

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1283  
30 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO:  
PERSPECTIVA LATINOAMERICANA \*/**

---

\*/ Este documento fue preparado por el señor Iván Lavados Montes, en calidad de consultor de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor, pueden no coincidir con las de la Organización y no ha sido sometido a revisión editorial. Se presentó originalmente a un Seminario sobre "Gestión de la Cooperación Internacional", organizado por el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia y la Secretaría de la CEPAL, que tuvo lugar en Roma, los días 15 y 16 de abril de 1993, en la sede del ICEPS. Esta iniciativa fue financiada con fondos del Gobierno de Italia, en el marco del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina".

93-7-803

## INDICE

	<u>Página</u>
<b>I. PRESENTACION</b> .....	<b>1</b>
<b>II. RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>2</b>
<b>III. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL</b> .....	<b>4</b>
1. Cambios en la oferta y posición de América Latina .....	4
2. Cambios en la demanda .....	8
3. Impacto de la cooperación internacional .....	12
<b>IV. PROBLEMAS Y ORIENTACIONES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL</b> .....	<b>17</b>
1. Restricciones y oportunidades de la cooperación internacional en América Latina .....	17
2. A modo de conclusiones .....	23

## **I. PRESENTACION**

Este documento, que ha sido encargado por la CEPAL, tiene por objetivo presentar una visión del proceso de cooperación internacional desde la perspectiva de América Latina. Se trata de un planteamiento global apoyado en estudios que el autor ha realizado sobre la materia y de su participación en el proceso de cooperación internacional.

El autor agradece los comentarios y observaciones que ha recibido de Héctor Assael y de Luciano Tomassini.

## II. RESUMEN EJECUTIVO

La Parte III del trabajo se refiere a la evolución de la Cooperación Internacional en los últimos dos decenios y a las características principales que el proceso muestra en la actualidad.

El argumento central es que las fuentes de cooperación internacional definen sus políticas y procedimientos de cooperación en relación a los modelos de desarrollo que asumen sobre los países en desarrollo.

La participación de América Latina en la cooperación internacional ha dependido básicamente de estas concepciones. En el primer período, cuando el objetivo central de las fuentes es apoyar el crecimiento económico, la región participa en forma similar a otras regiones del mundo en este proceso. En el período en que el sustento de la cooperación es el concepto de modernización, América Latina participa de manera privilegiada en el total de los recursos de la cooperación. En el período en que la cooperación tiene un sentido fundamental de lucha contra la extrema pobreza, el continente disminuye drásticamente su participación.

En la actualidad, en que la cooperación tiene objetivos más explícitos de carácter político y comercial, se abren oportunidades importantes para determinados países de la región.

En el primer capítulo se describen las principales fuentes de cooperación internacional, señalándose las características de las fuentes tradicionales: organismos multilaterales públicos y fuentes oficiales bilaterales. También se indica la naturaleza, características y propósitos de los nuevos actores de la oferta: fundaciones públicas, fundaciones privadas y entes autonómicos y regionales.

En el capítulo segundo de la Parte III, se pasa revista, en primer lugar, a los cambios que han existido en los actores de la demanda de cooperación internacional, señalándose que hasta mediados de la década del setenta, las principales instituciones recipientes fueron organismos del Estado, universidades e institutos tecnológicos. A continuación se plantean las características y modalidades de acción de los nuevos actores de la demanda: organismos internacionales, redes de cooperación y corporaciones privadas.

En segundo lugar, en este capítulo, se pasa revista a la gestión de la cooperación internacional en nuestros países, indicándose las dificultades y limitaciones que ella tiene.

El capítulo tercero está referido al impacto de la cooperación internacional. Se postula que este proceso ha tenido una importancia decisiva en variados aspectos del desarrollo de América Latina: creación y desarrollo de modelos institucionales, políticas públicas y prioridades nacionales, formación de recursos humanos y movilización de recursos financieros locales.

La Parte IV del documento se refiere a los problemas y orientaciones de la cooperación internacional. El capítulo primero está referido a restricciones y oportunidades de la cooperación internacional en América Latina. Al respecto se destacan las siguientes limitaciones:

- La región ha perdido significación en el proceso de cooperación internacional debido a los enfoques prevalecientes en las fuentes.

- Los objetivos permanentes de las fuentes de cooperación son de carácter político comercial.

- En los países de América Latina participan diversas agencias o instituciones en el proceso de cooperación, con una insuficiente coordinación e integración de esfuerzos. Se señalan específicamente las limitaciones de la organización estatal para operar proyectos y para evaluarlos con criterios de cooperación.

- En el proceso de cooperación internacional se presentan dilemas referidos a apoyos globales o a proyectos, a criterios de evaluación y a apoyos a contenidos o funciones.

- Desde un punto de vista financiero se presenta la dificultad de contar con recursos incrementales para el cofinanciamiento de programas y proyectos de cooperación.

En este capítulo también se señalan algunas oportunidades existentes:

- Modalidades y formas institucionales de la gestión de la cooperación internacional.
- Instrumentos y mecanismos de cooperación internacional, básicamente proyectos, programas integrados, fondos de desarrollo e instituciones con administración conjunta; y
- Negociación de la cooperación internacional, destacándose el marco jurídico de la cooperación y la implementación de proyectos.

En el capítulo segundo de la Parte IV del documento se indican algunas conclusiones que reiteran aspectos tratados con anterioridad. En primer lugar, se señalan problemas emergentes de la cooperación planteándose la complejidad del proceso que otorga un marco de oportunidades que con una gestión eficaz pueden aprovecharse eficientemente.

En segundo término se postula la necesaria articulación de las políticas de cooperación con otras políticas públicas relevantes y, por último, se señala la necesidad de contar con esquemas organizativos de la gestión de la cooperación internacional eficientes y eficaces y con personal encargado de esta labor con una formación adecuada.

### III. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

En la evolución que ha tenido el proceso de Cooperación Internacional, convencionalmente, se distinguen cuatro períodos: el primero hasta 1960; el segundo, 1960-75; el tercero, 1975-1985, y el cuarto, 1985 hasta nuestros días.

#### 1. Cambios en la oferta y posición de América Latina

##### a) Modelos de desarrollo

El proceso de cooperación internacional en América Latina ha estado fuertemente vinculado a la visión que sobre el desarrollo y sobre el rol de la cooperación han tenido las fuentes internacionales. En una primera etapa, las fuentes tienen un enfoque sobre el desarrollo que privilegia el crecimiento económico. Se plantea implícitamente que la cooperación internacional debería tener como principal función la transferencia de recursos que permitan aumentar la capacidad productiva y la inversión de los países. La creación de instituciones financieras multinacionales debe entenderse en este contexto. Al mismo tiempo, surge el concepto de asistencia técnica como instrumento de apoyo a procesos y mecanismos de carácter fundamentalmente económicos.

Cuando prevalece este concepto de desarrollo, América Latina accede conjuntamente con otras áreas del mundo a la cooperación internacional.

En una segunda etapa, el desarrollo es considerado como un proceso de modernización. En este enfoque, los aspectos cualitativos del desarrollo adquieren especial significación. Se considera que la tecnología tiene un rol básico, por lo cual se impulsa la transferencia de ciencia y tecnología y la cooperación técnica asume una mayor importancia relativa y tiende a modificar y modernizar las instituciones y procesos de desarrollo. Ella ya no tiene un carácter simplemente asistencial, sino que está destinada a mejorar la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo a través de un esfuerzo compartido.

Las políticas de las fuentes de cooperación, también están orientadas a modificar las estructuras económicas y sociales de los países recipientes.

En este período, América Latina, por sus características de desarrollo intermedio, presenta mejores condiciones para este tipos de programas de transferencia de ciencia y tecnología y de reformas estructurales. Por ello participa en forma importante en el total de recursos de cooperación internacional.

En 1969, la participación en la asignación de recursos aportados por organismos internacionales y por los países miembros de la OECD era:<sup>1/</sup>

-	América Latina:	22.8%
-	Africa:	28.2%
-	Asia:	48.3%

---

<sup>1/</sup> Evolución de la Cooperación Técnica Internacional. BID, 1977.

En una tercera etapa, en las fuentes internacionales prevalece una conceptualización que apunta básicamente a la superación de los problemas de extrema pobreza. Por ello, la cooperación internacional destina sus mayores esfuerzos y recursos en este sentido y América Latina, por su consideración de continente de clase media, pierde significación relativa.

En 1983, la participación de la asistencia oficial neta aportada por todas las fuentes de cooperación internacional era:<sup>2/</sup>

-	América Latina:	14%
-	África:	41%
-	Asia	45%

En la actualidad, en las fuentes de cooperación internacional se está produciendo un replanteo de sus enfoques. El concepto eje es el desarrollo autosostenido, en el cual tienen importancia fundamental las nociones de capital humano, gestión del desarrollo, participación del sector privado y cuidado del entorno.

Por otra parte, las prioridades sobre países, programas y proyectos están explícitamente vinculadas a consideraciones de carácter político y comercial.

Se ha producido una integración y mayor complejidad de las distintas modalidades de cooperación. Se trata de un concepto amplio de cooperación que integra financiamiento para inversiones, créditos concesionales para exportaciones, recursos para "joint-ventures" y donaciones.

En los países desarrollados se consolida la gestión de la cooperación internacional en organismos oficiales de gobierno. Es necesario tener presente que en el período anterior, los países desarrollados utilizaron mecanismos oficiales descentralizados e instituciones privadas para colaborar directamente con instituciones de países de América Latina, con cuyos gobiernos no se quería tener vinculaciones de cooperación.

Se mantienen fundaciones públicas y organismos no gubernamentales y empiezan a participar activamente en labores de cooperación internacional, mecanismos de carácter regionales y autonómicos. Esta es una característica muy importante. Seguramente fuentes y actores regionales y autonómicos incrementarán su participación en el proceso de cooperación internacional en el futuro.

En los últimos años, se suscriben acuerdos-marcos de cooperación global entre países desarrollados y países en desarrollo que consideran aspectos económicos y comerciales, científicos y tecnológicos y culturales. Al respecto, puede mencionarse el convenio-marco suscrito por la Comunidad Económica Europea y Chile denominado de Tercera Generación.

Estos convenios-marcos, junto a los asuntos tradicionalmente tratados en ellos, incorporan temas como los seguros de inversiones, disposiciones sobre doble tributación y otros propios de las relaciones económicas.

---

<sup>2/</sup> Cooperación para el Desarrollo, OECD, 1984.

b) **Fuentes de la Cooperación Internacional** <sup>3/</sup>

i) **Organismos multilaterales públicos**

Estos organismos han jugado un rol decisivo en el proceso de Cooperación Técnica de América Latina. En la evolución de estos mecanismos puede apreciarse la creación del concepto de la Cifra Indicativa Nacional, cuyo propósito es dotar a los países de un nivel de recursos que pueda programarse por parte de los gobiernos para sus planes de desarrollo. En general este concepto de cifra indicativa es positivo, en la medida que el volumen de recursos sea importante. Cuando los recursos son limitados se produce una dispersión de proyectos para atender a los distintos sectores del país, lo que da por resultado actividades de poco impacto nacional.

Una modalidad interesante de esta cooperación multilateral está constituida por los programas regionales en que se posibilita un trabajo de cooperación horizontal.

Los organismos internacionales con mayor actividad en el proceso de cooperación no reembolsable en la región han sido el PNUD y la OEA. En la actualidad, la Comunidad Económica Europea se ha constituido en la principal fuente multilateral de cooperación de este tipo para el continente.

ii) **Fuentes oficiales bilaterales**

Este tipo de fuentes, obviamente considera la cooperación internacional en la perspectiva de su política internacional global. En estudios nacionales realizados por CINDA <sup>4/</sup> puede apreciarse esta situación:

- Chile. En el período 1964-1970, la contribución de los países europeos fue del 48% del total de los recursos de cooperación internacional recibidos, habiendo disminuido notablemente hasta 1990. A partir de ese año nuevamente son significativos.

- Colombia. La cooperación de Holanda en la década del ochenta, ha sido del 22% del total de los recursos recibidos.

- Costa Rica. Los recursos aportados por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, en los últimos diez años, representa el 23% del total de los recursos recibidos.

Para dar una visión de conjunto del esfuerzo de los países industrializado en materia de cooperación, se presenta el siguiente Cuadro:

---

<sup>3/</sup> Antecedentes completos sobre fuentes de cooperación internacional se encuentran en la publicación de CINDA, "Directorio de Fuentes de Cooperación Internacional", 1990.

<sup>4/</sup> Informe sobre la Cooperación Internacional en América Latina. Documento preparado por CINDA para IDRC.

## Cuadro

**PORCENTAJE DEL PGB QUE PAISES INDUSTRIALIZADOS DESTINAN  
A COOPERACION OFICIAL AL DESARROLLO a/  
(Bilateral y Multilateral)**

	1970-1971	1980-1981	1987-1988
Alemania	0.33	0.45	0.39
Australia	0.59	0.46	0.41
Austria	0.07	0.24	0.21
Bélgica	0.48	0.38	0.44
Canadá	0.41	0.50	0.48
Dinamarca	0.40	0.59	0.88
Estados Unidos	0.31	0.27	0.20
Finlandia	0.09	0.22	0.55
Francia	0.46	0.31	0.51
Gran Bretaña	0.42	0.39	0.30
Holanda	0.60	0.80	0.98
Italia	0.17	0.16	0.37
Japón	0.23	0.30	0.31
Noruega	0.33	0.76	0.10
Nueva Zelanda	0.23	0.26	0.27
Suecia	0.41	0.60	0.88
Suiza	0.13	0.22	0.32

a/ The United Nations, Issues and Options, The Nordic Project, Estocolmo, 1991, p. 208.

iii) Fundaciones públicas

Tal como se señaló anteriormente, la creación de estos mecanismos de cooperación ha obedecido, entre otras razones, al propósito de los países industrializados de contar con canales que les permitan resolver problemas formales de la ayuda oficial bilateral. En efecto, a través de esta modalidad ha sido posible que recursos públicos lleguen directamente a instituciones de países en desarrollo marginados de las vías oficiales.

Ejemplos de este tipo de mecanismos son SAREC y el IDRC de Canadá, que han prestado un apoyo fundamental a las actividades de investigación y desarrollo de América Latina. En relación a este último organismo, puede destacarse la integración de carácter multinacional de su Junta Directiva.

iv) Fundaciones privadas

En los últimos años se ha consolidado este tipo de actores institucionales, los que han efectuado una importante contribución al desarrollo de programas de desarrollo social y de investigación académica.

Los recursos que canalizan estas Fundaciones hacia América Latina son de gran envergadura, estimándose en una cifra cercana a los US\$ 800 millones anuales y, a nivel mundial, representan más del doble de los recursos que se ponen a disposición del PNUD.<sup>5/</sup> Es necesario tener presente que en estas cifras se contemplan recursos para variadas actividades de desarrollo y de asistencia.

v) Entes autonómicos y regionales

Un tipo de fuente de cooperación internacional fundamental surgida en los últimos años son los entes autonómicos y regionales. En países desarrollados como Italia, España, Francia y Bélgica, las autonomías y las regiones tienen responsabilidades y funciones propias en el desarrollo de sus respectivas áreas de competencia y disponen de recursos provenientes de los gobiernos centrales y de ingresos propios.

Los gobiernos y las administraciones de estos entes autonómicos y regionales, en general, no tienen competencias explícitas y formales de relaciones y cooperación internacional. No obstante, entes autónomos y regiones como Cataluña, el país Vasco y Andalucía, en España; Emilia Romagna y Lombardía en Italia; el país Flamenco y el país Balón en Bélgica, realizan una activa labor de cooperación internacional financiando y participando en proyectos de cooperación internacional. Los gobiernos correspondientes tienen políticas de incrementar recursos para estos efectos en el futuro y están constituyendo agencias especializadas para manejar estas materias. Normalmente apoyan proyectos de regiones determinadas de los países en desarrollo.

Un tema importante que estos entes deben obviar es el problema de su competencia en materia de relaciones y cooperación internacional, ya que, en general, no la tienen porque esta atribución corresponde al Estado nacional correspondiente.

El surgimiento, consolidación y participación relativa de los distintos tipos de actores señalados, muestra una red compleja de perfiles institucionales, de prioridades, de intereses y de modalidades en la oferta de cooperación internacional para el continente.

## 2. Cambios en la demanda

a) Actores de la Cooperación Internacional

i) En América Latina, hasta mediados de la década del setenta, las principales instituciones receptoras de la cooperación internacional fueron:

---

<sup>5/</sup> Hülhorst Jos. Relaciones Económicas y de Desarrollo entre la CEE y América Latina, CEPAL, 1985.

- Organismos del Estado: Ministerios, servicios dependientes, instituciones semi estatales y empresas públicas;
- Universidades, e
- Institutos Tecnológicos. Aunque estos organismos pertenecen en general al Estado, es útil distinguirlos por la importancia que ellos tuvieron en algunos países como receptores de la cooperación internacional.

La información disponible en los estudios de casos realizado por CINDA, permite destacar la importante contribución de la cooperación internacional en el desarrollo y consolidación de las Universidades y de los Institutos Tecnológicos, en el período en que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial destinan significativos recursos de cooperación financiera para estos actores.

ii) En el período 1975-1985, y como consecuencia de los cambios producidos en las orientaciones de las fuentes internacionales, de situaciones políticas nacionales y de un variado repertorio de causas interrelacionadas, se consolidan como receptores de la cooperación internacional, los siguientes actores institucionales:

- Organismos internacionales

Estos organismos son considerados como actores de la demanda, en cuanto realizan actividades de investigación, capacitación y asesoría con recursos de la cooperación internacional. En general son instituciones, unidades o programas que compiten por recursos internacionales para el desarrollo de sus actividades. Al respecto pueden mencionarse: ILPES, PREALC, CELADE, CIENES, etc.

Estos mecanismos han realizado un trabajo de importancia especialmente en el estudio de los problemas multidisciplinarios y en labores de capacitación y asesoría. Es necesario tener presente los altos costos con que ellos realizan sus actividades.

- Redes de cooperación

En América Latina existen redes en distintos campos y áreas de concentración. En el área de educación, ciencia y cultura, pueden anotarse: CLACSO, CINDA, ECIEL, CINTERFOR, RIAL. En el área de producción: ILAFA, ALAF, ARPER, CIER. En el área de servicios: FELABAN, ALIDE, FALC.

Estas redes vinculan a instituciones del área correspondiente y trabajan en una disciplina o problema determinado. En general, su función principal es promover el trabajo conjunto de sus miembros a través de estudios, seminarios y cursos, intercambio y publicaciones.

Estas redes reciben apoyo de la cooperación internacional, especialmente a través de programas de carácter regional.

Con respecto a estos actores pueden destacarse dos puntos centrales: la dimensión de cooperación horizontal existente en sus actividades y el bajo costo con que las realizan.

### Corporaciones privadas

La participación de estas instituciones en el total de los recursos de cooperación internacional aumentó notablemente en el período.<sup>6/</sup> Ello sucedió por una variada gama de razones:

- Prioridad otorgada por fuentes internacionales a las ONGs.

"Las prestaciones de la cooperación para el desarrollo entre Estado y Estado no basta, tiene que ser complementada con la cooperación efectiva entre las fuerzas sociales independientes de los países industriales y las correspondientes organizaciones de los países en desarrollo. El trabajo para el desarrollo por parte de las organizaciones no estatales puede ir más allá de los límites formales de la política oficial de desarrollo".<sup>7/</sup>

- Interés por desarrollar programas y proyectos multidisciplinarios vinculados a requerimientos específicos del desarrollo de los países.

Las corporaciones privadas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Centros académicos puros
- Centros académicos de opinión
- Centros de acción social

Por su propia naturaleza, estas instituciones dependen para su existencia de los apoyos de la cooperación internacional, haciéndose casi imposible su subsistencia sin estos financiamientos.

La participación de estos nuevos actores en el proceso de cooperación internacional, la disminución de recursos para América Latina y, sobre todo, la diversa realidad existente en la mayoría de los países de la región en cuanto a la existencia de una infraestructura científica y tecnológica, ha dado como resultado que los componentes principales de la cooperación internacional en este período sean:

- apoyos institucionales,
- estudios,
- publicaciones.

Los componentes fundamentales del período anterior: expertos, becas y equipos, en que los principales recipientes eran los organismos públicos, las Universidades y los Institutos Tecnológicos, disminuyen notoriamente su participación relativa.

iii) En el período 1985 en adelante y como consecuencia de los cambios producidos en la oferta, América Latina continúa con poca prioridad en el proceso de cooperación internacional, con excepción de países que por razones de carácter político y comercial tienen un apoyo significativo.

---

<sup>6/</sup> Ver al respecto Estudios de Chile, Colombia y Perú realizados por CINDA.

<sup>7/</sup> Walter Schell, Bonn, Alemania, 1985.

La cooperación se oficializa y normaliza nuevamente a través del Estado como consecuencia del proceso de democratización producido.

Adquieren importancia, organismos públicos en la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo social que son otorgados por las fuentes como manera de ayudar a los procesos de transición en marcha y a superar las restricciones derivadas de las políticas de ajuste.

Los países receptores dan prioridad a programas de ciencia y tecnología y en este sentido nuevamente empiezan a adquirir importancia las universidades y los institutos tecnológicos. Hay también una tendencia de participación más activa del sector privado.

**b) Gestión de la cooperación internacional**

En la segunda mitad de la década del sesenta y durante la década del setenta, se constituyeron en América Latina, mecanismos nacionales especializados para la gestión de la cooperación internacional.<sup>8/</sup>

Estas unidades, en general, fueron ubicadas en niveles altos de las estructuras gubernamentales correspondientes e integrados por profesionales que se especializaron en el tema. Ello se debió a la cuantía de los recursos involucrados en el proceso, al hecho que la mayor parte de los recursos de la cooperación internacional era de carácter oficial y a la importancia que los gobiernos dieron a la materia.

Desde finales de la década del setenta y especialmente durante la década del ochenta, la gestión de la cooperación internacional en la mayor parte de los países de América Latina enfrentó severos problemas y restricciones.

Los cambios analizados en las políticas, orientaciones, contenido y principalmente, en los actores de la cooperación internacional, determinaron el surgimiento de un mercado heterogéneo de asistencia técnica, en el cual las unidades centrales de gestión de la cooperación internacional se transformaron más en intermediarios de este mercado que en reguladores del proceso.

Estas unidades de gestión concentraron sus esfuerzos, especialmente en aquellas fuentes que señalan cifras indicativas nacionales: PNUD, OEA.

Desde otra perspectiva, puede apreciarse que han existido continuas modificaciones en la ubicación institucional y en las competencias de los mecanismos de gestión, no existiendo políticas estables y coherentes sobre el tema. Por este mismo tipo de razones, en varios países se ha perdido la especialización y la experiencia requerida para estas funciones.

Algunas universidades de la región, han constituido entidades especializadas sobre el tema que usualmente son ubicadas en las Vicerrectorías o Direcciones encargadas de la administración de la investigación.

---

<sup>8/</sup> Ver al respecto Estudios de Casos Nacionales.

Las corporaciones de derecho privado, como es obvio, le han dado importancia a esta labor y mantienen una activa función de identificación de fuentes, de elaboración y negociación de proyectos.

También los organismos internacionales que reciben recursos de la cooperación internacional le han dado prioridad a esta función.

En algunos países de la región, especialmente en Brasil y Chile, se han creado agencias especializadas para la cooperación internacional. Estas agencias tienen competencia en la canalización de recursos oficiales de carácter concesional y realizan su trabajo con políticas, prioridades y mecanismos explícitos. Más adelante se señalan con mayor precisión avances realizados en este tipo de agencias.

También es necesario destacar que en general, el "proyecto" sigue siendo la unidad básica de la cooperación internacional, disminuyendo los proyectos de apoyo global a instituciones preexistentes e incrementándose las exigencias de cofinanciamiento nacional y de contrapartes reales.

Desde un punto de vista positivo, se plantean programas que integran en una misma área de trabajo, iniciativas de cooperación reembolsables con donaciones y se crean fondos constituidos con aportes internacionales para apoyar en forma concursable proyectos específicos.

En los últimos años, se presentan experiencias de constitución de nuevas instituciones que asocian la participación financiera y directiva de fuentes internacionales e instituciones locales.

Después de varios años de análisis del tema y de proyectos heterogéneos y diversificados aparecen en países como Brasil, Argentina y Chile, iniciativas más sistemáticas de cooperación horizontal. En este sentido, es digno de destacar la consolidación que numerosas redes de cooperación muestran en la actualidad y que pueden constituirse en mecanismos más adecuados para un proceso más significativo de cooperación intra-latinoamericano.

### **3. Impacto de la cooperación internacional**

La cooperación internacional ha tenido una importancia decisiva en variados aspectos del desarrollo de América Latina. Hasta 1985, la cooperación internacional tuvo gran impacto en la creación y desarrollo de modelos institucionales, en las políticas públicas y prioridades nacionales y en la formación de recursos humanos y en la movilización de recursos financieros locales.

#### **a) Modelos institucionales**

i) La cooperación internacional impulsó en América Latina dos tipos de modelos institucionales básicos respecto al desarrollo científico y tecnológico.<sup>9/</sup>

El primer modelo, en términos generales, privilegia el aumento y mejoramiento de la oferta científica y tecnológica con una relativa despreocupación por las funciones de intermediación y

---

<sup>9/</sup> Impacto de la Cooperación Internacional en América Latina. CINDA-IDRC, 1987.

demanda. En el contexto de este enfoque se promovió la creación de instituciones orientadoras del desarrollo científico y tecnológico con las siguientes características:

- Ubicación a nivel presidencial, con relaciones administrativas con los Ministerios de Educación.
- Funciones de fomento de proyectos de investigación científica y de formación de investigadores en el exterior.
- Integración de los consejos por destacados científicos nacionales.

Este modelo fue impulsado básicamente por UNESCO en la creación y consolidación de Consejos de Desarrollo Científico y Tecnológico en Chile, Perú, Colombia y Costa Rica.

El segundo modelo tiene una preocupación fundamental por las vinculaciones entre las funciones de oferta y demanda de las actividades científicas y tecnológicas, con una atención especial por las políticas públicas correspondientes.

Las características centrales de este enfoque son las siguientes:

- Ubicación de las unidades de dirección del desarrollo científico y tecnológico en las Oficinas de Planificación.
- Consideración de la variable científica y tecnológica en los programas de desarrollo económico y social.
- Constitución de equipos profesionales con participación activa de economistas.

Este modelo fue impulsado en América Latina por la Organización de Estados Americanos y ha sido adoptado, en Centroamérica, con la excepción de Costa Rica, país que muestra una experiencia institucional dual en que se han superpuesto los dos modelos.

ii) Las Universidades de América Latina han sido afectadas de manera importante en sus orientaciones y organización por la cooperación internacional.

El concepto, estructura y funciones de los institutos centrales, entidades académicas que al interior de las Universidades integraban al conjunto de docentes dedicados a una determinada disciplina, fue promovido por proyectos de cooperación, especialmente auspiciados en los años sesenta por OEA. En este sentido fue determinante la participación del experto Rudolf Atcon (Universidad de Concepción, Chile).

También la cooperación internacional fue fundamental en el impulso de los Departamentos como unidades básicas de la estructura universitaria. En este sentido los programas de desarrollo universitario impulsados por el BID, en la mayoría de los países de la región, a finales de la década del sesenta y a principios de la del setenta, apoyaron esta forma de organización. También los programas del BID fueron decisivos en la creación de los campos universitarios integrados. Los resultados concretos de esta acción pueden apreciarse en Chile, Perú, Colombia, Panamá y Costa Rica.

En los últimos años se han creado en varias universidades de América Latina, Vicerrectorías de investigación que integran las funciones de administración de la investigación y del postgrado y la gestión de la prestación de servicios y de la cooperación internacional. Este enfoque ha sido promovido por CINDA y sus resultados pueden observarse en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad de Panamá.

El impacto de la cooperación internacional en las Universidades puede también mostrarse en relación a proyectos específicos. Un ejemplo destacado al respecto se refiere al aporte del proyecto PNUD/CINDA en las políticas y mecanismos específicos que universidades de la región llevan a cabo en torno al tema de la prestación de servicios al sector productivo.

iii) La cooperación internacional fue determinante en el surgimiento, consolidación y perfil institucional de los institutos tecnológicos creados en América Latina en el período 1965-1975.

En el área del desarrollo industrial ha prevalecido el modelo de UNIDO. En las áreas silvoagropecuaria y de recursos del mar, en las características que muestran los institutos correspondientes han sido determinantes los proyectos realizados por FAO.

iv) La modernización de instituciones estatales, vinculadas a paradigmas de países desarrollados, ha sido también un impacto decisivo de la cooperación internacional en la región.

"La cooperación internacional creó y promovió en los años setenta, un conjunto importante de instituciones eficientes dotadas de recursos financieros, tecnológicos y humanos de primera categoría. Ayudó así a la modernización selectiva de sectores y regiones. Sin embargo, generó una estructura dualista en el sector público, al coexistir y vigorizarse estas instituciones modernas con la organización tradicional. Muchas instituciones estatales fueron creadas, específicamente a efectos de manejar y administrar préstamos externos y/o ATI, originando en parte falta de credibilidad y de eficacia en las instituciones que no recibieron cooperación internacional".<sup>10/</sup>

**b) En políticas públicas y prioridades nacionales**

i) La cooperación internacional ha tenido un rol decisivo en la orientación de las políticas públicas de países de la región, especialmente en algunas áreas y sectores. Esta influencia e impacto puede apreciarse de manera muy nítida en el sector educativo.

La gran expansión del financiamiento universitario y la prioridad consecuente otorgada a este subsector, estuvo orientada por el enfoque prevaleciente sobre la importancia de la educación superior en el desarrollo económico y en el cambio social. En la actualidad prima un concepto que privilegia otros subsectores señalándose que la educación superior tiene tasas internas de retorno menores.<sup>11/</sup>

---

<sup>10/</sup> Impacto de la Cooperación Internacional en Colombia. CINDA, 1988.

<sup>11/</sup> Ver al respecto, "Higher Education in Latin America. Problems, policies and institutional changes". Banco Mundial, 1987.

Con respecto a esta materia, han sido determinantes los trabajos, las orientaciones y el apoyo correspondiente de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el BID.

ii) En el Sector Educativo también es necesario destacar la influencia de la OIT en la prioridad otorgada a la capacitación profesional. Su enfoque y actividad permitió crear y desarrollar en toda América Latina, Institutos de Formación Profesional, con un perfil similar, con alto financiamiento por parte de la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, como de los gobiernos correspondientes.

c) **Formación de recursos humanos y movilización de recursos financieros locales**

i) La cooperación internacional ha desempeñado un papel central en la capacitación de recursos humanos de alto nivel en América Latina. En la década del sesenta y del setenta, esta formación en el exterior tomó un auge extraordinario. Ello indudablemente ha sido un factor positivo en cuanto permitió internacionalizar el conocimiento y contar en los países con recursos humanos calificados de primer nivel. Sin embargo, nuevamente en este caso puede verse la complejidad y ambivalencia del problema. Se ha señalado que esta forma de cooperación ha sido un elemento promotor del éxodo de profesionales desde nuestros países hacia los centros más avanzados. Al mismo tiempo, ha contribuido a transferir en nuestras sociedades, orientaciones no vinculándolas a las propias realidades nacionales. Este es un aspecto de la mayor significación y que se ha expresado en los últimos años en la elección de alternativas de desarrollo a partir de valores, conceptos e instrumentos teóricos y metodológicos surgidos en ámbitos diferentes y para hacer frente a realidades no siempre universales.<sup>12/</sup>

ii) La cooperación internacional ha tenido una decisiva influencia en la asignación de recursos locales. Una parte importante de los recursos que los países asignaron a proyectos nuevos estuvieron vinculados a la cooperación internacional. Esto, obviamente, fue de la mayor importancia en el período en que América Latina recibió mayores recursos de cooperación internacional.

En Chile, en el período 1965-1970, hubo una contribución de recursos de carácter no reembolsables por parte de las fuentes internacionales por más de US 100 millones, con una contrapartida de más de US\$ 150 millones por parte del país.

Para apreciar el nivel de esta cifra, es útil señalar que en el mismo período el gasto total de investigación y desarrollo en Chile fue de alrededor de US\$ 400 millones.<sup>13/</sup>

En los últimos años la cooperación internacional, salvo en países muy determinados como Chile, ha tenido un impacto menor que en el pasado. Ello se debe a la menor participación relativa de América Latina en el Sistema de Cooperación Internacional y a la mayor importancia que han adquirido otras fuentes de financiamiento externos o internos. No obstante lo anterior, la cooperación internacional seguramente ha tenido y tendrá un impacto muy importante en áreas y actores nacionales.

---

<sup>12/</sup> Iván Lavados. La Cooperación Internacional en el Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional. CINDA, 1986.

<sup>13/</sup> El Desarrollo Científico y Tecnológico en Chile, CPU, 1987.

No existen mayores antecedentes al respecto, por lo cual es necesario comenzar este análisis porque ello permitirá, junto con evaluar los resultados alcanzados, contar con bases para el planteamiento y diseño de políticas y mecanismos eficaces y eficientes.

#### IV. PROBLEMAS Y ORIENTACIONES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

##### 1. Restricciones y oportunidades de la cooperación internacional en América Latina

###### a) Principales limitaciones

i) América Latina ha perdido significación en el proceso de cooperación internacional. Ello se ha debido, tal como se ha explicado, a los enfoques prevalecientes en las fuentes de cooperación que desde 1975 han otorgado prioridad a aquellas regiones del mundo de menor desarrollo relativo. En el caso de algunos países de la región que han aumentado la recepción de recursos de cooperación internacional, ello se ha debido a coyunturas específicas y no representan una consideración relativa al continente en su conjunto.

La experiencia acumulada ha permitido entender que en la actualidad los objetivos permanentes de las fuentes de cooperación son de carácter político y comercial. En este contexto, el tipo de proyecto que se presenta y la modalidad específica de cooperación internacional que se pretende utilizar, son determinantes para el éxito de las iniciativas. Existe evidencia sobre la dificultad creciente para que la cooperación internacional, en su modalidad de donación, se considere autónomamente y no vinculada a mecanismos de crédito.

ii) Insistiendo en la limitación tratada en el punto anterior sobre los objetivos complejos de las fuentes de cooperación internacional, es importante analizar el tema de la condicionalidad que constituye un rasgo central que caracteriza la nueva era de cooperación internacional.<sup>14/</sup>

La condicionalidad es la obligación que se impone al usuario de cooperación de cumplir con determinadas condiciones políticas o económicas para poder acceder a los recursos correspondientes, aunque esas condiciones se refieran a temas que no tienen relación directa con la iniciativa de cooperación.

Los principales criterios de las fuentes internacionales en materia de condicionalidad son los siguientes:

###### Criterios económicos

A este respecto pueden mencionarse algunas condiciones que imponen las fuentes de cooperación financiera, inicialmente los organismos multilaterales y crecientemente las fuentes bilaterales, para otorgar créditos y cooperación a los países en desarrollo. Entre estos pueden destacarse: mejor gestión de la economía, reducción del tamaño del Estado, política de privatizaciones, apertura comercial y adhesión a la economía de mercado.

---

<sup>14/</sup> Al respecto puede verse "Cooperación Internacional y Política Exterior" de José Miguel Insulza, publicado en el libro "Cooperación Internacional: la experiencia chilena", Centro Interuniversitario de Desarrollo.

En general, la cooperación no reembolsable no ha impuesto condiciones de este tipo. No obstante, las políticas del PNUD basadas en los estudios de desarrollo humano sugieren la imposición de condiciones de reforma para seguir recibiendo cooperación.

### **Criterios políticos**

En los últimos años la condicionalidad de la cooperación ha estado fuertemente vinculada a los temas de derechos humanos y democracia. Pareciera que esta orientación seguirá, especialmente en la cooperación no reembolsable que tenderá a favorecer relativamente a los países que cumplen con las exigencias internacionales sobre derechos humanos y que consolidan sus sistemas democráticos.

### **Criterios específicos**

Además de los criterios económicos y políticos señalados, han aparecido en el último tiempo tres temas de gran importancia en materia de condicionalidad: medio ambiente, narcotráfico y gasto militar.

En resumen "en el nuevo período del sistema internacional que se está iniciando, los factores políticos y económicos jugarán un papel aún mayor que en el pasado en la administración de los recursos de cooperación y en la fijación de prioridades para su asignación.<sup>15/</sup>

iii) En los países de América Latina participan diversas agencias e instituciones nacionales en la relación con las fuentes internacionales, en la asignación de prioridades y en la asignación de los recursos correspondientes. En general, existe una adecuada administración de las actividades de cooperación no reembolsable, especialmente referidos a los organismos multilaterales y fuentes bilaterales tradicionales. En la cooperación con la modalidad de créditos blandos deciden en definitiva los Ministerios de Finanzas, los que no participan inicialmente en la gestión de las líneas programáticas y de los proyectos específicos. Por esta razón, entre otras, se concreta y operacionaliza un número muy reducido de proyectos que cuentan con una cooperación bilateral en la modalidad de créditos concesionales.

Las limitaciones de la organización estatal, para operar proyectos de cooperación internacional son mayores que las previstas. En general, los procedimientos existentes no tienen la flexibilidad que requiere este tipo de proyectos. Puede apreciarse que los recursos que ingresan al sistema financiero del Estado, encuentran limitaciones muy severas para el consecuente desembolso y gasto.

Por otra parte, los organismos del Estado que evalúan los proyectos de cooperación internacional usualmente utilizan técnicas y procedimientos vinculados a proyectos de inversión que no son adecuados para los programas y proyectos de cooperación internacional que tienen objetivos diferentes, muchas veces de carácter más cualitativo, y que representan oportunidades que no permanecen por períodos largos.

iv) En el proceso de cooperación internacional se presentan dilemas que no siempre son oportuna ni adecuadamente resueltos.

---

<sup>15/</sup> José Miguel Insulza, op.cit.

- En los últimos años han disminuido notablemente los recursos de cooperación internacional destinados a apoyos institucionales globales.

En el pasado existieron programas para apoyar instituciones públicas y universitarias en su desarrollo. Ello permitió modernizar determinadas organizaciones y sistemas, tanto en su administración como en las funciones substantivas de su responsabilidad.

Los apoyos institucionales pueden ser importantes y significativos para desarrollar nuevos ámbitos de acción, modalidades y áreas temáticas. La no inclusión de este tipo de proyectos, ciertamente parte de una restricción real, pero existen evidencias que es posible obtener éxito en las negociaciones correspondientes, en la medida que los respectivos programas y proyectos sean bien definidos y presentados.

En la actualidad, la unidad operativa básica de la cooperación internacional es el proyecto, definido como un conjunto de actividades destinadas a cumplir objetivos de desarrollo y específicos y que cuenta con recursos e insumos determinados para su cumplimiento. El proyecto integra también metas verificables y resultados esperados. No cabe duda que esta unidad operativa permite una mejor evaluación de la cooperación internacional, pero conlleva el peligro de una fragmentación de esfuerzos y de una incertidumbre sobre la continuidad del trabajo iniciado.

- En general, en la evaluación interna y externa de la cooperación internacional, han primado los criterios de excelencia, sobre todo en cuanto al contenido sustantivo de las respectivas iniciativas. El concepto de excelencia está vinculado al nivel de calidad del esfuerzo a realizar, especialmente por los antecedentes y nivel en una comparación internacional de los temas y personeros del respectivo proyecto. Ello conlleva necesariamente a que las instituciones más modernas y con mayor desarrollo siguen obteniendo recursos internacionales a partir de los resultados mostrados en proyectos anteriores. Es indispensable introducir, en los criterios de evaluación de la cooperación internacional, el concepto de pertinencia el que no sólo alude a la prioridad del proyecto, sino que fundamentalmente a la relación entre la acción a desarrollar y el problema que se pretende resolver en una dimensión básicamente nacional.

- Por último, un dilema fundamental está constituido especialmente en el área del desarrollo científico y tecnológico, por la importancia que se otorgue a los contenidos o a las funciones de carácter horizontal. Por contenidos nos estamos refiriendo a temas como ciencias del mar, biotecnología, nuevos materiales, informática, etc. Por funciones entendemos temas como administración de la investigación, relaciones de la universidad con el sector productivo, gestión tecnológica, etc.

Para decidir sobre estas alternativas, sería necesario tener presente algunos antecedentes. Por ejemplo, en el caso de Chile en 1992 el gasto en desarrollo científico y tecnológico ha sido de unos US\$ 200 millones, incluidos los recursos del préstamo BID recientemente puesto en marcha. Por cooperación internacional no reembolsable ha habido desembolsos de alrededor de US\$ 20 millones para el sector. Este tipo de recursos tendría mayor impacto y significación si apoyara fundamentalmente proyectos referidos a funciones y financiara actividades conjuntas de investigación que se efectúan entre investigadores nacionales y extranjeros.

v) En el caso de la mayor parte de los países de América Latina, por el nivel relativo de desarrollo que se les asigna de acuerdo a los diversos indicadores que se utilizan, los programas y

proyectos de cooperación internacional deben contar con recursos locales. Estos recursos en la actualidad son de cofinanciamiento. Ya no basta con los recursos de contraparte que usualmente valoraban las remuneraciones del personal nacional, la infraestructura necesaria para desarrollar el proyecto y los respectivos gastos de operación. Se trata de recursos incrementales que significan, en definitiva, recursos adicionales a los que la respectiva institución disponía en el período anterior. Ello obviamente representa una restricción fundamental para la mayor parte de las instituciones de nuestros países que en general tienen presupuestos de continuidad.

**b) Oportunidades**

i) En algunos países de América Latina se han estructurado sistemas de cooperación internacional relativamente eficientes, especialmente en la gestión de la cooperación no reembolsable. Es indispensable continuar esta tarea de institucionalización y, sobre todo, de diseño de políticas y mecanismos explícitos sobre el particular. En relación a esta materia puede mencionarse lo siguiente:

- Los organismos rectores encargados de la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional deberían tener una estructura que integrara adecuadamente los niveles de Consejo y de Secretaría Ejecutiva.

Los Consejos son instancias que permiten vincular a representantes de las diversas agencias gubernamentales que en definitiva participan en las decisiones: Ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación y de Finanzas.

- La ubicación de estos organismos depende de la organización de los respectivos Estados. No obstante, es indispensable proveerlos de grados de autonomía administrativa que les permita enfrentar con eficacia los diversos problemas a que se ven abocados.

- Los diagnósticos sobre los requerimientos de cooperación internacional y sobre la oferta eventual son de la mayor importancia, pero siempre deben ser considerados como elementos dinámicos que sólo son útiles para el aprovechamiento de oportunidades existentes o que se creen en el ámbito de la cooperación internacional. En general es difícil vincular ofertas preexistentes con necesidades o requerimientos específicos. Se trata casi siempre de una gestión que aprovecha espacios o oportunidades en los que se concilian intereses de las fuentes y de los actores nacionales.

- Es de vital importancia profesional la gestión de la cooperación internacional. Para ello deben existir programas de capacitación que pongan énfasis tanto en el conocimiento de las orientaciones, esquemas organizativos y procedimientos, de las fuentes y de las políticas nacionales de desarrollo; como en aspectos cualitativos referentes a conductas, estilos y modalidades de acción.

ii) Los instrumentos operativos que se utilizan en la cooperación internacional son de la mayor importancia. Como se ha indicado anteriormente, la unidad "proyecto" constituye el núcleo organizacional de este tipo de labores. Al respecto, deberían continuarse con los esfuerzos que se han venido haciendo para contar con metodologías específicas de diseño, operación y evaluación de proyectos de cooperación internacional.

Los programas integrados son unidades operativas que vinculan diversos tipos de financiamiento y modalidades de la cooperación internacional. Es posible en este sentido, elaborar y poner en marcha iniciativas que asocien donaciones, créditos blandos y financiamientos para "joint

ventures". También, es posible construir programas que relacionen financiamiento de diversas fuentes ya sean multilaterales o bilaterales.

Los Fondos de Desarrollo han adquirido significación y pueden representar en el futuro una forma de acción de la cooperación internacional, que supere algunas de las limitaciones señaladas con anterioridad. La contribución al Fondo propiamente tal, con objetivos, modalidades de trabajo y métodos de evaluación muy claros, constituye un proyecto de cooperación internacional. Las actividades específicas son financiadas por el Fondo respectivo a través de la modalidad de concurso. Paulatinamente se han ido desarrollando Fondos para el desarrollo científico y tecnológico, medio ambiente, fomento a la pequeña industria, etc.

Por último, es destacable como instrumento específico de cooperación internacional la creación de instituciones conjuntas en las que participan, tanto en su financiamiento como en su administración, fuentes de cooperación y organismos de carácter nacional, sectorial o regional.

En Chile, siguiendo el modelo representado por la Fundación Chile, recientemente se ha creado la Fundación Empresarial Europa-Chile con participación, en la dotación de su patrimonio y en la dirección y administración institucional, del Estado de Chile y de la Comunidad Económica Europea.

iii) En la gestión de la cooperación internacional el proceso de negociación es vital. A este respecto pueden señalarse los siguientes aspectos:

- El marco de la cooperación

En este concepto se involucran aquellas normas, acuerdos y esquemas que dan las orientaciones generales para los programas y proyectos específicos de cooperación internacional en relación a una fuente determinada. De especial significación son los convenios-marcos, los acuerdos de las comisiones mixtas y los "country programs".

Convenios básicos

En la negociación de estos convenios intervienen personeros de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Finanzas y de los organismos nacionales especializados en cooperación.

En el contenido de ellos se debería prever cláusulas que permitan desarrollar con flexibilidad, nuevas iniciativas. También es conveniente, en la medida de lo posible, introducir protocolos financieros y mecanismos específicos que permitan operacionalizar los propósitos generales.

Las fuentes, en general, postulan la incorporación de dos asuntos que no son resorte del organismo de cooperación y que, sin embargo, son de vital importancia para el éxito de la negociación correspondiente: la protección de inversiones y la exclusión de la doble tributación.

### Comisiones Mixtas

Estos mecanismos posibilitan la sistematización, evaluación y orientación, de manera integrada y global, de la correspondiente cooperación.

En estas comisiones deberían participar sólo personeros con intereses globales. La participación de especialistas sectoriales, si bien enriquece el tratamiento sustantivo de los proyectos, complica la discusión al tener intereses específicos que defender. Es conveniente que estos personeros estén presentes en la preparación de las respectivas comisiones mixtas, pero no en el desarrollo de ellas. También es interesante consignar que en estas comisiones mixtas y, en general, en cualquier negociación sobre cooperación internacional, debería haber una conducción centralizada de la respectiva delegación. Debería asignarse esta responsabilidad a un miembro de la delegación y los otros deberían participar sólo a petición de este. Hay una lógica y una percepción que no pueden ser compartidas de manera eficiente durante el desarrollo de la misma reunión. El trabajo de equipo debe hacerse en la preparación y evaluación de cada una de las sesiones.

Por lo expresado, es aconsejable decidir no sólo las estrategias sustantivas de estas comisiones, sino sus procedimientos formales.

### "Country programs"

Este mecanismo existe de manera formalizada en organismos multilaterales y de forma indicativa en fuentes bilaterales.

En las negociaciones correspondientes para la determinación del respectivo programa, es indispensable explicitar los objetivos y las orientaciones principales de la colaboración y, sobre todo, los procedimientos de aprobación de los proyectos específicos.

Mientras más globales son estos programas son más fáciles los acuerdos, pero ellos obviamente sirven menos para la concreción de los proyectos correspondientes.

En general, es importante presentar las prioridades nacionales, el tipo de proyectos, los insumos a utilizar, las instituciones ejecutoras y los recursos globales, tomando en consideración las restricciones objetivas de la oferta correspondiente. Se trata, en definitiva, de introducir en los marcos de la oferta los contenidos y orientaciones de la demanda.

### Proyectos operativos

Para la negociación de estos proyectos, también es necesario considerar diversos elementos:

### Contexto

Este contexto está dado por los convenios básicos, los acuerdos de las comisiones mixtas, por las orientaciones de los "country programs" y por los requerimientos y prioridades nacionales.

### Contenido

El contenido de los proyectos de cooperación internacional es un asunto equívoco en las negociaciones correspondientes. Debe haber, obviamente, claridad para las dos partes en cuando a la idea substantiva central de la iniciativa. Es necesario tener presente que la mayor parte de las fuentes de cooperación internacional dan una importancia casi exclusiva al documento de proyecto para, posteriormente, poner menos énfasis en los procesos de seguimiento y evaluación, que fundamentalmente son de carácter financiero y administrativo.

### Recursos

Respecto a los recursos de carácter financiero existen dos dimensiones.

En primer lugar el nivel de financiamiento. Es necesario ser cuidadoso al respecto, ya que a partir de determinados techos aumentan las exigencias sustantivas y procesales. También, es indispensable considerar, tanto en términos absolutos como relativos, el cofinanciamiento y el aporte de contraparte.

La segunda dimensión tiene que ver con la estructura del financiamiento. Este es un punto central porque define las restricciones reales que un proyecto tiene en su desarrollo. Por ejemplo, el ítem más blando suele ser el de subcontratos, y la partida que encuentra mayores dificultades es la de remuneraciones estables.

### Procedimientos

Por último, en las negociaciones es preciso determinar los mecanismos de dirección del proyecto, los sistemas de evaluación, el sentido y alcance de los informes, y las formas y ocasión de las auditorías correspondientes.

## **2. A modo de conclusiones**

### **a) Problemas emergentes**

i) La cooperación internacional presenta una importante y creciente complejidad. Representa un instrumento de política exterior porque su concepción, objetivos, mecanismos e instrumentos adoptan variantes necesarias para satisfacer múltiples y diversos intereses de los estados participantes.

La complejidad y variedad anotada es contradictoria con una de las ideas más arraigadas en los países desarrollados: las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para la mayoría. Esta percepción ha favorecido por décadas la formulación de soluciones únicas, de proyectos de

aplicación general y el desarrollo de una actitud de la fuente en que tratan de imponer pautas comunes para todos los países.

La complejidad anotada también se expresa en que se desarrollan diversos tipos de cooperación bajo un mismo marco. Ello lleva a restricciones para algunos tipos de cooperación que no están consideradas en los esquemas jurídicos y financieros pre-existentes.

La diversidad que se ha desarrollado se produce en las políticas y operaciones de una misma fuente que utilizan distintas vías de cooperación. Así, por ejemplo, los Estados Unidos a través de la banca internacional presiona por cooperación financiera que apoya estrategias económicas neoliberales. A través de la Agencia de Desarrollo Internacional postula estrategias políticas de democratización apoyando fuertemente la consolidación de un Estado más eficiente en la búsqueda de la equidad social y del respeto de los derechos humanos. Los proyectos de la AID normalmente transfieren recursos en la modalidad de donación. En este sentido pueden destacarse los proyectos vinculados a los sectores justicia y seguridad ciudadana. En los proyectos realizados a través de la National Science Foundation, se preocupa de encontrar socios que desarrollen juntamente con centros norteamericanos, programas de excelencia con participación real en los costos correspondientes.

Se trata, en definitiva, de un proceso complejo en que los cambios producidos no son coherentes en las políticas y mecanismos para insertar programas y proyectos creativos para lo cual se requiere conocimiento de las situaciones específicas y, sobre todo, una gestión y negociación profesionalizada.

ii) Varios países de América Latina, entre ellos México y Chile, se encuentran en un proceso de transición con respecto a la cooperación internacional. Sus políticas económicas buscan una rápida integración en los mercados mundiales y un desarrollo cimentado en un aumento de sus exportaciones. Estos países, tradicionalmente, han sido objetos pasivos de cooperación y tienen en la actualidad la urgente necesidad de iniciarse como fuentes de un proceso de cooperación internacional que, teniendo objetivos de solidaridad, tienen como fundamento la búsqueda de presencia internacional y la apertura de mercados.

La cooperación tradicional que estos países han recibido se ve limitada por el concepto de niveles de desarrollo que las fuentes internacionales postulan para posibilitar el acceso a ellas. El indicador de ingreso per cápita comúnmente utilizado no da cuenta de las reales necesidades y requerimientos de cooperación y representa una visión restringida que debería ser analizada en una perspectiva más global y diferenciada.

La cooperación horizontal es un fenómeno de la mayor importancia para estos países en transición. Este proceso no debería ser considerado solamente como una relación entre países en desarrollo, sino que requiere de iniciativas en que se conjugue en programas coherentes la cooperación vertical con la cooperación horizontal. Al respecto existen experiencias e iniciativas muy importantes como las de Argentina en el seno de OEA; los programas de Chile con Centroamérica y el Caribe, que son apoyados por el PNUD, el BID y la Comunidad Económica Europea; y las de México con Centroamérica.

Respecto a este proceso de cooperación internacional, merece un comentario especial la política de cooperación de Brasil con Africa que le ha permitido tener una presencia política y cultural importante, y abrir mercados para sus exportaciones.

iii) Los estudios realizados sobre el tema 16/ permiten señalar que la cooperación con mayores grados de concesionalidad tenderá a concentrarse en el futuro en: los países de menor desarrollo relativo para atacar problemas de extrema pobreza; y en grandes temas de interés mundial, como la paz, la consolidación de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la innovación tecnológica y la conservación del medio ambiente. En este cuadro, los países de menor desarrollo relativo de la región podrán seguir participando en el mediano plazo en programas tradicionales de cooperación en una concepción y con condiciones relativamente tradicionales.

Para los países de desarrollo intermedio, la cooperación vertical asumirá crecientemente formas paritarias incrementando los componentes no reembolsables. Sin embargo, para este tipo de países todavía en el corto plazo hay posibilidades de trabajar en el desarrollo de proyectos de cooperación con grados de concesionalidad en los grandes temas anotados.

Conviene reiterar, una vez más, que la relación de los países de América Latina con los países desarrollados debería tener en cuenta, obviamente, las complejidades y cambios anotados, pero también señalar con claridad las ofertas concretas de cooperación internacional que ellos puedan hacer a partir de sus propios niveles de desarrollo. Ello es muy importante si se tiene en cuenta, además, que en términos reales no se incrementarán los recursos mundiales de cooperación y que en los próximos años se seguirán incrementando programas y proyectos de cooperación con los países de Europa del Este.

**b) Articulación entre políticas de cooperación y políticas de desarrollo**

Existe la imperiosa necesidad de lograr una mejor articulación de la cooperación con las políticas económicas, comerciales, tecnológicas e industriales. Esta articulación presenta serias deficiencias en las fuentes tradicionales y en los países en desarrollo. Como ejemplos de esta desarticulación pueden mencionarse el caso de España, que no ha podido vincular su cooperación en materia económica con la de carácter científico, y el de Colombia, en que hay una desvinculación profunda entre el manejo del tema de la cooperación y su política exterior.

La práctica y los estudios realizados sobre el tema demuestran que la articulación señalada permitirá hacer más eficiente la cooperación. No obstante, el tema debe encararse con flexibilidad, ya que en la gestión de la cooperación un elemento de la mayor importancia es el aprovechamiento de oportunidades imprevisibles. En este sentido es imprescindible obtener mayor conocimiento sobre el tema a través de la identificación, descripción y sistematización de experiencias exitosas de coordinación de acciones de cooperación y de otras políticas públicas. Sobre el particular, en el plano latinoamericano, deben destacarse las labores de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

---

<sup>16/</sup> Ver al respecto "La Cooperación Internacional en América Latina", de Iván Lavados, Guillermo Ramírez y Mario Weissbluth, publicado en el libro "La Cooperación Internacional y el Desarrollo: balance y perspectivas". BID/CINDA, 1991.

c) **Organización y eficiencia de la Cooperación**

La complejidad del tema y, sobre todo, los cambios producidos en los últimos años ha dado por resultado, en la mayor parte de los países de América Latina, una gran confusión sobre conceptos, propósitos y mecanismos de cooperación internacional. Ello origina diagnósticos erróneos y genera gestiones equivocadas.

La cooperación internacional requiere necesariamente de recursos humanos profesionales que conozcan en profundidad el proceso y dispongan de herramientas conceptuales y analíticas para una gestión eficiente.

Los gestores de cooperación internacional deberían ser verdaderos ejecutivos de los programas y proyectos correspondientes. También es necesario tener presente que la cooperación reembolsable requiere de una verdadera ingeniería financiera, y en sus grandes programas y proyectos, de esquemas y procedimientos de evaluación de especializados.

En diversas oportunidades se ha destacado en forma unánime que en América Latina existen serios déficits en la gerencia de instituciones de cooperación y en la de programas y proyectos específicos. En términos generales, se aprecia que las fuentes de cooperación han ido ganando niveles de profesionalización, lo que complica aún más las negociaciones que deben realizarse.

Las estructuras nacionales de cooperación internacional también muestran, en nuestros países, dificultades y limitaciones importantes no existiendo, salvo las excepciones mencionadas, competencias institucionales claras tanto en la formulación de políticas como en los procedimientos para la aprobación de proyectos y para su implementación. En la mayor parte de los países de la región subsisten contiendas no resueltas entre Ministerios de Hacienda, Cancillerías, Oficinas de Planificación, Consejos de Ciencia y Tecnología e instituciones sectoriales. Tampoco hay una presencia formalizada de empresas y universidades en los procesos de decisión correspondientes.

El cuadro anterior muestra la necesidad de emprender actividades sostenidas de capacitación y diseñar y poner en marcha organismos especializados sobre la materia.