

Cooperación Internacional para el Desarrollo: el sector
privado como agente de desarrollo. El Caso del Fondo
Multilateral de Inversiones en la Argentina.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

María Gabriela Coraggio
Marzo de 2008

Índice

	Página
Introducción	4
Marco Teórico	6
I) Cooperación internacional: cooperación internacional para el desarrollo y cooperación técnica internacional	6
II) La Argentina y la Cooperación Internacional	13
Desarrollo	16
I) El Fondo Multilateral de Inversiones	16
I.1) El Banco Interamericano de Desarrollo	16
I.2) El Fondo Multilateral de Inversiones	20
a) Origen, Misión y Objetivos	20
b) Países miembros	24
c) Operaciones del Fondo: Principios y Financiamiento	24
d) Administración de las operaciones	26
e) Tramitación de proyectos	29
II) EL FOMIN y la Argentina	30
III) Proyecto de Red de Centros de Desarrollo Empresarial	32
a) Antecedentes	32
b) Organismo Ejecutor	33
c) Objetivos	34
d) Beneficiarios	35
e) Costo total del Programa	35
f) Plazos	37
g) Descripción de los Componentes del Proyecto	37
h) Resultados y beneficios esperados	41
i) Ejecución del Proyecto: logros alcanzados	41
j) Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas del Proyecto	48

k) Análisis de los resultados alcanzados por el Programa	51
IV) Programa de Asistencia al Pequeño Productor Rural	55
a) Antecedentes	55
b) Organismo Ejecutor y cobertura regional	57
c) Objetivos	57
d) Beneficiarios	58
e) Costo total del Programa	58
f) Plazos	60
g) Descripción de los Componentes del Programa	60
h) Estructura	62
i) Ejecución del Proyecto: logros alcanzados	62
j) Resultados de la Evaluación de Impacto	65
k) Lecciones Aprendidas	69
l) Análisis de los resultados alcanzados por el Programa	70
V) Conclusiones generales en función de los resultados alcanzados por ambos proyectos	72
Reflexiones Finales	75
Bibliografía de Referencia	81
Anexos	84

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo centra su estudio en las relaciones internacionales de cooperación, particularmente en lo que ha recibido el nombre de "*cooperación internacional para el desarrollo*". Los orígenes de esta última se remontan hacia fines del Siglo XIX, sin embargo recién a partir de la segunda mitad del Siglo XX adquiriría mayor dinamismo como consecuencia del fin de la Segunda Guerra Mundial, el comienzo de la Guerra Fría y la necesidad de contener la expansión del comunismo. La erosión del bipolarismo abrió nuevos horizontes a la cooperación para el desarrollo, enfatizando el papel del multilateralismo, profundizando el contenido del desarrollo y ampliando el espectro de actores involucrados en el proceso. En este marco, aparece el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN o MIF por sus siglas en inglés), fondo creado en el año 1992, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en calidad de instrumento complementario de las acciones llevadas adelante por este último. La originalidad del Fondo reside en que orienta sus recursos hacia el sector privado de los países de América Latina y el Caribe, sin necesidad de garantías gubernamentales, asociándose con él en el desarrollo de las operaciones.

Dentro de la cooperación internacional para el desarrollo se encuadra la cooperación técnica internacional cuya definición puede resumirse como aquellos procesos de transferencia de capacidad científica y tecnológica entre los actores internacionales. Tomando como punto de partida esta conceptualización, enfocaremos el estudio en la cooperación brindada por el Fondo Multilateral de Inversiones. El objetivo del presente trabajo es describir la acción del FOMIN en la Argentina, concentrando el análisis en el impacto alcanzado por la ejecución de dos programas que servirán como casos testigos: a) el Proyecto de Red de Centros de Desarrollo Empresarial, llevado adelante por la Unión Industrial Argentina, dirigido a las pequeñas empresas (período 1996-2003); y b) el

Programa de Asistencia al Pequeño Productor Rural, implementado por la Federación Agraria Argentina, focalizado hacia los pequeños productores rurales (período 1997-2001).

La selección de los proyectos tuvo en cuenta, por un lado, la disponibilidad de información de evaluación de los resultados y, por otro, el grado de éxito y sostenibilidad alcanzado una vez finalizados los recursos de cooperación internacional. Las fuentes utilizadas para el desarrollo de los casos incluyen los denominados "Documentos de Proyecto" tales como los Memorandos de Donantes, los Informes de Progreso en la Ejecución, las Evaluaciones Intermedias y Finales así como aquellos referidos a la Programación del BID para la Argentina para el período 1993-2003.

En la primera sección del trabajo, definiremos qué entendemos por "cooperación internacional", concentrándonos en la naturaleza y evolución del concepto de "cooperación internacional para el desarrollo" y luego en la noción de "cooperación técnica internacional". En la segunda parte, realizaremos una breve descripción de la trayectoria del Banco Interamericano de Desarrollo, fundador del FOMIN. Posteriormente, centraremos la exposición en este último, revisando su origen, la misión y los objetivos establecidos en su Convenio Constitutivo, los principios que guían sus operaciones y las facilidades a través de las que canaliza sus recursos de cooperación. A continuación repasaremos la trayectoria del Fondo en la Argentina para adentrarnos de lleno en la descripción y en el análisis de los casos seleccionados. En el último apartado, a partir de las conclusiones particulares de cada proyecto en función de los resultados alcanzados, expondremos las reflexiones finales del presente trabajo referidas a la efectividad del Fondo para propiciar el desarrollo del sector privado en el país.

I) Cooperación internacional: cooperación internacional para el desarrollo y cooperación técnica internacional.

a) Cooperación internacional para el desarrollo.

El concepto de "cooperación internacional" comprende a todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por éstos y organizaciones internacionales, cualquiera sea su ámbito y objetivo¹. Profundizando esta definición y retomando la sistematización hecha por K. Holsti, podríamos decir que las condiciones que propician el establecimiento de las relaciones de cooperación son: la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarios entre las partes; la distribución equitativa de los costos, riesgos y beneficios entre las partes; y finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y de confianza mutua². Para distinguir los distintos tipos de cooperación internacional podríamos utilizar tres criterios: en primer lugar, los objetivos que dan cuenta de las áreas o materias que son objeto de cooperación. En segundo, el grado de formalización de la cooperación, que va desde formas altamente formalizadas, mediante un mecanismo jurídico formal (tratados y/o organizaciones internacionales), y otras de carácter informal, basadas únicamente en acuerdos políticos. Finalmente el tercer criterio analiza el número de actores involucrados, diferenciando entre cooperación bilateral (establecida entre dos estados) y cooperación multilateral (habitualmente en el marco de una organización internacional).

¹ Al respecto, Robert O. Keohane sostiene que "*La cooperación requiere que las acciones de individuos u organizaciones –que no se hallaban en armonía preexistente- se adecuen mutuamente por medio de un proceso de negociación, al que generalmente se designa coordinación de políticas*".

² Barbé, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1995. Página 215.

Tanto los organismos internacionales como los países donantes de cooperación fijan sus prioridades para el desarrollo de las actividades de cooperación de acuerdo con los ejes dominantes de interés mundial. Las esferas sobre las que se accionan son, entre otras, las siguientes: política, económica (comercial, financiera, arancelaria, empresarial), jurídica, defensa y seguridad, cultura, etcétera. Dentro de este marco, se inserta lo que se denomina **cooperación internacional para el desarrollo**, cuyo objetivo "consiste en reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida en forma cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados"³.

Al respecto, académicos como César Montúfar⁴, proponen analizar la asistencia internacional para el desarrollo (AID)⁵ como un elemento del nuevo orden internacional que se configuró luego de la Segunda Guerra Mundial y una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los países receptores en dicho período. La singularidad del planteo desarrollado por este autor reside en la consideración de la función de **la AID como fuerza integradora y estabilizadora del sistema internacional**. En este sentido sostiene que "(...) El punto nodal consiste en entender que la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos del sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o modernización de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados (...) "⁶.

³ Paradiso, José. *Cooperación para el desarrollo. Largos caminos, cortos recorridos*. Buenos Aires: USAL, (2001?).

⁴ César Montúfar es Director del Centro Andino de Estudios Internacionales, CAEI, y Director del Área de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

⁵ A los fines de la exposición del pensamiento del autor, consideraremos el concepto de "asistencia internacional para el desarrollo" como equivalente al de "cooperación internacional para el desarrollo".

⁶ Montúfar, César. *Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo*. En: *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contra hegemonía, perspectivas*.

El análisis de este autor, al igual que el desarrollado en este trabajo, trasciende el debate sobre si los flujos de asistencia constituyen o no un esfuerzo geopolítico o imperialista de los países mejor posicionados en el sistema internacional por expandir su influencia. El eje central de su estudio pone el acento en el reconocimiento de que la cooperación internacional ha logrado institucionalizar intercambios permanentes, normados y reglados, entre países donantes y receptores del sistema internacional. Para profundizar este razonamiento, el autor propone analizar la interrelación de tres elementos:

- a) los intereses de los donantes en los intercambios de la asistencia internacional (*variable intereses*);
- b) la dinámica organizacional de las instituciones -bilaterales y multilaterales- encargadas de canalizar los flujos de la AID (*variable organizacional*); y
- c) las orientaciones y cambios de las teorías de desarrollo (*variable epistemológica*).

A partir de este esquema, Montúfar identifica dos grandes paradigmas de la AID, desde el punto de vista epistemológico, para el período 1950-2000: el primero, dominante entre 1950-1970, referido a la formación y acumulación de capital físico, y el segundo, imperante desde 1970 en adelante, basado en el desarrollo humano sustentable. El primero, desde el punto de vista de la variable de los intereses de los donantes, apuntó a lograr la estabilidad monetaria internacional y el control de la expansión comunista. Con relación al marco organizacional, se erigió sobre estructuras Estado-céntricas, canalizando los flujos de la asistencia internacional vía transferencias bilaterales que se cristalizaban en programas de fortalecimiento de la gestión centralizada del aparato estatal de los países receptores.

El segundo paradigma (1970 – presente) se consolidó en tres etapas: a) 1973-1982, período en que predominó el enfoque de las necesidades básicas, el énfasis en la pobreza y el desarrollo rural; b) 1982-1988, período de la crisis de la deuda en que la asistencia internacional fue condicionada a la aplicación de políticas de ajuste y estabilización económica por parte de los países receptores; c) 1988-en adelante: período en que los procesos de liberalización económica, inversión en capital humano, políticas de desarrollo sustentable, promoción de derechos humanos, etcétera, se integraron en un solo modelo de intervención estatal, descentralizado y participativo, dirigido a ampliar el ámbito de elección a todos los sujetos del desarrollo.

Desde la óptica de los intereses, la segunda fase de la AID busca responder a los retos de la interdependencia y la globalización. Con relación al plano organizacional, se observa que a partir de los últimos años de la década del setenta, adquirieron importancia los fondos provenientes de las organizaciones multilaterales de crédito, cuyos esquemas de financiamiento incorporaban la participación de los beneficiarios y otros actores del sector privado, como las ONGs, en la ejecución de los programas de desarrollo. En otros términos, la variable organizacional registró el paso de un modelo Estado-céntrico a otro en el que las estructuras estatales promoverían una relación interactiva con los actores privados.

La incorporación de nuevos actores en el proceso complejizó y profundizó la definición de desarrollo, forzando sus límites más allá de la esfera económica. Al respecto, Pablo Guaino y Miguel Santibáñez sostienen que "(...) el reduccionismo económico comienza a ser cuestionado, y se demuestra que aunque algunos países crecen económicamente, no necesariamente se resuelven aspectos que tienen relación con la pobreza, el desarrollo social y el

empleo (...)”⁷. Es así como se observa que, en respuesta a las nuevas necesidades y demandas, los bancos regionales adoptan la estrategia de “Desarrollo Humano Sustentable”, promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este último comienza su Informe sobre Desarrollo Humano del año 1996 afirmando que ***“El fin es el desarrollo humano; el crecimiento económico es un medio”***⁸.

Vale la pena detenernos en la relación que ha de establecerse entre el desarrollo humano y el crecimiento económico. Ambos deben avanzar conjuntamente, a través de fuertes vínculos, y los factores más importantes que determinan la forma en que el crecimiento contribuye al desarrollo humano son los siguientes:

- Equidad: cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyen el PNB y las oportunidades económicas, tanto más probable será un mejoramiento del bienestar humano.
- Oportunidades de empleo: el crecimiento económico se concreta en la vida de la gente cuando se le ofrece trabajo productivo y bien remunerado.
- Acceso a bienes de producción: las oportunidades económicas de muchas personas se ven obstaculizadas por la falta de acceso a los bienes de producción, en particular la tierra, la infraestructura física y el crédito financiero. El Estado debe intervenir para nivelar el terreno de juego.
- Gasto social: los gobiernos y las comunidades deben destinar gran parte del ingreso público hacia la prestación de servicios sociales básicos para todos.

⁷ Guaino, Pablo; Santibáñez Miguel. *Desarrollo, algunos debates actuales*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Disponible en Web: <http://www.alop.org.cr>. Página 2.

⁸ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa, 1996. Sinopsis. Página 1.

- Igualdad de género: al brindar a la mujer mejores oportunidades y mejor acceso a la enseñanza, las guarderías infantiles, el crédito y el empleo se contribuye a su desarrollo humano así como al de otros miembros de la familia y al crecimiento económico.
- Políticas de población: la educación, la salud reproductiva y la supervivencia de la infancia contribuyen a reducir la fecundidad, creando condiciones para un crecimiento más lento de la población y un menor costo a largo plazo de la educación y la salud.
- Buen gobierno: quienes detentan el poder asignan gran prioridad a las necesidades de toda la población y la gente participa de la toma de decisiones.
- Una sociedad civil activa: las organizaciones gubernamentales y los grupos de la comunidad complementan los servicios gubernamentales haciéndolos llegar a la población meta y además movilizan a la opinión pública y a la acción de la comunidad para ayudar a determinar las prioridades de desarrollo humano.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

En términos generales, estos elementos ponen el acento en la estructura y en la calidad del crecimiento económico a fin de asegurar que esté orientado al apoyo del desarrollo humano, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la garantía de la sustentabilidad.

“Así pues, nos encaminamos hacia una teoría del desarrollo más integral (económica, social, cultural y política) que vincule el crecimiento económico, el desarrollo social y la democracia política y económica”⁹.

⁹ Emmerij, Louis. Teoría y Práctica del desarrollo: ensayo introductorio y conclusiones de política. En: *El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*. Washington D.C.: BID, 1998. Página 37.