

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo

6

Vivian Cabrera Pérez

Daniel Cubas Ortega

Marcelo Lages Murta

Sergio Ismael Vázquez Meneley

ENSAYOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 6

COIBA

Mayo 2014

Vivian Cabrera Pérez

vivian.cabrera@coopera.ohc.cu

Daniel Cubas Ortega

eldanicello@gmail.com

Marcelo Lages Murta

mlmurta@gmail.com

Sergio Vázquez Meneley

sergio.vazquez18@gmail.com

El presente texto forma parte de la selección de mejores trabajos de fin de master de la promoción 2012/13 del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID) de la Universidad de Cantabria.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander, SPAIN

Editores de la colección *Ensayos de Cooperación Internacional para el Desarrollo*: María Rodríguez García y Alexandra Gutiérrez Cruz

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de los autores/as.

ISBN: 978-84-697-0569-8

ÍNDICE

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Cuba: un estudio de caso

Vivian Cabrera Pérez

1. Introducción.....	7
2. Cooperación internacional, desarrollo local y centros históricos en el contexto internacional.....	9
2.1. La cooperación internacional para el desarrollo: orígenes y definiciones.....	9
2.2. Políticas y procedimientos de la cooperación internacional en Cuba1.....	12
2.3. Desarrollo local en América Latina.....	16
2.4. Desarrollo local en Cuba.....	17
2.5. Centros históricos: conceptualizaciones generales.....	18
2.6. Funcionamiento de los centros históricos en Cuba.....	19
3. Programa de desarrollo en el Centro Histórico de la Ciudad de la Habana.....	20
3.1. Centro Histórico de la Habana y Oficina del Historiador de Ciudad de La Habana.....	20
3.2. Dirección de Cooperación Internacional de La Oficina del Historiador de La Habana.....	27
3.3. Cooperación Internacional y Estrategia de Desarrollo Territorial en el Centro Histórico de Habana.....	30
4. Valoración y perspectivas de la Cooperación Internacional en el Centro Histórico de La Habana.....	33
4.1. Metodología utilizada en las entrevistas realizadas.....	33
4.2. Valoración de las líneas de cooperación para el contexto local.....	34
5. Conclusiones.....	42
6. Bibliografía.....	42

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica

Daniel Cubas Ortega

1. Introducción	46
2. Bancarización y desarrollo.....	47
2.1. Dificultades de los pobres para abrir una cuenta bancaria.....	48
2.2. Instrumentos para facilitar la apertura de una cuenta bancaria.....	49
2.2.1. Programas de transferencia condicionadas (PDTC).....	50

2.2.2. La Banca Móvil.....	50
2.2.3. Otros.....	51
3. Las Instituciones de Microfinanzas (IMF) como solución a la bancarización de los pobres.....	51
3.1.Dificultades de las personas pobres para obtener un préstamo.....	52
3.2.Características de los microcréditos y cifras de las IMF en LAC.....	54
3.3.Limitaciones de los microcréditos	56
3.4.Causas de los elevados costes de las IMF.....	57
4. La incorporación de la banca tradicional a la microfinanciación como solución para mejorar la bancarización de los pobres.....	59
4.1.Ventajas para un banco de su incorporación a la microfinanciación.....	60
4.2.Inconvenientes y soluciones para la entrada de la banca tradicional en la microfinanciación	61
4.3.Ventajas para el desarrollo de la incorporación de la banca tradicional a la microfinanciación	64
5. Políticas públicas que ayuden a que la microfinanciación aumente el desarrollo...66	
5.1.Factores individuales que afectan al tipo de interés: la garantía y el destino de la operación como elementos a poyar externamente	66
5.2.Apoyo público como refuerzo de las garantías: las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	68
5.3.Apoyo público para la financiación de inversiones no para operaciones que favorezcan el consumo.....	69
6. Análisis cuantitativo del efecto que las distintas medidas planteadas tendría en la reducción de los costes de bancarización para las personas pobres en América Latina.....	69
7. Conclusiones	74
8. Bibliografía	75

Convergencias entre la cooperación internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Marcelo Lages Murta

1. Introducción.....	81
2. La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).....	83
3. La cooperación española en los países de la CPLP.....	86
4. La cooperación brasileña en los países de la CPLP.....	92
5. La cooperación triangular y las convergencias de Brasil y España en los	

países de la CPLP.....	102
6. Conclusiones	105
7. Bibliografía.....	106

Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011: acción prioritaria de la política exterior mexicana

Sergio Vázquez Meneley

1. Introducción.....	111
2. El papel de la cooperación al desarrollo entre México y Centroamérica, revisión de décadas previas.....	111
2.1. El rol de México como donante internacional.....	111
2.2. México y Centroamérica, del acercamiento comercial a la cooperación.....	114
2.3. El Diálogo y la cooperación al desarrollo a través del Mecanismo Tuxtla...	117
3. Del Plan Puebla Panamá (PPP), la cooperación mexicana hacia Centroamérica 2001-2011.....	120
3.1. Nuevo instrumento, poca definición : el surgimiento del Plan Puebla-Panamá.....	121
3.1.1. Altas expectativas, poco resultados: el declive del PPP.....	124
3.2. Nuevo impulso a la cooperación regional a través del Proyecto Mesoamérica.....	127
3.3. Entre el pragmatismo y el rezago: la evolución de las instituciones mexicanas de CID.....	133
4. Ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID hacia Centroamérica 2001-2011.....	136
4.1. Análisis de la política.....	136
4.2. Análisis de la trayectoria institucional.....	144
5. Conclusiones.....	146
6. Bibliografía.....	151

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Cuba: un estudio de caso

International Cooperation for Development in Cuba: a case study

Vivian Cabrera Pérez

Resumen: En el Centro Histórico de La Habana viene desarrollándose desde hace veinte años, gestionado por la Oficina del Historiador de Ciudad de La Habana (OHCH), un proceso de desarrollo local que demuestra la posibilidad de, con un enfoque integral llevar adelante el desarrollo humano sostenible de una de las áreas más complejas de la ciudad

En el presente trabajo se analiza la articulación de la cooperación internacional con procesos de desarrollo local que ya están funcionando en el territorio y se evidencia cómo, a pesar de ser la cooperación internacional sumamente fragmentada, ha sido y es un elemento que al integrarse armónicamente al plan de desarrollo integral de la Oficina del Historiador de la Ciudad contribuye al bienestar de la población.

Palabras clave: cooperación internacional, desarrollo local, Centro Histórico de La Habana, territorio, Oficina del Historiador de La Habana.

Abstract: In the historical center of Havana, it has been developing for twenty years, managed by the Office of the Historian of the City (OHCH), a local development process demonstrating the possibility, with an integral approach, to foster a sustainable human development in one of the more complex areas of the city

In this paper, we analyze the articulation of international cooperation with the local development processes already operating in the territory, and highlight how, despite being extremely fragmented, international cooperation has been and continues being an element that, integrated harmoniously to the comprehensive development plan of the Office of the Historian of the City, contributes to the welfare of the population.

Key words: international cooperation, local development, Historical Center of Havana, territory, Historian's Office of Havana.

1. Introducción

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el significado de “cooperación” aparece como proveniente del latín *cooperari*, y se entiende como “la acción de obrar conjuntamente con otras personas para un mismo fin”. Remite además a otra palabra, que se utiliza muy frecuentemente “colaboración”, esta última también proviene del latín *collaborare* (trabajar) y se acepta como “trabajar con otras personas”.

El reto está en comprender la cooperación para el desarrollo no como una simple transferencia de fondos sino como un recíproco ejercicio de identificación de potencialidades y prioridades, un mutuo proceso de enriquecimiento para ambos, cooperantes y beneficiarios, con un sentido de igualdad, colaboración mutua, responsabilidad, solidaridad, equidad y sostenibilidad, enfocadas fundamentalmente en alcanzar el desarrollo de las capacidades locales y humanas.

En este sentido, la cooperación internacional que Cuba brinda hacia al exterior es una muestra de colaboración y compromiso con los países en desarrollo, brindando capital humano calificado. Desde 1960 hasta la actualidad el gobierno de Cuba ha desarrollado innumerables programas regionales en el campo de la salud, la educación, la cultura, el deporte, entre otras acciones puntuales.

En el caso de la cooperación que Cuba recibe las acciones siempre son negociadas y dirigidas a los sectores que el gobierno cubano establece, bajo unos principios y unas condiciones previamente acordadas.

En el contexto actual de la economía cubana, la dirección del país ha priorizado dentro de los lineamientos económicos del VI Congreso del Partido, acciones encaminadas al fomento del desarrollo local, que evidencia la necesaria descentralización y autonomía de los territorios para lograr su sostenibilidad económica y social¹. En este sentido, es indiscutible la necesidad de conservar y restaurar los Centros Históricos del país, en pro de salvaguardar esos valores culturales asociados a su desarrollo y expresados en el urbanismo, en la arquitectura y en su actividad socioeconómica, otorgando vital importancia a la presencia de población residente.

La Habana Vieja es uno de los quince municipios que conforman la provincia de Ciudad de La Habana, constituyendo el área más antigua de la provincia, y a su vez la segunda de menor extensión territorial con 4.32 km², una población de 96.479 habitantes y una densidad poblacional de 22.333 hab./km². Su territorio está dividido en 7 Consejos Populares o barrios y 5 de estos conforman su Centro Histórico declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1982, por su patrimonio histórico y arquitectónico.

En el Centro Histórico de La Habana viene desarrollándose desde hace veinte años, gestionado por la Oficina del Historiador de Ciudad de La Habana (OHCH), un proceso de desarrollo local que demuestra la posibilidad de, con un enfoque integral llevar adelante el desarrollo humano sostenible de una de las áreas más complejas de la ciudad. La cooperación internacional no ha quedado exenta de ello pues ha contribuido en buena medida al proceso de revitalización integral del territorio, teniendo como principal agente al individuo.

¹ Disponible en: www.granma.cubaweb.cu

La labor de la OHCH, que funge como un ministerio, ha devenido progresivamente en revitalizadora no sólo desde el punto de vista físico o histórico-patrimonial del territorio, sino de manera integral, tomando en cuenta también el tema cultural, social, económico y medioambiental.

Desde el año 1994 la OHCH ha recibido un gran reconocimiento de la comunidad internacional, expresado en un incremento sustancial de la Cooperación Internacional. Por ello, en febrero del año 2002 se crea un equipo propio de la Oficina del Historiador para coordinar todas las iniciativas de cualquier modalidad de cooperación internacional presentes o interesadas en el Centro Histórico.

Problema de investigación

¿Es la cooperación internacional un elemento dinamizador en el desarrollo integral del Centro Histórico?

El objeto de investigación en consonancia será la interacción entre la cooperación internacional y el proceso de desarrollo local, dentro del Centro Histórico de La Habana.

La investigación se desarrollará por métodos teóricos y empíricos, aplicándose para ello análisis tanto cualitativos como cuantitativos. Del nivel teórico estudio de la bibliografía y del nivel empírico, la entrevista estructurada a expertos que trabajan la cooperación internacional en el Centro Histórico, como método para visualizar el sentido de apropiación que poseen con la cooperación para el desarrollo del territorio.

En el presente trabajo se analiza la articulación de la cooperación internacional con procesos de desarrollo local que ya están funcionando en el territorio; se valora lo que significa como potencialidad que exista una planificación local propia a partir de la cual se genere el marco de coordinación e identificación de las prioridades presentadas a la cooperación; y se discute el papel de la cooperación como oportunidad e incentivo para el surgimiento de potencialidades locales coherentes con las estrategias nacionales.

El objetivo de la investigación consiste en valorar el papel de la cooperación internacional en el desarrollo del Centro Histórico de la Ciudad desde su evolución y perspectiva actual.

En relación con el objetivo general es necesario acometer los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar las tendencias sobre la cooperación internacional y su papel en el desarrollo.
- Comprobar que la cooperación internacional está en correspondencia con el plan de desarrollo del Centro Histórico de La Habana.
- Mostrar el impacto positivo de la cooperación internacional en las dimensiones económica, cultural y social del desarrollo del territorio.
- Identificar las líneas principales que deben guiar la cooperación internacional en el marco de las nuevas directivas económicas del país para el desarrollo local del Centro Histórico de la Habana.

Ideas a defender:

- La cooperación al desarrollo resulta una importante palanca para el desarrollo integral del Centro Histórico de La Habana.
- La cooperación al desarrollo en el Centro Histórico, a pesar de ser sumamente fragmentada, ha sido y es un elemento que al integrarse armónicamente al plan de desarrollo integral de la Oficina del Historiador de la Ciudad contribuye al bienestar de la población.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. En el capítulo 1 se tratan terminologías y conceptos sobre cooperación internacional, desarrollo local y el funcionamiento de los Centros Históricos a nivel internacional. Además, se muestra el trabajo desarrollado en Cuba.

El capítulo 2 aborda el funcionamiento específico del Centro Histórico de La Habana y el poder de actuación de la OHCH para lograr un desarrollo integral del territorio donde se articula armónicamente la cooperación internacional. Por otra parte, se demuestra mediante un ejemplo concreto, como a pesar de tener una cooperación fragmentada se contribuye a mejorar la calidad de vida de la población.

Por último, un capítulo 3 donde se aprecia el sentido de apropiación de especialistas que trabajan la cooperación en Cuba y se valoran nuevas líneas de cooperación para el contexto actual, mostrándose un ejemplo de un emprendimiento económico con mira social.

2. Cooperación internacional, desarrollo local y centros históricos en el contexto internacional

2.1 La cooperación internacional para el desarrollo: orígenes y definiciones

La cooperación internacional al desarrollo es una herramienta de la política exterior de un país que cubre la estrategia de desarrollo, y se implementa a través de tres instrumentos: diálogo político, acuerdos comerciales y ayuda oficial al desarrollo (AOD), (Domínguez, 2012).

El término cooperación al desarrollo surge después de la II Guerra Mundial como consecuencia de una apertura de procesos innovadores a nivel político, social y económico que generan cambios en el panorama internacional y se inicia un sentido de preocupación por el desarrollo de los países.

En 1945 se celebró la primera conferencia de las Naciones Unidas (NNUU) en San Francisco y ese mismo año las 51 naciones participantes firman la Carta de las NNUU y la organización comienza a operar. En los años siguientes se crearon las primeras agencias especializadas tales como Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (1945), entre otras, (Tassara, 2010). La creación de las NNUU se realizó con la intención de facilitar la cooperación entre los países en diversos temas de interés.

En 1960 se crea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo (CAD) que hace parte de la misma

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

organización y persigue el diseño de las directrices de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países que la componen. A principios de los 60 se establecieron las primeras agencias y ministerios de cooperación internacional al desarrollo.

Por otra parte, se crea el Movimiento de Países No Alineados² con miras a luchar contra el imperialismo en todas sus formas fortaleciendo la capacidad de actuación de los países emergentes que reivindicaban con fuerza un mayor protagonismo en las relaciones internacionales y el desarrollo económico. Es en esta etapa donde nace y toma auge la cooperación entre los países del Sur

En la década del 70 la cooperación internacional es altamente criticada debido al paradigma neoliberal que planteaba que la cooperación internacional interfería con el libre mercado y derrochaba recursos en actividades poco efectivas, como salud, educación y otras políticas sociales.

En los 90 se revoluciona los paradigmas de la cooperación internacional a partir de la formulación del enfoque de desarrollo humano. El trabajo de Amartya Sen sienta las bases conceptuales para pasar de la visión del desarrollo vinculado a los ingresos a considerar el desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades y libertades humanas para que las personas puedan vivir una vida plena y saludable, tengan acceso a la educación y a un nivel de vida digno, participen en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas. A partir de 1990, se comienza a utilizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH)³ por país, elaborado por el economista pakistaní Dr. Mahbubul Haq. En esta etapa además se consolida el término de cooperación descentralizada⁴.

Al terminar la década de los 90, dada la ineficacia macroeconómica que estaba presentando la ayuda, existe un consenso sobre la necesidad de revisar los esquemas de la cooperación al desarrollo y se desata un debate sobre su pertinencia. Es en el 2000 cuando, a iniciativa de NNUU, surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que constituyó los actuales principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y prioridades de los donantes internacionales. Los fondos de la ayuda se dirigen hacia un objetivo común: la reducción de la pobreza. Por ende hay una redirección de los fondos hacia los países más desfavorecidos.

En la actualidad, con los cambios recientes en la economía mundial, la cooperación internacional para el desarrollo ha sufrido una triple crisis de identidad: de actores, instrumentos y agenda, que manifiestan un nuevo orden en la cooperación internacional a favor de la Cooperación Sur-Sur⁵:

La AOD según la denominación que ofrece el CAD se entiende como la *transferencia de recursos de origen público que los países del CAD deben destinar a la promoción*

² En el Movimiento de Países No Alineados se encuentran países africanos, latinoamericanos, asiáticos, y algunos de Europa. De América Latina, Cuba fue el único país participante en calidad de miembro desde los inicios.

³ El IDH se basa en tres parámetros: salud, educación e ingresos económicos medidos por el Producto Interno Bruto (PIB) per-cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA).

⁴ La Comisión Europea la define como un nuevo enfoque que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local. Este tipo de cooperación en el sistema CAD se registra dentro de la modalidad bilateral. A pesar de ello se hace la distinción pues en los registros de la cooperación que se lleva en Cuba se registra como una modalidad independiente de la bilateral.

⁵ Para mayor información véase: <http://www.aecpa.es/>

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

del desarrollo y el bienestar de los países receptores de la lista CAD⁶ (denominados países en vías de desarrollo), con una concesionalidad mínima del 25%.

En la XXXIV sesión de la Asamblea General de la ONU (1980) los países pertenecientes al sistema CAD acordaron destinar el 0.7% del producto nacional bruto de sus países como AOD. No obstante a ello, solo cinco países han alcanzado esa meta; Dinamarca, Países Bajos, Luxemburgo, Noruega y Suecia. El resto de los países desarrollados han mantenido su AOD en alrededor del 0.3 %.

En las últimas dos décadas la AOD se ha convertido en un flujo financiero internacional complementario de la Inversión Extranjera Directa (IED), los ingresos por remesas y el crédito del mercado internacional de capitales.

Según el CAD las modalidades de AOD son:

- Bilateral: El gobierno del país donante decide a qué país entregar los recursos y a través de qué instrumentos se gestionan.
- Multilateral: El gobierno del país donante transfiere recursos, en forma de cuotas y contribuciones, a instituciones financieras internacionales (FMI, BM y bancos regionales de desarrollo) y no financieras (NNUU, Comisión Europea), que serán asignados acorde a la institución que recibe.
- Multi-bilateral: El gobierno del país donante condiciona su ayuda a la financiación de determinados proyectos o programas en países o sectores concretos.

Sin embargo, en la cooperación internacional al desarrollo, al tener un mayor espectro de actuación también se identifican otras modalidades como son:

- Cooperación Sur-Sur: actuación entre dos países del Sur.
- Cooperación Triangular: asociación de actores de tres países. Esta modalidad sirve para articular dos sistemas, la tradicional cooperación del CAD plasmada anteriormente y la Cooperación Sur-Sur⁷.
- Cooperación Descentralizada, anteriormente explicada.
- Cooperación del Sector Privado: apoyo que no se clasifica como AOD al no provenir del sector público. Este tipo de cooperación toma fuerza a partir de la crisis financiero económica internacional de los donantes tradicionales miembros del CAD de la OCDE (Posición reflejada en Busán, 2012).

En la actualidad se ha demostrado una amplia descoordinación entre los donantes y la tendencia ha sido hacia la fragmentación de la AOD teniendo gran número de países receptores y multitud de organismos de intermediación que multiplican los costes de transacción. Aunque, a través del tiempo se ha evidenciado que la eficacia de la AOD depende de la calidad de las instituciones de los países receptores, y como bien expresa Paul Collier (2007), los países que necesitan más la AOD son también los países en los que probablemente la ayuda no se use bien debido a la baja calidad institucional que poseen.

⁶ La lista del CAD incluye a todos los países de bajos ingresos y de renta media según la clasificación del Banco Mundial. Sólo quedan excluidos los países de renta media que pertenecen a la Unión Europea.

⁷ La Cooperación Triangular tiene múltiples variantes. Disponible en: [//segib.org/documentos](http://segib.org/documentos)

2.2 Políticas y procedimientos de la cooperación internacional en Cuba

La cooperación internacional en Cuba es orientada, compatibilizada y controlada por el Ministerio para el Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, que controla la política exterior del país.

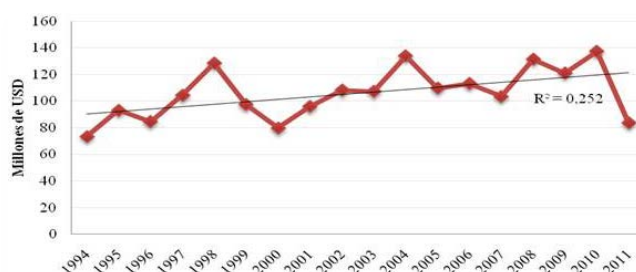
La cooperación se rige por la Resolución No.50/2008, emitida por el MINCEX, que aprueba las normas para la Colaboración Económica que Cuba recibe. En dicha resolución se definen los proyectos de colaboración como acciones articuladas, encaminadas a la realización de uno o varios objetivos, en un período de tiempo determinado, en correspondencia con las prioridades del desarrollo económico y social del país en las esferas de: salud, educación, agropecuaria, medioambiente, cultura, entre otras, definidas por el Gobierno de la República de Cuba. Pueden ser asistenciales (dirigidos a la entrega de suministros de distinta naturaleza, tales como alimentos, medicamentos y material gastable) o de desarrollo (aquellos que generan un impacto económico, social, científico, sostenible en el tiempo, en pro del desarrollo de los territorios, entidades y la población en general)

El gráfico 1 muestra el comportamiento de la AOD desde 1994 hasta el 2011, visualizándose claramente una disminución sustancial del aporte externo en el último año. Uno de los factores a tener en cuenta en el decrecimiento es la crisis financiera internacional que ha provocado una importante disminución en los montos de la ayuda, donde el principal país que a través de los años se ha mantenido trabajando con Cuba ha sido España, uno de los más afectados por la crisis actual, que acumulará un recorte en la AOD en 2013 del 73% respecto a 2011. Además, en el 2011 se celebró el Foro de Discusión al más alto nivel sobre la eficacia de la Ayuda donde, al disminuir considerablemente los montos de ayuda y por ende reducirse considerablemente la lista de países receptores de ayuda, se plantea redirigir los esfuerzos hacia los países huérfanos y en el caso de los países de renta media alta se incentiva el fomento a los bienes públicos globales⁸.

Sin embargo, Cuba a pesar de estar clasificado como un país de renta media alta, continúa en los nuevos planes directores de las diferentes agencias de cooperación como país estratégico a ser apoyado en los próximos 4 años, bajo el argumento de avances democráticos y respeto de los DDHH.

Gráfico 1. Evolución de los desembolsos netos de AOD recibidos por Cuba.

Millones USD – Precios constantes 2011 (1994-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/>

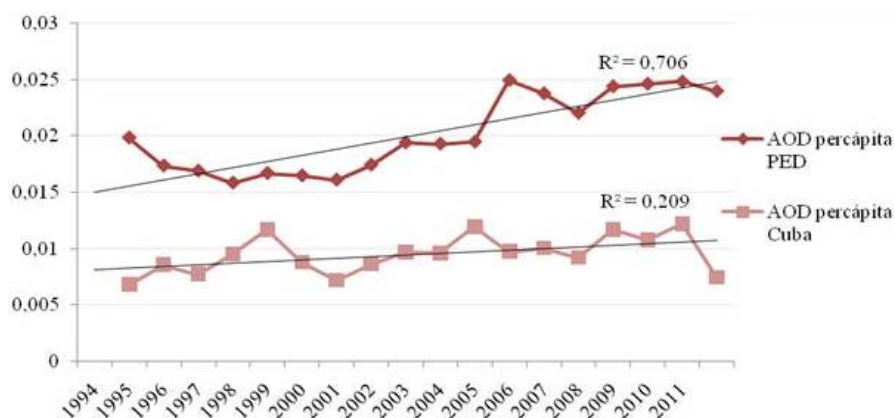
⁸ Disponible en: <http://www.cso-effectiveness.org/>

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

En cuanto a la evolución de la AOD per cápita de Cuba (1994-2011) con relación a la evolución total de la AOD per cápita de los Países en Vías de Desarrollo (PED) se muestran diferencias significativas en la recepción de la ayuda (Gráfico 2). En el caso de Cuba se manifiesta una tendencia lineal con imperceptible crecimiento, no siendo así en el caso de la media de los PED que presenta una tendencia lineal creciente, aunque se muestra un descenso en el último año.

Cuba es un país con altos índices de Desarrollo Humano clasificado de renta media alta por lo que nunca ha sido un país a priorizar por la cooperación internacional. No obstante, el comportamiento de la ayuda a pesar de presentar cierto grado de volatilidad ha tenido una tasa de crecimiento acumulado positivo por valor de 0,748⁹ aunque evidentemente sus montos generales han sido pequeños en relación con la media de los países en desarrollo. Es válido destacar que la cooperación en Cuba, a pesar de que las cifras sugieren una importancia de la AOD relativamente menor, debe atenderse a su impacto en las acciones que realiza acorde a la estrategia país. En este caso, la cooperación internacional no se debe medir tanto en términos cuantitativos como cualitativos, cómo pequeños montos pueden generar desarrollo.

Gráfico 2. Evolución de la AOD per cápita de Cuba y de los países en desarrollo.
Millones USD - precios constantes 2011 (1994-2011)



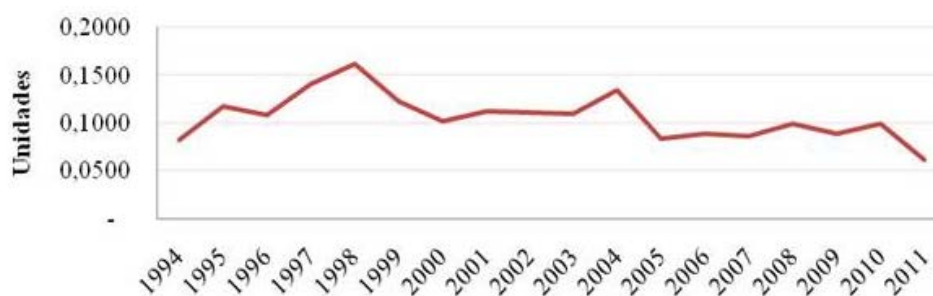
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/>

Al evaluar las cuotas de participación de Cuba en el total de la AOD desde 1994, se puede observar que entre el período 1999-2000 y en el año 2005 hubo un descenso significativo debido principalmente, a la modificación de la cobertura geográfica de los ODM, donde se re-direcciona la ayuda hacia los países con menores niveles de ingreso ubicados en África Subsahariana y Sudeste Asiático. Por su parte, Cuba presentó un comportamiento similar al resto de los países de América Latina que registraron, en los últimos años, menores niveles de ayuda externa. La participación de Cuba en la AOD global desde 1994 hasta 2011 presenta un promedio de 0,10%, con un comportamiento sumamente volátil que trae consigo una gran incertidumbre en las decisiones de inversión que se puedan financiar con AOD, entre otros múltiples efectos.

⁹Cálculo realizado en precios constantes a partir de la expresión $[(AOD_t/AOD_{t_0})^{1/(t-t_0)}-1]*100$ donde t es el año final y t₀ año inicial.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Gráfico 3. Cuota de participación de Cuba con relación a la AOD total de los países en desarrollo (1994-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/>

En el caso cubano en el documento rector de la cooperación internacional existen unos principios claros que rigen la colaboración como son:

- o No aceptar condicionamiento de tipo económico, político o social que conlleve una injerencia en los asuntos internos o contra los principios de la Revolución.
- o Estar dirigida, fundamentalmente, a las prioridades establecidas por el gobierno y en ningún caso favorecer sectores de la población por razones étnicas, religiosas o de nacionalidad.
- o No permitir la creación de sistemas de servicios sociales o de distribución de los recursos recibidos por la vía de la Colaboración Económica, paralelos a los establecidos por el estado cubano.
- o Todo el personal local que se requiera para la ejecución de un proyecto de colaboración, es garantizado por la contraparte cubana, en función de las obligaciones previstas para la ejecución del proyecto y ésta asume el pago de salarios, honorarios y viáticos en moneda nacional.
- o Las contrapartes cubanas tienen que garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de recursos humanos, materiales y financieros durante la ejecución del proyecto y sus sostenibilidad después que cese el financiamiento externo.
- o Los recursos de la colaboración económica destinados a los proyectos están en función, únicamente de cumplimentar los objetivos para los cuales se aprueba el proyecto.
- o Las entidades cubanas, las organizaciones de masas y sociales, asociaciones, fundaciones y sociedades civiles, legalmente constituidas, sólo podrán desarrollar proyectos de colaboración en correspondencia con su objeto social o actividad fundamental para la cual están autorizadas.

Dichos principios permiten encauzar la cooperación a beneficio propio y no a intereses de los donantes que tienden a imponer su estrategia de desarrollo en los países receptores (Alberdi, 2006). De ahí la importancia, como bien planteaba Collier (2007) de contar con un institucionalismo fuerte para hacer eficaz la ayuda.

Gráfico 4. Fuentes de Colaboración Económica



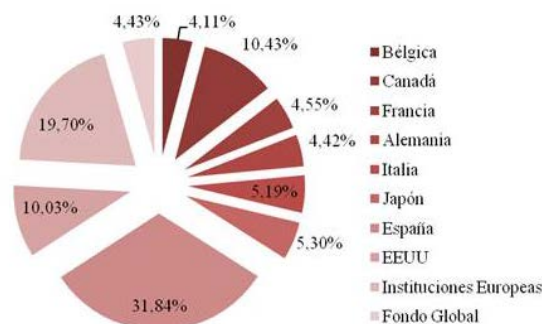
Fuente: Datos obtenidos en la Resolución 15/2006 del MINCEX

El gráfico anterior se realizó de manera entrelazada para evidenciar la flexibilidad de actuación de los actores de la cooperación, donde pueden estar trabajando simultáneamente en proyectos con iguales objetivos y así concentrarse las fuerzas de diversos agentes en intereses comunes de un territorio.

Actualmente en el país se priorizan diversas áreas de desarrollo relativas a: seguridad alimentaria, educación, salud, medio ambiente, proyectos comunitarios; con especial prioridad hacia las provincias de Holguín, Las Tunas, Granma, Guantánamo y Santiago de Cuba. Según fuentes oficiales del CAD (Gráfico 5) el sector que más apoyo recibe es el social, dado la estrategia país que prioriza los servicios sociales como pivote de desarrollo donde se alinea la cooperación internacional. Es válido resaltar que en el caso cubano a diferencia de otros países en vías de desarrollo el gobierno cubano decide a dónde dirigir los fondos de la cooperación.

Como principales donantes en el país, en cuanto a cantidad de proyectos y montos financieros, destaca la Unión Europea con más de 668 proyectos desarrollados hasta el 2012. Dentro de Europa el país que más destaca por su ayuda hacia Cuba ha sido España.

Gráfico 5. Colaboración desde el exterior. Principales donantes (1994-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/>

En cuanto a la cooperación Sur-Sur desarrollada, según datos oficiales brindados por el MINCEX, desde el año 1961 Cuba ha cooperado con 157 países del mundo y por sus

programas de cooperación han prestado servicios un total de 448 649 colaboradores, de ellos 255 431 son profesionales y técnicos de la salud (en 107 países). En la última década surgen nuevos programas de colaboración y se incrementa el personal en el exterior por este concepto.

2.3 Desarrollo local en América Latina

En el subcontinente latinoamericano, desde la formación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949¹⁰ y más tarde la teoría del subdesarrollo de Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso en la década de 1970, el tema de desarrollo ha formado parte importante de la agenda de discusión.

América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades pero también inducida por la cooperación internacional y bajo unas recetas de corte neoliberal. La visión ha sido frecuentemente de tipo economicista (clúster, agencias, competitividad, etc.)¹¹ y ha chocado con la debilidad de los actores y gobiernos locales. La autora concuerda con Enrique Galicchio (2004) en que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social a nivel local.

En América Latina, Manfred Max-Neef (1986) insiste en concebir el desarrollo a partir del enfoque del desarrollo humano, pero en esta ocasión lo hace a partir de una matriz más compleja de necesidades (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad), conectadas con cuatro categorías de satisfacción (ser, tener, hacer y estar).

La autora coincide en que existen límites naturales al crecimiento económico, y que respetar esos límites es la condición para “lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo” o “desarrollo a escala humana”. Para lograr un desarrollo a escala humana, encaminado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas se requiere un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta a la convencional.

En este sentido Max Neef *et. al.* (1986) plantea el papel del estado como agente que promueva procesos sinérgicos a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar todo el ámbito nacional.

Para lograr el desarrollo de localidades se hace imprescindible un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio

¹⁰ La CEPAL pertenece a las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

¹¹ A pesar de que se ha notado un avance en el enfoque del desarrollo local, se visualiza todavía desde la CEPAL una mirada netamente economicista obviando en muchos casos el factor social del territorio, asumiendo que la población solo mejorará su calidad de vida en la medida en que se desencadenen procesos de desarrollo económico local.

determinado, para impulsar, con la participación permanente, un proyecto común de desarrollo.

Ello implica, como bien plantea Enriquez (2003) la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado, donde se reconozca que la realidad es diversa y se recupere las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve entonces en un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Así los procesos regionales y locales, con sus diferencias, se transforman en motor del desarrollo nacional. Los municipios se deberían ver como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

La visión sobre el desarrollo local incorpora aproximaciones diferentes y enfoques que, aun sin existir plena coincidencia entre los distintos autores que abordan el tema, suelen confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales de cada territorio, donde se requiere una actuación concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, en pro de utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades productivas presentes en el territorio.

2.4 Desarrollo local en Cuba

El desarrollo local en Cuba, a diferencia de la experiencia latinoamericana, ha sido sustentado a partir de un modelo de desarrollo totalmente diferente, en el que la determinación de prioridades locales, la asignación de recursos y los mecanismos de regulación están en correspondencia con las líneas estratégicas de desarrollo del país. En esta lógica global, las situaciones específicas del contexto local, en cuanto a solución de problemas y asignación de recursos, no son necesariamente coincidentes.

Según la Ley N° 91 de los Consejos Populares, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio del 2000 “los gobiernos locales son los que actúan en los niveles provinciales y municipales, con apoyo en la acción de los Consejos Populares, que realizan su labor con la participación activa del pueblo, en interés de la comunidad y de toda la sociedad.”

Plantean además, que la máxima autoridad del Estado cubano trabaja por consolidar el papel de los gobiernos locales proponiéndose “...elevar el rol de las Asambleas Municipales y Provinciales de forma que se correspondan con la responsabilidad de ser los órganos superiores locales del poder del Estado en cada territorio”¹².

No obstante, la realidad ha demostrado que pese a esos intentos los gobiernos locales han tenido escaso poder de actuación sobre sus territorios. La toma de decisión y el poder de actuación sigue estando muy centralizado a instancias nacionales. Hasta el momento no existe una ley donde se defina una estrategia clara de desarrollo local. Todavía el Estado cubano continúa asignando presupuestos anuales para cada municipio del país y las personas no pueden participar en la planificación del desarrollo de su localidad como sí ocurre en el peculiar caso del Centro Histórico de La Habana, donde se le otorgó a la Oficina del Historiador de La Habana facultades especiales de gestión sobre ese territorio, y ello ha permitido implementar un exitoso desarrollo local con la población como agente principal del proceso.

¹²Ver estructura del Estado Cubano en: <http://www.asanac.gov.cu/>

Esa experiencia puesta en práctica desde 1993 demuestra la necesidad de un cambio de mentalidad que acepte la autogestión de los recursos naturales, humanos y materiales para lograr mejores condiciones de vida de la población y que se implementen mayores y variadas producciones y servicios con los saberes locales (Barbosa, 2012).

En el 2004 se aprobó por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) un documento rector para la puesta en marcha de Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local (IMDL)¹³ con el objetivo de vincular el desarrollo del país al desarrollo económico local como forma de dar la solución puntual de los problemas económicos que aquejan al país.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente todavía persisten limitaciones como la verticalización de las estructuras productivas del país, alta centralización en la toma de decisiones, poca cultura en la temática de desarrollo local, inexistencia de un sistema de innovación nacional en base a las necesidades territoriales, como aborda Carmen León.

Pese a ello, el balance de la puesta en marcha de las iniciativas de desarrollo municipal muestra que aunque se han logrado discretos avances en materia de asimilación de las posibilidades que las mismas ofrecen al desarrollo de los territorios por parte de los gobiernos, se está produciendo de forma gradual un auge de las mismas en el país. Es significativo que hasta el momento el llamado “trabajo por cuenta propia”, que responde a una forma de propiedad no estatal ha mostrado una alta capacidad de respuesta (dentro de lo establecido por el marco jurídico). Se están dando pasos graduales en materia de descentralización y otorgamiento de nuevas facultades a los Consejos de Administración Municipal (CAM).

En el lineamiento 37 aprobado en el VI Congreso del PCC¹⁴ se reconoce el desarrollo de proyectos locales como una estrategia de autoabastecimiento municipal, donde la auto sostenibilidad financiera será el elemento esencial armónicamente compatible con los objetivos del plan de la Economía Nacional y de los municipios.

En resumen, este modelo de sostenibilidad local tendría necesariamente que basarse en los siguientes principios:

- El hombre como principio y fin de cualquier esfuerzo por el desarrollo.
- Existencia de una relación dinámica entre lo que se planifica a nivel del país y lo que se diseña en la localidad.

La localidad entendida como un territorio organizado considerando la participación, la integración, la cooperación; y que además conjugue las dimensiones económicas, sociales, ambientales, y culturales (Vega, 2006).

2.5 Centros históricos: conceptualizaciones generales

Los centros históricos son una pieza clave en el sistema urbano y como tal, han estado sometidos a diversos procesos de transformación y de reinención de sí mismos a lo

¹³ IMDL: instrumento nacional de crédito para poder fomentar iniciativas municipales de desarrollo local. En el caso de La Habana el financiamiento disponible asciende a 1.000.000,00 CUC con carácter reintegrable a una tasa de interés de un 4% .Los Consejos de la Administración Pública (CAP) aprueban los proyectos presentados acorde al límite establecido en el plan con la participación directa del banco del territorio como entidad encargada de administrar los fondos. Así mismo, el CAP es el encargado de redistribuir los fondos recuperados, así como las utilidades recibidas en los municipios para nuevos proyectos productivos.

¹⁴ Disponible en: www.granma.cubaweb.cu

largo de la historia. Sin embargo con el crecimiento de las ciudades, éstos entraron en un proceso de degradación que no empezó a detenerse sino hasta hace algunos años en el caso europeo y hasta hace muy poco en las ciudades latinoamericanas.

La preservación de los edificios no se puede dissociar de las personas que viven en los centros históricos y que le dan sentido de espacio vivo. Numerosas experiencias han demostrado que la asignación de carácter turístico a un edificio ahuyenta a las familias de bajos recursos. Para conservar las poblaciones o áreas urbanas históricas se debe realizar una política coherente de desarrollo económico y social, tomando además en consideración el planeamiento territorial y urbanístico a todos los niveles. Por consiguiente, “el plan de conservación tratará de lograr una relación armónica entre el área urbana histórica y el conjunto de la población” (ICOMOS, 1987).

Sin embargo, en la realidad muchos centros históricos se convierten en territorios “museo”, lo que trae consigo un incremento de los precios del mercado inmobiliario y un predominio de oficinas y hoteles, dando lugar a una segregación significativa y pérdida de activos sociales e identitarios de la ciudad. A ello se suma la falta de una política de protección de los Centros Históricos, en función de que sean Centros Vivos con habitantes. En la multiculturalidad de lo urbano e histórico, los Centros Históricos “son patrimonio” y no debieran ser vulnerables a las desregulaciones del mercado inmobiliario, al poder económico, que maneja el espacio urbano como un bien de cambio, de consumo y no de uso, sin la preocupación de asegurar calidad de vida para todos: habitantes, turistas y comerciantes, en una relación en la que todos ganan (CIDAP, 2006).

En los Centros Históricos se debe vincular el patrimonio a los procesos sociales, al desarrollo sostenible y a las dinámicas urbanas, para afianzar los sentidos de identidad y pertenencia, al tiempo que se mejore la calidad de vida de la población (Conpes, 2010).

2.6 Funcionamiento de los centros históricos en Cuba

Los trabajos en pos del rescate del patrimonio nacional cubano se remontan a las décadas de 1930 y 1940, cuando se crearon las primeras instituciones dedicadas a esta tarea, se declararon los primeros monumentos nacionales y se desarrollaron los proyectos pioneros de preservación en edificios y sitios históricos del país. La conservación de áreas urbanas, y específicamente de los centros históricos de las ciudades, no llegaría sino hasta años después, y especialmente a partir de 1964, cuando la Carta de Venecia estimuló a nivel internacional su reconocimiento y promovió la actuación a escala de conjuntos urbanos.

La aprobación de las primeras leyes en relación con la preservación del patrimonio cultural y la declaratoria de monumentos nacionales y locales tuvo lugar en 1977, con la promulgación de las leyes 1 y 2, que dieron paso a la Resolución que declaró algunos de los principales centros históricos del país como Monumentos Nacionales (Baracoa, Santiago de Cuba, Bayamo, Camagüey, Trinidad, Sancti Spíritus, La Habana, Remedios y Guanabacoa).

Desde entonces, se inició una labor de rehabilitación y restauración, hasta principios de los 90, momento en el que se cae el campo socialista y el Estado cubano debe priorizar la atención hacia otros sectores y zonas del país.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Por ello, en el Centro Histórico de La Habana bajo la dirección de la Oficina del Historiador de Ciudad de la Habana y con facultades especiales otorgadas por el gobierno, se comienza a gestar un modelo exitoso de desarrollo que ha dado lugar a la adopción de medidas de autogestión similares (aunque todavía muy incipientes) en otras ciudades de reconocido valor patrimonial como es el caso de Trinidad, Santiago de Cuba, Camagüey y Cienfuegos. Cada una con sus particularidades, y por ello con prerrogativas diferentes en materia de gestión. En cada uno de estos centros históricos la nueva estrategia de rehabilitación cobró impulso.

Recientemente el gobierno cubano emitió un decreto que oficializa una Red de Oficinas del Historiador y del Conservador de las Ciudades Patrimoniales de Cuba (iniciativa surgida en el 2008, con el apoyo financiero de la cooperación española), que incluirá a las oficinas del historiador de las ciudades coloniales de La Habana, Santiago de Cuba, Camagüey, Trinidad, Cienfuegos, Remedios, Sancti Spíritus, Bayamo y Baracoa. La red, con carácter nacional y personalidad jurídica propia, tendrá como fin "perfeccionar la labor de rehabilitación patrimonial".

El decreto concede autonomía total a la nueva estructura incluyendo acciones para "velar por la adecuada utilización de los recursos asignados por el Estado". Su misión fundamental es promover y coordinar trabajos de restauración, arqueología y cuidado de los valores patrimoniales.

La política de Cuba siempre ha estado orientada a salvaguardar los valores patrimoniales de sus conjuntos históricos, con el objetivo de preservar la identidad y utilizarlos con fines económicos y sociales y hacer, entre otras cosas, sustentable el proceso de recuperación.

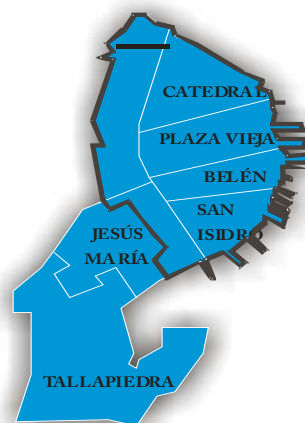
3. Programa de desarrollo en el Centro Histórico de la Ciudad de La Habana

3.1 Centro Histórico de la Habana y Oficina del Historiador de Ciudad de la Habana

El contexto local: el Centro Histórico de la Habana¹⁵

La Habana Vieja es uno de los municipios más poblados de Ciudad de La Habana. Su población supera los 96.479 habitantes, con una densidad poblacional de 22.333 hab/Km², distribuidos en un área de 4,32 Km², de ellos el 53 % lo constituyen mujeres¹⁶. Este municipio cuenta en su estructura con 7 consejos populares: Prado, Catedral, Plaza Vieja, Belén, San Isidro, Jesús María, y Tallapiedra.

De esos 7 consejos populares el Centro Histórico abarca 5: Catedral, Plaza Vieja, Belén y San Isidro, contando con un área de 4,32 Km² y una población superior a los 55.000 habitantes, densidad promedio de 625 habitantes por hectárea y 32.188 hab/Km².



¹⁵ El Centro histórico se corresponde en el mapa con el área remarcada en color negro.

¹⁶ Información preliminar del último censo realizado en septiembre 2012

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio

En 1978 el Centro Histórico de La Habana fue declarado Monumento Nacional y en 1981 el Estado proveyó al territorio de recursos financieros centralizados, contemplados en el presupuesto económico quinquenal nacional, así como, determinó también, que fuera la OHCH la coordinadora de los planes quinquenales de Restauración. Esta voluntad rehabilitadora hizo que, en 1982, el Centro Histórico de La Habana junto a su sistema de fortificaciones, fueran reconocidos como Patrimonio Cultural de la Humanidad, para ocupar el número 27 en la lista del Patrimonio Mundial.

El objetivo principal que se persigue en este territorio es mantener el Centro Histórico vivo preservando la memoria material y espiritual como expresión de la historia nacional, y mejorando al mismo tiempo las condiciones de habitabilidad de la población asentada, principalmente grupos vulnerables.

Merece también señalarse que la migración es un fenómeno peculiar del Centro Histórico. De su población residente casi tres de cada cinco personas (57,2 %) son inmigrantes: 42.211 proceden de otros municipios de la capital o provincias del país, o del exterior (0,2 % son de origen no informado). Pertenecen al Centro Histórico 38.693.

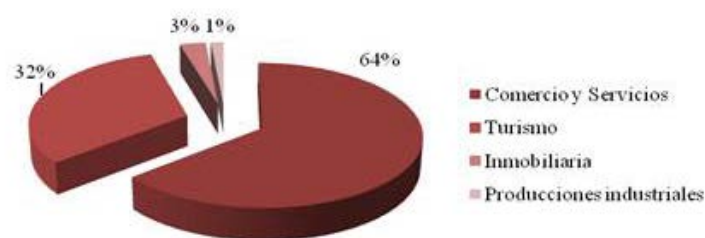
Sobre la situación educacional además de contar con instituciones de enseñanza, hace más de 10 años se viene implementando en el territorio el proyecto *Aulas –Museos* desarrollado en 12 instituciones con 12 aulas creadas. Las actividades se realizan con énfasis en la Educación Patrimonial, la Educación Ambiental y la creación y apreciación artística.

Sobre la situación de salud en el territorio existen 227 habitantes/médico. La tasa de mortalidad infantil es de 6,9 por cada 1000 nacidos vivos, y la tasa de mortalidad materna, desde hace algunos años, es de 0 por 1000. La esperanza de vida al nacer es superior a los setenta y cinco años para ambos sexos.

El Centro Histórico cuenta con más de 120 consultorios del Médico de la Familia, una Clínica de Medicina Natural y Tradicional, un Centro Comunitario de Salud Mental, un Hogar Materno Infantil, un Centro Geriátrico, un Centro de Rehabilitación para niños discapacitados y un Centro de Atención para el cuidado de pacientes con Alzheimer.

La economía del Centro Histórico está basada fundamentalmente en los servicios, con una creciente concentración de esta actividad en las instalaciones turísticas, comerciales e inmobiliarias de la OHCH, que tributan sus ganancias al proceso de recuperación integral del Centro Histórico. En la red hotelera, extra hotelera y comercial se han obtenido, en veinte años de aplicación del nuevo modelo de gestión más de 1.226.904.868,40 de USD como ingresos y alrededor de 379.592.989,2 USD de utilidades. En estos momentos existen 22 hoteles y hostales, 18 de ellos pertenecientes a la empresa Habaguanex S.A.; estos últimos poseen más de cuatrocientas cincuenta habitaciones. A ello se suma el servicio inmobiliario para la renta de apartamentos y oficinas.

Gráfico 6. Actividad Económica por Sectores, 2012



Fuente: Datos obtenidos en la Dirección Económica

Aunque la actividad laboral fundamental en el Centro Histórico es el comercio, casi una de cada cuatro personas se dedican a la educación, cultura y a la salud y asistencia social (conjuntamente el 22,7 %).

Oficina del Historiador de Ciudad de la Habana

La OHCH es la entidad gubernamental encargada de rescatar los valores históricos, naturales, y socio-culturales de la Ciudad, con énfasis en su Centro Histórico. Esta institución fue fundada en 1938, como una dependencia del Ayuntamiento de aquella época por el doctor Emilio Roig de Leuchsenring quien, hasta el momento de su muerte en 1964, representó el ejemplo de una infatigable lucha por la conservación del patrimonio histórico, arquitectónico y socio-cultural de Cuba. Tras la muerte del Dr. Roig pasa al frente de la OHCH el historiador Eusebio Leal Spengler, quien se mantiene hasta nuestros días

Desde sus inicios, la OHCH ha estado inmersa en un proceso de protección del patrimonio tangible e intangible transcurriendo por diversos escenarios políticos y socioeconómicos.

En la década de los 90, bajo el escenario de la peor crisis económica que haya sufrido Cuba debido a la caída del campo socialista en los países de Europa del Este, el Estado cubano adoptó una decisión de vital importancia para la continuidad de la labor de rehabilitación: traspasar ya no los recursos, sino los instrumentos jurídicos y financieros a la OHCH de forma tal que ésta tuviera total poder de actuación sobre el territorio y gestionara sus propios mecanismos financieros para poder generar recursos que garanticen un desarrollo social y económico sustentable.

Con la promulgación del Decreto-Ley 143¹⁷, del Consejo de Estado de octubre de 1993, la Oficina del Historiador deja de ser subordinada al Gobierno de la Ciudad y depende directamente al Consejo de Estado. Se sientan las bases para que, de una actividad subvencionada por el Estado Central, la rehabilitación se transforme en un proceso autofinanciado que incluso permita la aportación de una parte de las utilidades al presupuesto nacional. Por ello, en 1994, la Oficina a partir de las competencias que se le habían concedido, decide crear la compañía turística Habaguanex encargada de la

¹⁷Disponible en: [//www.ohch.cu//](http://www.ohch.cu//)

actividad comercial del territorio: una red de tiendas, hoteles, pequeños comercios, inmobiliarias, etc.

A partir de ese Decreto, el Centro Histórico fue considerado Zona Priorizada para la Conservación y a esta condición se sumaron luego el tramo conocido como Malecón Tradicional en el 2003 y el Barrio Chino de La Habana en el 2005, ampliándose así el área de acción de la Oficina.

Las prerrogativas que se le reconocen a la Oficina del Historiador a partir de la proclamación de dicho Decreto son:

- o Subordinación directa al Consejo de Estado
- o Establecimiento de un fuero legal especial;
- o Personalidad jurídica
- o Capacidad de aplicación de política fiscal especial para la contribución a la rehabilitación
- o Creación de un sistema empresarial propio para la explotación del turismo, y el sector terciario en general.
- o Creación de la Oficina del Plan Maestro, responsable de la planificación y gestión integral del desarrollo del Centro Histórico
- o Ampliación de su estructura para garantizar toda la secuencia del proceso y garantizar así una economía descentralizada

Además, bajo el amparo de dicho decreto, se implementó la Contribución a la Restauración, que consiste en que las entidades enclavadas en la zona priorizada para la conservación no subordinadas a la OHCH y sus dependencias, que perciben ingresos en divisas o en moneda nacional, contribuyan a la restauración y preservación con un tanto por ciento de sus ingresos

En la vigente Resolución 175/04 del Ministerio de Finanzas y Precios se estipuló que los ingresos brutos en moneda extranjera que perciban las entidades mencionadas se gravan con un 5% y los captados en moneda nacional con un 1%.

Conceptualmente, el modelo de gestión aplicado a partir de 1993, considera a la cultura como eje principal del desarrollo y al ser humano, creador, portador y transmisor de patrones culturales, protagonista del proceso. A la visión sociocultural de la recuperación, se le sumó un enfoque de rentabilidad económica.

En materia de desarrollo humano, se reconoce una importancia estratégica a la rehabilitación económica y social, estrechamente vinculada al rescate patrimonial. Entendidas las tres dimensiones con un enfoque integrador, se garantiza la implicación de los ciudadanos en el proceso. Bajo esta óptica, en la medida en que la economía local se reactiva genera nuevos empleos, mejoran las condiciones del hábitat y se reduce el perfil de marginalidad, para imponerse una dinámica de recuperación que actúa como efecto sinérgico y multiplicador de las inversiones, ensanchando las áreas recuperadas y aumentando los recursos a disposición del desarrollo.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Según lo señalado por el Plan Maestro¹⁸, la rehabilitación del Centro Histórico se efectúa vinculando criterios de desarrollo integral con mecanismos de recuperación autofinanciada y de desarrollo cultural, donde se integran varias líneas estratégicas primordiales para desarrollar su trabajo, regidas bajo cinco políticas fundamentales:

- Salvaguardar la identidad cultural nacional a partir de la investigación, promoción y desarrollo de la cultura.
- Proteger el patrimonio heredado, rehabilitando el territorio mediante un Plan Especial de Desarrollo Integral continuo y con fuerza legal.
- Eliminar la exclusión social, el hacinamiento, y la gentrificación.
- Dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios básicos en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- Lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en el patrimonio.

El Plan Maestro, en estrecho vínculo con la Dirección de Cooperación Internacional, Dirección Económica, Dirección Administrativa, Dirección de Inversiones, Dirección de Proyectos de Arquitectura y Urbanismo, Empresa Constructora, Habaguanex S.A, y otras entidades de la OHCH se encargan de la gestión y ejecución de los programas de recuperación, revitalización y rehabilitación del Centro Histórico de La Habana Vieja.

Hasta el 2012 se ha logrado la recuperación de más del 36% del territorio, y se han generado 13.361 empleos donde el 56% está compuesto por hombres y el 44% por mujeres¹⁹. Se ha creado un polo de intensa actividad cultural y turística, y se ejecutan numerosas obras de construcción y restauración. Además, se llevan a cabo numerosos proyectos sociales orientados a la atención de grupos vulnerables de personas que no cuentan con suficientes recursos económicos y materiales que permitan hacer frente a sus necesidades.

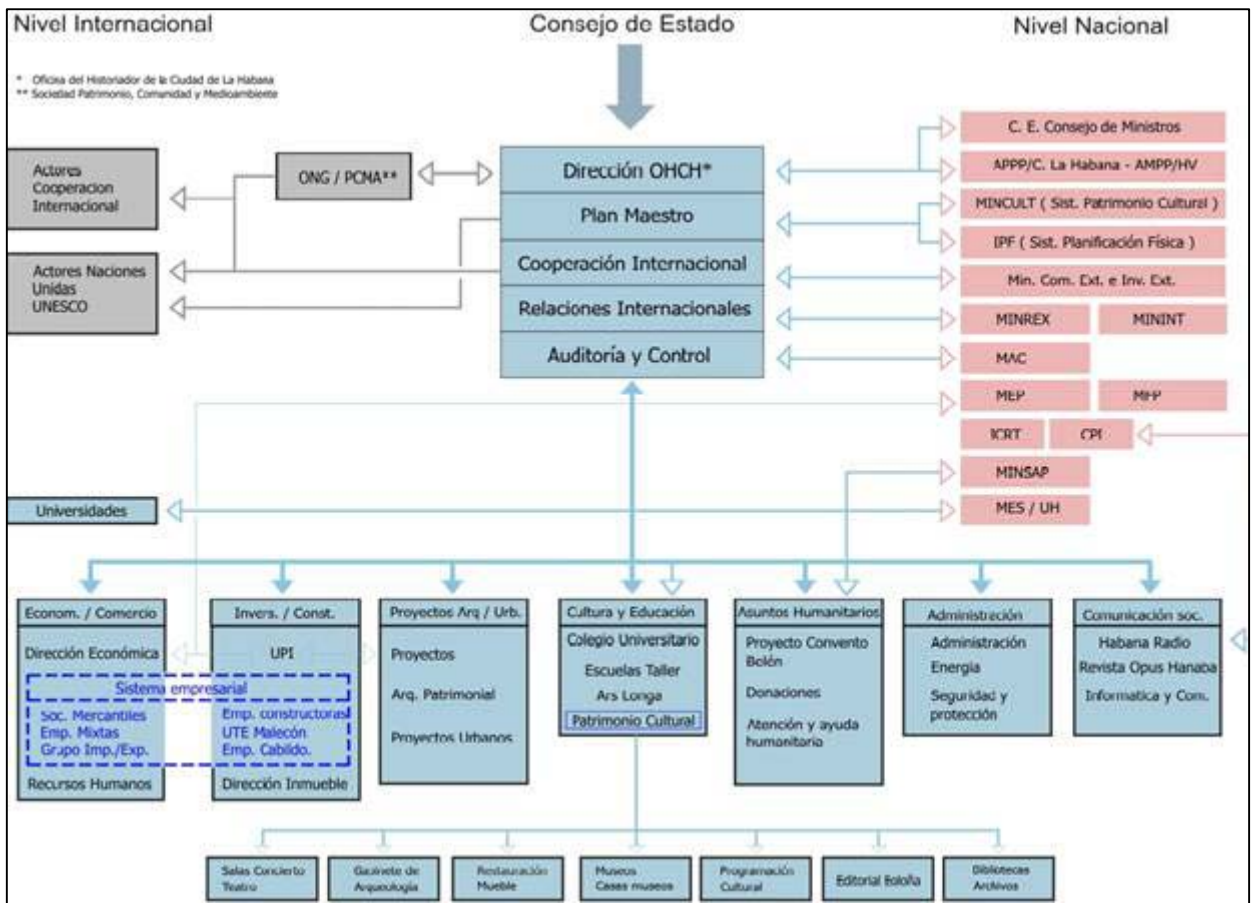
Para la implementación del proceso de gestión integral del territorio, la OHCH ha creado y consolidado una estructura organizativa con direcciones especializadas, empresas y departamentos, capaces de conducir el proceso desde la planificación integral estratégica en su sentido ambientalista más amplio (economía-sociedad-territorio-hábitat) hasta la recuperación física de inmuebles y espacios urbanos, comprendida la organización y conducción del proceso inversionista que lo garantiza y la posibilidad de gestionar cooperación internacional.

¹⁸Entidad interdisciplinaria encargada del Plan Estratégico para el Desarrollo, el Ordenamiento Territorial y Urbano, y otras funciones relacionadas con el manejo y planificación territorial.

¹⁹Datos obtenidos por la Agencia Empleadora de la OHCH.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
 un caso de estudio**

Figura 1. Organigrama de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y sus relaciones interinstitucionales



Fuente: Elaborado por el Plan Maestro, OHCH.

Un rol trascendental tiene el sistema empresarial, constituido por una empresa de producciones industriales y en sus inicios por tres empresas constructoras que en estos momentos se han unificado; además del Gabinete de Conservación y Restauración, encargado de la conservación y/o restauración de los objetos y colecciones museables; y el Sistema Escuela Taller de La Habana²⁰, en su función de formar jóvenes en oficios tradicionales vinculados a la restauración patrimonial.

Además, se cuenta con la capacidad para desarrollar un fuerte programa sociocultural y económico, en virtud de fomentar el desarrollo humano en su concepto más abarcador.

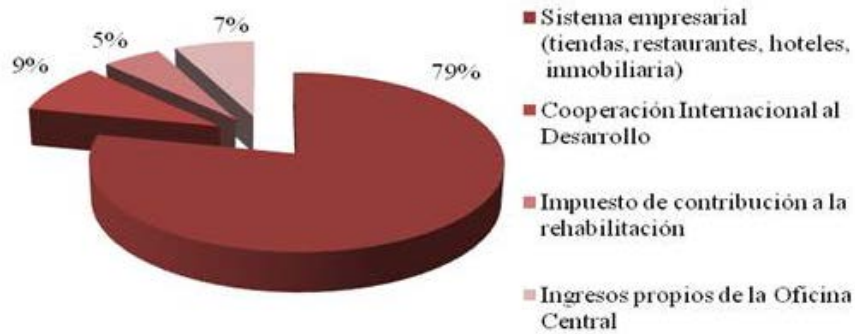
La estructura actual garantiza también la administración del sector turístico, inmobiliario y terciario para la captación de recursos financieros. Estas instituciones se orientan en cuatro grupos garantes que aseguran el cumplimiento y aplicación de las políticas establecidas en el Plan de Desarrollo Integral, la proyección sociocultural, la obtención y administración de recursos financieros y la rehabilitación física.

²⁰La Escuela Taller Gaspar Melchor de Jovellanos, creada en 1992, como parte del convenio de colaboración entre la AECID y la OHCH persigue formar a jóvenes en oficios tradicionales de la restauración. Las especialidades que se imparten son: Albañilería, Vidriería, Yeso, Cantería, Carpintería, entre otras. Hasta el momento se han graduado 973 estudiantes.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

La principal fuente de ingresos de la Oficina del Historiador proviene del sistema empresarial, representando un 79% del total de los ingresos obtenidos en el pasado año (Gráfico 7).

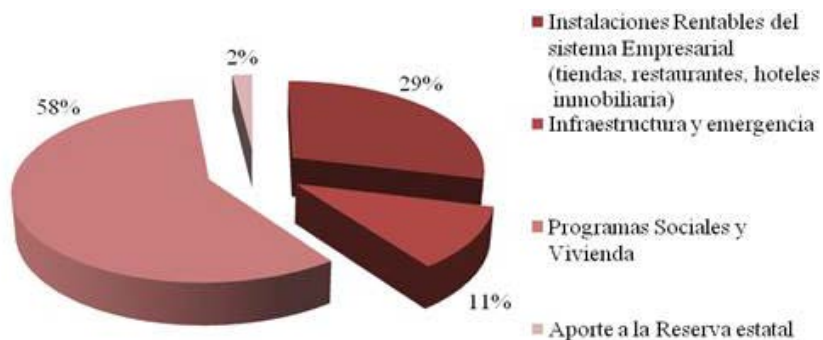
Gráfico 7. Fuentes de Ingreso de la Oficina del Historiador, 2012



Fuente: Datos Obtenidos en la Dirección Económica de la OHC

En un balance del destino de las inversiones en el territorio, el 29 % de los ingresos fue dedicado a proyectos que multiplican la generación de recursos económicos, el 58% a programas sociales y el 11% a temas de infraestructura y emergencia ante catástrofe y derrumbes. El crecimiento económico ha sido progresivo y cada año se prepara el presupuesto del siguiente, teniendo en cuenta la producción del anterior. En estos planes de inversión participa además el Gobierno Municipal, analizándose de acuerdo a las estrategias de desarrollo, las necesidades y urgencias para preparar un plan que equilibre los destinos de los recursos. Es válido resaltar que a finales de los 90 el destino de los recursos estaba mayoritariamente en el sector empresarial para lograr su consolidación y ya en estos momentos, dado los ingresos que se generan por dicho sistema se puede dedicar más de un 50% de lo generado para proyectos sociales (Gráfico 8).

Gráfico 8. Distribución de las utilidades generadas por la Oficina del Historiador, 2012



Fuente: Datos Obtenidos en la Dirección Económica de la OHCH

3.2 Dirección de Cooperación Internacional de La Oficina del Historiador de la Habana

Desde 1994, a partir de los resultados obtenidos en la aplicación del modelo de gestión implementado por la OHCH, se ha recibido un gran reconocimiento de la comunidad internacional, expresado en un incremento sustancial de la cooperación internacional. Por ello, en febrero del año 2002 se crea una dirección específica encargada de coordinar todas las iniciativas de cualquier modalidad de cooperación a desarrollarse en el Centro Histórico.

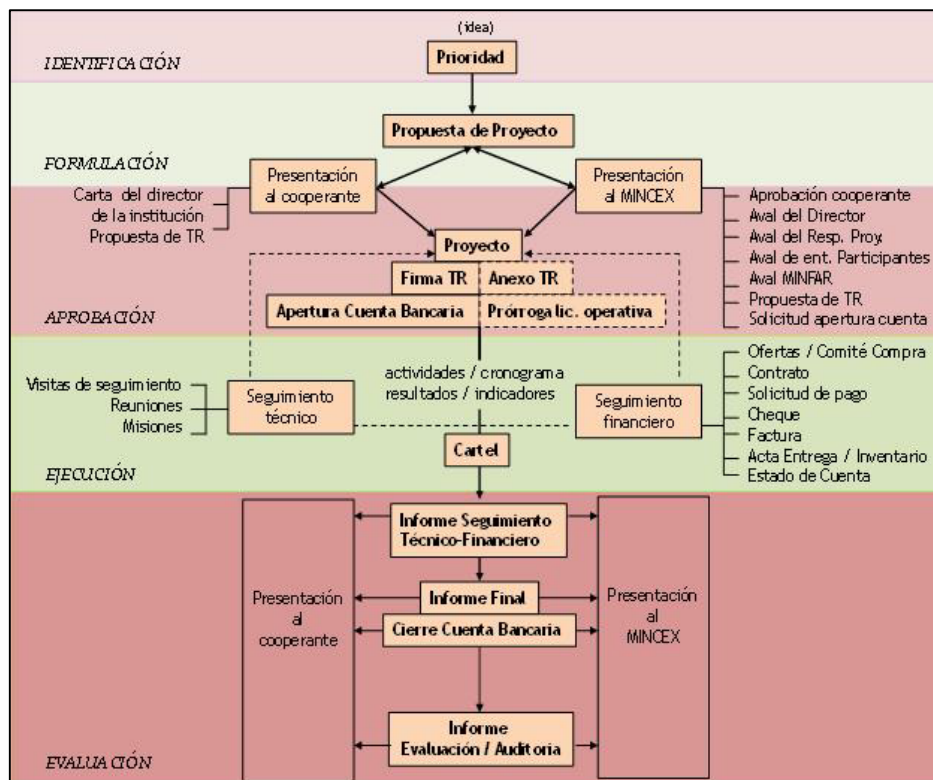
La Dirección de Cooperación está compuesta por 2 subdirecciones:

- o Subdirección de gestión y control de proyecto que atiende diferentes temáticas de proyectos específicos (economía local, patrimonio y cultura, vivienda, servicios sociales, medio ambiente y hábitat, infancia, adolescencia, informatización, entre otros)
- o Subdirección de logísticas y donaciones que atiende todos los temas relacionados con la contabilidad, se controla la ejecución financiera de cada uno de los proyectos y se tramitan todo tipo de donaciones que se realicen para el territorio.

Debido a las características del trabajo a desarrollar en la entidad el equipo de trabajo es de composición multidisciplinaria (economistas, geógrafa, sociólogas, psicóloga, informático, ingenieras, etc.).

El esquema de trabajo para la gestión y control de proyectos de cooperación implementados por la OHCH va desde la identificación con la idea proyecto hasta la evaluación final luego del proceso de formulación, aprobación y ejecución.

Figura 2. Esquema de Trabajo Gestión y Control de Proyectos



Fuente: Esquema diseñado en la Dirección de Cooperación Internacional. OHCH

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Este grupo de trabajo define, de conjunto con los cooperantes, los proyectos a financiar. Para ello parte tanto de las Líneas Directrices establecidas por el Plan Maestro en el Plan Especial de Desarrollo Integral como de las problemática e ideas-proyectos identificadas a nivel local en los talleres participativos que se desarrollan con los consejos populares durante los procesos de programación local que tienen lugar en el territorio.

En la figura 4 se muestran las líneas directrices por las cuales se rige el desarrollo de la cooperación en el Centro Histórico.

Figura 3. Líneas directrices actuales de la cooperación en el Centro Histórico de La Habana.

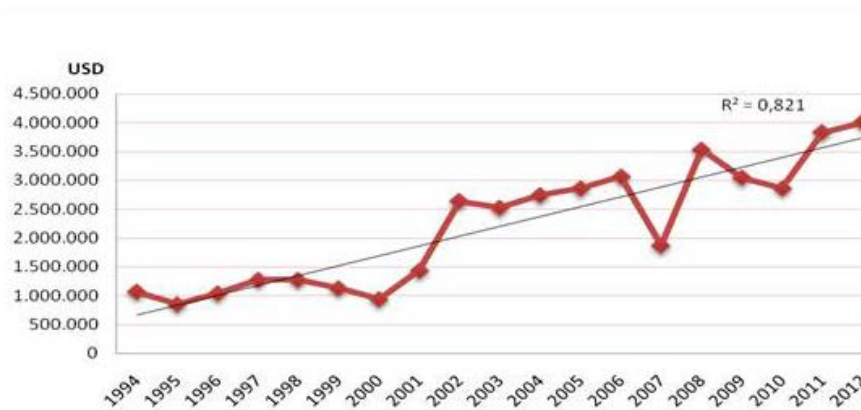


Fuente: Documento líneas directrices y prioridades para la cooperación en el Centro Histórico

Es de destacar que la cooperación internacional que se gesta en el Centro Histórico es en base a las prioridades del desarrollo integral del Centro Histórico, garantizando así un alto nivel de alineación entre donante y receptor. Además, antes de gestar cualquier proyecto de cooperación existe una coordinación previa con el Gobierno municipal, provincial y con las diferentes direcciones encargadas de los servicios territoriales: educación, salud, deportes, etc. La competencia del Gobierno Municipal se suscribe a los dos consejos populares que quedan fuera de los límites del Centro Histórico. No obstante a ello, existe un trabajo coordinado entre la OHCH y el Gobierno Municipal. En el 2012 se ejecutaron dentro del Centro Histórico de La Habana cuarenta y cinco proyectos de diversa magnitud y se gestionaron mediante diferentes vías de cooperación. Desde 1994 hasta 2012 se puede apreciar un sostenido crecimiento del aporte de la cooperación internacional (Gráfico 9), a pesar que si se compara con los montos que se gestionan a nivel nacional representa aproximadamente solo un 2%. En los años 2000 y 2007 se muestra una disminución considerable coincidiendo con el comportamiento de la AOD a nivel nacional.

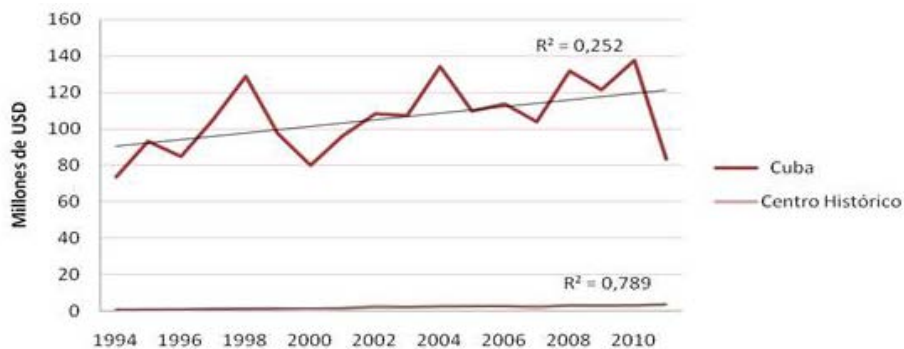
Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Gráfico 9. Aportes anuales por vía de la cooperación. Centro Histórico, en dólares, (1994-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Cooperación, OHCH.

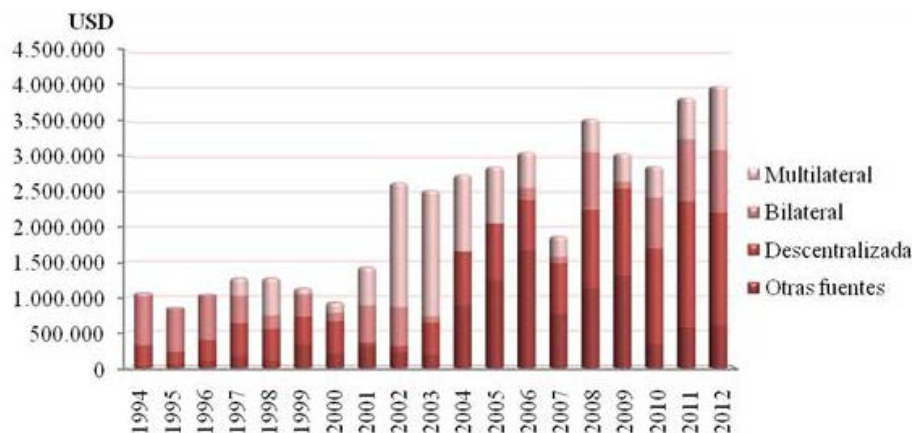
Gráfico 10. Comportamiento de la AOD gestionada en el Centro Histórico con relación a la AOD de Cuba, en millones de dólares, (1994-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la OHCH y OECD StatExtracts, 2012. <http://stats.oecd.org/>

En cuanto al comportamiento de las distintas modalidades de cooperación desde 1994 hasta 2012 (Gráfico 11), se puede apreciar que durante los cinco primeros años las principales fuentes de colaboración estaban enmarcadas dentro de la modalidad bilateral. A raíz de la presencia en el territorio del Programa de Desarrollo Humano Local (1997) se evidencia una tendencia creciente de la cooperación por la vía multilateral (aunque en realidad una parte importante de los recursos del PDHL provienen de la cooperación descentralizada); y es la modalidad que ocupa el lugar preponderante a partir de 2001, cuando se empiezan a ejecutar un número mayor de proyectos dentro del Programa y fuera de este. Sin embargo, en los últimos años la cooperación multilateral ha descendido significativamente, no siendo así en el caso de la cooperación descentralizada que muestra una tendencia creciente.

Gráfico 11. Comportamiento Anual de las distintas modalidades de cooperación en el Centro Histórico, en dólares (1994-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la entidad.

La cooperación internacional dentro de las utilidades generadas por la economía local del Centro Histórico representa un 9%, hecho que ratifica el carácter sostenible del proceso de desarrollo local, pero no significa, en absoluto, que no sea necesaria la cooperación internacional: en primer lugar, dada la magnitud del desafío que constituye la rehabilitación del Centro Histórico, que convierte en insuficientes los recursos disponibles localmente; en segundo, debido a la necesidad de aumentar la velocidad del proceso de recuperación, por la urgencia de intervenir en áreas que por el alto nivel de deterioro constituyen una emergencia; y en tercer lugar, por el significado estratégico del intercambio de experiencias, tecnologías y conocimientos que de manera general propicia la cooperación.

Por otra parte durante estos años se ha fortalecido la Cooperación Sur-Sur con disímiles intercambios entre el Centro Histórico de La Habana y ciudades o sitios de intereses similares, con la finalidad de intercambiar, brindar asesoría y transferencia en materia de manejo y gestión para el rescate y fortalecimiento del patrimonio histórico.

3.3 Cooperación Internacional y Estrategia de Desarrollo Territorial en el Centro Histórico de La Habana

Tal y como se explicita en el epígrafe anterior el desarrollo de la cooperación internacional se rige por líneas directrices, dentro de las cuales cada dos años la Dirección de Cooperación Internacional de conjunto con el resto de entidades pertenecientes a la OHCH, el gobierno municipal y la comunidad establecen las prioridades a implementar. En este sentido en el presente epígrafe se analizará cómo la cooperación ha actuado desde el 2002 hasta la actualidad acorde con las prioridades establecidas por el territorio en general. Así mismo se mostrará el papel que ha jugado la cooperación dentro del proceso inversionista que se lleva a cabo en el Centro Histórico.

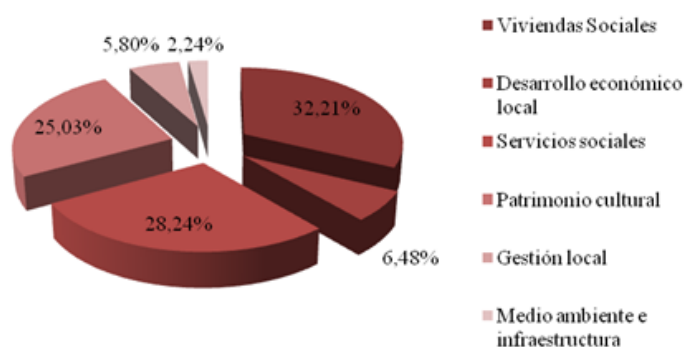
Las iniciativas de cooperación en el Centro Histórico utilizan como base para su elaboración los procesos corrientes de planificación y gestión del territorio que se han generado y están establecidos en el país. La cooperación en sí misma no tiene significación, la adquiere en la medida en la que apoya, se integra y es parte de los procesos de desarrollo, en especial de desarrollo local.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

El proceso de planeamiento estratégico municipal comienza con una etapa de capacitación e información a los principales actores que participan en la elaboración del Plan. Luego inicia la etapa de diagnóstico participativo, que consiste en realizar diferentes talleres con la comunidad y por sectores a desarrollar. Después de logrado el diagnóstico participativo, que incluye la visión comunitaria y la de los sectores a desarrollar, se procede al análisis de toda la información recopilada. Luego de un intenso trabajo en equipo se identifican y desarrollan las líneas estratégicas a implementar, con aprobación del nivel superior, desde sus objetivos hasta las acciones para solucionar los problemas identificados y es en esa dinámica donde la Dirección de Cooperación Internacional se inserta de manera coherente, al existir este profundo, actualizado y participativo instrumento para la gestión del territorio, que contiene desde un pormenorizado a nivel comunitario hasta propuestas de acciones, que se concilian además con los planes existentes en el municipio.

El sector que mayor apoyo ha recibido es el de viviendas sociales (Gráfico 13), coincidente con la estrategia de desarrollo del territorio de mejorar las condiciones de vida de la población otorgándoles unos estándares mínimos de habitabilidad.

Gráfico 12. Proyectos desarrollados por la cooperación según sectores (1994-2012)

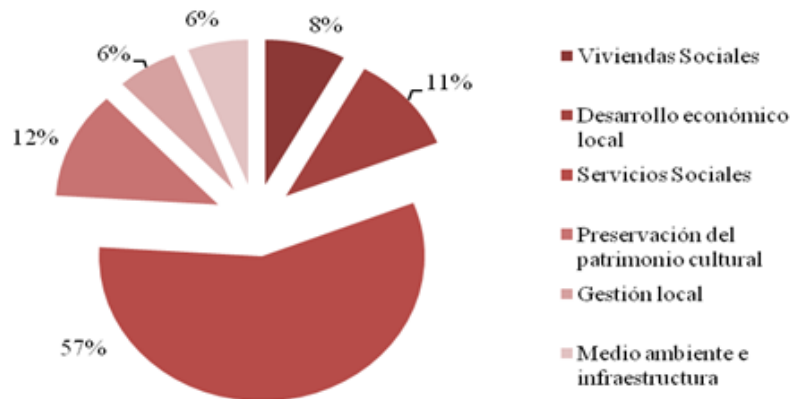


Fuente: Datos obtenidos en la entidad

Es de destacar que el trabajo de la cooperación que se gesta es acorde a las líneas de desarrollo trazadas en el territorio. Del total de prioridades establecidas por sectores para el desarrollo del territorio se muestra que un 61% ha recibido apoyo de la cooperación internacional, hecho que demuestra un alto sentido de alineación y apropiación de la cooperación. El gráfico 13 evidencia que, dentro de las prioridades que se apoyan, el mayor peso lo recibe el sector de servicios sociales, con una representación porcentual de un 57%.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio

Gráfico 13. Prioridades según sectores apoyadas por la cooperación.



Fuente: Datos obtenidos en la entidad y el Gobierno Municipal

En cuanto al apoyo de la cooperación internacional en el proceso inversionista que se lleva a cabo por la Oficina del Historiador de la Habana la media de incidencia es de un 14,58%. El gráfico 15 parece evidenciar un descenso en el apoyo financiero pero realmente muestra que las utilidades del sistema empresarial de la OHCH crecen anualmente como promedio en un 20% con relación al año anterior mientras que la cooperación mantiene un crecimiento medio del 7%. El aumento creciente de las utilidades del sistema empresarial HABAGUANEX permite garantizar la sostenibilidad de los proyectos, en especial los que persiguen fines netamente sociales y no son capaces por sí mismos de mantenerse en el tiempo.

Gráfico 14. Incidencia del financiamiento de la cooperación en el proceso inversionista de la OHCH (%)

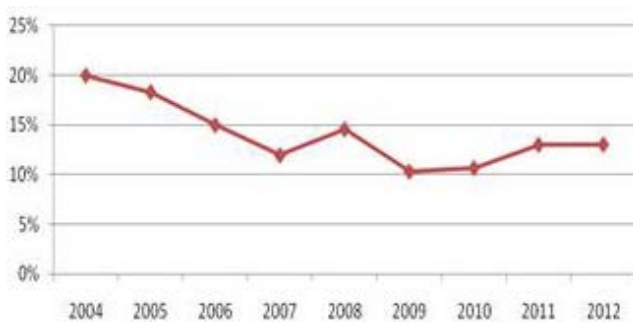
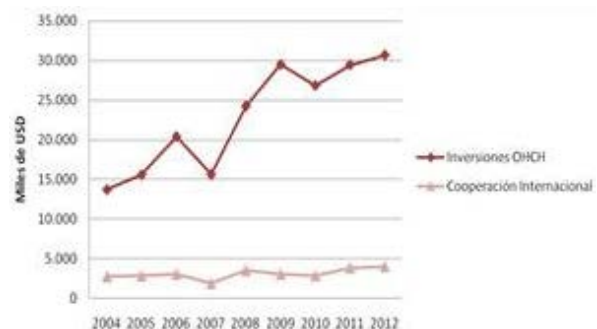


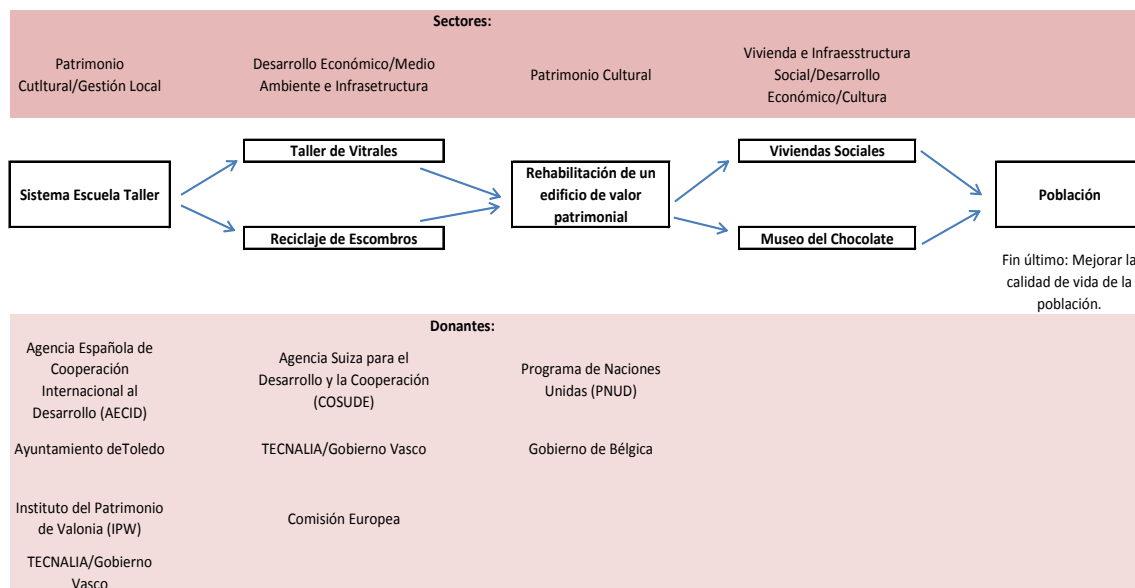
Gráfico 15. Monto destinado para inversiones en la OHCH y lo recibido por la cooperación en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Dirección de Inversiones y en la DCI

La cooperación internacional, como se ha mencionado en varias ocasiones, se gesta de manera armónica y coherente con las necesidades del desarrollo local, que abarca todas las dimensiones, desde lo social hasta la actividad económica. En la figura 3 se muestra, por poner un ejemplo, como la cooperación, a pesar de ser fragmentada con gran número de donantes y proyectos de diversos temas logra, gracias a la estrategia de desarrollo que se implementa en el Centro Histórico, conducir el apoyo hacia el fin último de mejoramiento de las capacidades humanas.

Figura 4. Cadena de valor de la cooperación en el Centro Histórico. Un ejemplo concreto



Fuente: Elaboración propia a partir de la experiencia práctica de la cooperación internacional en la OHCH.

4. Valoración y perspectivas de la cooperación internacional en el Centro Histórico de La Habana

4.1. Metodología utilizada en las entrevistas realizadas

Las entrevistas se realizaron a partir de la Metodología Delphi acorde a sus clasificaciones (Landeta 2002):

- Los especialistas: en este caso se entrevistaron a 5 especialistas del MINCEX que atienden el área de la cooperación donde el 100% de los entrevistados poseen más de 6 años de experiencia y son personas claves dentro del órgano rector de la cooperación a nivel nacional y poseen poder de decisión. Por otro lado se entrevistaron a 2 especialistas fundadoras de la Dirección de Cooperación Internacional con más de 8 años de experiencia en dicha área y que han ocupado cargos dentro de la entidad. Además, se recurrió a las agencias de cooperación que han venido desarrollando un trabajo con la OHCH que datan de más de 5 años, en este caso se seleccionó a la AECID que tomó fuerza en los últimos años y España ha sido el país europeo que a lo largo de la última década mayores aportes ha brindado. Tecnalia, organización dedicada a las investigaciones de nuevas tecnologías en el campo de la cultura se ha mantenido a lo largo del tiempo colaborando con la Oficina en novedosas iniciativas.
- Los afectados: en este caso se eligió al líder barrial a cargo del proyecto comunitario Arte Corte, dedicado a la enseñanza del oficio de barbería, además de ofrecer el propio servicio.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio

- Los facilitadores: en este caso se eligió, en primera instancia, a Carlo Ferraro, experto en políticas pymes a nivel regional que ha trabajado en los países de Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, entre otros, y se entrevistó, además, a una especialista de la Oficina Nacional de Asociación Tributaria que trabaja en dicho centro hace más de 10 años, con vistas a medir su percepción sobre el posible apoyo de la cooperación en los pequeños negocios que están emergiendo en nuestro país.

4.2 Valoración de las líneas de cooperación para el contexto local

A partir de las respuestas brindadas en las entrevistas realizadas²¹ y a consideración de la autora se decidió la confección de una matriz DAFO que sintetice las amenazas, debilidades, fortalezas y oportunidades que hoy se tiene en el sector de la cooperación:

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. La cooperación gestionada en Cuba se complementa con las líneas de desarrollo del país. 2. El apoyo proveniente de la cooperación internacional en el caso de Cuba responde a una necesidad o interés identificado en el territorio, sin imposiciones ni condicionamientos ajenos. 3. Análisis exhaustivo por el órgano rector de la cooperación (MINCEX) sobre los sectores en los que la cooperación debe centrarse, como salud, agua, energía, agroalimentación, etc. 4. Elaboración de una estrategia de desarrollo, en el actual reordenamiento de la economía nacional, con repercusiones a escala local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los países donantes muchas veces tienen sus temáticas especializadas y no coinciden con las necesidades reales del país receptor. 2. Extrema planificación de la economía cubana donde cada acción de cooperación debe estar incluido en un plan para poderla desarrollar; ello en contra de principios coyunturales como la oportunidad, flexibilidad, entendimiento mutuo, etc. 3. Diferencias entre objetivos de las nuevas convocatorias de cooperación y las políticas nacionales. En Cuba se prioriza la adquisición de recursos y producción agropecuaria y la cooperación exige cada vez más intercambio, formación, publicaciones y menos inversión en recursos.
Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo creciente de las nuevas tecnologías y la informática. 2. Países dispuestos a brindar su capital intelectual en pro de la formación de capacidades. 3. Correspondencia entre las necesidades/prioridades del territorio con las excelencias de las ciudades en oficios tales como talabartería, orfebrería, luthería, etc. 4. Reordenamiento de la economía cubana donde se ha creado el espacio para fomentar asociaciones no estatales, especialmente a escala local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efecto crisis a nivel mundial donde cada vez los países donantes se ven más amenazados y con menos recursos. 2. Cambios políticos de gobierno no muy a favor de la cooperación internacional, ejemplo de ello el nuevo gobierno de España. 3. Escasez de productos en plaza que atentan contra los tiempos del proyecto y con su consiguiente implementación, conducentes a devolución por no ejecución. 4. La cooperación puede fortalecer actores privados que entran en competencia con el sector público generando duplicación de acciones pero con mayores recursos. 5. Uso potencial de la cooperación como instrumento político.

Tal y como se muestra en la matriz DAFO la principal amenaza que nos atañe hoy día

²¹ Para mayor detalle ver Anexo 1. Tabulaciones de las entrevistas realizadas

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

es la situación de crisis económica internacional que ha incrementado lo que se ha dado en llamar la fatiga de los donantes, por lo que actualmente decrece la contribución a la ayuda al desarrollo.

A ello se suma que muchas veces la cooperación implica condicionalidades políticas y con ello la intromisión de los donantes en asuntos del ente receptor.

Si se analizan detenidamente los llamados países receptores, Cuba no clasificaría por sus elevados índices de desarrollo humano (0,780)²², comparables con los de países desarrollados, por lo que es un reto lograr que se mantengan los actuales cooperantes y movilizar otros nuevos.

Resulta imprescindible garantizar o mantener la seriedad, la credibilidad y la visibilidad de la cooperación. A lo que se añadiría otro elemento que es evitar las improvisaciones. Cada día la cooperación tiene mayores exigencias que demandan de diagnóstico y del dominio real de la acción que se desea desarrollar.

En razón de esto, a partir de resultados y evidencias que se han alcanzado en determinados sectores se deben incrementar aún más las gestiones de cooperación e intercambio interregionales para alcanzar de común acuerdo la solución de problemas. De ahí que: *“...La cooperación debe ser vista incluso a lo interno del país, ya que se percibe como una debilidad o como muy limitadas las acciones que se realizan entre las diferentes instituciones y actores de las localidades cubanas.”*²³

Los entrevistados coinciden en que el objetivo de la cooperación internacional es generar desarrollo, sino no tiene sentido. El problema está en cómo lo hace, su tipo y qué tipo de cooperación se necesita.

La mayoría de los entrevistados opinan que sin dudas la cooperación internacional es un instrumento político de los países para internacionalizar sus economías. La mayor parte de los fondos que se transfieren a los países en desarrollo vuelven a los países donantes. Mas tampoco se puede negar que estos fondos bien implementados en los países en desarrollo pueden incentivar proyectos que generen desarrollo local, como se muestra en la experiencia de la cooperación en el Centro Histórico de La Habana.

En Cuba, recalca una de las funcionarias del MINCEX, hay un control más centralizado. Se trata de complementar la cooperación con las líneas de desarrollo del país. La cooperación cumple el rol de complemento a la economía, porque hay acciones puntuales en la mejora de las condiciones de vida de la población en determinados sectores.

Cuba tiene una situación particular en este sentido pues es un país receptor de esta cooperación y además emisor de cooperación al desarrollo. Se han aportado soluciones a situaciones precarias en América Latina, tal es el caso de la Escuela Latinoamericana de Medicina, la cual apoya el nivel formativo de los futuros médicos.

La cooperación como bien afirma una de las especialistas debe ser flexible, ajustándose a los contextos variados donde tendrá lugar y es ahí donde se entra en contradicción con la realidad donde, como dijo uno de los facilitadores, la cooperación al final dicta lo que se puede o debe hacer y cuando estas líneas de actuación cambian, deben cambiar los contenidos de los proyectos o las líneas de actuación. Por ello, en el caso especial de

²²Clasificación extraída del Informe sobre Desarrollo Humano 2013. PNUD

²³Entrevista realizada a una de las gestoras de la cooperación en el Centro Histórico.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Cuba en muchas ocasiones se ha rechazado algunas donaciones que lejos de ayudar pudieran representar un obstáculo. Se trata de orientar y canalizar los recursos de acuerdo con la estrategia de desarrollo del país. A ello se suma la extrema planificación de la economía cubana donde cada acción de cooperación debe estar incluida en un plan para poderla desarrollar, lo que introduce un conjunto de rigideces que impide el aprovechamiento de ciertas convocatorias de financiación.

El 20% de los entrevistados visualizan la cooperación como un donante (ente con un determinado nivel de desarrollo) y un receptor (ente subdesarrollado o necesitado). Sin embargo se debe cambiar la óptica a un estadio en que la cooperación se entienda como una acción de intercambio mutuo, donde ambas partes reciben o aportan al logro del objetivo trazado.

A continuación se muestra un gráfico donde se evalúa cuál de los sectores a priorizar obtenía la puntuación más favorable. Se otorgó por la autora una puntuación de igual valor para cada sector. La mayoría de los entrevistados coincide en otorgarle prioridad a seguridad alimentaria mediante el desarrollo agropecuario y posteriormente salud, medio ambiente e infraestructura y agua y saneamiento (Gráfico 16). Esto demuestra un bajo interés por el concepto integral de desarrollo local, donde debería estar presente también el desarrollo económico local como proceso reactivador y dinamizador de las economías locales, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de un determinado territorio, es capaz de estimular el crecimiento económico, generando ingresos y empleo. Aparejado a ello se encuentra el sector cultura, como motor importante para el desarrollo de la economía, el crecimiento del empleo, y la cohesión social. Una de las características a tener en cuenta hoy día debiera ser el entrelazamiento de la cultura y la economía en la esfera urbana. “...La cultura local impacta las interacciones y forma la actividad económica, como la economía empuja la complejidad y dinamismo de la cultura. Cultura y lugar están entrelazados, como lugar y economía están mezcladas” (Hanley, 2008).

Es en este sector, a consideración de la autora, que en el caso del Centro Histórico se ha logrado un desarrollo económico generador de historia, cultura e identidad urbana. A partir del reconocimiento del contexto local, el centro histórico es un ejemplo perfecto de cómo el espacio físico y la imagen pueden ser utilizados como herramientas de inclusión y bienestar social, a la par que de inclusión y bienestar económico. La necesidad de producir cambios en las concepciones que impulsan los procesos de desarrollo, solo puede producirse desde una concepción cultural aunada a lo económico y encarnada en lo local. Así la economía alcanza tanto una dimensión social, como ecológica (Carranza, 2000).

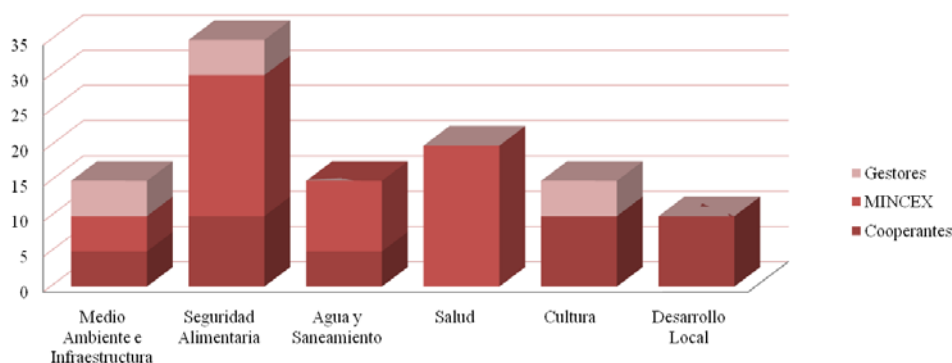
En las entrevistas realizadas a los expertos que trabajan el tema de la cooperación, sobre todo a escala nacional, todavía se observa concepciones tradicionales en los sectores a desarrollar por la cooperación, sin tener en cuenta que una ciudad que persigue la inclusión ciudadana y la educación civil no puede desarrollarse sin considerar los territorios y su vínculo con la cultura. Especialistas en la temática advierten que los esfuerzos de desarrollo de abajo hacia arriba tienen un mayor nivel de efectividad, a partir de implementar iniciativas locales exitosas que responden a la diversidad de problemas territoriales en correspondencia con oportunidades desiguales de resolución (Silva, 2003).

Una contrastación de los argumentos de los diferentes expertos entrevistados muestra que para algunos el desarrollo económico no se concibe de manera explícita desde lo

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

local, pues la lógica que manejan es más del orden nacional, nivel que diseña políticas de intervención, como tendencia, homogéneas sin advertir debidamente la diversidad y heterogeneidad territorial, y aun cuando para éstos existe reconocimiento implícito en algunos elementos llevados a cabo por lo local, la relación sector territorio no es manifiesta, bajo el supuesto dado de que todas las acciones en última instancia se traducirán y tendrán efectos sobre el territorio.

Gráfico 16. Sectores a priorizar por la cooperación según criterio de expertos.



Fuente: Datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas.

En el caso de los cooperantes, sin embargo, se advierte explícitamente la importancia del desarrollo local como palanca para estimular la descentralización de las decisiones y el fomento productivo, dada la cercanía y conocimiento que tienen los gobiernos municipales de sus problemas y potencialidades territoriales.

Sobre el futuro de la cooperación en los próximos cinco años la mayoría de los entrevistados alegan incertidumbre con tendencia al decrecimiento de la ayuda, producto fundamentalmente, de la inestabilidad financiera imperante hoy día.

Sobre esto, la autora coincide con especialistas del MINCEX que en los próximos años la cooperación descentralizada será estratégica, pues tanto a nivel de país como en el Centro Histórico siempre ha sido el contrapeso respecto a otras modalidades de cooperación con mayor grado de condicionamiento político. La cooperación descentralizada es calificada como un lazo más personal, como dice una de los especialistas, expresa la voluntad de querer hacer. Aunque escasos sus recursos, cuando se suman en el tiempo con ellos se generan múltiples iniciativas.

Afirman varios especialistas que para el logro de mayor financiamiento de la cooperación descentralizada así como de las restantes modalidades se debe tener un mayor nivel de preparación pues cada vez los formularios de cooperación tienden a complejizarse más, por el nivel de información que exigen. La autora coincide en la necesidad de fortalecer la formación en este campo y para ello la capacitación es central.

A la par, la autora coincide con los expertos que, a pesar de los avatares políticos por los que ha transitado el país, la cooperación para Cuba ha tenido un gran impacto en disímiles campos; desde la mejora del hábitat hasta la formación de capacidades. Tal y como expresa una de las gestoras de la cooperación de la OHCH: “...*me parece importante destacar que la cooperación, por la forma en que se gestiona y el contenido propiamente de los proyectos, también ha incidido en gran medida en el cambio de*

mentalidad de los decisores y los actores locales”... y ello es uno de los mayores avances que se puede lograr para generar un cierto nivel de desarrollo.

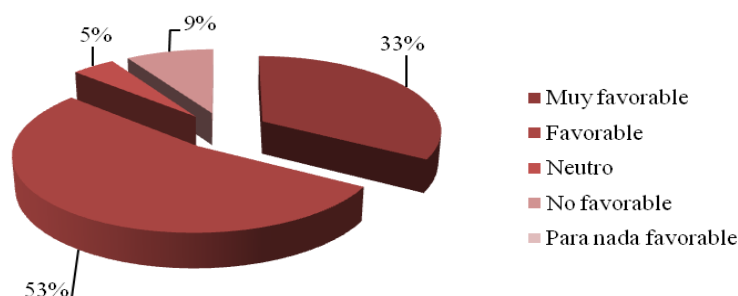
En cuanto al papel que puede desempeñar la cooperación internacional en las formas no estatales de trabajo ha quedado demostrado mediante todas las entrevistas realizadas que juega un papel positivo para proveer recursos necesarios para el buen funcionamiento de lo que se proyecte. Estos recursos pueden ser técnicos, financieros, de asistencia técnica y fondos no reembolsables o donaciones.

La existencia de variadas líneas de cooperación y de múltiples donantes si no hay una agencia que centralice y registre puede hacer que los esfuerzos se dispersen y pierdan sinergia y capacidad de generar resultados más importantes. En este sentido la OHCH tiene a su favor una Dirección de Cooperación Internacional capaz de coordinar cualquier iniciativa de cooperación a desarrollar en el Centro Histórico. El total de la suma de la cooperación concentrada en un solo gestor evita la dispersión del apoyo. Es por ello, de vital importancia la concentración de fuerzas ya sea en un mismo sector o en ejes centrales de la localidad que sean de alta prioridad como es el caso en la rehabilitación integral de los ejes que conectan a las cinco plazas del Centro Histórico.

El trabajo no estatal juega un rol importante en el proceso de revitalización del territorio pues implica para la población generación de empleo, incide directamente en las economías familiares y dinamiza el territorio. Opina la autora que en los municipios y en este caso en el Centro Histórico se deben crear iniciativas económicas vinculadas al carácter cultural del territorio y al rescate de sus tradiciones, ello con el asesoramiento y seguimiento permanente de la OHCH que vela por, a diferencia de otros Centro Históricos de América Latina, mantener el Centro Histórico vivo, sin exclusión social. Se deben gestar proyectos de corte económico que valoricen el patrimonio heredado y mejore la calidad de vida de los pobladores, tal es el caso de la iniciativa comunitaria que se expandirá al finalizar el epígrafe.

Dada la relevancia del tema se decidió graficar la respuesta de los entrevistados en cuanto a la posible inserción de la cooperación internacional en las formas de trabajo no estatales.

Gráfico 17. Percepción de la cooperación internacional en apoyo a las formas de trabajo no estatales



Fuente: Datos obtenidos a partir de los datos obtenidos en las entrevistas a expertos.

El Gráfico 17 muestra que un 53% de los entrevistados valoran de favorable el apoyo de la cooperación internacional en las formas de trabajo no estatales por su alta

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

importancia en la medida que amplían el espectro de actuación, generan complementariedades y se pueden ocupar de temas que no son tomados por el sector estatal.

Comenta una de las especialistas: “...*La cooperación en las formas no estatales de trabajo promueve el desarrollo local. Me parece muy incipiente y positivo porque permitirá un salto cualitativo para el desarrollo de sector. Permite el desarrollo de manera más normalizada. Es una buena manera de dar un primer impulso*”...

Sin embargo, en el caso de las entrevistas realizadas a funcionarios de la ONAT, los expertos afirman que no se está en condiciones porque existe todavía mucha desorganización, opinan que se deben extremar más los mecanismos de control pues se pueden financiar proyectos donde prime el lucro.

Según la AECID no se potencia la cooperación a privados con ánimos de lucro porque puede ser cuestionado por los propios agentes de la cooperación pero sí están a favor de potenciar las cooperativas y pequeñas asociaciones que se puedan crear, sobre todo, en la construcción de viviendas.

Según la autora todavía existe mucha reticencia al cambio en las formas de cooperación. En Cuba durante años se ha gestionado la cooperación en su mayoría a fondo perdido. Existiendo sin embargo, la posibilidad de acceder a otras modalidades de financiamiento como los créditos blandos. Tal es el caso del Fondo Rotativo para Iniciativas de Desarrollo Económico Local (FRIDEL)²⁴ que promueve el Programa de Naciones Unidas.

Este tipo de modalidades de financiamiento permite emprender iniciativas novedosas tanto en lo cultural como en lo socio-económico. Lo que debe llevar un estudio de factibilidad que respalde la sostenibilidad en el tiempo de la iniciativa. En la actualidad, existe también, fondos nacionales para IMDL de fomento a escala local dirigido fundamentalmente a fortalecer la base productiva. Los proyectos que se presenten deben ser económicamente rentables y recuperables como se mencionó en el epígrafe 1.4.

En principio las relaciones de colaboración pudieran realizarse al nivel de los decisores de las políticas vinculadas a estas formas de trabajo en cuanto a formación e intercambio sobre instrumentos de estímulo a pequeñas y medianas empresas (capital semilla, subvenciones, créditos blandos, exenciones de impuestos por determinados períodos, etc.); elementos estos que están muy incipientes dentro del contexto cubano actual.

En la base de los microcréditos para la cooperación internacional coinciden la mayoría de los especialistas que debe estar presente el sector estatal, de la manera en que está organizado el sistema financiero cubano. Para apoyar al sector privado se tiene que establecer una garantía de pago de la deuda que se asume. Por ello la insistencia en la valoración exhaustiva de cada caso y como se comentaba anteriormente que los proyectos tengan un buen estudio de factibilidad económica, como indicador de éxito. Pues como bien se recalca no debe ser únicamente el estado quién acceda al microcrédito, sino que la persona pueda garantizar el pago de la deuda. Se necesita mucha

²⁴FRIDEL: instrumento de crédito para poder operar en la línea de acción de apoyo al desarrollo de la economía local, con iniciativas no asistenciales capaces de movilizar los recursos humanos, técnicos, naturales y financieros. El límite del crédito es hasta 80 000.00 USD a una tasa de interés hasta 10% de interés simple anual.

formación en este sentido. Pudieran ser implementados también fondos revolventes²⁵ como es el caso de la OHCH que ha asumido los riesgos en función de potenciar algunos proyectos de corte social y dinamizarlos económicamente.

Otra alternativa para la creación de formas no estatales de trabajo exitosas con el apoyo de la cooperación, pudiera ser, según declara una de las especialistas, establecer vínculos entre las necesidades y prioridades del territorio con las excelencias de las ciudades y los actores de la cooperación. En la Habana Vieja, por ejemplo, se tienen como antecedente las relaciones con diferentes regiones de Italia, como son: la Zona del Cuero en la confección de talabartería, la ciudad de Florencia en los procesos de restauración, la ciudad de Viareggio en la solución a problemas de recursos hídricos, y la ciudad de Cremona en la luthería (confección y reparación de instrumentos musicales). En la ciudad de Córdoba, España, se tiene gran experiencia en el trabajo de la orfebrería. “...*La cooperación pudiera estar dirigida a la capacitación y al intercambio en cuanto a los modos de hacer...*”, afirma esa misma especialista. Una vez más queda demostrado la importancia de la cooperación descentralizada en el territorio.

Según altos funcionarios del MINCEX lo ideal sería tomar las experiencias positivas de los países que llevan la vanguardia en el tema, como es el caso de Uruguay con las cooperativas de vivienda, por citar un ejemplo. Hasta el momento se ha decidido implementar esta modalidad de apoyo, novedosa para Cuba, a dos o tres iniciativas pilotos para ver su posible efectividad y en base a ello su replicación en diferentes regiones.

A continuación se expondrá una iniciativa de carácter económico con gran impacto comunitario que pudiera insertarse dentro de las acciones que se apoyan con cooperación.

Iniciativa de corte económico como ejemplo dinamizador del barrio el Ángel.

Inserción del proyecto Arte Corte en el Barrio del Ángel, por el líder comunitario: Gilberto Valladares Reina. El proyecto vincula el rescate del oficio de la barbería y la peluquería, con la participación de jóvenes desvinculados, artistas del territorio ancianos y toda la comunidad. A través de este proyecto se han hecho acciones relacionadas con la formación laboral y el uso del tiempo libre de los jóvenes que nunca han tenido oportunidad de desarrollar un trabajo que les permita integrarse a la sociedad, el logro de una mejor calidad de vida y el mejoramiento urbano del barrio. Sus propuestas han recibido el apoyo de la OHCH, del Plan Maestro a través del acercamiento a las regulaciones urbanas y el proceder en un área patrimonial y la Dirección de Inversiones apoya con equipamiento y personal para contribuir en el proceso de reparación constructiva de los locales.

El proyecto ha pasado por varias etapas, surge en 1999 a partir de una necesidad en el mundo profesional de crear espacios para los barberos y peluqueros, espacios culturales, históricos.

Hace dos años que el proyecto operó una transformación sin perder la esencia, a partir de una iniciativa del Dr. Eusebio Leal, de sumarle y transmitirle a la comunidad la

²⁵Fondos Revolventes: monto de recursos financieros que continuamente se mantiene en su límite máximo conforme es utilizado; este mantenimiento se hace con ingresos generados por las actividades que financia.

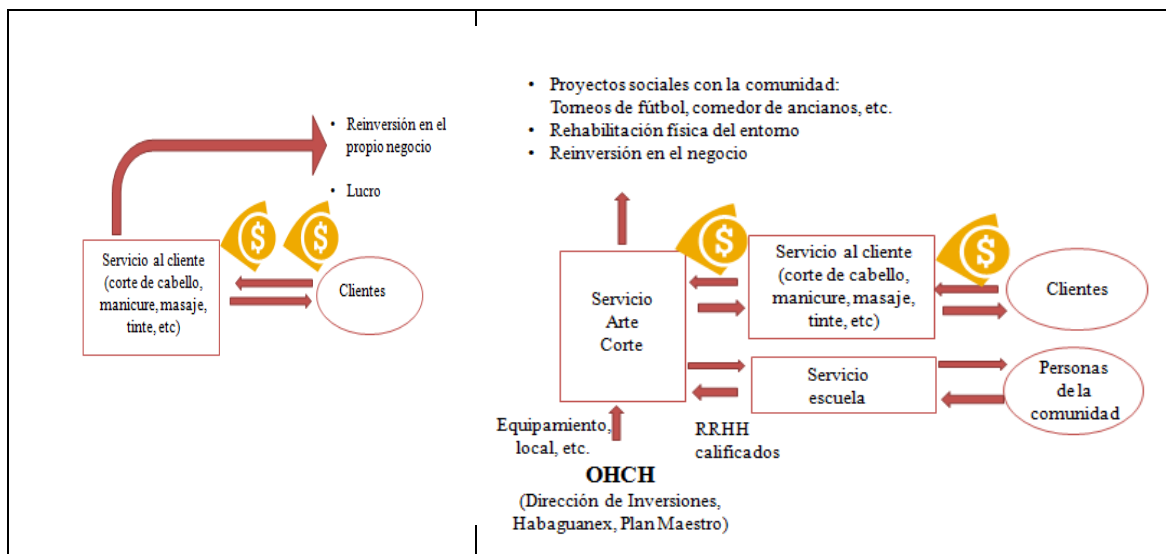
Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio

historia del barrio. Surge entonces el proyecto escuela donde se les brinda la oportunidad a los jóvenes de la comunidad de cursar gratuitamente durante dos años, estudios de barbería peluquería, tanto como para que se queden trabajando en Arte Corte como si desean abrir sus propios negocios en este campo. En este sentido la Oficina del Historiador ha apoyado con equipamiento que de otra forma hubiera sido imposible adquirir.

La escuela tiene un programa de estudio de peluquería, que a nivel de país no existe, le interesa enseñar el oficio y agregarle valores como educación social. Lo que pretenden es realizar proyectos económicos para poder financiar y mantener proyectos sociales como el deporte, la propia escuela y actividades con el adulto mayor.

Se está tratando de crear un mecanismo de engranaje donde tanto se le tribute a la sociedad como la sociedad a sí misma. Este proyecto comunitario trata de cambiar el comportamiento social a la vez que tributan a su economía familiar. Esta nueva transformación está inspirada en el proyecto OHCH pero a menor escala, y se pretende así, comenta el líder barrial, contagiar a los demás barrios para apoyar a la Oficina en el proceso de revitalización integral. Enfatiza la importancia de realizar proyectos de desarrollo económico donde los propios empleados sean del barrio y así instaurar el sentido de pertenencia, aumentar el cuidado y la preservación hacia los inmuebles.

Figura 5. Esquema Tradicional de un salón de belleza por la vía no estatal / **Figura 6.** Esquema del Servicio Arte Corte



Fuente: Elaboración propia sobre la base de sistema implementado

Según Gilberto Valladares: “...Se deben buscar experiencias positivas. La cooperación internacional es una experiencia novedosa y una gran ayuda, sólo que se requiere saber canalizarla para crear proyectos sostenibles. Se tiene q saber aprovechar bien cada ayuda. Se requiere conciliación, concertación, información, para realmente poder utilizar los proyectos de cooperación en beneficio de las personas”...

5. Conclusiones

A lo largo del trabajo se extraen las siguientes conclusiones:

- En el Centro Histórico de La Habana se gestan procesos de desarrollo con la búsqueda de la concertación y los consensos con base en las necesidades y capacidades locales; la necesaria participación de la sociedad civil y la incorporación de una visión más sistémica del desarrollo que excede la dimensión económica.
- La cooperación internacional apoya las líneas de desarrollo trazadas por el Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Habana, favoreciendo los procesos de participación ciudadana, organización, empoderamiento de la mujer y aumento de las capacidades para contribuir así al proceso de desarrollo local donde el ser humano es el ente principal de la acción.
- En el Centro Histórico las iniciativas desarrolladas por la cooperación han respondido a necesidades identificadas en el territorio, en total correspondencia con las líneas prioritarias para el Desarrollo Integral del Centro Histórico, hecho demostrado en el conjunto de valoraciones estadísticas realizadas.
- Si bien la cooperación es un modo de internacionalizar las economías de los países donantes, los fondos bien implementados, como es en el caso del Centro Histórico, logran generar un considerable nivel de desarrollo que va desde el mejoramiento de la imagen urbana hasta la calidad de vida de la población.
- De las formas de gestión de la cooperación en el Centro Histórico la predominante ha sido a fondo perdido, pues todavía existe mucha reticencia hacia la adopción de otras formas de gestión (FRIDEL, créditos blandos, IDLM, etc.).
- Gestar proyectos de carácter económico para asociaciones no estatales que tributen directamente en la comunidad es una vía coyunturalmente vital para dinamizar las economías familiares y mejorar la calidad de vida de la población.
- En los próximos años la cooperación descentralizada será estratégica, pues tanto a nivel de país como en el Centro Histórico se ha mostrado como el contrapeso respecto a otras modalidades de cooperación.

6. Bibliografía

- BARBOSA, N. (2012), “Desarrollo local, desafío actual”, disponible en <http://www.granma.cu/>
- BORDA, D. y Fernando, M. (2002), *Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos*. Economías Regionales y Desarrollo Territorial, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Paraguay.
- CAICEDO C. y Carlos, J. (2008), *Políticas e Instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ CEPAL, Santiago de Chile.
- CARRANZA V. J. (2000), “Algunas consideraciones para el debate”, *Cultura y*

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Desarrollo, vol. I, serie de la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe de la UNESCO.

- CIDAP. (2006), *Privatización especulativa del hábitat del centro histórico del Cuzco*, “Resistencia e inclusión social para democratizar el hábitat del centro histórico del Cuzco”, Perú.
- Colectivo de autores (2002), *Desafío de una utopía. Una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de la Habana Vieja*. Ediciones Boloña, La Habana, Cuba.
- Colectivo de autores (2010), “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”. *ILPES/CEPAL*, Santiago de Chile.
- COLLIER, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Development Database on Aid from DAC Members: DAC online, OECD. Stat, 2012, disponible en: <http://stats.oecd.org/>
- COLECTIVO DE AUTORES (2002), “Censo de Población y Viviendas del Centro Histórico de La Habana”, Documento de trabajo del Plan Maestro, Cuba.
- DOCUMENTO CONPES. (2010), “Lineamiento de Política para la recuperación de los Centros Históricos de Colombia”, disponible en: <https://www.dnp.gov.co/>
- DOMÍNGUEZ, R. (2012). “La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana” en: *La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana*. Universidad de Jaén, España; 254 p.
- ENRIQUEZ, A. (2003), “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo*, No. 80. FUNDE. El Salvador.
- FERRARO, C. y Giovanni, S. (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, No. 107. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Folleto Oficial del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (2011), *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. “Política Inversionista” p 20, “Política Económica Externa” p 16. La Habana, disponible en <http://www.granma.cubaweb.cu/>
- GALLICHIO, E. (2004), *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Uruguay.
- HANLEY, L. (2008), “Centros históricos: espacios de rehabilitación y disputa”. *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. Centro-h, No. 1, 78-84 p.
- ICOMOS. (1987), “Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas”, disponible en <http://www.icomos.org/>
- LANDETA, J. (2002), *El método Delphi. Una Técnica de previsión del futuro*. Editorial Ariel, Barcelona.
- LEÓN S, C. M. (2007), *Las iniciativas de desarrollo municipal en Cuba (IDM):*

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La Cooperación internacional para el desarrollo en Cuba:
un caso de estudio**

Avances y Desafíos. La Habana, Cuba.

LIRA C. L. (2003), “*La cuestión regional y local en América Latina*”, ILPES, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública No. 44, Santiago de Chile.

MAX-NEEF, M. et al. (1986), *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. Development. Dialogue, No. especial; 9-93.

Secretaría General Iberoamericana (2012), “II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Estudios SEGIB No. 3, disponible en <http://segib.org/documentos>.

TASSARA, C. (2010), *Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo*, Roma.

VEGA, S. (2006), “Rol de la Administración Pública en el Desarrollo Local” Sede Universitaria Municipal de Yaguajay. Cuba, disponible en <http://www.monografia.com//>

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

The Access to Banking Services as a tool to poor people´s development: measures to amplify access and reduce cost in Latin America.

Daniel Cubas Ortega

Resumen: Las personas con bajos recursos en Latinoamérica tienen dificultades económicas para acceder a servicios financieros básicos. Esto limita sus posibilidades de ahorro y de adquisición de bienes productivos, lo que afecta a la capacidad de satisfacción de necesidades presentes y futuras. Se analizan por tanto distintas alternativas para incrementar el acceso al sistema financiero formal y hacerlo más económico. Entre las medidas más relevantes se encuentran: la introducción de la banca tradicional en la microfinanciación, la aplicación de mejoras tecnológicas como la banca móvil, la extensión del credit – scoring en los microcréditos, la utilización de políticas públicas (principalmente a través de los programas de transferencias condicionadas) y mecanismos que refuercen las garantías de los préstamos para las personas pobres.

Palabras clave: microcréditos, costes, credit-scoring, Latinoamérica, garantías.

Abstract: Latin American low income people show economic difficulties for the access of basic financial services. This fact limits the possibility of saving and purchasing productive goods and consequently the capacity of present and future needs satisfaction. Therefore, it is important to analyze different possibilities to achieve a greater access to the formal financial system and doing it more affordable. Among the measures are: the introduction of traditional banking in microfinance, the application of technologies improvements such as the mobile banking or use of credit scoring in microfinance, implementing public policies (such as conditional transfer programs) and systems to support the guarantees given by poor people in the loans.

Key words: microcredits, costs, credit-scoring, Latin America, guarantees.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

1. Introducción

Se analizan las causas de la escasa bancarización de la población más desfavorecida en Latinoamérica medida a través del porcentaje de población adulta cliente de un banco, así como diversas medidas para aumentarla.

En concreto, se trata de responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué impedimentos tienen los pobres para abrir una cuenta bancaria?
- ¿Por qué las personas sin recursos tienen mayores dificultades para recibir un préstamo?
- ¿Qué causas explican que los productos financieros para estas personas sean caros?

Igualmente, se plantean algunas soluciones para conseguir que la inclusión financiera entre los pobres sea más extensa y también más barata, intentando contestar a estas preguntas:

- ¿Es posible reducir el coste de las cuentas bancarias para las personas sin recursos?
- ¿Son las Instituciones de Microfinanzas (IMF) una solución para lograr una mayor bancarización?
- ¿Pueden los bancos tradicionales entrar en el mercado de microfinanciación? ¿puede suponer su incorporación un abaratamiento en los préstamos concedidos a las personas pobres?

Las medidas expuestas intentan ser sostenibles a largo plazo, y por tanto minimizar su dependencia del Gasto Público. Sin embargo, se estudia finalmente cómo el sector público y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) pueden colaborar con las medidas expuestas, ayudando a potenciar la bancarización de los pobres.

Para responder a todas estas cuestiones, primero se estudiará si existe un vínculo positivo entre bancarización y desarrollo y cuáles son sus causas. Se revisarán los motivos que impiden a los pobres ahorrar y pedir un préstamo a través de un banco, como son los altos costes que tienen que pagar o la informalidad de sus ingresos.

Seguidamente se analizan una serie de alternativas para favorecer el ahorro formal a través de las entidades financieras, con medidas para reducir los costes para operar con una cuenta bancaria. Igualmente, se plantea las posibilidades de reducir los costes de los préstamos para los pobres, incluyendo como hipótesis principal para conseguirlo la incorporación de la banca tradicional al mercado microfinanciero y la aplicación generalizada del credit – scoring en la microfinanciación.

Posteriormente, se estudian algunas medidas a realizar por agentes externos (AOD o los gobiernos nacionales) para favorecer la bancarización de las personas pobres. En concreto, se plantean algunas medidas como la creación de sistemas de garantía que refuercen las garantías de las personas sin recursos, permitiendo acceder a más gente a préstamos más baratos.

Por último, y dado que las distintas medidas expuestas se pueden realizar conjuntamente se analizará el ahorro en forma de menores costes que supondría la implantación global de las medidas planteadas en Latinoamérica.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

2. Bancarización y desarrollo

Una manera de analizar el nivel de desarrollo de un país es ver su grado de bancarización, ya que permite a una persona dos cuestiones muy importantes: depositar sus ahorros y solicitar financiación en caso de necesitarla. Todo ello provocará un mayor desarrollo al permitir:

- Ingresar las ganancias obtenidas en un momento y utilizarlas posteriormente. Esto es, planificar mejor cómo satisfacer las necesidades futuras.
- Acceder a una financiación ofrecida por un banco, anticipando así la satisfacción de necesidades, que de otro modo no se cubrirían hasta un tiempo después o quizá nunca.

Todo ello tiene consecuencias positivas no sólo desde el punto de vista económico, sino sobre todo emocional, por tres motivos principales: da una mayor tranquilidad a las personas y sus familias, permite acceder a bienes y servicios satisfaciendo así necesidades inmediatas y proporciona una mayor autorrealización, al financiar inversiones que si no quizá no podrían realizarse.

Además, en la actualidad es importante potenciar la bancarización en Latinoamérica por dos motivos adicionales: primero, porque lleva años con elevadas tasas de crecimiento económico. Existen por tanto mayores posibilidades de endeudamiento que si estuviera en un entorno recesivo, al ser más amplias las perspectivas de repago de la deuda. Y en segundo lugar, porque este alto crecimiento de Latinoamérica y el Caribe (LAC) ha provocado que deje de ser prioritaria para la AOD. Por tanto, se puede utilizar la financiación privada asociada a una mayor bancarización como una fuente de fondos alternativa para el desarrollo.

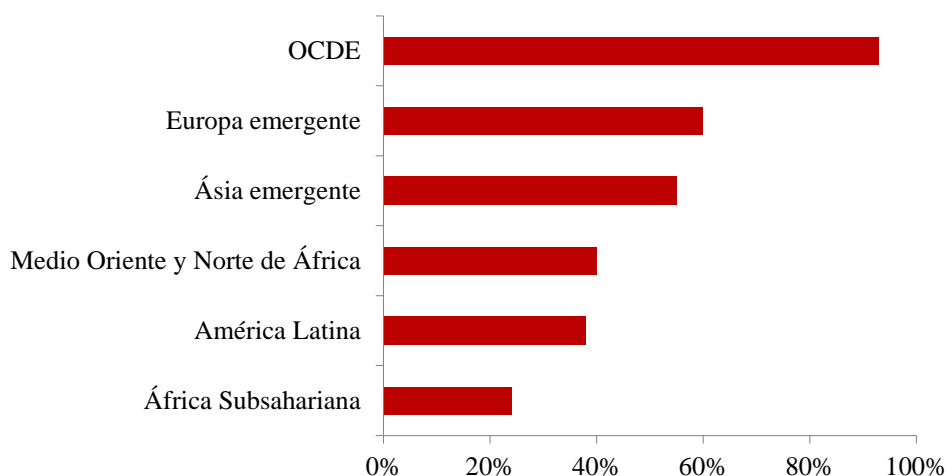
Es necesario añadir que la bancarización no se puede entender como una solución para la pobreza más extrema, dado que va dirigida a personas con cierta capacidad de ahorro o con potencial para emprender negocios con perspectivas de repago suficientes. Por ello, los objetivos de la bancarización se sitúan en tramos de la población con rentas más elevadas (Marulanda y Otero, 2005). Así pues, la pobreza extrema continuará siendo una responsabilidad de las propias naciones y del resto de instrumentos de la AOD.

Dado que para poder ahorrar es necesario ganar dinero y que sólo se recibe un préstamo cuando se prevé que se puede devolver, es obvio decir que la bancarización está relacionada con el nivel de renta. Por ello, los países desarrollados (Europa, EEUU o Japón) tienen elevadas tasas de bancarización, mientras que se van reduciendo a medida que los países son menos desarrollados (ver Gráfico 1).

Latinoamérica tiene un índice de bancarización del 38%, seguramente inferior al que le correspondería por su nivel de renta (Álvarez, 2012). Pueden existir múltiples causas de su menor bancarización. Por ejemplo, su elevado número de pobres, asociado a su mayor desigualdad. Sin embargo, numerosos estudios aseguran que los pobres sí ahorran, aunque fundamentalmente fuera del sistema financiero formal. Así según Campos (2005) citado en Klaehn, Helms y Espande (2005) en México el 42% de la gente pobre ahorra pero sólo un 10% tiene una cuenta bancaria. En Colombia, el 23% de los pobres ahorra, pero sólo un 5% a través de un banco (Maldonado y Urrea, 2010). Así pues, el estudio se centra en ver las causas de la escasa inclusión financiera asociadas al diseño del sistema financiero en LAC, y qué medidas plantear para conseguir que ese ahorro informal se canalice a través de instituciones financieras formales.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Gráfico 1: Bancarización en el mundo: índice de acceso al Sistema Financiero



Fuente: Álvarez, 2012

2.1 Dificultades de los pobres para abrir una cuenta bancaria

Los impedimentos para la bancarización tienen un doble enfoque: capacidad de abrir una cuenta bancaria en un banco (ahorro) y posibilidad de concesión de un préstamo (endeudamiento).

Primero cabe preguntarse ¿por qué es importante abrirse una cuenta bancaria, si como se ha comentado, los pobres que no la tienen también ahorran? La explicación es sencilla: el ahorro formal frente al informal favorece más el desarrollo (como lo demuestra el hecho de que los países más avanzados tienen mayores porcentajes de ahorro formal). Sin embargo, si las personas sin recursos ahorran, ¿a qué se debe que tengan una inclusión financiera tan baja?

Una primera causa es el coste de abrir una primera cuenta bancaria. Esta apertura y mantenimiento puede suponer un gasto equivalente al 7% del PIB per cápita y en el caso del quintil de población más pobre hasta un 27% de este PIB per cápita (Álvarez, 2012). Este alto coste lo refrendan las propias personas sin cuenta bancaria: un 65% dice no tener dinero suficiente para abrir una cuenta (Álvarez, 2012).

El elevado gasto que una cuenta bancaria supone para una persona pobre se explica porque el coste en que incurre un banco en su gestión es inversamente proporcional a su saldo. Este hecho se estudió por ejemplo en El Salvador, donde se estimó que las cuentas con saldos inferiores a 250 dólares generaban mayores costes a los bancos que beneficios (Sorto, 1999). Por tanto, los bancos desincentivan las cuentas con pequeños saldos imponiendo altos gastos de mantenimiento y apertura.

Otro impedimento para una mayor bancarización es que algunas entidades financieras sólo abren cuentas a personas que vengan “recomendadas” por otros clientes del banco (Lacalle, 2001). Con este requisito la entidad quiere asegurarse *a priori* la honorabilidad del nuevo cliente al que no conoce, dificultando con ello la entrada en el sistema financiero a personas ajenas a estos círculos de conocidos.

Una dificultad adicional para que los pobres ahorren en Latinoamérica es la ausencia de sucursales, principalmente en las zonas humildes. Así, el número de sucursales en LAC es

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

relativamente escaso: 15 por cada 100 mil habitantes frente a las 31 de los países desarrollados (Banco Mundial, 2011). Además, la lejanía dificulta especialmente la capacidad de ahorro y no tanto la posibilidad de solicitar un préstamo (Almeyda, 1997, citado en Lacalle, 2001). Este hecho responde a que en muchas zonas pobres de Latinoamérica hay un clima de inseguridad que desincentiva recorrer grandes distancias con dinero en efectivo para ingresarlo en un banco. Esta distancia es más grande en las zonas rurales, donde se unen tres factores para explicar su menor bancarización: la lejanía de las sucursales, la dedicación a actividades agrícolas (con menores perspectivas de crecimiento según la ley de Engel) y su mayor pobreza.

Una última razón está relacionada con la escasa confianza y gran desconocimiento sobre los bancos que tienen los pobres (Rosen, 2010). Por tanto, cualquier programa de inclusión financiera debe incluir medidas para mejorar la cultura financiera.

2.2 Instrumentos para facilitar la apertura de una cuenta bancaria

2.2.1 Programas de transferencia condicionadas (PTDC). Son fondos otorgados por los gobiernos a familias desfavorecidas por cumplir determinadas acciones que socialmente se quieren potenciar (por ejemplo se les paga a las familias porque sus hijos vayan a la escuela). Son por tanto una importante inyección económica para una parte sustancial de la población. Actualmente los reciben 27 millones de familias de la Región (el 21% de la población) mediante tarjetas monedero o electrónicas (55%), ingreso en cuentas bancarias (28%) y aún el 17% en efectivo (Maldonado *et al.*, 2011).

El cobro de transferencias condicionadas en efectivo genera dos grandes costes para los beneficiarios: en tiempo (acudir a retirar los fondos a una sucursal o estafeta de correos les supone entre 2 y 4 horas, así como dejar de realizar otras actividades) y en la inseguridad ya comentada (Berumen y Asociados, 2010, citado en Maldonado *et al.*, 2011). Igualmente, la gestión del efectivo supone grandes costes de personal y operativos para los gobiernos. A pesar de estas desventajas las transferencias en efectivo se realizan en zonas rurales remotas y cuentan además con la ventaja adicional de su fácil comprensión por los beneficiarios con nula cultura financiera (Maldonado *et al.*, 2011).

El pago mediante tarjeta prepago supone dar a los beneficiarios una tarjeta con ciertas medidas de seguridad donde reciben las transferencias que permiten realizar pagos y transferencias en cajeros automáticos y en diversas tiendas adheridas. Su principal ventaja es el ahorro de tiempo para los beneficiarios. Por ejemplo, en Colombia se pasó de una espera de 259 minutos para recibir el dinero en efectivo a 68 minutos en cajeros y 14 minutos para pagos en tiendas (Maldonado y Urrea, 2010). Sin embargo, no fomentan el ahorro pues en muchos casos si no se utilizan estos saldos, las transferencias son devueltas al Estado (Maldonado *et al.*, 2011).

Menos del 30% de las PTDC se cobran mediante tarjetas asociadas a una cuenta bancaria, a pesar de su buena acogida por los beneficiarios (Maldonado *et al.*, 2011) y el ahorro de costes de gestión para los gobiernos. En Brasil el Programa Bolsa Familia redujo los costes de gestión del 14,7% al 2,6% al cambiar a tarjetas electrónicas asociadas a instituciones propiedad del Estado (Lindert *et al.*, 2007, citado por Maldonado *et al.*, 2011). Sin embargo, los efectos sobre el incremento del ahorro son difusos. Algunos estudios así lo indican (Maldonado y Moreno-Sánchez, 2010), pero otros exponen que esta relación es difícil de ver (Maldonado *et al.*, 2011) ¿Por qué? Por las altas comisiones cobradas por los bancos (Berumen y Asociados, 2010; Maldonado *et al.*, 2011).

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Resumiendo, casi el 70% de la población beneficiaria de los PDTC no tiene abierta una cuenta bancaria, y el 30% que la tiene no incrementa su ahorro por las elevadas comisiones que se cobran. Para conseguir una mayor inclusión financiera y un mayor ahorro a través de los PTDC, se deberá incrementar su cobro mediante tarjetas asociadas a cuentas bancarias, reduciendo al mismo tiempo las comisiones bancarias de dichas cuentas. La primera medida compete a los gobiernos (ajena a este ensayo), que se centrará en la segunda.

La reducción de las comisiones de una cuenta bancaria puede realizarse en los PDTC gracias al amplio poder negociador del ordenante, que es el gobierno. En este sentido, en Brasil se ha asociado el Programa Bolsa Familia a la apertura de una “Conta Facile” con bajas comisiones asociadas a movimientos bancarios sencillos. No tienen comisiones de apertura y mantenimiento con cuatro reintegros gratuitos al mes (Maldonado *et al.*, 2011) provocando que esta «Conta» tenga más de 2 millones de titulares (Pickens, Porteous y Rotman, 2009). Además, el Programa se complementa con clases de educación financiera, para luchar contra la incultura económica.

En este sentido, se podrían utilizar las siguientes medidas para potenciar la inclusión financiera a través de los PDTC, manteniendo el doble objetivo de que las nuevas cuentas sean rentables para los bancos y tengan escasas comisiones para los clientes:

- Asociar a los PTDC cuentas bancarias con movimientos limitados a una operativa básica, al estilo de la “Conta Facile”.
- Compensar a las entidades por los costes de apertura de las cuentas, en los casos en los que su escaso saldo no las haga rentables. Esta compensación se puede realizar a través de una pequeña comisión abonada a los bancos que puede proceder de los menores gastos administrativos que para el Estado supone la entrega de los PDTC en cuenta frente al efectivo, y que compense a los bancos hasta que estos clientes sean rentables (al haber incrementado sus saldos o contratado nuevos productos).

2.2.2 La Banca Móvil. Más del 60% de la población de LAC no tiene acceso a sistemas financieros formales. En cambio, casi el 80% utiliza móvil (García *et al.* 2009). Por tanto, la utilización de servicios móviles asociados al sistema financiero puede fomentar la inclusión financiera al hacerla accesible a los pobres, al estar mucho más extendidos que cualquier red de sucursales o cajeros automáticos.

Además, se estima que la banca móvil supondrá un ahorro en los costes operativos de las entidades muy importante (ver tabla 1), y por tanto su generalización puede fomentar servicios financieros baratos, rápidos y cómodos.

¿Cómo funciona? Se utiliza la misma modalidad del prepago telefónico (aprovechando que en los países en desarrollo este sistema es utilizado por el 79% de la población (Prior y Santomá, 2008). En general, el cliente abre una cuenta soporte (en la tienda donde se recargan las tarjetas prepago, pero gestionada por un banco, mediante un convenio entre la compañía telefónica y el banco). Posteriormente irá recargando su saldo en cualquier punto de recarga, pagando una pequeña comisión.

Los beneficios de la banca móvil proceden de que se puede utilizar fácilmente como pago en efectivo, mediante traspasos de saldos entre clientes, con bajo coste al ser vía SMS (Prior y Santomá, 2008), sirviendo además para recibir o enviar remesas. Por ello, con diferentes variantes, la banca móvil está ya implantada en varios países. Por ejemplo, en Filipinas donde cuatro millones de personas lo utilizan (Prior y Santomá, 2008).

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Sin embargo, existen problemas sin solventar como los relativos al control del blanqueo de capitales, la escasa protección de los usuarios frente a fraudes o la inseguridad informática, cuya resolución seguramente provoque un incremento en los costes. Sin embargo, este incremento debería ser limitado para no perjudicar la implantación de la banca móvil como herramienta para reducir los precios (Prior y Santomá, 2008):

Tabla 1. Reducción de costes operativos por la introducción de la banca móvil

Canal Transaccional	Costo unitario	%Uso	Costo promedio (proporcional)	%Uso	Costo Promedio (proporcional)
Sucursal	\$4.00	42,00%	\$1.68	21,00% ¹	\$0.84
Call center	\$3.75	9,00%	\$0.34	4,50% ¹	\$0.17
ATM	\$0.85	29,00%	\$0.25	29,00%	\$0.25
Online	\$0.17	18,00%	\$0.03	12,50% ²	\$0.02
Móvil	\$0.06	0,00%	\$0.00	33,00% ²	\$0.03
Coste promedio unitario	-	100%	\$2.29	100%	\$1.30

¹ y ²: Suponiendo que 1/3 de los clientes van a utilizar canales móviles y que esto provocará una reducción del 50% de los canales sucursal y call center y un 33% del canal online.

Fuente: Lumas, 2010

2.2.3 Otros. Como se ha comentado a los bancos no les interesan cuentas con bajos saldos porque sus costes son mayores que los ingresos que estas cuentas les reportan, desincentivando estas cuentas con elevadas comisiones. Una última medida para reducir los costes de las cuentas sería que la AOD ayudase a que las familias con menos recursos tuvieran saldos de ahorro suficientes para superar este umbral de rentabilidad exigido por los bancos. Con ello, se conseguiría que los futuros costes financieros de estas familias fueran menores, favoreciendo así su ahorro a través del sistema financiero formal.

El ahorro formal es interesante sólo cuando el paso del tiempo mínimamente la capacidad de compra del dinero ahorrado. Así, en periodos con alta inflación los ahorros decrecen, porque es más rentable comprar que ahorrar. Por tanto, un último factor que afecta al ahorro es la inflación. Si se quiere evitar que las personas se empobrezcan ahorrando, los sistemas financieros tienen que establecer mecanismos para que la rentabilidad real del ahorro sea positiva (Szalachman, 2003), o al menos que aunque negativa sea cercana a cero.

Por último, comentar que las distintas estrategias definidas no son excluyentes, sino que deberán utilizarse conjuntamente para que la reducción de los costes de una cuenta bancaria se produzca de forma masiva en LAC.

3. Las Instituciones de Microfinanzas (IMF) como solución a la bancarización de los pobres

Dadas las limitaciones estructurales que tienen los pobres para que la banca tradicional financie sus necesidades, en los años 70 surgió una financiación especializada en las personas sin recursos, los microcréditos, concedidos normalmente por empresas especializadas, las Instituciones de Microfinanzas (IMF).

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

3.1 Dificultades de las personas pobres para obtener un préstamo.

Antes de analizar las IMF, es necesario ver las dificultades que tiene un pobre para que un banco le conceda un préstamo. Así se entenderá mejor cómo surgieron las IMF y qué medidas adicionales se pueden plantear para facilitar el acceso de los pobres a la financiación bancaria. Para entender estas dificultades es importante ver previamente qué aspectos analiza un banco cuando estudia la concesión de un préstamo a una persona. Además, este análisis incluirá su posible automatización para las personas pobres, porque la estandarización de los procesos de estudio de un préstamo facilita su concesión, al hacer su análisis más rápido y barato:

- **Experiencia externa:** se refiere a la calidad del cliente como pagador en otros bancos o con terceros. Normalmente está recogida en bases externas (CIRBE, ASNEF, Equifax, entre otras) y es muy difícil de obtener para personas pobres desbancarizadas, para quien en ocasiones, es más útil estudiar el grupo social o familiar al que pertenecen, al ser una medida más acertada de la honorabilidad del cliente. Así, algunas IMF y bancos únicamente aceptan nuevos clientes que vengan recomendados o pertenezcan a alguna asociación (Lacalle, 2001).

Así pues, aunque la experiencia externa de las personas pobres es difícil de parametrizar, se pueden definir algunas variables asociadas como el sexo (las mujeres pagan mejor), edad, estado civil, número de hijos, nivel de estudios, años de experiencia en la actividad laboral, etc. Además, algunos estudios incluyen variables de honorabilidad relacionados con el número de bebidas alcohólicas consumidas, billetes de lotería comprados, o servicios religiosos a los que asiste (Dellien y Schreiner, 2003).

Aún con todo, se deberá potenciar la creación de burós de créditos obligatorios para la microfinanciación (Gardeva y Rhyne, 2011) al objeto de crear bases de datos compartidas por todo el sistema microfinanciero con la experiencia crediticia de los clientes, ya que a medida que se amplíe con nueva información, será una potente herramienta para conocer la experiencia externa de un cliente.

- **Capacidad de reembolso:** mide la probabilidad de que el solicitante del préstamo devuelva su deuda sin retrasos. Se basa en analizar sus ingresos y gastos y las posibilidades de que continúen en el futuro. Los pobres normalmente no tienen ingresos regulares formales, sino que mayoritariamente son de carácter informal, dificultando intuir su capacidad de reembolso.

A pesar de ello, es un elemento cuantificable y por tanto parametrizable. Esta medición se puede realizar directamente incorporando un número que indique los ingresos del último año/mes (formales e informales), alquileres que pague, cuotas de otros préstamos, o los ingresos futuros esperados con el proyecto financiado. Es importante identificar cuántos años lleva el cliente ejerciendo su actividad profesional porque a mayor número de años mayor probabilidad de continuarla en el futuro (Schreiner, 2003). Igualmente, se pueden utilizar indicadores indirectos, como el tipo de actividad económica del cliente (mediante el destino de la operación y su sector actividad) o el análisis visual de sus instalaciones (que seguramente coincidan con sus bienes familiares, al realizarse normalmente la actividad profesional en la casa familiar).

- **Garantías:** se analiza la capacidad del cliente para repagar su deuda vendiendo sus bienes, o la posibilidad garantizar la operación con algún bien que posea (por ejemplo, una vivienda), o incluir a una persona que responda por el cliente en caso de impago.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Evidentemente, los pobres tienen menos posibilidades de tener bienes a su nombre o que un tercero les avale. Además, en algunos países los títulos de propiedad de las viviendas de los pobres no están debidamente recogidos, limitando sus posibilidades de formalizar hipotecas.

Por tanto, la parametrización de esta variable para personas con escasos recursos es difícil. Ahora bien, algunos estudios incluyen aspectos relacionados: si es propietario o inquilino, cuántos años lleva viviendo en la casa, el tipo de techo que tiene, el número de habitaciones, si tiene electricidad, agua o electrodomésticos (Dellien y Schreiner, 2003). Además, en los préstamos con garantía de un grupo, se valorará la capacidad de pago del grupo.

- Variables macroeconómicas con influencia en el repago de la deuda (crecimiento del PIB, inflación, nivel de paro, etc.)

En conclusión, cuanto más pobre es una persona mayores dificultades tienen para que un banco le conceda un préstamo y la automatización del análisis de su concesión es más complicada.

Esto hace que las personas pobres acudan mayoritariamente a la financiación informal (la no realizada a través de entidades financieras), a pesar de que tiene dos desventajas respecto a la formal: un menor importe financiado y unos intereses sustancialmente mayores (Álvarez, 2012, ver *tabla 2*).

Tabla 2: Características de los contratos de crédito a los microempresarios en Colombia (2007)

Fuente de crédito	Monto Promedio (USD)	Plazo Promedio (días)	Tipo de interés Promedio (%)
Informales			
* Amigos, vecinos, familia	1.550	210	78
* Prestamista	621	89	270
* Casa de Empeño	406	171	211
Formales financieros			
* Casa de compensación	3.368	1.440	28
* ONG	1.470	704	17
* Cooperativa	3.150	964	24
* Banco	3.530	1.084	23
Formales no financieros			
* Proveedor	9.815	42	58

Fuente: Álvarez, 2012

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Estas instituciones informales existen porque la mayoría de los pobres tienen ingresos, pero de carácter informal normalmente asociados a actividades por cuenta propia, lo que como ya se ha citado limita su acceso a la financiación tradicional. El 24% de la población en Latinoamérica trabaja por cuenta propia y sólo el 14% tiene acceso a financiación bancaria formal (Álvarez, 2012). Sin embargo, al tener ingresos pueden acceder a una financiación formal adaptada a sus características, los microcréditos.

Tras analizar las variables estudiadas para otorgar un préstamo, se comentarán las características de los microcréditos y las cifras básicas de la microfinanciación en LAC. Finalizará el capítulo viendo las limitaciones de los microcréditos y sus causas.

3.2. Características de los microcréditos y cifras de las IMF en LAC

La microfinanciación hace referencia a cualquier servicio financiero concedido por los bancos a las personas pobres excluidas del sistema financiero tradicional (Rogaly, Fisher y Mali, 1999; 59). Destacan los seguros, las transferencias, los depósitos (cuentas bancarias) y los préstamos, llamados microcréditos. En este capítulo se analizarán los microcréditos, pues los depósitos entendidos como cuentas bancarias ya han sido revisados anteriormente. Además, es la forma de microfinanciación más extendida entre los pobres para financiar sus inversiones.

Aunque existen distintas tipologías de microcréditos, de manera general existen dos modalidades básicas:

- Préstamos comunales: concedidos a una agrupación (o a una persona dentro de ésta). La garantía de la operación recae en cada una de las personas de esta agrupación. Hay dos tipos: los grupos solidarios y los bancos comunales.
- Préstamos individuales: otorgados a una persona individual y a sus circunstancias concretas.

Dado que los destinatarios de los microcréditos son generalmente personas con escasos recursos y sin posibilidad de aportar garantías (colaterales), una manera de reducir su riesgo de impago es otorgando operaciones pequeñas (microcrédito mediano en LAC: 1.068 USD (Pedroza, 2011)), a corto plazo y con periodos de pago reducidos (semanas o quincenas). Además, otra forma de reducir el riesgo de impago es seleccionar a clientes que paguen bien (existen microcréditos donde la cuantía de los futuros préstamos depende de cómo paguen los anteriores, o en ocasiones sólo se dan créditos a personas que vengan referenciadas (Christen y Wright, 1993 citado por Lacalle, 2001)

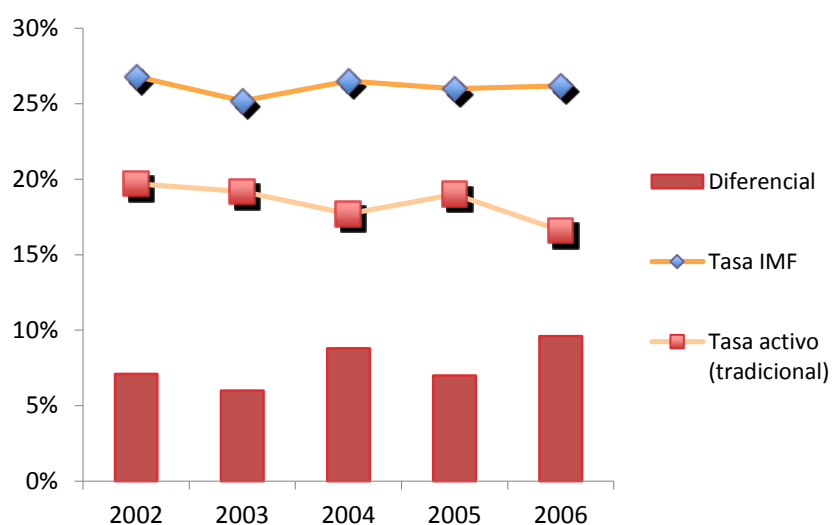
Como ya se ha comentado los pobres no disponen generalmente de garantías formales aceptadas por el sistema financiero tradicional. Por ello, otra característica de los microcréditos es que su análisis es difícilmente parametrizable, al requerir una revisión individualizada de las garantías y de la capacidad de reembolso.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

En origen la microfinanciación no tuvo como objeto su propia sostenibilidad, sino aportar una fuente de financiación alternativa a los pobres, con lo que su existencia fue apoyada mediante AOD. Sin embargo, más adelante se observó que era mejor ser autosuficientes (al tener mayor capacidad de otorgar microfinanciación). Esto llevó a que las IMF necesitaran cubrir sus costes con sus ingresos eligiendo por tanto que la microfinanciación fuese más cara a cambio de ser más amplia.

Los intereses de los microcréditos son superiores a los de la financiación tradicional (Pineda y Carvallo, 2010; ver gráfico 2), aunque inferiores a los de la financiación informal. La bondad de un microcrédito viene dada por su propia existencia (si sustituye a la financiación informal), pero sobre todo por la relación entre su coste y la rentabilidad esperada de la inversión a financiar. Simplificando un microcrédito será aconsejable cuando la rentabilidad esperada de la inversión sea superior al coste de la financiación.

Gráfico 2: Tasas de interés asociada al microcrédito, tasas activo promedio y el spread en algunos países de América Latina

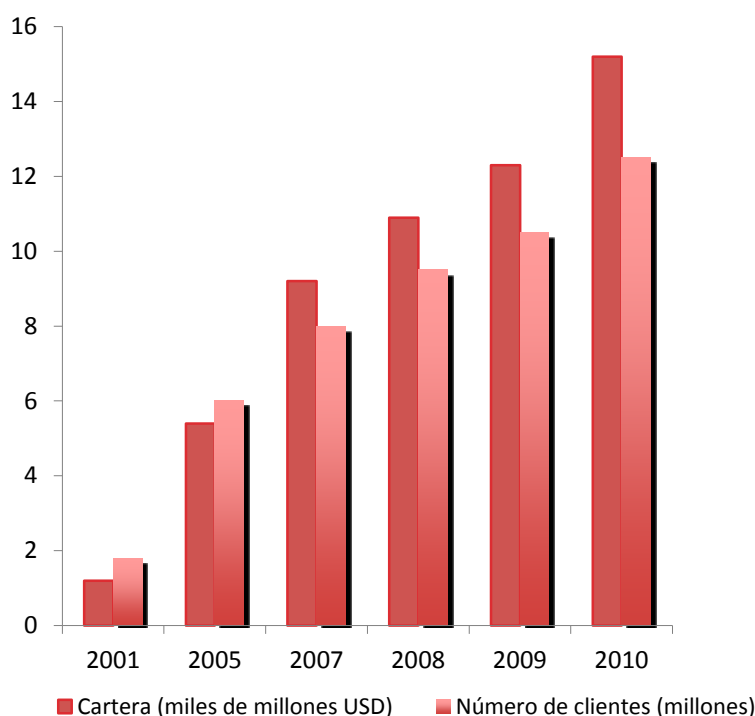


Fuente: Pineda y Carvallo, 2010.

La cartera de microcréditos en LAC varía según las fuentes pero se sitúa en unos 15 mil millones USD (ver gráfico 3). Aunque el volumen no es muy significativo, en los últimos años ha crecido fuertemente. Así, ha pasado de suponer el 0,2% de la cartera de créditos privados del sistema financiero en 2002 al 1,1% en 2008 (Pineda y Carvallo, 2010). A pesar de estas cifras modestas, al ser el préstamo mediano de sólo 1.068 USD, lo relevante no es el volumen de la cartera de las IMF, sino el número de operaciones y de beneficiarios. Así, en la Región hay 12,5 millones de personas clientes de microcréditos (Pedroza, 2011), el 7% de la población adulta pobre y el 12% de la población pobre no indigente, público objetivo natural de la microfinanciación (CEPAL, 2011).

**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

Gráfico 3: Cartera y número de clientes de microcrédito en América Latina y el Caribe
2001-2010



Fuente: Pedroza, 2011

3.3 Limitaciones de los microcréditos

Seguidamente se analizarán los problemas de los microcréditos, puesto que su resolución puede ser una vía para mejorar la bancarización de las personas con escasos recursos.

Los principales son:

- Elevados tipos de interés: si el coste de una financiación es más elevado que la rentabilidad esperada de la inversión financiada, es factible que la financiación perjudique el desarrollo del prestatario (NRK Brennpunkt, 2010).
- Los elevados intereses de la microfinanciación se producen al tener que cubrir los elevados costes de las IMF (analizados en el siguiente bloque del capítulo). Sin embargo, existe un segundo factor: los clientes de los microcréditos son personas con escasa cultura financiera, lo que unido a su apremiante necesidad de dinero facilita que las IMF cobren altos intereses, al ser los clientes insensibles a variaciones en los intereses (González, 2009).
- Reducida cartera e importe de las operaciones pequeño: la cartera media de las IMF en LAC apenas llega a los 22 millones USD (Pedroza, 2011) y además el préstamo mediano apenas supera los mil dólares. Este carácter reducido de las IMF limita su capacidad para obtener fondos y encarece su coste. A su vez, el importe reducido de los préstamos hace que se financien inversiones de escasa entidad, que generan normalmente una menor rentabilidad.
- Creciente importancia de la microfinanciación otorgada para consumo: como ya se ha

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

comentado la bondad de una deuda está relacionada principalmente con la rentabilidad de la inversión a financiar. Sin embargo, un 20% de la financiación prestada por las IMF en LAC es para préstamos consumo no para financiar pequeñas inversiones (Martínez, 2010, 2011, 2012a) y además, su volumen es cada vez mayor (Lascalles y Mendelson, 2011; Martínez, 2012b). Por tanto, existe un número significativo de pobres que incurren en deudas no destinadas a actividades productivas sin que aumente por tanto su capacidad para repagarlas. Entran en una espiral de endeudamiento creciente al renovar sus deudas con intereses muy elevados (por encima del 25%, Martínez, 2012b).

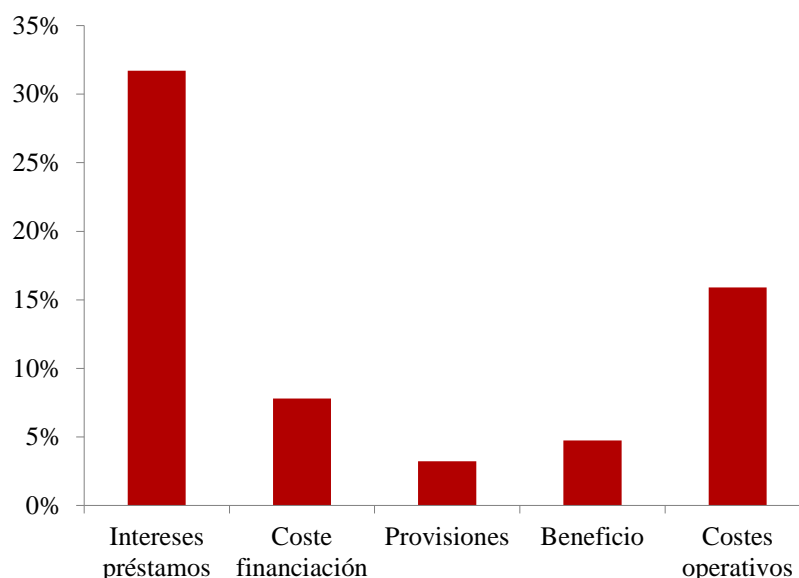
- No resuelve la pobreza extrema: al otorgarse principalmente a personas con iniciativas empresariales, se excluye a los más pobres, que por falta de capacidad o limitaciones, no pueden mejorar por ellos mismos su situación.

Como se ha visto la mayoría de las limitaciones señaladas tienen que ver con los costes de las IMF, que se analizarán de forma detallada, pues están relacionados directamente con los elevados intereses de los microcréditos

3.4. Causas de los elevados costes de las IMF

Como se observa en el gráfico 4, los altos intereses de la microfinanciación se deben fundamentalmente a los elevados costes operativos que soportan las IMF, sus altos gastos financieros y el margen de su actividad. Seguidamente, se analizan los diferentes tipos de costes de las IMF para vislumbrar alguna manera de reducirlos y así disminuir los intereses que cobran por sus préstamos.

Gráfico 4: Distribución de tipos de interés cobrados por IMF por tipología de costes y beneficio en LAC



Fuente: Rosenberg, González y Narain (2009).

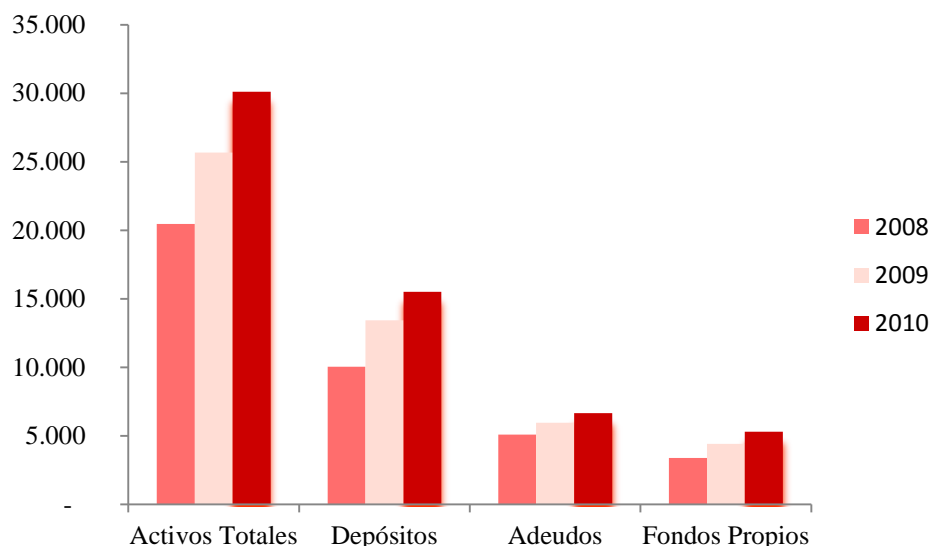
La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

- Coste operativo asociado al elevado coste en la gestión de cada operación: el estudio y gestión de las operaciones tiene una baja automatización (Lara, Rayo y Cortés, 2011) al proceder los clientes mayoritariamente de la economía informal. No disponen de la documentación necesaria para un análisis centralizado automatizado (*credit scoring*) que permita una rápida resolución de las operaciones. Por ello, su estudio es individual, manual y descentralizado. Un empleado de la IMF debe reunirse con el cliente para determinar sus ingresos, el estado de sus propiedades, sus vínculos sociales y familiares, la inversión a financiar, etc., para tras su análisis conceder o no la operación solicitada. Todo ello, genera un coste que encarece la operación. Esta baja automatización se extiende también a las fases de seguimiento y recobro, cuya falta de automatismo, incrementa también sus costes de gestión.
- Coste operativo relacionado con el escaso tamaño de las IMF y su diluida cartera crediticia: el reducido importe medio de las operaciones y su baja automatización hace que se necesite un alto número de personas para analizarlas. Además, el escaso tamaño de las IMF dificulta obtener economías de escala lo suficientemente atractivas como para reducir los costes de las IMF. Esta escasez de tamaño se observa claramente si analizamos su cartera crediticia ya que supone poco más del 1% de la cartera de créditos al sector privado en LAC, 25 veces menos de lo que le correspondería por su volumen de clientes (12 millones), si hubiera un reparto homogéneo de dicha cartera.
- Coste financiero: se refiere al interés que tiene que pagar una IMF por el dinero que recibe de terceros y que utiliza para prestar a sus clientes. Como se ve en el gráfico 5, las IMF cubren sus activos fundamentalmente mediante depósitos de sus clientes y fondos propios (procedentes de accionistas). Ambos tienen un escaso coste. Los depósitos están remunerados a bajos intereses y los fondos propios (ampliaciones de capital y beneficios no distribuidos) no tienen prácticamente coste financiero, tras descontar el pago de dividendos. Sin embargo, estas dos magnitudes supusieron para las IMF de LAC en 2010 21 mil millones USD, frente a unos activos (principalmente préstamos) de 30 mil millones USD. Existe, así, una brecha que debe cubrirse con otros fondos, fundamentalmente préstamos solicitados por los IMF a terceros (por un importe en 2010 de 7 mil millones USD). El porcentaje de activos cubierto con financiación ajena (22%) no ha variado significativamente en los últimos años y no depende del tamaño de las IMF (Martínez, 2012b).

Esta deuda tiene un elevado coste en términos de intereses (5,1% a nivel mundial, (Rosenberg, González y Narain, 2009, citado por Pineda y Carvallo, 2010)), que se traslada a los intereses cobrados por los préstamos.

**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

Gráfico 5: Tipología de fondos de las IMF en LAC según origen (millones USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MIX (Microfinance Information Exchange)

- **Provisiones:** son los fondos constituidos por las IMF para cubrir la parte de los préstamos que previsiblemente los clientes no van a devolver. Este factor será analizado más adelante al ver los mecanismos para reforzar las garantías de los préstamos, pues se entiende que la mejor forma de incidir sobre las provisiones es mejorando la garantía de las operaciones.
- **Margen o beneficio de las IMF:** una parte es debida a la propia eficiencia de las IMF y a la necesaria rentabilidad que debe tener cualquier actividad empresarial. Sin embargo, otra parte como ya se ha dicho se debe al desconocimiento, escasa capacidad negociadora e insensibilidad a variaciones en los intereses que tienen los clientes de los microcréditos. Existe así la posibilidad de reducir este margen mediante políticas de potenciación del poder de negociación de los clientes.

Una manera de influir de forma amplia sobre todos estos factores expuestos es el aumento de la competencia asociado a la incorporación de la banca tradicional en la microfinanciación. Así pues, su efecto se estudiará en el siguiente capítulo, puesto que la banca tradicional tiene menores costes que las IMF (Pineda y Carvalho, 2010), provocando que sus préstamos sean más baratos (ver gráfico 2).

4. La incorporación de la banca tradicional a la microfinanciación como solución para mejorar la bancarización de los pobres

Valorar la introducción de las entidades financieras tradicionales en el mercado de microcréditos exige estudiar múltiples variables. Sin embargo, al no poder analizarse todas en el presente ensayo, las conclusiones en este sentido serán limitadas. A pesar de este hándicap y dado que un

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

banco tradicional tomará la decisión para entrar en la microfinanciación analizando los beneficios que le reportará y compararlo con sus costes, los dos bloques del capítulo se limitan únicamente a presentar las ventajas e inconvenientes que los bancos tienen al entrar en la microfinanciación. Adicionalmente, se analiza cómo solventar los inconvenientes planteados.

4.1 Ventajas para un banco de su incorporación a la microfinanciación

- Volumen de clientes potenciales: LAC tiene una población de más de 550 millones de personas de los que unos 77 millones son trabajadores por cuenta propia y por tanto clientes potenciales de los microcréditos. Las IMF tienen 12,5 millones de clientes, así que unos 65 millones de personas trabajadores por cuenta propia no son clientes de las IMF (Pedroza, 2011; ver tabla 3).

Ahora bien, ¿cuántos trabajadores por cuenta propia son pobres y no están ya atendidos por el sistema financiero tradicional? No es fácil de decir, dada la disparidad entre el mundo urbano y rural y la variada tipología de trabajadores por cuenta propia (García, 1999). Aun así, la pobreza en los trabajadores por cuenta propia es superior a la media de la sociedad (Cecchini y Uthoff, 2008), al tener los pobres trabajos más informales y estar la economía informal principalmente realizada por cuenta propia (Portes y Hallier, 2004).

Así pues, si el nivel de pobreza de Latinoamérica es del 32% (CEPAL, 2011) y aunque el porcentaje de pobres dentro de los trabajadores por cuenta propia varía considerablemente en la Región (4% en Buenos Aires, 32% en Venezuela o 42% de Colombia), para el estudio realizado se estimará ligeramente superior al nivel de pobreza general (García, 1999). Existen, por tanto, unos 25 millones de trabajadores por cuenta propia pobres que ni son clientes de las IMF ni de la banca tradicional, siendo un mercado potencial de clientes si esta última decide entrar en el segmento de microcréditos. Su incorporación al sistema financiero, será una amplia palanca para reducir la pobreza, porque supone bancarizar al 19% de los pobres adultos de la Región, el 32% si no se incluye a la población en pobreza extrema, por su limitada capacidad para emprender negocios, ya comentada. Además, estos 25 millones de personas suponen un importante mercado de clientes potenciales (el 10% de la población adulta no bancarizada de LAC). Así, es presumible que muchos bancos les incluirán en sus estrategias de crecimiento futuro. Por ejemplo, Banco Santander, uno de los mayores bancos privados de la Región, está realizando experiencias piloto con microcréditos en Brasil y El Salvador, cuyas conclusiones seguramente extrapolará a otras áreas donde está presente.

- Rentabilidad de la microfinanciación: es el otro aspecto fundamental a analizar. Así, y aunque no todas las IMF tienen por objeto prioritario la obtención de beneficios, pues son propiedad o están dirigidas por ONG,s, la IMF mediana en LAC obtuvo en 2010 una rentabilidad para sus accionistas (ROE) del 7% (Pedroza, 2011). Por comparar, el ROE del Banco Santander en 2011 fue del 7,1% (Banco Santander S.A., 2012).

Por tanto, la microfinanciación en LAC es rentable y hay un número potencial de clientes suficiente para que la banca tradicional se plantee entrar en él.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
 algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

Tabla 3: Penetración del microcrédito y del sector financiero en América Latina y el Caribe por país, 2010.

País	Población estimada 2010	Fecha encuesta de hogares	Número de personas-categoría ocupacional: Patrón y Cuenta Propia	Número de clientes de microcréditos 2010	Penetración de las microfinanzas % 2010 ⁽¹⁾	Crédito total /Producto Interno Bruto % 2010
Argentina	40.665.732	2.009	5.106.817	39.804	0,8%	25,3
Bolivia	10.030.832	2.007	1.784.357	775.616	43,5%	44,4
Brasil	195.423.252	2.009	23.200.818	1.887.564	8,1%	46,4
Chile	17.134.708	2.009	1.551.949	278.673	18,0%	68,2
Colombia	46.300.196	2.009	8.777.605	1.698.945	19,4%	36,3
Costa Rica	4.639.827	2.009	537.737	59.566	11,1%	41,9
Ecuador	13.774.909	2.010	2.995.188	734.293	24,5%	30,4
El Salvador	6.058.580	2.010	839.732	221.315	26,4%	41,2
Guatemala	14.376.881	2.010	1.803.555	448.990	24,9%	31,5
Honduras	7.615.584	2.010	1.414.802	175.178	12,4%	49,6
México	110.645.154	2.008	10.405.844	3.131.774	30,1%	196,4
Nicaragua	5.822.265	2.005	745.728	279.761	37,5%	32,4
Panamá	3.508.475	2.010	447.022	21.897	4,9%	962,3
Paraguay	6.459.727	2.010	1.133.927	108.959	9,6%	31
Perú	29.496.120	2.009	6.556.695	2.221.738	33,9%	24,2
Rep. Dominicana	10.225.482	2.009	1.665.088	252.464	15,2%	19,8
Uruguay	3.372.222	2.010	424.811	10.840	2,6%	23,4
Venezuela	29.043.555	2.007	7.861.603	40.009	0,5%	24,3
Total	554.593.501		77.253.278	12.387.386	16,0%	

(1) Medido como número de clientes de microcrédito/número de personas categoría ocupacional: patrón y cuenta propia (proxy de clientes potenciales de microcrédito).

Fuente: Pedroza, 2011

4.2 Inconvenientes y soluciones para la entrada de la banca tradicional en la microfinanciación

¿Cómo pueden las entidades financieras tradicionales ser rentables en el mercado de la microfinanciación? Para responder a esta cuestión, analizaremos en primer lugar los costes que les supone su incorporación, centrados en dos aspectos: la apertura de nuevas oficinas y las posibilidades de automatizar el estudio de la concesión de un préstamo (*credit scoring*):

- Apertura de nuevas oficinas: ya se ha comentado que una persona ahorrará formalmente más cuanto más cerca tenga una sucursal (y con ello más facilidad tendrá para que se le conceda un préstamo). Igualmente, ya se ha expuesto que el número de oficinas en Latinoamérica es relativamente bajo y en buena parte están situadas en los barrios “buenos” de las ciudades, alejadas de donde viven los potenciales clientes de los microcréditos (mayoritariamente pobres). Así pues, si la banca tradicional quiere incorporar a estos clientes, deberá aumentar sus sucursales en las zonas pobres, para

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

facilitar su ahorro y financiación.

Una ventaja para la banca tradicional que reducirá parcialmente sus inversiones en aumentar su capacidad instalada, es que una parte de estos nuevos clientes se atenderán con sus sucursales y BackOffice existentes. El problema se reduce, por tanto, únicamente a abrir nuevas instalaciones más cercanas a donde viven los clientes pobres a los que se quiere acceder.

Una medida interesante para reducir el coste de la ampliación de sucursales en zonas pobres es que la banca comercial lo haga a través de agentes financieros. Esto es, que una persona de prestigio o una agrupación renombrada en la zona actúe en nombre del banco como caja (recoger y dar dinero), para realizar trámites administrativos básicos (apertura de cuentas o recogida de documentación del cliente) o venda productos financieros sencillos, recibiendo un porcentaje de los beneficios obtenidos por su actividad. La inversión inicial a realizar por el agente financiero (adaptación del local, logos, etc.) puede financiarse con préstamos blandos públicos, que se podrían combinar con otros fondos procedentes del propio banco dentro de su política de Responsabilidad Social Corporativa, a la que se adapta perfectamente, por el beneficio futuro que el banco espera de esta “inversión”.

Además, es interesante incluir como agentes financieros a asociaciones de mujeres o vecinales de las zonas pobres, pues ayudará a que los bancos reconozcan la “honorabilidad” de sus miembros. Esto les facilitará su entrada al sistema bancario, resolviendo el problema ya citado de que en ocasiones únicamente se puede ser cliente de un banco, si se viene recomendado (Lacalle, 2001). También así se potenciarán los índices de agrupamiento y la confianza interpersonal (los microcréditos aumentan la confianza entre las personas y la participación de las personas en la comunidad (Pérez, Del Pozo, Arteaga, 2003). Igualmente, se podrían utilizar a estas asociaciones para dar préstamos a grupos de emprendedores entre sus miembros que se responsabilicen conjuntamente del destino y la devolución del préstamo, modalidad muy típica de microcréditos. Igualmente, sería interesante que alguna de estas asociaciones ya tuviera experiencia como receptora de microcréditos, pues entendería mejor a los nuevos beneficiarios, factor clave para un buen funcionamiento de los microcréditos (Schreiner, 2003). En ocasiones la incorporación de la banca tradicional llevará consigo una competencia con la financiación informal. En estos casos será necesario incorporar a esta última al circuito de financiación formal mediante su conversión en agentes financieros, y así no perjudicar el proceso de bancarización iniciado.

La bancarización mediante agentes financieros fue ya definida como una herramienta básica para incentivar el ahorro en las zonas rurales bolivianas (Requena, 2000 citado por Requena, 2002), sin que posteriormente se haya realizado. Una posible explicación es que los bancos han apostado poco por las zonas rurales por sus grandes distancias (mayores costes en el manejo de efectivo y documentación). Además, las ganancias potenciales de cada agente financiero son menores al estar la población dispersa. Así, la bancarización de las poblaciones rurales se deberá seguir potenciando mediante los mecanismos ya existentes (cooperativas y ONG's de crédito), dejando los agentes financieros para las ciudades.

- Dificultad para automatizar la concesión, seguimiento y recobro de préstamos: la implantación de una herramienta de *credit scoring* es difícil para las personas pobres, por dos motivos principales: primero porque los ingresos de los clientes son generalmente

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

informales y por tanto difícilmente demostrables y medibles (Dellien y Schreiner, 2005 citado por Caire *et al.*, 2006). Segundo, las personas pobres normalmente no están bancarizadas y en consecuencia se desconoce su calidad como cliente dentro y fuera del banco (Caire *et al.*, 2006).

Para resolver este inconveniente, debemos conocer cómo aprueba un préstamo la banca comercial. Las operaciones de particulares, autónomos y microempresas se sancionan automáticamente mediante herramientas de puntuación (*credit scoring*). Su mecánica es compleja pues incluye procedimientos matemáticos muy elaborados, que al no ser objeto de este ensayo se resumirán de forma sencilla. Cada operación es puntuada en una escala que mide la probabilidad de impago de la operación. Esta puntuación se realiza analizando diversos parámetros que finalmente determinan la viabilidad de una operación. Principalmente son: la capacidad de pago del cliente, su experiencia interna y externa, el destino de la operación y las garantías aportadas. Posteriormente, se establece un baremo de aprobación según sea el “apetito” de riesgo del banco. El resultado es que la mayor parte de las operaciones se aprueban o deniegan de forma automática (por encima del 70%). El resto son dudosas y se analizarán individualmente por un analista experto.

Como se puede ver el sistema de autorización masiva de las entidades comerciales tradicionales es distinto al utilizado por las IMF (individual y manual). Así la solución para incluir el *credit scoring* en la microfinanciación pasa por parametrizar los variables que determinan la autorización de una operación (capacidad de reembolso, experiencia, garantías, etc.), y cuyas posibilidades de automatización para los pobres ya fueron analizadas anteriormente (capítulo 3.1)

De su lectura se concluye que son difíciles de medir y que esta medición se hace generalmente mediante fuentes indirectas. Quizá por ello, los estudios realizados sobre el tema son escasos, lo que obliga a tener que realizar nuevos análisis para determinar cómo realizar la parametrización de los microcréditos mediante *credit – scoring* de forma eficiente (Lara *et al.*, 2011). Por el contrario otros estudios defienden la posibilidad de incluir el *credit-scoring* en los microcréditos (Caire *et al.*, 2006). Un último argumento que avala la utilización del *credit scoring* en la microfinanciación es que varias IMF ya lo utilizan. Así BancoSol en Bolivia lo tienen implantado con éxito desde 2004 (Caire *et al.*, 2006) permitiéndoles mejorar su eficiencia. También la IMF peruana MiBanco lo implantó en 2004, como una herramienta de ayuda al proceso de decisión, permitiéndoles reducir el tiempo de respuesta en una solicitud de préstamo de casi 8 días a 4,6 (Caire *et al.* 2006).

Por último, es importante señalar que aunque el análisis realizado se ha centrado en la fase de autorización, la automatización en la concesión permitirá establecer herramientas masivas también para el seguimiento y recobro de las operaciones.

Por último, es interesante estudiar la incorporación del *credit scoring* en la microfinanciación porque conllevaría varios beneficios, tales como:

- Homogeneiza el proceso de decisión al reducir la subjetividad humana.
- Permite rápidamente variar al banco su “apetito” de riesgo mediante el cambio de las ponderaciones en la concesión de operaciones, enfocándose automáticamente en las tipologías de clientes o productos que desee.
- Reduce los tiempos de estudio de operaciones y con ello sus costes administrativos.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Estas ventajas suponen una mejora de la eficiencia asociada a una reducción de los costes lo que conlleva menores intereses de los préstamos. Frente a ellas los costes de incorporar un credit scoring se calculan en pocos cientos de miles de dólares (Salazar, 2003, citado por Caire *et al.* 2006).

4.3. Ventajas para el desarrollo de la incorporación de la banca tradicional a la microfinanciación.

Tras ver los beneficios potenciales que la entrada en las microfinanzas tiene para la banca tradicional y que los problemas de esta incorporación son solucionables, falta por ver, en el resto del capítulo, los beneficios que esta incorporación puedan tener en el desarrollo de las personas humildes.

En primer lugar es importante señalar las entidades financieras tradicionales ya han entrado en las microfinanzas. Así de las casi 700 IMF que hay en LAC, 46 con una cartera de microcréditos superior a los 2.500 millones USD proceden o son bancos comerciales (Pedroza, 2011). Así pues sólo faltaría que esta incorporación fuese masiva.

Para analizar este efecto se retomará como punto de partida las limitaciones ya comentadas a las IMF en el capítulo 3.3 (excepto la última, que se estima deberá seguir siendo una responsabilidad de las Administraciones Públicas), analizando si la entrada de la banca tradicional en el segmento microfinanciero, las puede resolver.

- Elevado coste de la financiación: es decir, los elevados intereses de los microcréditos relacionados con los altos costes operativos y financieros de las IMF. La entrada en las microfinanzas de la banca tradicional provocará una reducción de los costes de la microfinanciación, al ser menores respecto a las IMF sus costes operativos (Pineda y Carvallo, 2010 - ver gráficos 6, 7 y 8). Además sus costes financieros son igualmente menores al tener la banca tradicional un coste de la deuda menor (a nivel mundial 3% frente al 5,1% de las IMF - Rosenberg *et al.*, 2009 citado por Pineda y Carvallo, 2010). También, la banca tradicional tiene mayores economías de escala que las IMF, al tener operaciones y rentabilidades por empleado superiores (ver gráficos 6, 7 y 8). Así, el tener la banca tradicional menores costes le permite ofrecer préstamos con menores intereses que las IMF, como así ocurre (Goodwin-Groen, 2002; Pineda y Carvallo, 2010).

Gráfico 6: Costos de operación respecto a la cartera de crédito: instituciones financieras tradicionales y microfinancieras (2006-2007).

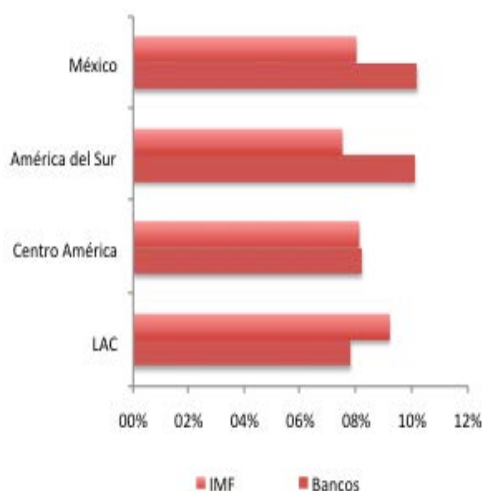
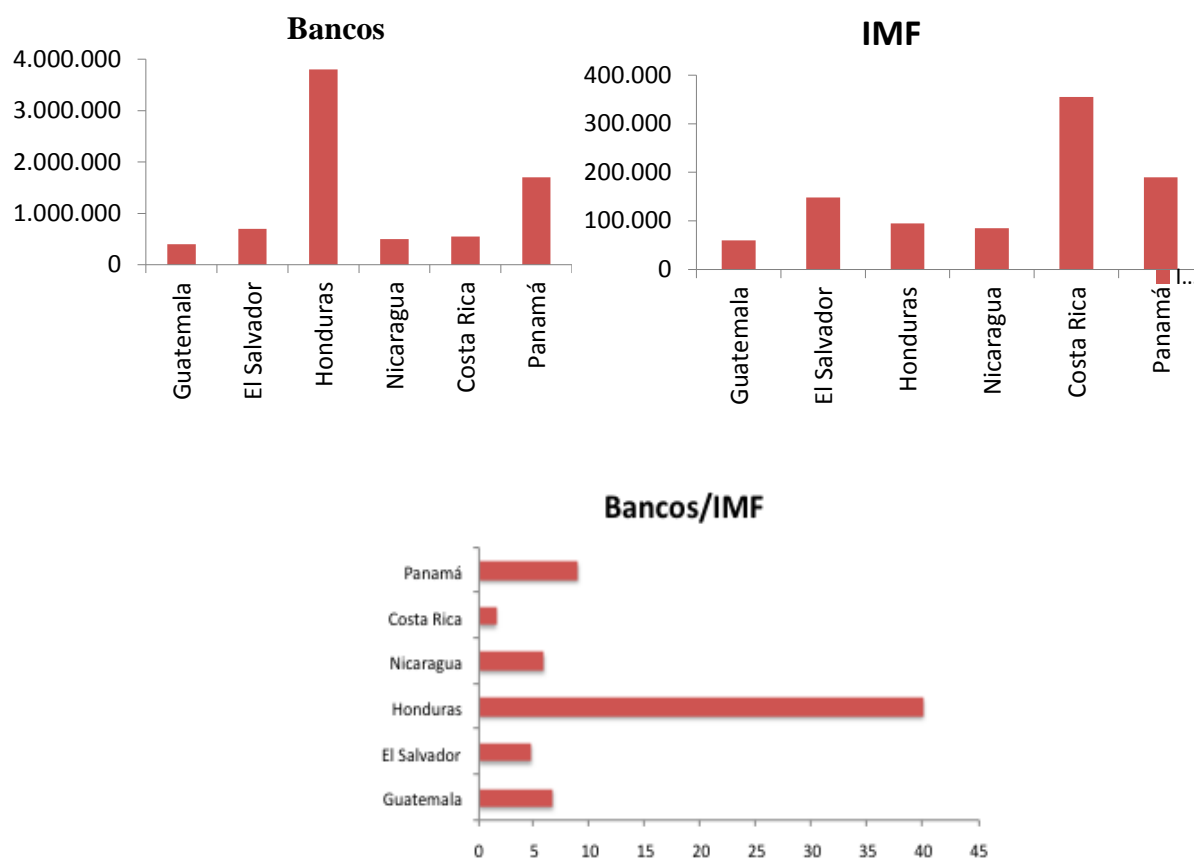


Gráfico 7: Relación de costos por agencia entre las microfinancieras y las instituciones financieras tradicionales (algunos países centroamericanos)



La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Gráfico 8: Cartera de créditos promedio por empleado de la institución: instituciones financieras tradicionales y microfinancieras: algunos países centroamericanos.



Fuente (Gráficos 6, 7 y 8): Pineda y Carvallo, 2010

- Reducida cartera e importe de las operaciones relativamente pequeño: como ya se ha señalado la cartera de las IMF es muy reducida si se compara con la cartera de la banca tradicional. Como también se ha dicho, esta pequeña cartera se explica por las propias limitaciones de las IMF, dado que parte de los préstamos que dan las IMF proceden de fondos que solicitan a bancos tradicionales o a terceros (ONG's, AOD, etc.), con lo que su disponibilidad de fondos y, por tanto, de prestar está limitada por su capacidad de endeudamiento.

La banca tradicional en LAC no tiene estos problemas. Salvo en Chile, en el resto de países los depósitos de estas instituciones cubren los créditos otorgados (Manuelito y Jiménez, 2010). Así pues, la banca tradicional dispone de los fondos necesarios y a un bajo coste para poder iniciar un proceso de financiación de las necesidades de crédito de los 25 millones de clientes potenciales en microcréditos ya citados

Igualmente, al tener más fondos para prestar, la banca tradicional podrá financiar operaciones de mayor importe, y con ello financiar inversiones que puedan otorgar una mayor rentabilidad, contribuyendo así a un mayor desarrollo de los solicitantes. Esto no

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

provocará que se desatiendan las operaciones de menor importe, al tener la banca tradicional fondos suficientes para cubrir también estas necesidades.

- Creciente importancia de la microfinanciación otorgada para consumo: la entrada de la banca tradicional obligará a una mayor regulación de los microcréditos que mejore las prácticas comerciales para evitar que las instituciones de microcréditos (las actuales y las que vengan) se aprovechen de la incultura, necesidad y escaso poder de negociación de los clientes para incrementar los intereses que les cobran (González, 2009). Para ello, deberá mejorar la información dada a los clientes sobre sus distintas alternativas de financiación y sus costes (por ejemplo, evitando medias e incluyendo todos los costes y comisiones en el tipo de interés (Waterfield, 2012)).

Además, la incorporación a la microfinanciación de la banca tradicional debe llevar aparejado programas de formación que ayuden a los clientes a mejorar la gestión de sus negocios, como ya hacen la mayoría de las IMF's existentes. Esta formación se tiene que extender incluir programas de educación financiera que fortalezcan el poder de negociación de los pobres con la banca.

Igualmente, esta mayor transparencia y regulación debe desincentivar los préstamos consumo hacia los pobres por los problemas de sobreendeudamiento ya citados que pueden producir. Una posibilidad sería obligar a las entidades microfinancieras a un mayor consumo de capital por estas operaciones.

Un último efecto en la incorporación de la banca tradicional a la microfinanciación es que en ocasiones los bancos que ya están en este mercado cobran intereses más caros y este interés además es mayor cuanto más grande es la institución (Minzer, 2011), aunque no se ha comprobado que este efecto sea generalizado (ver tabla 2). Aun así, la banca tradicional dado su lógico ánimo de lucro, tenderá en un inicio a ofertar préstamos con altos intereses. Limitar esta tendencia se antoja complicado, pero pasa inexcusablemente por una amplia incorporación de la banca tradicional para que la competencia reduzca los intereses de los préstamos.

En definitiva, para que la entrada de la banca comercial en la microfinanciación mejore la inclusión financiera de los pobres, tienen que producirse conjuntamente varias de las medidas planteadas: una entrada masiva que incentive la competencia, la regulación del sector microfinanciero, mayor transparencia en las políticas de precios y la potenciación de los programas de formación financiera a los pobres.

5. Políticas públicas que ayuden a que la microfinanciación aumente el desarrollo

Este capítulo analiza en qué medida la intervención del sector público puede mejorar la microfinanciación en una doble vertiente: la limitación de los préstamos consumo y la mejora de la capacidad de aportación de garantías eficaces de las personas pobres.

5.1 Factores individuales que afectan al tipo de interés: la garantía y el destino de la operación como elementos a apoyar externamente.

Hasta ahora se han analizado de forma global los factores (costes) que influyen sobre los intereses de un préstamo. Sin embargo, ¿a qué se debe que el interés aplicado a una operación sea diferente al de otra operación? Básicamente, a que estos factores se pueden individualizar

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

para cada operación. Así, como ya se ha comentado, operaciones de pequeño importe y plazo tienen mayores costes operativos y por tanto mayores intereses que operaciones mayores.

Sin embargo, dos préstamos de igual plazo e importe concedidos por la misma entidad tienen intereses diferentes. ¿Por qué? Porque los solicitantes son distintos, y por tanto sus posibilidades de impago son igualmente diferentes. Las entidades financieras analizan esta variable con la llamada Pérdida Esperada, que mide la pérdida por impago que se espera para cada operación. Es importante señalar que esta pérdida es una variable estadística que no significa que la operación no se vaya a pagar, sino simplemente refleja las probabilidades estadísticas que hay de que no se cobre totalmente. Cuanto mayor sea esta pérdida esperada mayor será el interés de la operación, para intentar que con sus ingresos se cubran sus costes. Así pues, la pérdida esperada como un coste más de la operación afecta al interés del préstamo, como ya se vio en el gráfico 4 (Provisiones), lo que explica que los intereses de las operaciones sean distintos. Por todo ello, es interesante analizar su posible reducción como una medida adicional para minorar los intereses de los préstamos de los pobres.

Las variables que inciden en la pérdida esperada son:

- La calidad del cliente: la bondad de un cliente entendida como su calidad como pagador es una variable fundamental para analizar la viabilidad de una operación. Buenos clientes tienen menores intereses, porque hay mayor certidumbre de que devuelvan la operación. Es difícil cambiar la calidad de un cliente al depender de sus circunstancias personales y profesionales, lo que hace que la posibilidad de una influencia externa que la mejore sea difícil y a largo plazo.
- La experiencia de pago anterior que se tenga del cliente: quienes hayan tenido préstamos anteriores pagados correctamente tendrán seguramente posibilidad de acceder a nuevos préstamos en mejores condiciones que otros cuyo pago no haya sido tan correcto o de otros que nunca han sido clientes. Esto ya está reflejado en la política de microcréditos, pues como ya se ha indicado la cuantía de algunos microcréditos depende de cómo se han pagado los anteriores (Christen y Wright, 1993 citado por Lacalle, 2001). Evidentemente, la experiencia de pago de un cliente no se puede modificar en el presente.
- Destino de la operación: influye en la probabilidad de impago, porque la experiencia bancaria concluye que las operaciones para consumo tienen mayores probabilidades de impago que las operaciones para inversiones y éstas a su vez mayores que las operaciones para comprar viviendas. En este sentido, aunque los motivos de solicitud de una financiación son de difícil modificación, un banco puede potenciar perfiles de clientes que se amolden a sus objetivos, rechazando operaciones no tan adaptadas a sus intereses, siendo por tanto una variable donde los bancos tienen influencia directa.
- Garantía de la operación: influye claramente en su pago (operaciones con mayores garantías tienen menores impagos, porque el cliente realiza esfuerzos adicionales para evitar perderla, como se comprueba perfectamente en las hipotecas). En la microfinanciación, los préstamos comunales tienen escasos impagos porque existe una mayor presión sobre el cliente (si no paga la deuda es debida por la comunidad, avalista de la operación). Además, una mayor garantía produce que la pérdida esperada sea menor, pues además de que las probabilidades de impago son menores, caso de producirse, puede cubrirse la operación con la garantía, reduciendo la pérdida para el banco. Para estudiar la relación entre garantías y tipos de interés se analizó una muestra de 56 operaciones de microcréditos en Colombia, sin obtener resultados concluyentes. La presumible razón es que se estudiaron operaciones ya formalizadas y, normalmente, a los peores clientes se

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

les exigen mayores garantías e intereses que a los mejores (por ejemplo, a los clientes más importantes de un banco se les financia a menor interés y no se les exige ni siquiera que sus operaciones estén intervenidas ante un notario. En cambio, los préstamos de menor importe, en general son de clientes menos importantes y con menos solvencia, tienen mayores intereses, están firmados ante notario y seguramente tienen garantías adicionales personales e incluso hipotecarias). Esta ausencia de relación entre tipos de interés y garantías ha sido apuntada por algunos estudios (Calcagnini, Farabullini y Giombini, 2009) donde se vislumbra como explicación la ya apuntada de que a los peores clientes se les exige mayores garantías.

Sin embargo, existe otro argumento para justificar la relación inversa entre garantías y tipos de interés. Se refiere a que las necesidades de capital exigidas a una entidad son menores para aquellos activos que tengan mejores garantías (Requisitos de Capital según criterio Basilea II). Estos menores requisitos están relacionados con que las operaciones con mejores garantías tienen menores pérdidas potenciales (por tanto, necesitan menos capital para cubrir las) y no necesitan tener intereses tan elevados para cubrir este capital, como ocurre con las de peor garantía. Por tanto, existe una relación inversa entre las garantías de una operación y su interés. En este sentido, si a las operaciones de personas pobres, que normalmente no tienen garantías adicionales formales, se les incorporase alguna garantía adicional formal sus intereses serían seguramente inferiores, dado que las pérdidas potenciales para el banco serían menores.

Una vez analizadas las diferentes circunstancias de un cliente que afectan a la pérdida esperada de una operación, sólo se puede incidir externamente sobre dos de ellas de forma directa y rápida: la garantía y el destino de la operación. Ambas se pueden potenciar de diferentes formas, si bien sólo se estudiará una de ellas, la intervención pública mediante Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), puesto que se puede combinar perfectamente con los microcréditos al tener un mismo fin: financiar inversiones productivas.

5.2 Apoyo público como refuerzo de las garantías: las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

Las SGR son sociedades privadas formadas por pymes unidas para mejorar su capacidad de financiación y donde también se asocian otras instituciones, principalmente públicas. Su finalidad es avalar a los socios en préstamos que soliciten a distintas entidades financieras, siendo por tanto necesario como paso previo para quien quiera ser avalado por la SGR que entre en la misma como socio. Su capacidad para otorgar avales viene determinada por su capital que principalmente se nutre de aportaciones públicas, y de las comisiones cobradas a los socios por estos avales (no suelen superar el 2% anual del préstamo). Además el objeto de las operaciones avaladas son inversiones productivas.

Es interesante resaltar que las SGR firman con los socios avalados un contrato de garantía recíproca donde el avalado garantiza a la SGR el cobro de la deuda con alguna garantía. Así, caso de impago la SGR paga al banco, pero puede recuperar el importe del aval con las garantías aportadas por el socio.

Las SGR existen y funcionan en Latinoamérica desde los 80 aunque su impacto en el desarrollo de los pobres ha sido muy limitado por dos motivos (Llisterri et al.2006): el escaso peso de los préstamos financiados por las SGR sobre el total de las financiaciones de LAC (inferior al 0,6% en todos los países, salvo Chile y Colombia) y una orientación más hacia microempresas y

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

pymes como prueba el hecho de que el préstamo promedio es elevado (varía desde los 2,4 miles USD de Perú a los 18 mil USD de Argentina y Venezuela), superior al microcrédito promedio (1,1 miles USD). Así pues, como conclusión existen amplias posibilidades para utilizar las SGR en el mercado de los microcréditos, aunque adaptando su funcionamiento a este mercado. Además, las entidades financieras y las microfinancieras en general están interesadas en fomentar el uso de las SGR, dado que para ellas supone cambiar una operación con una escasa garantía, por otra con una cobertura mucho mayor, puesto que las operaciones avaladas por las SGR se consideran como carentes de riesgo.

Dado que la capacidad de las SGR para avalar viene de su capitalización y ésta de los beneficios ordinarios de su actividad y de ciertas aportaciones públicas, existen limitaciones evidentes que limitan su crecimiento (Llisterri *et al.*, 2006), y con ello la posibilidad de cubrir el mercado de microcréditos. Para conseguir esto es de forma rápida prácticamente la única forma es mediante la capitalización de las SGR con fondos públicos, y como lo que se pretende es apoyar a la población pobre, naturales destinatarios de los microcréditos, una parte de estos aportes públicos pueden proceder de la AOD. Las ventajas de la aportación de la AOD a las SGR frente a otra clase de AOD procede de la propia naturaleza de las SGR, destacando las siguientes (De la Mata, 2005):

- Permite reutilizar fondos públicos en nuevas operaciones cuando los préstamos avalados se vayan repagando.
- Atracción conjunta de capitales privados y públicos en la financiación de microcréditos.

Además, se pueden añadir otras como:

- Mantener el incentivo del repago de la deuda en el prestatario frente a otras ayudas a fondo perdido, pues al tener las SGR garantizados sus avales con garantías otorgadas por sus socios, continúa la presión para seguir pagando.
- Garantizar con escasos fondos un gran número de operaciones, aprovechando las bajas tasas de impago y pérdida de la microfinanciación.

Igualmente, sería adecuado que la AOD priorizase aquellas operaciones con peores garantías por dos motivos:

- Por un lado, porque sería más elevada la mejora en las garantías respecto a préstamos que inicialmente tuvieran garantías mejores, y con ello se conseguiría una teórica mayor reducción en los intereses pagados por la operación para los clientes.
- Además, estos préstamos con peores garantías normalmente corresponden a personas más pobres, con lo que su apoyo es más prioritario.

Por último, actualmente las SGR en LAC están muy focalizadas en los grandes bancos de cada país (únicamente a través de ellos se pueden pedir préstamos con garantía de SGR). Como ejemplo, el 99% de las operaciones tramitadas por la SGR brasileña “FUNPROGER” en 2004 se hicieron con un único banco: Banco de Brasil (Llisterri *et al.*, 2006). Se debería, potenciar la colaboración entre las SGR con el resto del sistema financiero y en especial hacia las IMF. En este sentido, sería interesante constituir SGR especializadas en microcréditos contando como socios a los beneficiarios y a las IMF, que pudieran transmitir su experiencia en la gestión de microcréditos.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

5.3 Apoyo público para la financiación de inversiones no para operaciones que favorezcan el consumo

Una última debilidad de la microfinanciación ya comentada es su cada vez mayor foco en financiar consumo y no inversiones productivas, lo que puede generar espirales de endeudamiento que limiten el desarrollo de los pobres.

A las entidades de crédito privadas, sean bancos o IMF, es difícil obligarlas a financiar determinadas finalidades, pues primero dependerá de sus propias estrategias de desarrollo, y segundo, los bancos centrales no son partidarios de injerencias externas en sus políticas crediticias, salvo las relacionadas con su solvencia. Sin embargo, esta influencia se puede lograr a través del sector público, mediante dos formas:

- La creación de un banco público que siguiendo instrucciones de política económica del gobierno favorezca más unos sectores productivos que otros. Este tipo de instituciones no son objeto del presente ensayo.
- Líneas de aval que favorezcan la inversión productiva. En este sentido, se podría utilizar las SGR avaladas con AOD (y apoyo presupuestario nacional) para focalizar los microcréditos hacia actividades productivas, no avalando por ejemplo operaciones para consumo. Igualmente, y aunque no es objeto del presente artículo, se podrían potenciar mediante SGR políticas de género, favoreciendo más aquellas operaciones que tuvieran como destino el desarrollo de las mujeres u otros grupos vulnerables (indígenas, inmigrantes, etc.).

6. Análisis cuantitativo del efecto que las distintas medidas planteadas tendría en la reducción de los costes de bancarización para las personas pobres en Latinoamérica

Un último capítulo del ensayo, es ver los efectos que tendría la aplicación conjunta de las diversas medidas que se han ido presentando para abaratar los costes de la bancarización de los pobres en Latinoamérica. Su análisis pormenorizado es muy complejo, pues se debería llegar a analizar los efectos de la implantación conjunta de todas las medidas planteadas. Así pues, únicamente se limitará a plantear una visión general de los principales efectos.

En concreto, algunas de las medidas planteadas como la mejora regulatoria o los programas de educación financiera tienen efectos en la reducción de los costes de la inclusión financiera, que, sin embargo, no se han valorado por su excesiva complejidad. Además, la reducción de los tiempos para realizar trámites bancarios o la posibilidad de financiar inversiones adicionales tienen un efecto claro en la mejora en la productividad de las personas pobres.

Así pues, únicamente se han valorado los efectos que tendrían sobre la reducción de los costes de la bancarización básica (apertura y mantenimiento de una cuenta bancaria y tipos de interés de un préstamo), las mejoras tecnológicas planteadas durante el ensayo (banca móvil y *credit scoring*), la extensión de los programas de vinculación de los PDTC a cuentas bancarias y la mejora en la eficiencia asociadas a las economías de escala que produciría la entrada de la banca comercial tradicional en la microfinanciación.

Evidentemente, cada una de las medidas planteadas tendría también una serie de costes, pero se han obviado porque algunos de ellos se estiman que son poco relevantes (la implantación del *credit scoring* por una microfinanciera implicaría sólo algunos centenares de miles de dólares, como ya se ha comentado). El coste más relevante sería la apertura de nuevas sucursales que

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

debería realizar las entidades financieras que quisieran entrar en la microfinanciación, pero tampoco se ha evaluado por su excesiva complejidad.

Aún con todas estas limitaciones planteadas y tras el análisis plasmado en la tabla 4, las principales conclusiones obtenidas son:

- La reducción de costes sería en términos cuantitativos muy elevada, con una cuantía anual de casi de 7 mil millones USD, cifra superior al volumen de AOD que recibe la Región.
- Se podría bancarizar a más de 25 millones de personas (en pasivo y activo).
- Se llegaría a conceder nuevos créditos por 40 mil millones USD, volumen 5 veces superior a la cifra anual de AOD, y que sólo supondría incrementar en un 2,5% la cartera de créditos de la Región.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Tabla 4: Análisis cuantitativo del efecto de algunas de las medidas planteadas para reducir el coste de la bancarización de los pobres en LAC

I. CUENTAS DE AHORRO		IMPORTE (USD)	Referencia en ensayo	Ref
Coste apertura y mantenimiento de una cuenta	7% PIB per cápita de población	600,25	página 5	(1)
- Reducción por utilización banca móvil	-45% de menores costes operativos		Página 8	
- Reducción menores costes de Programas de Transferencias Condicionadas (PTDC)	14,7% - 2,6% = 12,1% --> se consideran la mitad (-6% costes globales)		Página 6	(2)
Ratio Eficiencia Costes Latinoamérica 2008= Gastos Operativos / Ingresos	75%			(3)
Gastos Operativos = Gastos de Personal + Gastos Administrativos	Gasto Personal = 45% Gasto Administrativo = 30%			(4)
Reducción en gastos administrativos por utilización banca móvil y PTC	Gasto Administrativo = 15% Gasto Personal = 45%			(5)
Nuevo Ratio de Eficiencia	60%			
Reducción coste de apertura y mantenimiento cuenta	15% *(600,25)	90,0375		
Número nuevos clientes	25 millones		Página 16	(8)
Reducción costes apertura y mantenimiento cuenta		2.250.000.000		
II. CRÉDITOS				
Reducción tipos de interés bancos vs microfinancieras	9,6 puntos porcentuales		Página 12	
Importe medio de nuevos microcréditos otorgados por banca tradicional	1068 dólares + 0,5*1068 dólares =1.602 dólares	1.602	Página 10	█ (6)
Nueva financiación otorgada por entrada instituciones financieras	25 millones * 1.602 dólares	40.050.000.000		
Reducción de costes por menores tipos de interés de los nuevos microcréditos	40 mil millones dólares * 9,6% reducc t/i	3.844.800.000		
Reducción de costes por mejora de garantías en las SGR	3%/2	827.250.000	Página 14	█ (7)
Total reducción costes para créditos		4.672.050.000		
TOTAL REDUCCIÓN COSTES MEDIDAS PLANTEADAS EN ENSAYO		6.922.050.000		

- (1) Ingreso nacional per cápita: 8.575 USD. <http://datos.bancomundial.org/region/LAC>
(2) Suponiendo que los menores costes que para los gobiernos supone la gestión de los PTDC en cuentas bancarias vs efectivo puede trasladarse a un menor coste en la gestión de cuentas bancarias para los clientes
(3) Kasman, A y Eficiencia, Riesgo y Capital en la Banca Latinoamericana: explicando la resiliencia, noviembre 2011
(4) Se reparten los gastos operativos según el siguiente criterio: Gastos Personal 3/5 partes Gastos Administrativos 2/5 partes
(5) Suponiendo que los menores costes de la banca móvil y de la generalización de los PTDC mediante cuentas de ahorro, únicamente tienen efecto en los costes administrativos, no en los costes de personal
(6) Crédito mediano de microcréditos = 1.068 USD. Se supone que el importe medio de los nuevos créditos serán un 50% superior al actual
(7) Suponiendo que la incorporación de las SGR a la microfinanciación reducirá la tasa de pérdidas a la mitad. Se incluye toda la cartera de IMF en LAC más la nueva financiación que con la entrada de los bancos se puede otorgar
(8) Suponiendo que los nuevos clientes de activo de microcréditos no tienen cuentas de pasivo abiertas en ninguna IMF ni banco y que los clientes actuales de IMF también lo son de pasivo

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Es importante resaltar, que aunque las medidas planteadas no tuvieran el efecto pleno planteado, las consecuencias en cuanto a la menor reducción de costes en la financiación y el ahorro de los pobres en la Región sería igualmente significativo, ya que si el ahorro alcanzase sólo el 25% del máximo estimado, supondría cerca de 2 mil millones USD, cifra igualmente considerable.

Como aspecto negativo ya recalado, los beneficios de estas medidas no llegarían a la población más desfavorecida debido a su escasa capacidad de emprendimiento.

7. Conclusiones

Como se ha intentado demostrar a lo largo del ensayo la aplicación conjunta de distintas políticas públicas junto al aumento de la competencia en el sector de los microcréditos y una serie de mejoras tecnológicas permitirá reducir sustancialmente los costes de una cuenta bancaria y los intereses de los préstamos, mejorando la capacidad de ahorro y financiación de los pobres.

Las medidas planteadas intentan ser sostenibles a largo plazo para lo que se ha buscado que tengan una dependencia mínima de partidas de gasto público.

En primer lugar debería existir un mayor compromiso público con abaratar y extender la bancarización de los pobres de la Región, con medidas públicas centradas en los siguientes aspectos:

- Mejorar las garantías que los pobres ofrecen al sistema financiero. El refuerzo de las garantías se hace con dinero público, se conseguirá un efecto multiplicador, ya que con una relativa pequeña cantidad de dinero, se “avalarán” un gran número de operaciones, aprovechando la buena experiencia de pagos histórica que tienen los microcréditos. Además, este fondo permitiría la combinación de políticas públicas nacionales con aportaciones de AOD y su gestión se podría hacer mediante SGR, combinando en ellas a los propios beneficiarios, a los bancos e IMF financiadores y a los gobiernos. Y por último, se podría potenciar el desarrollo especial de las personas que tuvieran peores garantías (al ser normalmente más pobres) y de operaciones productivas frente a las de consumo.
- Reforzar la regulación de los microcréditos, dado que se dan diversos abusos al ser los clientes personas con escasa cultura financiera y no tener interiorizado el coste de los intereses a pagar. Esta regulación deberá procurar una mayor transparencia en los intereses cobrados, fomentar la capacitación financiera y económica de los beneficiarios y limitar los microcréditos para consumo, pues pueden provocar círculos de sobreendeudamiento. Igualmente se deberá obligar a crear burós de créditos compartidos entre todas las entidades microfinancieras, que facilitarán los procesos de decisión crediticia.
- Favorecer la entrada generalizada de la banca tradicional en los microcréditos, para que a través de un aumento de la competencia se consiga satisfacer las necesidades de los más de 25 millones de clientes pobres en LAC actualmente fuera de la banca formal, sin que ello suponga reducir la rentabilidad de la microfinanciación. Las ventajas de la entrada de la banca tradicional en la microfinanciación están centradas en:
 - Conceder préstamos con menores intereses que las IMF, por sus menores costes.
 - Incrementar el volumen de préstamos otorgado, gracias a que tiene una mayor capacidad de obtener fondos para otorgar créditos que las IMF.

La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres: algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.

Los costes asociados al ahorro formal (a través de un banco) para los pobres son muy elevados, tanto en dinero (elevadas comisiones) como en tiempo, inseguridad, etc., lo que provoca que un alto porcentaje de pobres que sí ahorran, lo hagan informalmente. Por ello, se han planteado diversas medidas públicas y privadas que combinadas reduzcan los costes del ahorro formal. Entre ellas, está el abono generalizado de los PDTC en cuentas bancarias de bajo coste o la aportación de fondos públicos para compensar a los bancos por clientes no rentables.

Cabe señalar finalmente que adicionalmente se deberán impulsar ciertas mejoras tecnológicas para conseguir que esta bancarización de los pobres sea más barata, sea sostenible en el tiempo, gracias a la reducción en los costes asociados a estos avances técnicos. Entre ellas cabe señalar la utilización generalizada de la banca móvil para realizar pagos de forma barata (puede ser un ahorro para los bancos de casi el 50% de los costes operativos) y la utilización de un *credit scoring* para microcréditos que permita un estudio automatizado de los préstamos solicitados. Estas mejoras son posibles dado que ya se están siendo aplicadas por algunos bancos e IMF en algunas partes del mundo, si bien su adaptación y generalización a LAC y a los microcréditos llevará algún tiempo.

Así pues, es posible una mayor y más barata bancarización de los pobres en la Región, lo que les permitirá un mayor desarrollo económico y emocional, ya que tendrán mayor tranquilidad para poder planificar mejor su futuro y mayores capacidades para emprender proyectos y negocios, sabiendo que pueden contar con un sistema financiero que les apoya.

8. Bibliografía

- ÁLVAREZ, F. (2012). “Inclusión financiera y microfinanzas en América Latina”. Trabajo presentado en *IV Reunión Hemisférica Inclusión, estabilidad y transparencia de los mercados*, 13-14 de agosto, Casa de Campo, República Dominicana.
- BANCO SANTANDER, S.A. (2012). *Informe Anual 2011*. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2011). Commercial bank branches (per 100.000 adults). Extraído el 03 de mayo de 2013 desde <http://data.worldbank.org://indicator/FB.CBK.BRCH.P5/countries?display=default>
- BECK, T., DERMIGUC-KUNT, A. y MARTÍNEZ PERIA, M.S. (2007). “Reaching out: Access to and use of banking services across countries”. *Journal of Financial Economics, Elsevier*, vol. 85(1), July. Philadelphia. pp 234-266. Extraído desde <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=95604>
- BERUMEN Y ASOCIADOS (2010). “Proyecto Mejorando la efectividad del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas. Evaluación Cualitativa del uso de tarjetas electrónicas y cuentas de ahorro en la entrega de apoyos del programa Oportunidades en zonas urbanas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C.
- CAIRE, D., BARTON, S., DE ZUBIRIA, A., ALEXIEV, Z., DYER, J., BUNDRED, F. y BRISLIN, N. (2006). “A handbook for developing credit scoring systems in a microfinance context”. USAID. Washington D.C. Extraído desde http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1183203231096_Credit_Scoring_Systems_Handbook.pdf
- CALCAGNINI, G., FARABULLINI, F. y GIOMBINI, G. (2009). “Loans, Interest Rates and

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

Guarantees: is there a link?" N°904. *Working Papers from University of Urbino Carlo Bo, Department of Economics, Society & Politics*. Urbino, Italia. Extraído desde <http://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/mir/CalcagniniFarabulliniGiombini.pdf>

CECCHINI, S. y UTHOFF, A. (2008). "Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005". *Revista de la CEPAL*, 94, Santiago de Chile. Extraído desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/32721/94eCecchiniUthoff.pdf>

CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. Extraído desde <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>

DE LA MATA, G. (2005). "Nuevos instrumentos financieros de apoyo a la financiación de las pequeñas y medianas empresas como estrategia de desarrollo local" *VI Encuentro sobre Gestión de Políticas Públicas. Análisis Local*, 58. I /2005, pp 57-71. Extraído desde http://www.eif.org/attachments/news/about/paper_guadalupe_delamata.pdf

DELLIEN, H. y SCHREINER, M. (2003). "Calificación automatizada del crédito en microfinanzas. Lineamientos basados en la experiencia con las afiliadas de WWB en Colombia y en la República Dominicana". *Women's World Banking*, Vol I, Número 2. Nueva York. Extraído desde http://www.microfinanzas.org/uploads/media/credit_scoring_in_microfinance_s.pdf

GARCÍA, J., ONTIVEROS, E., MARTÍN, A., FERNÁNDEZ, S., RODRÍGUEZ, I. y LÓPEZ, V. (2009). "Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina. Analistas Financieros Internacionales". *Colección Fundación Telefónica con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo*. Madrid.

GARCÍA J. (1999). "Seguridad Social, Pobreza y Sector Informal en América Latina". *Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid*. Madrid. Extraído desde <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/2/S2024801.pdf>

GARDEVA, A. y RHYNE, E. (2011). "Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera Informe de la encuesta". *Center for Financial Inclusion at Accion International. Publicación*, 12. Washington D.C. Extraído desde http://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/12/opportunities-and-obstacles-to-financial-inclusion_spanish.pdf

GONZÁLEZ, G.E. (2009). "Profundidad de actuación y tipos de interés en instituciones de microcrédito: ¿existe una relación de motricidad-dependencia entre ambos factores?". *Executive Master en Dirección Financiera. Instituto de Empresa Business School. Versión 3*. Madrid. Extraído desde <http://www.fsf-ngo.org/wp-content/uploads/2011/02/Profundidad-de-actuaci%C3%B3n-y-tipos-de-inter%C3%A9s-en-MFIs.pdf>

GOODWIN-GROEN, R.P. (2002). "Making sense of microcredit interest rates". *Donor brief No.6*. CGAP. Washington D.C. Extraído desde <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Donor-Brief-Making-Sense-of-Microcredit-Interest-Rates-Sep-2002.pdf>

KLAEHN, J., HELMS, B. y D ESHPANDE, R., 2005. México. "Evaluación del ahorro a nivel nacional". *CGAP*. Washington D.C. Extraído desde <http://smye.info/gia-mexico/wp-content/uploads/2009/09/Mexico-Evaluacion-del-ahorro-a-nivel-nacional.pdf>

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

- LACALLE, M. (2001). “Los microcréditos: un nuevo instrumento de financiación para luchar contra la pobreza”. *Revista de Economía Mundial* 5. Huelva. pp. 131-138. Extraído desde http://www.sem-wes.org/files/revista/rem5_7.pdf
- LARA, J., RAYO, S. y CORTÉS, A.M. (2011). “El proceso de concesión del microcrédito como estrategia empírica de los modelos de credit scoring en microfinanzas”. *Trabajo presentado en XVI Congreso AECA “Nuevo modelo económico: Empresas, Mercados y Culturas”* en 21-23 de septiembre, Granada. Extraído desde http://www.aeca.es/pub/on_line/comunicaciones_xvicongresoaeaca/cd/200b.pdf
- LASCELLES, D. y MENDELSON, S. (2011). “Microfinance Banana Skins 2011. The CSFI survey of microfinance risk. Losing its fairy dust”. *Centre for the Study of Financial Innovation*. London.
- LLISTERRI, J., ROJAS, A., MAÑUECO, P., SABATER, V. y TABUENCA, A. (2006). “Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C. Extraído desde <http://www.financiarural.gob.mx/informacionsectorrural/Documents/BID-Sistemas%20Garantias.pdf>
- LUMAS, F. (2010). “Mobile Payments – Oportunidades. IBM Mobile Payments”. *IBM*. Buenos Aires. Extraído desde <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1574049.PDF>
- MALDONADO, J. H. y MORENO-SÁNCHEZ, R. (2010). “Estrategias de suavización del consumo y del ingreso de las madres beneficiarias del programa Familias en Acción: un análisis cualitativo”. *Documentos CEDE 2010- 23*. Universidad de los Andes, Bogotá. Extraído desde http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2010/Estrategias_de_suavizacion_del_consumo_y_del_ingreso_de_las_madres_beneficiarias_del_programa_Familias_en_Accion_un_analisis_cualitativo
- MALDONADO, J.H. y URREA, M. (2010). “Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción”. *Documentos CEDE 2010-41*. Universidad de los Andes, Bogotá. Extraído desde http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2010/Bancarizacion_y_acceso_a_servicios_financieros_de_beneficiarios_urbanos_del_programa_Familias_en_Accion
- MALDONADO, J.H., MORENO, R., PÉREZ, I. y BARRERA, A. (2011). “Protección social y empoderamiento económico: programas de transferencias monetarias condicionadas, inclusión financiera y tecnologías de información y comunicación”. *International Development Research Centre*. Bogotá. pp 11, 41-49.
- MANUELITO, S. y JIMÉNEZ, L.F. (2010). “Los mercados financieros en América Latina y el financiamiento de la inversión: hechos estilizados y propuestas para una estrategia de desarrollo”. *Serie Macroeconómica del Desarrollo*, 107, CEPAL. Santiago de Chile. Extraído desde http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/41788/SERIE_107-ManuelitoyJimenez2.pdf
- MARTÍNEZ, R. (2010). “Microfinanzas 100 América Latina y el Caribe”. *Microfinance Information Exchange*. Extraído de <http://www.themix.org/sites/default/files/2010%20Microfinance%20Americas%20-%20The%20Top%20100%20-%20EN.pdf>.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

- MARTÍNEZ, R. (2011). “Microfinanzas 100 América Latina y el Caribe”. Extraído de <http://www.themix.org/sites/default/files/2011%20Microfinance%20Americas%20The%20Top%20100.pdf>
- MARTÍNEZ, R. (2012a). “Microfinanzas 100 América Latina y el Caribe”. Extraído de http://www.themix.org/sites/default/files/2012%20Microfinance%20Americas%20-%20The%20top%20100_0.pdf
- MARTÍNEZ, R. (2012b). “Latin American and the Caribbean Microfinance Market Trends 2006-2011”. *Microfinance Information Exchange*. Washington D.C. Extraído de <http://www.slideshare.net/MIXdsheth/latin-american-and-the-caribbean-microfinance-market-trends-20062011>
- MARULANDA, B. y OTERO, M. (2005). “Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: Visión y Características”. *Accion International*. Boston. Extraído desde http://www.abscm.com.br/download/publicacoes/Perfil%20de%20la%20micofinanzas%20en%20latinoamerica%20en%2010%20anos_Vision%20y%20caracteristicas.pdf
- MINZER, R. (2011). “Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño”. *Serie Estudios y Perspectivas*, 128, CEPAL. Santiago de Chile. Extraído desde <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/43662/2011-025-Inst.microf.Am.Latina-L1012-Serie-128.pdf>
- NRK BRENNPUNKT (Productora). (2010). “Caught in Micro-debt” [Video].
- PEDROZA, P. (2011). “Microfinanzas en América Latina y el Caribe. El sector en cifras 2011”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C. Extraído desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36460388>
- PÉREZ, G., DEL POZO, B.E. y ARTEAGA, C. (2003). “Informe sobre la evaluación del microcrédito en México. Primera parte: Encuesta de impacto social y empoderamiento a través microcrédito”. *EISEM. Secretaría de Economía*. México D.F. Extraído desde http://www.pronafim.gob.mx/documents/doc_12_42_181.pdf
- PICKENS, M., PORTEOUS, D. y ROTMAN, S. (2009). “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares”. *Enfoques* 58.CGAP. Washington, D.C. Extraído desde <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Social-Cash-Transfers-and-Financial-Inclusion-Evidence-from-Four-Countries-Feb-2012-Spanish.pdf>
- PINEDA, R. y CARVALLO, P. (2010). “El futuro de las microfinanzas en América Latina: algunos elementos para el debate a la luz de las transformaciones observadas”. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 235, CEPAL. Santiago de Chile. Extraído desde <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/41507/lcl3263pe.pdf>
- PORTES, A. y HALLER, W. (2004): “La economía informal”. *Serie Políticas Sociales*, 100, CEPAL. Santiago de Chile. Extraído desde http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**La bancarización como una herramienta para conseguir el desarrollo de los pobres:
algunas medidas para abaratar su coste y ampliar su alcance en Latinoamérica.**

- PRIOR, F. y SANTOMÁ, J. (2008): “La banca móvil como catalizadora de la bancarización de los pobres: Modelos de negocio y desafíos regulatorios”. *Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE Business School). Documento de Investigación DI-738.*, Extraído desde <http://www.redmicrofinanzas.cl/web/wp-content/uploads/2010/07/La-Banca-M%C3%B3vil-como-catalizadora-de-la-bancarizaci%C3%B3n-de-los-pobres.pdf>
- REQUENA, J.C. (2002): “Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia”. *CEPAL. Santiago de Chile.* Extraído desde <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/10999/lcl1747e.pdf>
- ROGALY, B., FISHER, T y MAYO, E. (Ed) (1999), *Poverty Social Exclusion and Microfinance in Britain.* Editorial OXFAM GB and New Economics Foundation, Oxford 1999.
- ROSEN, B. (2010). “The Experience of Participants in both an Incentivized Savings and CCT Program in Rural Peru”. *In Short Bulletin #16, Proyecto Capital, July 2010.* Extraído desde <http://www.proyectocapital.org/index.php/en/documents-en/item/231-the-experience-of-participants-in-both-an-incentivized-savings-and-cct-program-in-rural-peru>
- ROSENBERG, R., GONZÁLEZ, A. y NARAIN, S., (2009): “The new moneylenders: are the poor being exploited by high microcredit interest rates?”. *Occasional Paper No. 15. CGAP. Washington D.C.* Extraído desde <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-The-New-Moneylenders-Are-the-Poor-Being-Exploited-by-High-Microcredit-Interest-Rates-Feb-2009.pdf>
- SCHREINER, M. (2003). “Scoring: The Next Breakthrough in Microcredit?”. *Occasional Papers, No. 7. CGAP. Washington D.C.* Extraído desde <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-Scoring-The-Next-Breakthrough-in-Microcredit-Jan-2003.pdf>
- SORTO, F.A. (1999). “Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos. El caso de El Salvador”. *Serie Financiamiento del Desarrollo, 89, CEPAL. Santiago de Chile.*
- SZALACHMAN, R. (2003). “Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas”. *Serie Financiamiento del Desarrollo, 128, CEPAL. Santiago de Chile.* Extraído desde <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/12226/lcl1878e.pdf>
- WATERFIELD, C. (2012). “Incorporating Product Prices into Institutional Analysis”. *PRI Webinar MFtransparency.org. Lancaster.* Extraído desde <http://www.mftransparency.org/wp-content/uploads/2012/11/MFT-PRES-516-EN-PIIF-Webinar-on-Basics-of-Pricing-2012-11.pdf>

Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa – CPLP

*Convergences of the International Cooperation of Brazil and Spain
to the countries of the Portuguese Speaking Countries Community –
CPLP*

Marcelo Lages Murta

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo hacer un breve análisis sobre la cooperación desarrollada por Brasil y por España en los países de la CPLP (Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa). El trabajo está dividido en 5 partes: la contextualización sobre la situación actual de los miembros de la CPLP, la situación institucional de la CID y el análisis de las intervenciones de España y de Brasil en los países de la CPLP (dos apartados) y la identificación de puntos comunes y potencialidades en la cooperación de España y Brasil a través del enfoque de la Cooperación Triangular. Finalmente, en las conclusiones se reafirma las ventajas de la CSS y triangular, que está en el centro de las discusiones de la CID en el contexto actual de crisis económica mundial.

Palabras clave: Cooperación Internacional; CPLP; Cooperación Triangular; Cooperación Sur-Sur; BRICS.

Abstract: This essay aims to make a brief analysis of the cooperation developed by Brazil and Spain in the countries of the CPLP (Community of the Portuguese Speaking Countries). The work is divided into 5 parts: the contextualization of the current situation related to the CPLP members, the institutional situation related to the International Cooperation, as well as an analysis of the interventions from Spain and Brazil in the CPLP countries (two sections) and the identification of the commonalities, potentially through Spain and Brazil cooperation, by means of a triangular cooperation approach. Finally, the conclusions reaffirmed the advantages regarding SSC and triangular cooperation approach, which are the main purpose of ICD in the current context of global economic crisis.

Key words: International Cooperation; CPLP; Triangular Cooperation; South-South Cooperation; BRICS.

1. Introducción

En los últimos años, la Cooperación Sur-Sur (CSS) ha logrado puestos significativos en la conformación mundial de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID). Algunos países considerados en desarrollo y que figuraban como receptores de la ayuda internacional pasaron a ejercer un importante papel como donantes a países menos desarrollados. Esa irrupción de nuevos actores, con el destaque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)¹, pero también con gran participación de otros países del sur, como México, Argentina y Venezuela, está reconfigurando el panorama global y la arquitectura de la CID.

La presencia brasileña en ese escenario es cada vez más significativa. Con un crecimiento económico considerable, aunque en un contexto de crisis mundial, Brasil llegó a alzarse a la sexta posición entre las economías más fuertes del mundo en el año 2011². Además, Brasil ha aumentado su presencia política en el extranjero. En los últimos diez años, durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, se incrementó en cerca de 40% el número de representaciones brasileñas en el exterior, entre embajadas y representaciones consulares³. Mientras tanto, en las *terras tupiniquins*⁴ el Gobierno Federal aprobó la creación de 1.293 nuevos puestos estables de trabajo en *Itamaraty*⁵, sea para la posición de oficiales, asistentes o diplomáticos⁶, lo que incrementa los recursos humanos de ese Ministerio en cerca de 35%⁷. La búsqueda de un liderazgo brasileño es patente en la coordinación de acciones militares, como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (NNUU) en Timor Oriental (1999-2006) y Haití (desde 2004), o en la promoción de brasileños en organismos internacionales, como el nombramiento de José Graziano da Silva para la dirección general de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2011, o la presentación de la candidatura de Roberto Carvalho de Azevêdo para la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸. De hecho,

¹ La creación del Banco de Desarrollo de los BRICS, anunciada en marzo de 2013 en Durban, Sudáfrica, es sintomática y expone el incremento del poder del bloque.

² Datos extraídos de los sitios web del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en febrero de 2012. Sin embargo, los datos más recientes apuntan a que Brasil volvió a ocupar la séptima posición.

³ Según el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, en 2002 el país mantenía cerca de 150 representaciones. Actualmente, mantiene cerca de 220.

⁴ *Terras tupiniquins* es uno de los términos utilizados para referirse a Brasil, puesto que *tupiniquim* significa, en la lengua indígena, papagayo o loro, aves comunes en las tierras brasileñas.

⁵ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil es conocido como *Itamaraty*.

⁶ *Governo Federal Brasileiro - Lei 12.601*, de 23 de marzo de 2012.

⁷ La revista brasileña ISTOÉ publicó en diciembre de 2011 un artículo intitulado *O trem da alegria do Itamaraty*, donde informaba que habría un incremento de 65% en el cuadro de funcionarios del MRE. Sin embargo, según el portal de la transparencia del gobierno brasileño, en el día 12 de abril de 2013 había más de 3.500 funcionarios estables activos (sin contar los consultores y prestadores de algunos servicios específicos, como la seguridad o servicios generales), lo que supondría un incremento aproximado de 35% en el cuadro estable. Informaciones disponibles en <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

⁸ Aunque haya una percepción de mayor participación brasileña en el teatro contemporáneo de las relaciones internacionales, en diversas ocasiones hubo diplomáticos brasileños con destacada actuación, como el caso de Oswaldo Aranha, presidente de la II Asamblea General de la ONU, en 1947, cuando se creó el Estado de Israel, o de Sérgio Vieira de Mello, Alto Comisario de los Derechos Humanos de la ONU, fallecido en un atentado en Bagdad, 2003. Lo que hay en la actualidad es una convergencia entre protagonismos político y económico, asociado a un contexto internacional que favorece el destaque brasileño.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

no faltan ejemplos de intentos de mayor inserción global, lo que puede ser percibido también a través del incremento de la CID.

La cooperación de Brasil responde a los intereses políticos y económicos del país y es conducida por la *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC). Dicha institución fue creada en el año 1987 y, desde entonces, gestiona los proyectos de CID en que participa el país, sea de ayuda recibida o fomentada por medio de donaciones⁹. Las prioridades de la cooperación brasileña, de acuerdo con los planes nacionales y los proyectos desarrollados, están concentradas en la cooperación multilateral, que consume cerca del 75% de los recursos contabilizados (IPEA, 2012). Por otro lado, en la cooperación bilateral las prioridades se centran en los países de Latinoamérica, como parte de las propuestas de integración regional, en Haití, con la coordinación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas (MINUSTAH), y en los países de la *Comunidade de Países de Língua Portuguesa* (CPLP), por los lazos lingüísticos y culturales¹⁰.

En el lado opuesto del Atlántico, la crisis económica mundial ha hecho que grandes donantes mundiales cambien sus maneras de actuar en la CID. El caso de España es aclaratorio. El país llegó en la última década a ser uno de los principales emprendedores de proyectos de CID, con presencia prioritaria en 50 países entre los años 2009 y 2012¹¹ y con un máximo de 127 países socios en el año 2009. Sin embargo, su último Plan Director prevé que “en los próximos 4 años la Cooperación Española habrá cerrado o rediseñado 29 programas país tal y como existen actualmente”¹², manteniendo solamente 23 países prioritarios. De los países miembros de la CPLP, y con los recortes planeados, España mantendrá entre sus prioridades únicamente a Mozambique, cerrando o rediseñando los programas para Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Timor Oriental. Santo Tomé & Príncipe, por su parte, no ha estado entre las prioridades españolas en los últimos años. Para el caso de Brasil, España ya ha articulado el cierre de sus oficinas y la concentración de las acciones desde Montevideo, Uruguay (Ayllon, 2013). En una coyuntura de crisis y previsión de disminución de la participación internacional española, el país está tratando de rediseñar sus programas, aprovechando experiencias ya desarrolladas y posibles asociaciones.

Este trabajo tiene como objetivo hacer un breve análisis sobre la cooperación desarrollada por Brasil y por España en los países de la CPLP. El trabajo está dividido en cinco partes. En el primer apartado se hace una contextualización de la situación actual de los miembros de la CPLP. La segunda y la tercera parte indican la situación institucional de la CID de España y de Brasil, con el análisis de las intervenciones desarrolladas por cada agencia en los países de la CPLP en la última década, así como de sus prioridades y principales sectores abarcados. En la cuarta parte se busca la identificación de puntos comunes y potencialidades en las cooperaciones española y brasileña a través del enfoque de la Cooperación Triangular. Finalmente, en las conclusiones, se reafirman las ventajas de la CSS y triangular, foco central de las discusiones de la CID en el contexto actual de crisis económica mundial.

⁹ Hay préstamos concedidos por instituciones federales y empresas públicas a otros países, como son los del BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento*) para la construcción de infraestructura y compra de insumos a países como Bolivia y Ecuador. Sin embargo, tales cifras no son contabilizadas como CID.

¹⁰ Informaciones interpretadas según Hirst (2012); Kruscewsky (2011) y Ayllón (2010). Los países miembros de la CPLP son Brasil, Portugal, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Santo Tomé & Príncipe y Timor Oriental.

¹¹ III Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012.

¹² IV Plan Director de la Cooperación Española 2013 – 2016.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Cabe destacar que España y Brasil utilizan en muchas ocasiones diferentes enfoques dentro de su política de CID, lo cual ha implicado algunas limitaciones para este estudio¹³. Por otro lado, los datos utilizados para el análisis fueron recolectados a partir de los trabajos del CAD y de la AECID, especialmente para la cooperación española, y a partir de investigaciones y datos aislados, para el caso brasileño. Aunque esto hace que los datos no sean totalmente comparables, su interpretación sirve como referencia para la comprensión de un contexto más amplio.

2. La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Desde la década de 1980 los países de lengua oficial portuguesa han emprendido la constitución de una comunidad internacional de países lusófonos¹⁴. El 17 de julio de 1996 fue creada la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que reúne en la actualidad a Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé & Príncipe y Timor Oriental¹⁵ (Mapa 1). Esta comunidad engloba una población de más de 250 millones de personas y abarca un área geográfica que supera los 10 millones de km²¹⁶.

Mapa 1: Países miembros de la CPLP en 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir del website www.cplp.org.

Los diferentes grados de desarrollo encontrados entre los países parte de la CPLP presentan un gran contraste, con la posición de Portugal como integrante de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Brasil como país emergente y parte del grupo de los BRICS y el grupo de seis países con preocupantes índices de desarrollo.

¹³ Una de las más limitaciones más destacadas es la de la definición de la propia CID. La Cooperación Española trabaja con los conceptos e instrumentos propuestos desde el CAD, entendiendo la AOD como recursos con carácter concesional de al menos 25%. La ABC, por el contrario, considera en sus informes la COBRADI (Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional) como solamente los recursos aportados como donaciones, dejando fuera, por tanto, toda la ayuda otorgada en forma de préstamos.

¹⁴ *Primeiro Encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa*, realizado en São Luís en 1989, con la creación del *Instituto Internacional da Língua Portuguesa* (IILP).

¹⁵ Además de los ocho países miembros, hay solicitudes de integración como miembro u observador por parte de países y comunidades con presencia de lusohablantes, como Guinea Ecuatorial, Namibia, Uruguay, Goa, Macao y la *Xunta de Galicia*.

¹⁶ Banco de datos del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – IBGE. Disponibles en www.ibge.gov.br.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Tabla 1: Situación de los países miembros de la CPLP en 2013.

País	Población	PIB en PPP(2011, US\$ corrientes)	Categoría CAD	Clasificación IDH 2013
Brasil	196.655.014	2.289.009.200.339,00	UMIC	85
Portugal	10.640.000	269.881.710.664,00	Donante	43
Angola	19.081.912	116.133.354.407,00	LMIC (LDC)	148
Mozambique	23.930.000	23.339.244.473,00	LIC (LDC)	185
Cabo Verde	500.585	2.049.699.220,00	LMIC	132
Guinea Bissau	1.547.000	1.922.645.415,00	LIC (LDC)	176
Timor-Leste	1.176.000	1.855.089.661,00	LMIC (LDC)	134
Santo Tomé & Príncipe	193.914	350.021.743,00	LMIC (LDC)	144

Fuente: Datos de población, PIB e IDH del Banco Mundial y del PNUD. **Lista del CAD (2011-2013) basada en las categorías donante (países parte del comité), UMIC (*Upper middle income countries*), LMIC (*Lower middle income countries*) y LIC (*Lower income countries*). Elaboración propia.

De los seis países menos desarrollados, cinco se encuadran entre los países de África Subsahariana, inmersos en contextos de pobreza y con debilidades institucionales, lo cual se refleja en sus índices de desarrollo¹⁷. Por su parte, Timor Oriental es el único país del grupo que está fuera del continente africano, con una historia de conflictos de más de treinta años¹⁸, lo que ha generado una coyuntura de debilidades sociales y una vulnerabilidad que prevalece hoy. Con todo, dentro de la CPLP viven por debajo de la línea de la pobreza más de 30 millones de personas¹⁹. Además, en el grupo están presentes países como Mozambique, tercer país a la cola del ranking mundial en índice de Desarrollo Humano (IDH) según el informe 2013 de PNUD, y Guinea Bissau, en la duodécima posición. Los indicadores de salud y educación también son preocupantes en tales países: si Cabo Verde y Santo Tomé & Príncipe presentan datos de desarrollo educacional menos pesimistas (84% y 89% de alfabetización), los otros países del grupo ostentan datos alarmantes: Mozambique, con un 56%, Guinea-Bissau con un 54%, Timor Oriental, con un 58% y Angola, con un 70%²⁰. En cuanto a salud se refiere,

¹⁷ Según el último informe de PNUD sobre el IDH, de 2013, en África Subsahariana es donde se concentran los países que poseen los peores índices, con algunas excepciones, como Sudáfrica, Botsuana, Namibia, Gabón y Gana, que figuran como países de IDH medio.

¹⁸ Después de la independencia de Portugal, Timor Oriental fue invadido por Indonesia, que controló el país hasta el *referéndum* de 1999, cuando se decidió por la independencia timorense. Desde ese año, la presencia brasileña con proyectos de cooperación ha sido patente en el país.

¹⁹ Datos del Banco Mundial y del documento *Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) Metas de Desenvolvimento do milenio - Segundo Relatório de Progresso 2011- Progresso, Oportunidades e Desafios*. Cabe señalar que algunos datos son diferentes en estas dos fuentes de información.

²⁰ Datos del *Unesco Institute for Statistics*. Disponibles en www.stats.uis.unesco.org. Los datos son proyecciones aproximadas, una vez que dependen de estadísticas de cada país, que siguen metodologías diferentes.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Mozambique presenta una alta incidencia de VIH entre sus poblaciones adultas, con un 12% de ésta infectada²¹, y tanto Angola y Mozambique, como Guinea-Bissau, tienen bajas expectativas de años de vida al nacer (51 y 48 años, respectivamente) (DESA/UN, 2011). La pobreza y los bajos índices de desarrollo reflejan también fuertes debilidades institucionales. El grupo *Foreign Policy*, por ejemplo, ha clasificado a los Estados de Mozambique, Angola, Guinea-Bissau y Timor Oriental como *en estado crítico*, muy cercano a la situación límite de *Estados Fallidos*²² (aunque dicho concepto sea polémico). Esta clasificación sirve como ejemplo para indicar la preocupante situación de estos países, que más allá de presentar bajos índices de desarrollo, sufren de carencias institucionales y debilidades que explican sus necesidades de ayuda externa. Dicho contexto debe ser visto como oportunidad para la canalización de recursos desde los países más desarrollados, como Brasil y Portugal u otros donantes, principalmente para el desarrollo de acciones como la cooperación triangular.

La CPLP es hoy una organización que goza de personalidad jurídica internacional y tiene su sede ubicada en Lisboa. Uno de sus tres objetivos es la cooperación entre los signatarios²³, como se expresa en el artículo 4º de su estatuto:

*São objetivos gerais da CPLP: (...) b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, oceanos e assuntos do mar, agricultura, segurança alimentar, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, economia, comércio, cultura, desporto e comunicação social*²⁴;

En consonancia con tales objetivos, la CPLP ha desarrollado intervenciones como la cooperación para bancos de leche humana, programas de formación, cooperación con los *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (PALOP) y diferentes actuaciones en sectores como medio ambiente, administración pública, migraciones, salud, políticas de género, cooperación científica, agricultura, cultura, justicia etc. Ha servido como articuladora para el desarrollo de proyectos entre sus miembros y ha establecido planes estratégicos específicos por país, como el desarrollado para Timor Oriental a partir de la reunión del Consejo de Ministros en Lisboa en el año 2007, y por sectores, como el *Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP*, para los años 2009-2012. Además, la CPLP publica informes y boletines de manera regular a través de su *webpage*²⁵.

Los países de la CPLP vienen recibiendo importantes flujos de AOD en los últimos años, suponiendo en ocasiones altas porciones de sus presupuesto público, al punto de casos extremos como la dependencia externa de cerca de 30% del presupuesto público de Mozambique²⁶. Las ayudas llegan por medio de los organismos internacionales o por

²¹ Datos de 2009 del *site* www.indexmundi.com, con referencias de las bases de datos del *CIA World Factbook*

²² El Índice de Estados Fallidos es publicado anualmente en el *website* www.foreignpolicy.com.

²³ Los otros dos objetivos están relacionados con la concertación político-diplomática y la promoción de la lengua portuguesa.

²⁴ *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Capítulo I, artículo 4º. Disponible en www.cplp.org.

²⁵ Aunque existen en el seno de la CPLP servicios de comunicación y publicación de informes y documentos, se carece de una provisión periódica y organizada de datos e informaciones.

²⁶ Datos de los *Boletins Informativos da Autoridade Tributária de Moçambique*, disponibles en www.at.gov.mz. Noticias publicadas en www.oje.pt. Aunque la dependencia presupuestaria llegue a los

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

medio de acuerdos firmados con países a nivel individual, caracterizándola como ayuda multilateral o bilateral, respectivamente.

Según los datos del sistema OECD *Statistics* del CAD (2013), la ayuda multilateral tiene fundamental importancia en el apoyo prestado a los países de la CPLP, alcanzando cerca de 35% de los aportes entre 2001 y 2011 (25% en el caso de Angola, 27% en Cabo Verde, 10% en Timor Oriental, 67% en Guinea-Bissau, 39% en Mozambique y 56% en Santo Tomé & Príncipe). Entre las ayudas bilaterales, las donaciones más importantes provienen de Portugal, por los lazos culturales, históricos y lingüísticos existentes con la CPLP, y Estados Unidos, principal donante mundial. Las donaciones de esos dos países supusieron, aproximadamente, el 30% de la ayuda total otorgada a los países de la CPLP entre 2001 y 2011. En el caso de Timor Oriental, es destacable como donante protagonista Australia, con un 37% de la AOD recibida por el país, por sus políticas de vecindad.

España no figura entre los principales donantes del CAD a los países de la CPLP. Según los datos del CAD (2013), entre los años 2001 y 2011 el país fue el duodécimo donante a este grupo (excluido Brasil), con menos representatividad que otros países como Australia, Italia, Japón y Holanda. No obstante, sus contribuciones tienen relevante importancia en países como Guinea-Bissau (12% de la AOD bilateral), Cabo Verde (9%), Angola (5%) y Santo Tomé & Príncipe (6%).

Brasil, por otro lado, ha desarrollado unas políticas de cooperación con los países de la CPLP cada vez más significativas. Según un estudio del *Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada* (IPEA) (2011), entre 2005 y 2009 el 29% de la cooperación técnica brasileña tuvo como destino los países de la comunidad lusófona (27% a través de acuerdos bilaterales y 2% en el marco de la CPLP), lo que representó cerca de 40 millones de dólares en valores constantes de 2009.

En los apartados siguientes, serán expuestas las situaciones institucionales de la CID en España y en Brasil, sus acciones en los países de la CPLP y las priorizaciones sectoriales de sus políticas de cooperación. El actual contexto de crisis mundial y de ascensión económica brasileña, junto al liderazgo buscado por éste y el necesario rediseño de la cooperación española por la pérdida de posición del país en el contexto mundial, son vistos como oportunidad para acciones conjuntas en los próximos años.

3. La cooperación española en los países de la CPLP

La historia institucional reciente de la cooperación española supuso importantes cambios entre las décadas de 1970 y 1990, período en el cual el país saltó desde una posición de receptor de la ayuda internacional a una de principal donante mundial. Durante la transición política de la década de 1970 el país reformó institucionalmente su CID, por medio del *Real Decreto-Ley 16 de 24 de agosto de 1976*, creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo²⁷ e incorporó en el preámbulo de su nueva constitución de 1978 la voluntad del país por “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de

30%, Mozambique ha mejorado sus sistemas recaudatorios (también por el crecimiento económico del país). Entre los años 2000 y 2005 el porcentaje de dependencia del presupuesto nacional de la ayuda externa sobrepasaba el 50%. (EURODAD/CAFOD, 2008).

²⁷ *Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto*, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior. Artículo séptimo. El fondo tiene carácter expreso de ayuda ligada, con sus desembolsos “ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles”.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. En 1981 España dejó de recibir ayuda oficial al desarrollo y, consecutivamente, sentó las bases orgánicas de la Cooperación Española²⁸, creando, finalmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional en 1988²⁹. En 1991 el país ingresó en el CAD de la OCDE, importante hito que le ha obligado a adaptar y coordinar sus acciones de cooperación con los principales donantes del mundo. En los años siguientes, el Estado adoptó medidas de organización administrativa para mejorar su gestión interna, basadas en estudios e informes y finalmente con la publicación de la *Ley de Cooperación Internacional 23/1998* y la reestructuración de la nueva AECID. Desde entonces, se elaboran Planes Directores cuatrienales y Planes Anuales para la planificación de todas las actividades a desarrollar y para definir prioridades geográficas y sectoriales³⁰.

El *I Plan Director de la Cooperación Española* fue publicado para el cuatrienio 2001-2004, y los posteriores planes fueron publicados para los períodos 2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016. El período de 12 años comprendido entre 2001 y 2013 refleja momentos distintos de la cooperación española (Tabla 2), desde un contexto de abundancia de recursos, cuando España llegó al puesto de sexto país donante en volumen de recursos, hasta la explosión de la crisis de 2008 y la caída radical de los fondos españoles destinados a la cooperación en 2012.

Tabla 2: AOD de España – valores totales y ranking entre los donantes de la OCDE 2001-2012 (millones de dólares a precios constantes 2011).

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AOD	2517	2170	2221	1903	2407	3191	3986	4469	4427	4997	2647	2101
Ranking por volumen	7	10	11	8	10	8	7	7	6	7	11	15
Ranking por % PNB	11	15	15	15	17	14	9	8	12	11	16	20

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del CAD/OCDE.

La *Ley de Cooperación Española* estableció como áreas geográficas de actuación preferente “los países iberoamericanos, los países del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico y cultural”. Sin embargo, el país puede desarrollar proyectos en otros países, siempre que se cumplan requisitos y criterios relacionados con los niveles de

²⁸ *Real Decreto 1485/1985* – estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; *Real Decreto 451/1986*, creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

²⁹ *Real Decreto 1527/1988*.

³⁰ La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica es el órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que dirige la política española de cooperación, desde la elaboración de la propuesta de los planes directores y anuales hasta la evaluación. La AECID es responsable por la gestión de la política. Más allá de los planes directores, se desarrollan planes y evaluaciones sectoriales y estrategias regionales, por medio de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE/MAEC).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

pobreza, situaciones de conflicto, preferencias de política exterior o grado de compromisos del país receptor con los objetivos de desarrollo. Ya en el *I Plan Director*, la cooperación “hacia otros países hispanohablantes y lusófonos” se fundamenta en los criterios de “coordinación y complementariedad” que se predicen entre los donantes, especialmente con los programas desarrollados por la Unión Europea:

“España tiene que orientar sus recursos allí donde pueda ser más efectivo y beneficioso el impacto de nuestra AOD (de acuerdo con el principio de ‘mayor ventaja comparativa’), teniendo en cuenta que nuestra responsabilidad como donantes aumenta con nuestro nivel de vinculación histórica y cultural a determinadas áreas (acorde con el principio de ‘national involvement’). Ello se traducirá en un mayor nivel de efectividad y evitará duplicidades y solapamientos con otros donantes³¹”.

Respecto al grupo de la CPLP, el *I Plan Director* estableció como países programa, o países prioritarios, a Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea Bissau y Santo Tomé & Príncipe. El *II Plan Director* mantuvo a Angola, Mozambique y Cabo Verde como países prioritarios, clasificando a Guinea Bissau y Timor Oriental como países de atención especial, y a Brasil y Santo Tomé & Príncipe como países preferentes³². El *III Plan Director 2009-2012* estableció como países de asociación amplia (prioritarios y con grandes carencias) a Mozambique y Cabo Verde, y como países de asociación focalizada (con atención a algunos sectores específicos) a Guinea-Bissau y Angola. Brasil fue mantenido como país de asociación para la consolidación de los logros de desarrollo y apoyo a la Cooperación Sur-Sur (CSS). Finalmente, en 2013 se publicó el *IV Plan Director*, actualmente vigente, y que estableció importantes reducciones en los países a atender, debido al contexto de crisis económico por el que pasa España y los tradicionales donantes:

“La crisis económica y financiera internacional ha golpeado fuerte a Europa en los últimos años y, las medidas para salir de la misma nos está exigiendo a los gobiernos y ciudadanos un esfuerzo extraordinario. En nuestro país, todas las políticas están siendo afectadas por la disciplina presupuestaria y la ayuda al desarrollo no es una excepción. La política de cooperación para el desarrollo de España deberá hacer un gran esfuerzo durante los próximos años en un escenario de recursos limitados que nos obliga a ser más efectivos y a aplicar criterios de selectividad y concentración en nuestras acciones³³”.

De este modo, entre los países de la CPLP con los cuales España desarrolla acciones de cooperación, solamente Mozambique mantuvo su posición prioritaria, figurando entre el máximo de 23 Países de Asociación donde se concentrará la cooperación española en el medio plazo. Para Brasil, Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Timor Oriental se estableció que en los próximos cuatro años los programas desarrollados serán cerrados o rediseñados³⁴, con la elaboración de planes de salida responsable con reducción paulatina de los presupuestos y no apertura de nuevas actividades.

³¹ *I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, pág. 8.

³² Los planes directores definieron los países en tres clasificaciones: países prioritarios, para el recibimiento de hasta el 70% de la AOD, países de atención especial, en los cuales se busca la prevención de conflictos, ayudas para afrontar crisis y la construcción de la paz, y países preferentes, donde se emprende una ayuda focalizada, puntual, dirigida a zonas, poblaciones y sectores específicos en dichos países.

³³ *IV Plan Director de la Cooperación Española. 2013-2016*.

³⁴ Entre las dichas estrategias de rediseño hay, por ejemplo, la previsión de la cooperación triangular, lo que será abordado más adelante en ese documento.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

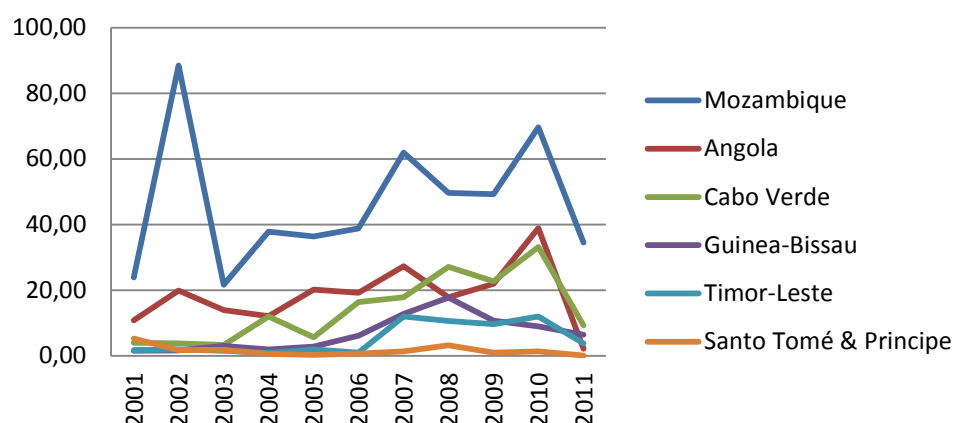
El histórico de la CID en los países de la CPLP demuestra el esfuerzo español en desarrollar acciones en esos países. En los últimos once años, las cifras sobrepasaron los mil millones de dólares, considerando los valores en dólares constantes de 2011 y excluyendo lo otorgado a Brasil (Tabla 3 y Gráfico 1). La AOD española es coherente con sus planes directores, al concentrar las inversiones en Mozambique, Angola y Cabo Verde, definidos como prioritarios en la última década.

Tabla 3: AOD española a los países de la CPLP. 2001-2011 (millones de dólares, precios constantes 2011).

Año / País	Mozambique	Angola	Cabo Verde	Guinea-Bissau	Timor-Leste	Santo Tomé & Príncipe	Total
2001	23,85	10,82	4,00	1,57	1,77	5,29	47,29
2002	88,48	19,92	3,76	1,60	1,95	1,77	117,48
2003	21,60	13,92	3,28	3,00	1,54	1,84	45,18
2004	37,79	12,10	12,01	1,90	0,89	0,62	65,31
2005	36,33	20,16	5,62	2,82	1,98	0,28	67,17
2006	38,81	19,21	16,33	6,09	0,94	0,65	82,03
2007	61,88	27,35	17,84	12,74	12,01	1,37	133,19
2008	49,60	17,80	27,07	17,78	10,65	3,16	126,06
2009	49,26	21,97	22,67	10,75	9,61	0,99	115,25
2010	69,59	38,95	33,11	8,94	12,00	1,34	163,93
2011	34,55	2,14	9,30	6,47	3,78	0,05	56,27
Total	511,72	204,32	155,00	73,65	57,12	17,35	1019,16

Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Creditor Reporting System/CAD/OCDE*

Gráfico 1: AOD española a los países de la CPLP, 2001 – 2011.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Creditor Reporting System/CAD/OCDE*.

En el grupo de la CPLP, Mozambique fue el principal receptor de la AOD española en todos los años, absorbiendo más del 50% de la AOD española en el período 2002-2011. Por su posición entre los países con índices más bajos de desarrollo, en sectores que van desde la salud, la educación hasta la violencia, Mozambique ha seguido dentro de las prioridades de la cooperación española, apareciendo como país clave en todos los planes

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de
España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa**

directores de AECID. Además, es el único de la CPLP que mantiene tal posición en el actual Plan Director de la cooperación española.

Sobre los sectores abarcados (Tabla 4) por la AOD española, especial atención recibieron las infraestructuras sociales. Entre los otros sectores, se desarrollaron acciones importantes en el sector productivo y algunas operaciones aisladas relacionadas con la deuda, como en los años 2002, 2008 y 2010.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Tabla 4: AOD anual española en los países de la CPLP (excepto Brasil) por sectores, 2002 – 2011 (millones de dólares, precios constantes 2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Infraestructuras sociales	34,36	26,34	36,88	45,37	52,79	77,06	92,87	84,33	54,13	44,35
<i>Educación</i>	11,59	7,86	9,08	14,35	16,26	17,46	25,40	19,19	12,31	7,98
<i>Salud</i>	7,58	7,99	17,78	17,06	15,08	14,36	28,58	26,39	14,99	11,07
<i>Populación</i>	2,11	2,17	3,46	7,04	5,83	7,99	2,79	6,12	3,78	0,92
<i>Agua</i>	0,71	0,74	2,39	0,79	2,94	12,27	4,04	5,34	3,63	1,57
<i>Gobierno y sociedad civil</i>	8,07	3,83	2,51	4,43	7,52	12,10	22,12	16,24	14,39	16,85
<i>Otros</i>	4,30	3,75	1,66	1,70	5,15	12,87	9,95	11,04	5,03	5,95
Infraestructuras económicas	1,45	0,11	0,51	0,40	0,53	2,11	0,92	3,43	7,16	0,98
<i>Transporte</i>	0,28	0,00	0,32	0,40	0,52	0,50	0,37	0,17	1,00	0,00
<i>Comunicaciones</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,77	0,00	0,03	0,38	0,02
<i>Energía</i>	0,88	0,07	0,20	0,00	0,00	0,00	0,53	0,22	2,25	0,00
<i>Sector financiero</i>	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	0,02	0,13	0,02	0,29
<i>Negocios y otros</i>	0,08	0,04	0,00	0,00	0,00	0,46	0,00	2,88	3,52	0,67
Sectores productivos	5,79	6,30	3,52	5,15	3,23	8,35	13,64	11,32	10,71	6,95
<i>Agricultura, pesca</i>	5,72	6,30	3,08	4,62	3,21	7,07	9,69	10,31	8,87	6,66
<i>Industria, minería y construcción</i>	0,00	0,00	0,07	0,49	0,00	0,58	2,29	0,54	1,30	0,29
<i>Políticas comerciales y regulatorias</i>	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,03	1,24	0,00	0,00	0,00
<i>Turismo</i>	0,07	0,00	0,37	0,00	0,02	0,67	0,42	0,47	0,54	0,00
Multi-sectores	4,49	4,90	5,16	6,71	5,10	19,05	10,31	11,34	11,99	11,14
<i>Protección del medio ambiente</i>	0,00	0,22	0,00	0,84	0,35	13,84	5,54	5,91	6,13	7,22
<i>Otros</i>	4,49	4,68	5,16	5,87	4,75	5,21	4,77	5,43	5,86	3,92
Commodities / programas gen.	2,01	0,00	0,70	5,13	6,44	10,21	19,35	17,22	9,83	9,76
<i>Ayuda presupuestaria</i>	0,00	0,00	0,00	4,66	4,47	8,67	14,11	11,98	9,83	9,73
<i>Ayuda alimentaria</i>	2,01	0,00	0,70	0,47	1,97	1,54	5,24	4,54	0,00	0,03
<i>Otros</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,00	0,00
Acciones relacionadas a la deuda	32,37	0,00	0,41	0,00	0,00	0,00	4,33	0,00	18,28	0,00
Ayuda humanitaria	3,45	2,71	2,82	3,35	1,90	2,09	5,64	3,87	2,20	0,00
Costes administrativos	0,81	0,96	1,49	0,78	0,60	0,62	0,01	0,40	0,40	0,14
Refugiados	0,48	0,00	0,00	0,27	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OTROS / no especificados	0,37	1,26	0,00	0,01	0,10	6,48	1,58	0,87	0,41	0,16
TOTAL	85,57	42,58	51,49	67,17	70,85	125,97	148,65	132,78	115,09	73,47

Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Creditor Reporting System/CAD/OCDE*.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Cerca de 60% de la AOD española dirigida a la CPLP entre 2002 y 2011 fue destinada al sector de infraestructuras sociales, destacando los subsectores de salud, educación y gobierno y sociedad civil. Los graves indicadores de los países de la CPLP, como ya fue indicado en capítulo anterior, justifican tales acciones, direccionadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según determinan los planes directores de la cooperación española. Pero también surgen como medidas urgentes para el mantenimiento de tales Estados, sumergidos por contextos y actores que los fragilizan institucional y socialmente.

En el sector productivo, cerca de 87% de la AOD fue destinada al sector primario (agricultura, bosques y pesca), sector de desarrollo prioritario en países subsaharianos. Al tener en cuenta que dos tercios de la población en situación de extrema pobreza vive en áreas rurales, y que en la África Subsahariana es donde se concentra la más alta incidencia de pobreza rural (IFAD, 2010), se justifican las inversiones en procesos productivos rurales. Además, se buscan maneras de hacer efectiva la producción de alimentos en África, para colaborar en la resolución de problemas de hambre, por un lado, y para incentivar la competencia de los productores africanos, por el otro.

4. La cooperación brasileña en los países de la CPLP

La cooperación brasileña tiene sus orígenes en la década de 1950³⁵, cuando fue creada la *Comissão Nacional para Assistência Técnica* (CNAT), para la búsqueda de asociaciones con países del mundo industrializado. En las décadas siguientes se realizó un esfuerzo para la centralización de las actividades operacionales de la cooperación, por medio de la creación de divisiones administrativas específicas para su gestión³⁶ y se incrementaron las acciones en países africanos y otros en desarrollo. Desde 1978, tras el establecimiento del *Plan de Acción de Buenos Aires*, la participación brasileña en el mundo de la cooperación es cada vez más significativa. Si hasta entonces, Brasil había concertado 28 proyectos, en la década de 1980 fueron ejecutados más de 600 (IPEA, 2012).

El año de 1987 estuvo marcado por la creación de la *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC), inicialmente como parte de la *Fundação Alexandre de Gusmão*.³⁷ En el año siguiente, y con la promulgación de la constitución brasileña de 1988, se establecieron los principios de las relaciones internacionales del país, entre los cuales se propuso la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad (artículo 4º)³⁸. En 1996 la ABC fue integrada en la *Secretaria Geral do Ministério de Relações Exteriores*³⁹, lo que expone su importancia en la gestión de la política externa brasileña, una vez que la agencia deja de hacer parte de una entidad vinculada a ese órgano y pasa a componer su espina dorsal.

³⁵ Aunque en años anteriores ya hubieran sido desarrollados proyectos, fundamentalmente regionales, que pudieran ser comprendidos como cooperación, se considerada que la CID se pone en marcha a partir de la segunda mitad del siglo XX.

³⁶ Como ejemplo, en 1969 fue creada la *Subsecretaria para Economia e Cooperação Técnica Internacional* (SUBIN) y la *Divisão de Cooperação Técnica del Ministério de Relações Exteriores*.

³⁷ Decreto 94.973, de 25 de septiembre de 1987.

³⁸ *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

³⁹ Decreto 2.070, de 13 de noviembre de 1996.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Declaraciones recientes de autoridades brasileñas han insertado a la cooperación internacional en la línea de frente de la política externa brasileña. En una entrevista concedida al periódico *Cooperação Saúde*, en 2010, el ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, afirmó que:

“ao elaborar e implementar projetos de cooperação internacional Sul-Sul, fundados na solidariedade para com países mais pobres, o Governo brasileiro age em cumprimento ao disposto em sua Carta Constituinte. Além disso, o estágio de desenvolvimento alcançado pelo Brasil, entre diversos países que vinham se beneficiando intensamente da cooperação internacional nas últimas décadas, resultou em crescentes demandas a algumas instituições brasileiras, tanto por países interessados na experiência brasileira como por organismos internacionais. (...) A solidariedade é um dos princípios basilares de nossa política externa e a cooperação internacional é uma de suas dimensões mais importantes”.(Cooperação Saúde, abril de 2010).

Aunque la cooperación brasileña se presenta bien articulada institucionalmente, todavía faltan mecanismos estructurados para la planificación, seguimiento y evaluación de esta política pública. No existió un levantamiento sistematizado de información por parte de Cobradi⁴⁰ hasta el año 2010, cuando la Casa Civil del Gobierno Federal solicitó al IPEA una investigación con la evaluación de los datos de la CID de Brasil entre los años 2005 y 2009. La intención era que dichos datos fueran presentados en la Asamblea General de NNUU de 2010. Aunque haya sido concluida después de la AGNU, tales estudios sirven como la referencia sistematizada más actualizada sobre la cooperación brasileña⁴¹.

Dicha investigación ha clasificado la política de cooperación brasileña en asistencia humanitaria, becas para extranjeros, cooperación técnica y contribución a organismos internacionales. Esta división ha supuesto un acercamiento a las definiciones de CID establecidas por el CAD.

Los resultados de la investigación son presentados a continuación.

Tabla 5: Distribución de los valores de la CID brasileña, 2005 – 2009 (millones de dólares, precios constantes, 2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Asistencia humanitaria	749.857,29	3.290.935,89	17.896.219,22	15.584.647,43	43.521.165,60	81.042.825,43
Becas para extranjeros	35.477.493,94	33.630.927,23	31.722.525,45	37.025.440,08	22.236.953,48	160.093.340,18
Cooperación técnica	17.551.323,57	19.540.090,80	20.031.321,76	30.775.578,41	48.872.380,00	136.770.694,54
Contribución a OI	189.164.751,16	303.536.318,32	250.633.896,47	239.573.727,77	247.579.564,01	1.230.488.257,73
Total	242.943.425,96	359.998.272,24	320.283.962,90	322.959.393,69	362.210.063,09	1.608.395.117,88

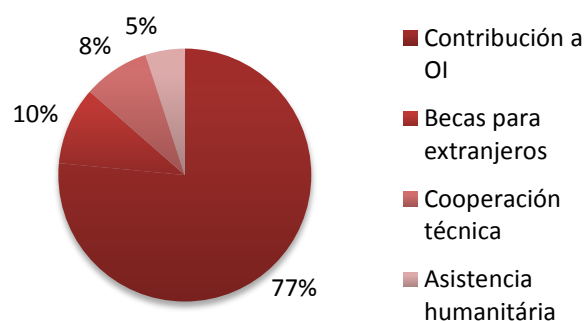
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – 2005-2009*.

⁴⁰ Abreviación para *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*, presente en los documentos oficiales.

⁴¹ Resultados publicados en el informe *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Disponible en www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Gráfico 2: Distribución de la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI), 2005 – 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – 2005-2009*.

La mayor parte de la cooperación brasileña se canaliza a través de contribuciones a organismos internacionales. Según los datos estudiados, cerca de 77% de la cooperación emprendida entre los años 2005 y 2009 se canalizó por esta vía. Dicha tendencia es vista como positiva, al concentrar los recursos en instituciones que responden a grupos de países, y no únicamente a intereses exclusivos de un país.

La asistencia humanitaria, que comprende el 5% de la CID brasileña entre 2005 y 2009, estuvo concentrada en los países de Latinoamérica, con destaque para Cuba, Haití y Honduras, que juntos concentraron más del 50% de la ayuda. Más allá de los países latinoamericanos, figuran los Territorios Palestinos (con 12,84% de los recursos) y los organismos internacionales (8,97%). El único país de la CPLP que está en ese grupo de mayores receptores es Guinea-Bissau, con una absorción del 3,48% de los recursos.

Los datos sobre las becas concedidas a extranjeros están dispersos, lo que dificulta la realización de evaluaciones. Existen varios programas bilaterales entre instituciones brasileñas y gobiernos de otros países en desarrollo para la concesión de becas, como las existentes entre la CAPES y el gobierno de Timor Oriental (representa 37% de los recursos para la CID de la institución brasileña); el programa PROFOR, destinado a estudiantes de Angola, Cabo Verde y Mozambique; el programa de concesión de becas del Ministerio de Ciencia y Tecnología para Mozambique, Ministerio de Relaciones Extranjeras y Angola, y Cabo Verde, entre otros.

La cooperación técnica abarca el 8% de los aportes y sigue las prioridades definidas por la política externa brasileña, concentrándose en los países de Latinoamérica y en los países de la CPLP. El grupo lusófono recibió en el período de 2005 a 2009 más de 20% de los recursos de la cooperación técnica multilateral, mientras que en la cooperación técnica bilateral, Guinea-Bissau concentró un 6%, Timor Oriental un 4% y Mozambique un 4%⁴².

En el mes de julio de 2013, el IPEA publicó los resultados de una nueva investigación sobre la CID promovida por Brasil en el año 2010. Las categorías consideradas hacen difíciles las comparaciones directas con los estudios anteriores, una vez que hay

⁴² Aunque parezcan porcentuales bajos, hay que señalar que son los países con las cifras más altas de la cooperación técnica brasileña, compitiendo con otros países prioritarios, como Bolivia, Argentina, Paraguay, Uruguay y demás de Latinoamérica.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

cambios en las clases de cooperación y en las metodologías de calcular los valores invertidos. Sin embargo, los estudios permiten ver un incremento de la CID brasileña entre los años 2009 y 2010. Según los datos publicados, hubo un aumento de 91,2% entre los dos años, considerando a valores corrientes. Dicho incremento es debido principalmente a la cooperación brasileña para operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria, que juntas sumaron más de 53% de la CID brasileña para ese año, mientras que en 2009 representaron cerca de 25% (IPEA, 2013).

La ABC posee un sistema *online* donde están disponibles los datos actualizados sobre la cooperación técnica emprendida por Brasil⁴³. Sin embargo, todavía son identificados problemas y limitaciones, sea por el modo de disposición de los datos, por criterios para la sectorización de los proyectos, o por las diferencias y relaciones entre programas, proyectos, acciones, tareas e intervenciones aisladas. Tampoco todos los proyectos están detallados, con espacios vacíos que no permiten la interpretación sobre los tipos de intervención. Algunas acciones asociadas a algunos proyectos, como visitas de evaluación, son puestas como nuevos proyectos. El caso de Santo Tomé & Príncipe refleja tal situación, una vez que entre sus 84 proyectos, 13 figuran como “actividades aisladas” sobre otros proyectos (y son contabilizados como nuevos). Algunas misiones para el diseño de otros proyectos figuran como nuevos proyectos. De los 73 proyectos desarrollados con Cabo Verde, 12 se presentan como “prospecciones” y “misiones”, con la búsqueda de acercamientos técnicos e institucionales para el futuro desarrollo de proyectos. Muchas de ellas presentan visitas de representantes de diversas áreas y Ministerios, poniendo en la misma misión personal de aviación civil, medio ambiente, tecnología de la información, habitación, patrimonio cultural, agricultura, derechos de personas discapacitadas, vigilancia sanitaria, salud, educación etc. Otros llegan al punto de insertar como parte de proyectos las visitas asociadas directamente al diálogo político, como el caso del proyecto desarrollado entre Brasil y Angola en el año 2003: *Preparação da visita do Presidente da República do Brasil ao projeto Centro de Formação Profissional Brasil-Angola e desenvolvimento de ações de cooperação técnica no âmbito do referido Projeto*.

Según la base de datos, entre 1999 y 2013 han sido desarrollados 370 proyectos en los países de la CPLP (Tabla 6 y Gráfico 3). Para evitar doble contabilización, los proyectos que involucran más de un país fueron puestos en grupos, presentando la siguiente distribución.

Tabla 6: Número de proyectos de CID desarrollados por Brasil en cada uno de los países de la CPLP, 1999 – 2013.

País	Nº de proyectos
Mozambique	81
Santo Tomé & Príncipe	67
Timor-Leste	60
Cabo Verde	57
Angola	46
Guinea Bissau	39

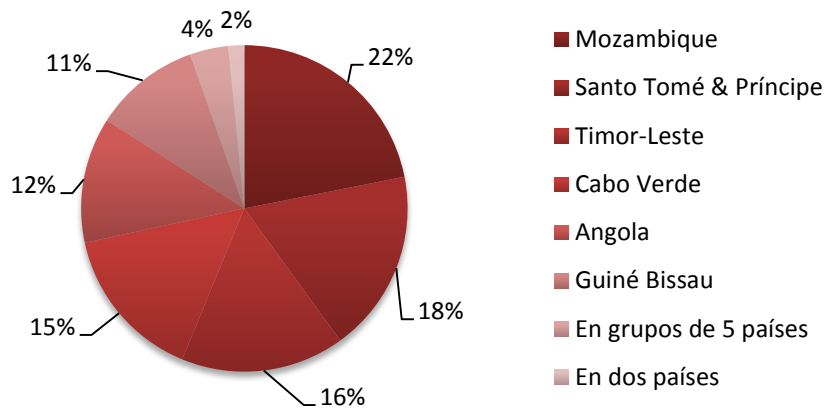
⁴³ En consulta por *e-mail* en el día 4 de marzo de 2013, el *Gerente de Países lusófonos de África y Asia* de la ABC, Paulo Barbosa Lima, ha informado que las informaciones sobre los proyectos son actualizadas habitualmente, con los datos disponibles *online*, y que, por acuerdos bilaterales, los valores de las intervenciones son mantenidos en secreto.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

En grupos de 5 países	14
En dos países	6
Total	370

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del website de la ABC. www.abc.gov.br

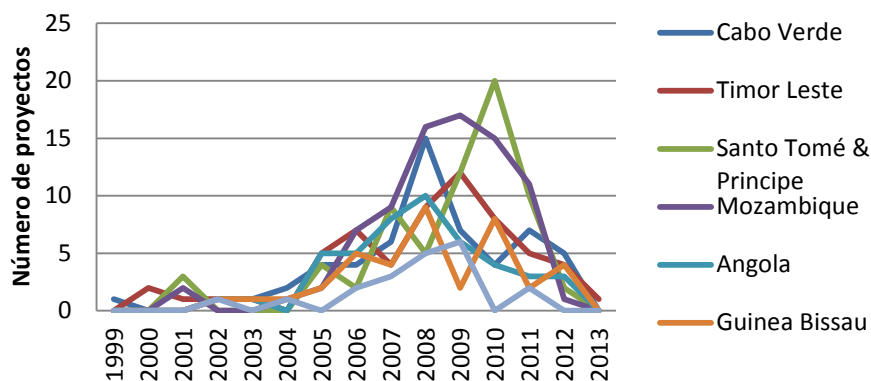
Gráfico 3: Porcentaje de proyectos de la cooperación brasileña por países de la CPLP, 1999 – 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del website de la ABC. www.abc.gov.br

Entre los proyectos identificados, 68 siguen en ejecución y tienen fecha de conclusión entre los años 2013 y 2015 (Gráfico 4). La mayor parte de ellos empezó entre los años 2007 y 2012. La crisis de 2008 ha perjudicado claramente la CID brasileña, según se observa en el número de proyectos que empezaron después de ese año. El contexto hizo que el gobierno brasileño tomase medidas de contención presupuestaria en los proyectos internacionales. Sin embargo, hay que considerar que las informaciones investigadas son de marzo de 2013, lo que no permite la certidumbre sobre la evaluación de la CID brasileña en ese año.

Gráfico 4: Número de proyectos por país considerando el año de comienzo, 1999 – 2013.

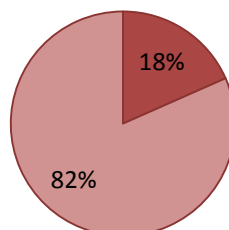


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del website de la ABC. www.abc.gov.br

Gráfico 5: Distribución entre proyectos concluidos hasta 2013 y en ejecución hasta 2015.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

■ En ejecución hasta 2015 ■ Concluidos entre 1999 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del website de la ABC. www.abc.gov.br.

La ABC mantiene una política *demand driven*, con la posibilidad abierta a los países con los cuales posee acuerdos o tratados de cooperación de solicitar intervenciones. “Los sectores en los que interviene la cooperación técnica bilateral de Brasil no vienen definidos por ninguna política estratégica específica de cooperación, sino que son dependientes de la demanda de cada uno de los países” (Kruschewsky, 2010).

En el caso de los países de la CPLP, la mayoría de los países firmaron acuerdos bilaterales con Brasil en las décadas de 1970 y 1980⁴⁴. De esa manera, tales países pueden solicitar la cooperación brasileña por medio de contactos políticos y de las instituciones involucradas, que los ejecutan de manera desconcentrada o descentralizada. La cooperación brasileña en los países de la CPLP ha contado con la participación de más de 100 instituciones (Tabla 7 y Gráfico 6) desde el año 1999.

Tabla 7: Órganos e instituciones brasileñas involucradas en la ejecución de la CID brasileña en los países de la CPLP, 1999 – 2013.

Principales instituciones involucradas en los proyectos de cooperación brasileña en los países de la CPLP ⁴⁵	Número de proyectos en que participan
<i>Ministério da Saúde</i>	46
<i>Universidades</i>	35
<i>Ministério da Educação</i>	33
<i>Otros ministerios</i>	30
<i>EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária</i>	22
<i>SENAI - Serviço Nacional da Indústria</i>	22
<i>Ministério da Defesa</i>	11
<i>SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados</i>	11
<i>CAIXA - Caixa Econômica Federal</i>	10
<i>CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil / Pastoral da Criança do Brasil</i>	10

⁴⁴ Angola, 1980 (cooperación cultural y cooperación económica, científica y técnica – *decretos 99.558 y 99.559*); Cabo Verde, 1977 (cooperación técnica, diario oficial brasileño el día 24 de noviembre de 1977); Guinea-Bissau, 1978 (cooperación técnica y científica – *decreto 84.573/80*); Mozambique, 1981 (acuerdo general de cooperación, celebrado en septiembre de ese año); Timor Oriental, 2000 (protocolo de cooperación técnica en 2000 y acuerdo básico de cooperación técnica en 2002, *decreto brasileño 5.346/2004*).

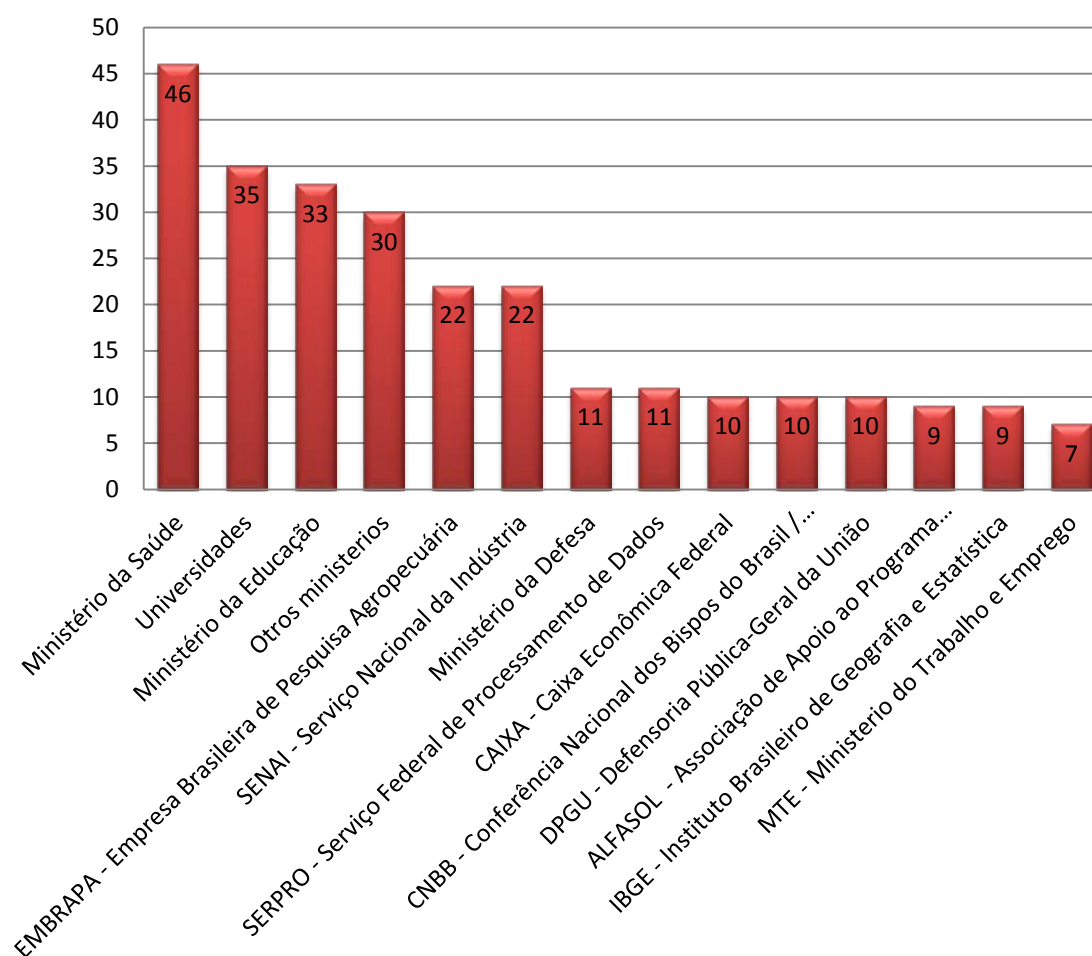
⁴⁵ Otras 57 instituciones públicas y privadas participaron de proyectos de cooperación, siendo citadas en menos de cinco intervenciones. Cerca de treinta de ellas participaron en solamente un proyecto.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

<i>DPGU - Defensoria Pública-Geral da União</i>	10
<i>ALFASOL - Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária</i>	9
<i>IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>	9
<i>MTE - Ministério do Trabalho e Emprego</i>	7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *website* de la ABC. www.abc.gov.br.

Gráfico 6: Principales instituciones y órganos de la administración pública brasileña involucrados en los proyectos de cooperación con los países de la CPLP⁴⁶ - número de proyectos en que participan, 1999 - 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *website* de la ABC. www.abc.gov.br.

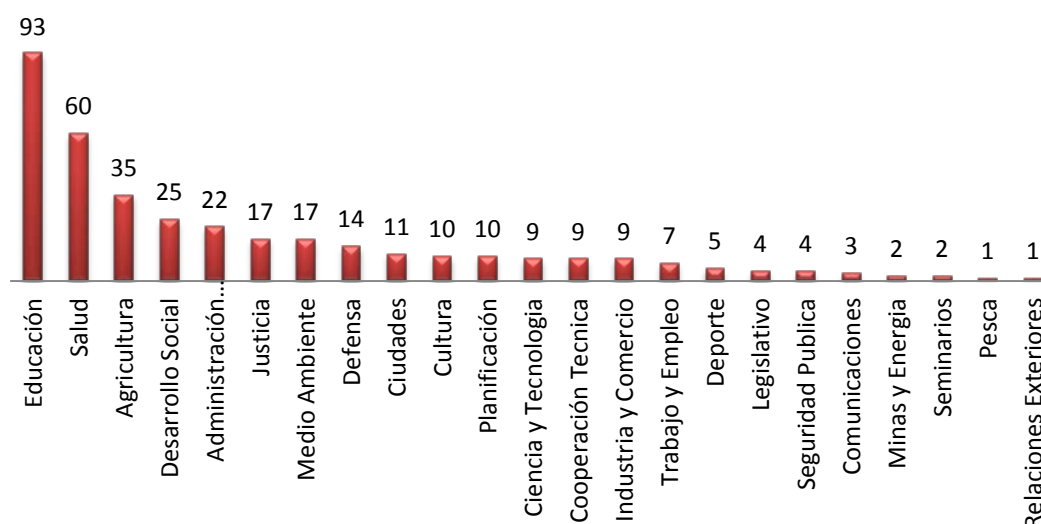
Las principales instituciones brasileñas involucradas en la CTPD son los ministerios del Gobierno Federal (principalmente de las áreas de salud y educación), universidades

⁴⁶ Otras 57 instituciones públicas y privadas participaron de proyectos de cooperación, siendo citadas en menos de cinco intervenciones. Cerca de treinta de ellas participaron en solamente un proyecto.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

públicas, la EMBRAPA (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*) y el SENAI (*Serviço Nacional da Indústria*). Al envolver organismos del poder público, academias, instituciones de investigación y de enseñanza técnica, la cooperación brasileña demuestra la articulación existente de incentivo a la cadena productiva, sea rural o industrial, en procesos de convergencia entre las opciones políticas, las empresas y el desarrollo del conocimiento.

Gráfico 7: Número de proyectos de la CID brasileña en los países de la CPLP por sectores. 1999 – 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *website* de la ABC. www.abc.gov.br.

Como ya fue expresado en los apartados anteriores, los seis países de la CPLP presentan indicadores de educación y salud que justifican la necesidad de atención especial en la búsqueda por los logros de los ODM. La educación es el sector prioritario en Cabo Verde, Guinea-Bissau, Santo Tomé & Príncipe y Timor Oriental. En el caso de Timor, más allá de los logros de alfabetización y mejoras educacionales, se trabaja en la fijación del portugués como lengua cotidiana. Los proyectos tienen fuerte vinculación con el desarrollo lingüístico. Aunque el portugués sea la lengua oficial en el país, todavía es hablada por solamente cerca de 20% de la población timorense.⁴⁷

En Mozambique, el país de la CPLP que más proyectos de la cooperación internacional brasileña recibe, la agricultura es un sector con expresiva participación (12%), figurando en tercero lugar después de los ya comentados salud (25% de las intervenciones) y educación (17%). Las semejanzas geográficas y climatológicas entre Brasil y Mozambique facilitan la intervención de la EMBRAPA y el intercambio de experiencias exitosas para el desarrollo de la agricultura regional, como en el caso del *Corredor do Nacala*, proyecto de desarrollo rural con amplia articulación productiva, desde la implementación de técnicas agrícolas en el interior hasta la mejoría de estructuras viarias para la exportación de los productos, como la línea de ferrocarriles existente y la ampliación y adaptación del puerto de Nacala, uno de los principales de la África Oriental.

⁴⁷ Datos del *Observatório da Língua Portuguesa*, institución con objetivos de proyección de la lengua portuguesa en el mundo. Datos en <http://observatorio-lp.sapo.pt>.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Se hace necesaria una evaluación crítica del papel que viene ocupando Brasil en los últimos años. Aunque las líneas doctrinales adoptadas en los discursos políticos y en la práctica de la COBRADI sugieren el alineamiento a una diplomacia solidaria, “en la cual Brasil pone a la disposición de otros países en desarrollo las experiencias y conocimientos de instituciones especializadas nacionales, con el objetivo de colaborar en la promoción del progreso económico y social de otros pueblos” (IPEA, 2010), se debe tener en cuenta un punto central: la actuación creciente de las empresas multinacionales brasileñas en los países en desarrollo.

En las décadas 80 y 90 ya había intentos de internacionalización de las empresas brasileñas. Sin embargo, no había condiciones internas que lo hicieran posible, una vez que el país pasaba por un contexto de falta de estabilidad política (finales de un régimen dictatorial) y socioeconómica (crisis de los 80 e inflación). Después de la institución del Plano Real, y otras medidas de ajuste, se llegó a la estabilidad que afectó substancialmente al incremento de la IDE brasileña, dadas las posibilidades de planificación a medio y largo plazo (Louro, 2012).

En los últimos 15 años diversas empresas brasileñas han ganado participación creciente en el espacio global, muchas de ellas figurando como las principales del mundo en sus sectores de actividad. Entre ellas, destacan compañías como VALE, antigua Vale do Rio Doce, empresa pública de minería privatizada en la década de 1990, Petrobras empresa petrolera de capital mixto con alto desempeño tecnológico en explotación del petróleo marítimo, EMBRAER, en los días actuales la tercera productora mundial en la aviación civil, por detrás solamente de las gigantes BOEING y AIRBUS, JBS y Marfrig, empresas de producción de carne, GERDAU, en el sector siderúrgico, u Odebrecht, en el de la construcción, entre otras.

Teniendo en cuenta la favorable situación política y socioeconómica, el gobierno brasileño ha armado un admirable sistema de relaciones entre poder público, bancos, empresas y gobiernos de otros países para el desarrollo de sus iniciativas. El Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), banco público de desarrollo, es una de las principales instituciones involucradas en ese proceso, al financiar la exportación e instalación de unidades productivas de empresas brasileñas, con préstamos de hasta veinte millones de reales⁴⁸. De esa manera, el diálogo político con los países en desarrollo facilita la inserción de las empresas brasileñas, que llegan de manera paralela a los proyectos de cooperación y con las manos amigas del banco público brasileño. La construcción del gasoducto Bolivia-Brasil, por ejemplo, consumió inversiones superiores a los US\$ 2.000 millones, siendo US\$ 400 millones invertidos en Bolivia. Fue parte de un largo proceso de más de veinte años de diálogo político, acuerdos e inversiones con préstamos del BNDES con bajas tasas de interés. Otros casos en América Latina que movilizan los préstamos concesionados de bancos públicos brasileños y empresas tupiniquins son la construcción de autopistas en Bolivia, con participación de BNDES, Gobierno de Bolivia y la empresa brasileña OAS, o la construcción de usinas hidroeléctricas en Ecuador, ejecutada por la empresa brasileña Odebrecht.

Los proyectos desarrollados evidencian que hay una clara decisión del gobierno de transformar el BNDES en una importante agencia de fomento, no sólo para el desarrollo

⁴⁸ Cantidad equivalente a, aproximadamente, diez millones de dólares estadounidenses, considerando el cambio de mayo de 2013.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

nacional, sino para el desarrollo de la región. Más allá de la ambición para tornarse un banco regional, están las articulaciones que lo insertan indirectamente en acciones globales.

En 2012, el BNDES negoció con Angola una línea de crédito de US\$ 2.000 millones, para la exportación de bienes y servicios brasileños para las infraestructuras angolanas. Tales modelos de financiación fueron también realizados en otros países africanos, como Mozambique, donde fueron negociados acuerdos y préstamos que involucraron empresas como Vale, para exploración minera, Odebrecht, para la construcción del aeropuerto de Nacala, Andrade Gutierrez Ltda., para la construcción de una presa o Camargo Corrêa Ltda., para la instalación de una usina etc. (Revista Valor Econômico, 2012).

Diversos proyectos de la cooperación brasileña tienen directa conexión con la IED brasileña. Asimismo, proyectos medioambientales suelen convivir con inversiones para la producción de etanol, como en el caso de Gana y otros países africanos (Louro, 2012). La inversión en infraestructura viaria, portuaria y de ferrocarriles se relaciona con la implementación de corredores de exportación y con la creación de ambientes propicios para el sector privado, como en el caso del *Corredor do Nacala*. Hay que considerar que proyectos de fortalecimiento institucional, en áreas como justicia y administración pública, también tienen que ver con la generación de seguridad jurídica en los ambientes en los cuales se insertan las empresas brasileñas.

Tales proyectos son complejos, reflejados en diversos contratos y de difícil contabilización en el universo de la CID, especialmente si se buscan los datos para sistematización. Y no se trata de sugerir que son modelos que solamente atienden a intereses brasileños. La articulación entre el poder público y las empresas privadas genera ganancias a Brasil, pero también busca mejorar las situaciones de los otros países en desarrollo. Es evidente que se trata de un ambiente de articulaciones y diseños conjuntos de los proyectos, en parte con los principios de una diplomacia solidaria, y en parte con la bondad del crecimiento de Brasil en el mundo.

En febrero de 2012, a iniciativa del Gobierno de El Salvador, se realizó el Seminario Internacional *América Latina en la nueva asociación global para el desarrollo*, que contó con la participación de representantes de 13 países de la región, los cuales junto con un panel de expertos y representantes de la sociedad civil y la academia, se reunieron con el objetivo de:

“... generar una reflexión sobre el escenario post-Busan, que aportó valiosos insumos para orientar posiciones regionales comunes en torno a los principales temas de la agenda de la nueva asociación global para el desarrollo. Producto del Seminario, se han generado acuerdos parciales en torno a una agenda regional compartida, y se han propuesto recomendaciones que podrán ser trabajadas y ampliadas en los diversos espacios de diálogo multilateral con los que cuenta la región, fortaleciendo las plataformas propias y enriqueciendo el diálogo global” (Seminario Internacional, 2012).

Se buscaba entonces posicionar una Agenda de Desarrollo Eficaz de América Latina de cara a futuro, para ser presentado en algunos eventos destacados posteriores, como la reunión de la propia Alianza Global para el Desarrollo impulsada por el GTEA del CAD, u otras en el marco de las NNUU, el FCD y la Cumbre de Rio +20.

En todos estos encuentros se busca alcanzar consensos a nivel global para garantizar el desarrollo sólido, inclusivo y sostenible y avanzar con la reforma del sistema de CID,

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

por lo que es indispensable identificar puntos de convergencia entre todos los países de la región, intentando superar las divergencias de orden técnico y político que existen entre sus visiones de desarrollo, para garantizar, así, que las opiniones e intereses de la región se vean reflejados en la construcción de una nueva alianza global.

Si bien este seminario no alcanzó resultados concretos, al menos se lograron identificar algunos acuerdos parciales que permitirán continuar avanzando en la construcción de una posición regional y con la cual se espera una mayor influencia de América Latina en la agenda global de desarrollo.

5. La cooperación triangular y las convergencias de Brasil y España en los países de la CPLP

Desde la Conferencia de Bandung en 1955, los países en desarrollo han lanzado emprendimientos de cooperación mutua, con el aprovechamiento de potencialidades y experiencias replicables en sus diferentes contextos. La conferencia buscó favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática, con la articulación entre sus países para la conformación del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) en 1961, neutrales frente al conflicto que se desenrollaba entre EEUU y URSS. En 1964, por presión del G-77, fue creada la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para la integración de los países en desarrollo en la economía global. Tal grupo de países protagonizó un importante proceso de coordinación política y de negociaciones con los países desarrollados hasta los primeros años de la década de 1970.

Al ganar especial atención en el seno de las NNUU, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) fue objeto de un grupo de trabajo creado en 1972, que culminó en la creación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur, en 1974. En 1978 fue publicado el *Plan de Acción de Buenos Aires*, cuyos principios fueron incorporados a los programas de las NNUU en los años posteriores.

Como destacan Alonso, Aguirre y Santander (2011), los años 80 se inician con la aprobación por el G-77 del *Plan de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo*, en 1981, y la apertura de fondos para su promoción, como el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero. En los años siguientes, la crisis de la deuda impidió el crecimiento de estos procesos de cooperación, los cuales de retomarían en los años 90 y 2000, con la celebración de la Conferencia sobre CSS de Okinawa, en 1998, el Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo, en 2002, las Cumbres del Sur, en Marrakech (2003) y Doha (2005), el Foro de Accra (2008), la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre CSS, en Nairobi (celebrando los 30 años del *Plan de Acción de Buenos Aires*) y el Informe de Bogotá (2010). Todos los eventos y documentos han señalado la importancia de la CSS y triangular para el desarrollo mundial y la necesidad de su fortalecimiento para alcanzar agendas eficaces y eficientes de la CID. Al crear el *Task Team on South-South Cooperation*, en 2009, el CAD ha manifestado el especial interés de los poderosos de la OCDE sobre la CSS y sus posibilidades dentro de la agenda de la CID.

La cooperación triangular ha surgido, de un lado, como estrategia para aquellos países que tienen intereses en desarrollar proyectos de CSS pero no disponen de todos los medios necesarios, principalmente pecuniarios. Asimismo, los aportes de otros países se presentan como solución para que sean ejecutados los proyectos. De otro lado, los

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

donantes tradicionales la perciben como medio de actuación con la conveniencia de determinadas capacidades de los países en desarrollo⁴⁹. La cooperación triangular presume “la actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero”. Asimismo, se busca “aprovechar las ventajas y capacidades de cada socio haciendo más eficiente y eficaz la transferencia de recursos, obteniendo así avances significativos y estables sobre el desarrollo en el país receptor”. (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011). Por tanto, son firmados acuerdos y tratados bilaterales que legitiman institucionalmente la posibilidad de realización de las intervenciones. Después de las articulaciones políticas e hitos de las administraciones públicas, el camino se dibuja para el emprendimiento de las acciones.

El 1 de abril de 1971 se ratificó en la capital brasileña el *Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de España y de la República Federativa de Brasil*, que preveía la cooperación técnica para organización de seminarios, conferencias, programas de formación, estudios y cualquier otra actividad de cooperación técnica en lugares de común acuerdo entre los dos países. Aunque no fuera todavía comprendida como cooperación triangular, el documento ya permitía la posibilidad para que los dos países desarrollaran proyectos en los sectores y lugares que eligieran de forma consensuada.

La política española de cooperación ha incorporado hace pocos años el concepto de *Cooperación Triangular*. El *II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)* cita como alternativa para el apoyo a la CSS la exploración de “modelos de cooperación paritaria y triangular” Desde entonces, fueron firmados varios acuerdos y compromisos entre España y otros países para el desarrollo de la cooperación triangular, como los documentos firmados con Marruecos, Chile y México.

El gobierno brasileño, en la búsqueda por la eficiencia a que puede llevar la cooperación triangular, ha buscado asociaciones con los gobiernos de los países más desarrollados y firmado acuerdos con ellos:

O Brasil tem assumido compromissos crescentes nessa área (de CSS y triangular), por entender que a cooperação triangular permite ampliar a escala e o impacto da cooperação Sul – Sul. Na cooperação triangular, unem-se os esforços dos dois parceiros externos, favorecendo a otimização do uso de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura. Para o governo brasileiro, esta cooperação precisa apresentar, necessariamente, vantagens comparativas frente aos mecanismos de cooperação técnica bilateral. Nesse sentido, as parcerias triangulares geralmente envolvem projetos de maior envergadura se comparados aos dos programas bilaterais (IPEA, 2011).

En 2011, Brasil y España concertaron la creación del Programa Conjunto de Cooperación Triangular, considerando que los dos países, como fue preconizado en el preámbulo del texto oficial, “coinciden en la importancia creciente y en las potencialidades de la Cooperación Triangular como nueva herramienta, para apoyar a países de menor desarrollo relativo” (España, 2011). Igualmente, es una manera de inserción de Brasil en el escenario político exterior, una vez que “la Cooperación

⁴⁹ Los estudios de cooperación definen al menos cuatro modalidades de cooperación triangular, en combinaciones que involucran donantes tradicionales, países en desarrollo y organismos internacionales (Alonso, Aguirre y Santander, 2011).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Triangular como nueva herramienta permitirá reforzar la posición de Brasil como agente de Cooperación Sur-Sur” (España, 2011)⁵⁰.

Dicho programa fue establecido para la cooperación técnica y para la ayuda humanitaria y de emergencia, enfocado en tres puntos: los ODM, los Derechos Humanos y el fortalecimiento de instituciones democráticas. Además, enfoca las acciones a desarrollar en la reducción de la pobreza en cualquiera de sus manifestaciones. Los sectores deben ser establecidos por los firmantes en sus respectivos documentos de estrategia de cooperación con los países beneficiarios de la ayuda triangular. Conjuntamente, el documento prevé las bases de las intervenciones en los principios de **apropiación** por parte del país receptor de la ayuda, **acción conjunta** de las tres partes en la totalidad del ciclo de proyecto (identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación) y **gestión para resultados** de desarrollo, convergiendo así con los acuerdos internacionales y sus principios, basados en los documentos emanados del Foro de Alto Nivel en Armonización (Roma, 2003) y de los Foros de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda (Paris 2005, Accra 2008 y Busan 2011).

El actual contexto explicita la importancia de los instrumentos de la CSS y de la Cooperación Triangular. El *IV Plan Director de la Cooperación Española* define que “en algunos países de renta media alta se diseñarán estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación, con un foco especial en contribuir a bienes públicos globales y regionales, y la utilización de instrumentos como la cooperación triangular y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo”. La participación de diversas instituciones es identificada en ese contexto, que recibe las colaboraciones de grupos como el *South-South Opportunity*, las evaluaciones emprendidas por la Fundación CIDEAL y también estudios de fundaciones públicas y privadas, universidades, gobiernos y agencias internacionales.

Una de las principales iniciativas de la cooperación brasileña tiene bases triangulares: es el caso del Pro-Savana, en conjunto con Japón y desarrollado en Mozambique. Igualmente, Brasil ha desarrollado iniciativas importantes de CSS y triangular junto con otros países como EEUU, Alemania, Canadá y España. En el caso de España, el país desarrolla intervenciones significativas en las áreas de agricultura familiar, como el caso del Pro Huerta triangulizado con Argentina en Guatemala, administración pública, como el fortalecimiento de la función pública en Paraguay, junto con Chile y otras en el área de salud, como las iniciativas de combate a epidemias o de inmunización y de combate al VIH.

Las intervenciones de Brasil y de España en los países de la CPLP convergen principalmente en los sectores de las infraestructuras sociales (educación, salud y administración pública). La urgencia de los países de la CPLP en mejorar sus índices de desarrollo para alcanzar los ODM y para alcanzar sus propias ambiciones evidencia tal universo. Por otro lado, en el área de agricultura llaman la atención iniciativas que van desde de la agricultura familiar hasta grandes proyectos como el Pro-Savana. Al aprovechar la tradición brasileña de una cooperación *demand driven* y las iniciativas desarrolladas por España en el universo de la CID, los dos países pueden incentivar los

⁵⁰ Basado en el memorando de entendimiento para la realización de actividades de cooperación con terceros países firmado en 2009, y en el Convenio Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica, de 1989, que sustituyó el anterior, de 1971.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

agentes catalizadores del desarrollo, como los son los proyectos de cooperación triangular.

6. Conclusiones

La importancia de las iniciativas de CSS y triangular ya fue expresada por los países donantes tradicionales, por las instituciones internacionales, por los nuevos donantes y por los países receptores. Como enuncia la sexta edición del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, publicada en diciembre de 2012 durante la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado de Gobierno de Cádiz, las nuevas articulaciones internacionales evidencian la creciente participación de los países del sur como donantes o parte en proyectos de cooperación triangular (SEGIB, 2012).

Las tres instituciones que más se han involucrado en el desarrollo doctrinal y en el seguimiento de la CSS y triangular son NNUU, el CAD/OCDE y la SEGIB. Tales organizaciones publican periódicamente informes y resultados de investigaciones que permiten la mejor comprensión del mundo de la CSS. Por un lado, presentan estudios de caso y, por otro, colaboran en el sentido doctrinal con la definición de términos y mecanismos para la implementación de las políticas de cooperación. Desde 2010, al menos 10 eventos internacionales tuvieron como enfoque la discusión sobre la Cooperación Triangular, su eficacia y su planificación, gestión, monitoreo y evaluación (SEGIB, 2012). Algunos puntos comunes se repiten en los debates, como el conocimiento de que no hay marcos institucionales efectivos sobre esa materia, la inexistencia de directrices políticas y la necesaria mejora en la gestión de las iniciativas. El actual contexto sugiere que se incentiven los debates y el desarrollo de iniciativas, una vez que hay disponibilidad institucional y de fondos del Sur y se hace necesaria la búsqueda por su buena gestión, con coordinación y reducción de coste y articulación de las prioridades de los países de manera equilibrada.

En el ambiente interno de la cooperación brasileña falta una política de rendición de cuentas y de publicación efectiva de los proyectos desarrollados. En parte, eso se debe a los acuerdos bilaterales que impiden la publicación de los valores de los proyectos si no hay autorización consensuada entre las partes involucradas. Al incentivar y desarrollar los proyectos de cooperación triangular, tal problema se repite con el agravante de envolver un tercero país. Los diseños de los aparatos institucionales deberían buscar acuerdos que permitan la transparencia sobre los proyectos, con la conveniencia de todos los implicados.

Hay dos maneras de vislumbrar el panorama contemporáneo de la cooperación brasileña. De un lado, Brasil centraliza su cooperación en contextos de cooperación regional y en países con semejanzas culturales y lingüísticas. Eso evidencia el intento de inserción internacional de sus empresas, que trabajan el *lobby* mirando a nuevos mercados y posibilidades de nuevos emprendimientos. Siguiendo esa lógica, los proyectos de desarrollo social estarían vinculados a la preparación institucional de los países menos desarrollados para acoger las empresas multinacionales. Por otro lado, se ve patente el protagonismo brasileño en un proceso que, si bien articulado en la tría de diálogo político, acuerdos comerciales y CID, posee el poder de generar la integración mundial de un modo equilibrado, enfocado en las dimensiones de desarrollo económico, social y humano. Brasil tiene buenas prácticas que pueden ser replicadas en otros países,

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

como ya se hace en algunos sectores como desarrollo rural, salud, desarrollo social y educación.

En el caso español, la crisis deflagrada y los preocupantes horizontes de la AOD, dados los últimos recortes presupuestarios, sugieren reflexiones sobre el papel desarrollado por el país en ese contexto. De un lado, el país cuenta con grandes gastos para el mantenimiento de oficinas en una gran cantidad de países. Por otro, es consciente de las mejorías en la calidad de vida de algunas poblaciones que ha generado la CID. Para una acción más efectiva debería desarrollarse un diagnóstico y un mapeo de las acciones españolas en todo el mundo y las relaciones con las intervenciones de otros países, principalmente de los nuevos donantes que tienen grandes contribuciones a aportar al mundo de la CID. En ese punto, las evaluaciones presentan un importante papel para aclarar los proyectos que España debería seguir protagonizando, aquellos donde el país podría cooperar de manera triangular y aquellos donde todas las acciones deberían ser repensadas.

El cruce de bancos de buenas prácticas y la buena gestión de las demandas de los países en desarrollo se hace fundamental para la búsqueda de eficiencia y eficacia de la CID y de la CSS y triangular. La gestión efectiva de tales informaciones posibilitaría el fortalecimiento del sistema de CID, articulando todos los agentes involucrados y evitando pérdidas cualitativas y cuantitativas. En el caso de España y Brasil los aparatos institucionales ya se van arreglando, como por medio del documento firmado en 2011 (Programa Conjunto de Cooperación Triangular) y que manifiesta el interés de los dos en desarrollen acciones conjuntamente. Para los países de la CPLP, España y Brasil convergen el enfoque de sus cooperaciones, sea por los lazos culturales existentes o sea por las carencias de gran parte de la comunidad lusófona para lograr los retos establecidos en los ODM. Otro punto de colaboración será la preparación para la agenda que se establecerá después de 2015.

7. Bibliografía

- ALONSO, J.A, AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2011): *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Fundación Carolina. Madrid, 2011.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2009): *Promoción de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años. Informe del Secretario General*. Naciones Unidas, Nueva York, 2009.
- AYLLÓN, B. (2009): *Cooperación Sur-Sur: Innovación y Transformación en la Cooperación Internacional*. Fundación Carolina. Madrid, 2009.
- AYLLÓN, B., OJEDA, T. (2013): iCoopera, entrevista a: Bruno Ayllón y Tahida Ojeda. Santander, 2013. Disponible en www.icoopera.es
- BATISTELLA, M.; BOLFE, E. L. (2010): *Paralelos: Corredor de Nacala. Embrapa Monitoramento por Satélite*. Campinas, SP. Brasil, 2010.
- ECOSOC (2009): *South-South and triangular cooperation: improving information and data. Support to UN*. Development Cooperation Forum 2010. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Noviembre de 2009.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

- ECOSOC (2010): *Tendencias y avances en la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General preparado para el Foro de Cooperación para el Desarrollo. New York, 2010.
- GÓMEZ, M., AYLLÓN, B. y ALBARRÁN, M. (2011): *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Fundación CIDEAL. Madrid, 2011.
- G-20 (2010): *Multi-Year Action Plan on Development*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.
- GÓES, F. (2012): “Brasil quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola”. *Revista Valor Econômico*, 02/05/2012. Rio de Janeiro, 2012.
- HIRST, M. (2012): “Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”. Brasil, 2012. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/>
- IFAD (2011): *Rural Poverty Report 2011. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow’s generation*. IFAD 2010.
- IPAM, Pesquisa e Assistência Técnica. (2008): *Pesquisa sobre Eficácia da Ajuda Externa: O caso de Moçambique*. Relatório submetido a: EURODAD, Trócaire e CAFOD. Janeiro de 2008. Disponible en www.trocaire.org.
- IPEA (2012): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento*, de 24 de febrero de 2012.
- IPEA (2013): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*. Governo Federal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013.
- LOURO, R. (2012): *Investimento Direto Estrangeiro e atuação de empresas e instituições brasileiras no continente africano*. In. IV Conferencia Internacional de Historia Economica & VI Encontro de Pos-Graduação em História Economica. São Paulo, 2012.
- OECD (2010a): *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París. 2010. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf>.
- OECD (2010b): *Scaling Up South-South Knowledge Sharing. A G20 mandate for TTSSC and UNDP*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris. 2010.
- PASSOS, M. (1998): “Gasoduto Bolívia-Brasil”. *Revista Economia & Energia*, Nº 10. Brasil, 1998.
- PNUD (2009): *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, New York. PNUD, 2009.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

PUENTE, C. A. I. (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

Reino de España (1976): *Real Decreto-ley 16/1976*, de 24 de agosto de 1976.

Reino de España (1985): *Real Decreto 1485/1985* – estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y creación de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Madrid, 1985.

Reino de España (1986): *Real Decreto 451/1986*, creación de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Madrid, 1986.

Reino de España (1976): *Real Decreto-Ley 16* de 24 de agosto de 1976. Creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Madrid, 1976.

República Federativa do Brasil (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional. Brasília, 1988.

República Federativa do Brasil (1987): *Decreto 94.973*, de 25 de septiembre de 1987. Brasília, 1987.

SEGIB (2008): *Programa/Iniciativa Iberoamericana. Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica*. III Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación. San Salvador, 26-28 de octubre de 2008.

SEGIB (2009): *Programa/Iniciativa Iberoamericana. Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica*. Informe de la III Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, realizada en San Salvador, 26-28 de octubre de 2008.

DESA (2011): “World Population Prospects: The 2010 Revision, Highlights and Advance Tables”. *Working Paper* No. ESA/P/WP.220.

VAN DEN BOOM, B. (2011): *Análise da pobreza em Moçambique: situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009*. Amsterdam, 2011.

ZUGAIB, E. (2006): *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu Significado para a Diplomacia Sul-Americana do Brasil*. Instituto Rio Branco. Brasília: Funag, 2006.

Websites consultados:

www.tbg.com.br

www.indexmundi.com

www.foreignpolicy.com

www.trocaire.org

www.at.gov.mz

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Convergencias entre la Cooperación Internacional de Brasil y de
España en los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa**

www.oje.pt

www.icoopera.es

www.unctad.org

Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011: acción prioritaria de la política exterior mexicana

*Analysis of development cooperation to Central America, 2001-
2011: priority action Mexican Foreign Policy*

Sergio Vázquez Meneley

Resumen: A principios del siglo XXI, el peso económico de México a nivel internacional y los cambios políticos que se han producido en este país, propiciaron que los gobiernos de la transición democrática comenzarán a echar mano de nuevos mecanismos de política exterior, es el caso de la cooperación internacional al desarrollo, la cual se ha intensificado principalmente en la región de influencia natural de México: Centroamérica. Por esta razón es pertinente realizar un estudio sobre el desarrollo que ha tenido la política mexicana de cooperación al desarrollo hacia esta región y para conocer las fortalezas y debilidades de esta política pública y reunir insumos para futuras intervenciones en esta región.

Palabras clave: Cooperación internacional para el desarrollo, política exterior mexicana, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Mexicana, Centroamérica.

Abstract: At the beginning of the century, Mexico's economic weight internationally and the political changes that have occurred in this country, led the democratic transition governments began using new mechanisms of foreign policy, is the case of the international development cooperation, which has intensified mainly in the natural influence Mexico: Central America. It is therefore appropriate to conduct a study on the course that has taken the Mexican political development cooperation to the region and to know the strengths and weaknesses of this public policy and to gather inputs for future interventions.

Key words: International cooperation for development, Mexican foreign policy, Act International Development Cooperation, Mexican Agency for International Development, Central America.

1. Introducción

Con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en abril 2011, México institucionalizó la cooperación al desarrollo, dotándola de elementos que la convierten en una política de Estado. Por esta razón, es importante profundizar sobre el tema desde el ámbito académico y a través de diversas disciplinas para potenciar la ejecución de esta política, coordinada por gobierno federal, pero en la que intervienen distintos actores.

El presente ensayo analizará el papel que México ocupa como donante en la cooperación, específicamente en las acciones hacia Centroamérica, región prioritaria por intereses nacionales y exteriores. El objetivo de este trabajo es formular propuestas que hagan de la cooperación con Centroamérica un recurso eficiente de política exterior en beneficio de los países centroamericanos y México.

El análisis abarca de 2001 a 2011, periodo del que hay registro cualitativo y cuantitativo por parte de diversos informes de cooperación emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Este trabajo se abordará bajo una lente analítica multidisciplinar, en la que se emplearán olítica.

El Capítulo 1 abordará el papel de México en la cooperación internacional al desarrollo (CID) y cómo este instrumento ha estado presente en la relación con Centroamérica. En el Capítulo 2 se analizará la década 2001- 2011, en la que se profundizará en los principales mecanismos regionales de integración (Plan Puebla Panamá y Plan Mesoamérica), agregando un breve apartado de la evolución de las instituciones mexicanas encargadas de la CID.

En el último capítulo, se realizará un ejercicio de evaluación de las acciones de cooperación mexicana, con criterios que analizarán la política regional y bilateral, y la trayectoria institucional con la que se ejecuta dicha política pública. A modo de conclusión, se formularán algunas propuestas para reforzar las capacidades de la cooperación hacia Centroamérica y sus posibles áreas de mejora.

2. El papel de la cooperación al desarrollo entre México y Centroamérica, revisión de décadas previas

“Los países necesitan compartir sus conocimientos, ser a la vez “alumnos”
y “docentes”, y valorar igualmente ambas funciones”.¹

2.1 El rol de México como donante internacional

Desde el inicio de este trabajo es pertinente puntualizar qué es la CID, ya que es un concepto nodal para realizar el análisis. La CID se definirá con base en la nueva LCID mexicana como “el flujo de intercambios que se producen entre diferentes actores para promover el desarrollo integral y sustentable”; estos intercambios se llevan a cabo por la movilización de diversos tipos de recursos como los financieros, humanos, técnicos y tecnológicos (AMEXCID, 2013).

Como País de Renta Media (PRM), México ha sido receptor de ayuda; sin embargo, desde hace algunas décadas también ha realizado acciones como donante, lo que hoy lo caracteriza dentro del sistema de CID. Prado (2010) identifica tres roles en los que México participa: uno como

¹ Lemaresquier, (2009).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

receptor, otro como donante y dentro de éste hace la distinción entre la Cooperación Sur Sur (CSS) con países con menor nivel de desarrollo y la cooperación horizontal, con socios del mismo nivel.

En cualquiera de los roles se pueden identificar diversos intereses de política exterior, ya que la CID está dentro de las relaciones exteriores, en las cuales se encuentra el tema del desarrollo con tres macro instrumentos: diálogo político, acuerdos comerciales y cooperación. Este ensayo se centra en el tercer instrumento, pero se hará referencia a los otros dos para hablar de las relaciones con Centroamérica.

Alcázar (2009) encuentra dos objetivos de la CID para México: como receptor, se busca el progreso integral de la sociedad y como donante, se busca alcanzar los intereses legítimos en las relaciones internacionales.

El último objetivo contiene diversos intereses que abarcan desde lo económico, político, social hasta lo cultural: “Una extensa gama de combinaciones, la cual puede ir de lo humanitario en sentido estricto hasta lo utilitario sin más” (Alcázar, 2009, p. 120).

Con esta frase se abre un debate sobre si la cooperación que realiza un PRM como es México se mueve entre el altruismo o en la consecución de sus intereses de política exterior. Según Robinson (citado en Sánchez, 2009), “en la realidad la cooperación no puede darse sin la existencia de un fin específico o una meta que haya impulsado a los actores a elegir cooperar en primer lugar” (p. 142).

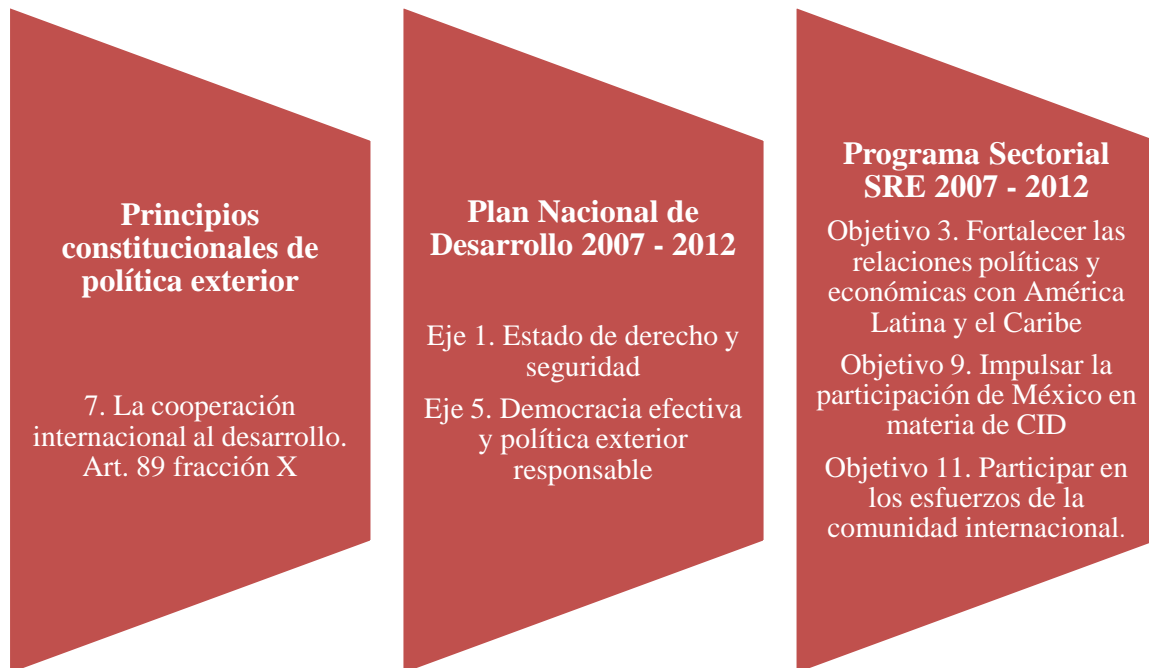
Esta idea se ubica dentro de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales, la cual enuncia que la cooperación siempre va a responder a intereses políticos y económicos de los donantes. La anterior es una característica de los donantes tradicionales de CID “con el fin de perpetuar las relaciones entre los países fuertes y débiles” (Sánchez, 2009, p. 142).

Sin embargo, entre los intereses también hay acciones con un componente de humanitarismo, en lo que también coincide Sánchez (2009), pues considera que dentro del sistema CID hay fundamentos y principios éticos para que los poderosos colaboren con otros, como una obligación ética para corregir injusticias internacionales. Argumento próximo a la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales.

Este ensayo analizará la CID como un instrumento de política exterior utilizado por los gobiernos para promover sus intereses en los países receptores. México lleva a cabo acciones de cooperación no por altruismo, sino para la consecución de sus intereses (Sanin, 2009, citado en Prado, 2010). Para identificar los intereses del por qué México coopera, es necesario conocer el entramado de relaciones exteriores que existe con el país receptor y con la región, en donde estarán insertas las acciones de cooperación al desarrollo.

México cuenta con un marco legal y programático que contiene los lineamientos generales de la CID: los principios constitucionales de política exterior, los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de la SRE. En la siguiente figura se detallan estos documentos y el contenido relacionado a la cooperación.

Figura 1. La cooperación al desarrollo dentro de la política exterior de México



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Sectorial de la SRE 2007-2012.

Este ensayo está enfocado no en un país, sino en Centroamérica, región prioritaria para México en su papel de donante, como se plasma en la LCID. La integran: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Países que se caracterizan por tener distinto nivel de desarrollo, pobreza y desigualdad. Todos son PRM, pero Costa Rica y Panamá están dentro de la renta media alta, los demás dentro de la renta media baja².

Lemaesquier (2009) en su análisis sobre el papel de los PRM en la cooperación internacional señala que para PRM alta la tasa de dependencia de la ayuda con respecto al PIB es muy baja; sin embargo, en Centroamérica la mayoría de los países presentan niveles de desarrollo medio con importantes retrasos.

Lo anterior también se evidencia al revisar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el Cuadro 1 se incluye el IDH de la región, incluyendo a México para contrastar el nivel de desarrollo entre donante – receptores.

Tabla 1. IDH de los países de Centroamérica y México 2013

² El listado del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) divide a los PRM en alta (con ingresos per cápita entre 3, 976 y 12, 275 dólares) y en baja (con ingresos entre 1, 006 y 3, 975 dólares), cifras a 2010 (OCDE, 2011).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

País	IDH	Ranking mundial	IDH ajustado por la desigualdad	Esperanza de vida al nacer	Años promedio de escolaridad	Ingreso Nacional Bruto (INB) pc (dólares en PPA 2005)
Belice	0,702	96	nd.	76,3	8,0	5,327
Costa Rica	0,773	62	0,606	79,4	8,4	10,863
El Salvador	0,680	107	0,499	72,4	7,5	5,915
Guatemala	0,581	133	0,389	71,4	4,1	4,235
Honduras	0,632	120	0,458	73,4	6,5	3,426
Nicaragua	0,599	129	0,434	74,3	5,8	2,551
Panamá	0,780	60	0,588	76,3	9,4	13,519
México	0,775	61	0,593	77,1	8,5	12,947
	Desarrollo humano Alto					
	Desarrollo humano Medio					

Fuente: PNUD (2013).

En el Cuadro 1 destacan tres países por su desarrollo humano alto: Costa Rica, Panamá y México, frente al resto de la región, en donde hay rezagos significativos, principalmente, en materia de educación e ingreso, lo que debería impulsar la cooperación mexicana hacia esos países.

Sin embargo, la relación entre México y esta región va mucho más allá de temas de desarrollo y pobreza, ya que además de compartir fronteras terrestres y marítimas, a ambos les atañen temas como la seguridad, las migraciones, las relaciones económicas y una diversidad de tópicos, todos ellos enmarcados por lazos históricos y culturales.

Para Vergara (2008) estos vínculos facilitan la transmisión de capacidades y experiencias de desarrollo. Es decir, el que presenten niveles de desarrollo similares propicia que estos países cooperen como socios, a través de un diálogo horizontal y no sigan el modelo clásico de la cooperación Norte Sur de verticalidad.

La CID en la región se fortalece por un estrecho contacto diplomático entre los gobiernos, que han creado diversas instituciones dentro de las que se llevan a cabo acciones de cooperación; muchos de estos proyectos son liderados por México, sin eludir los intereses de sus contrapartes.

Es pertinente conocer cuáles son los intereses que México ha tenido y tiene hacia Centroamérica para ubicar a las acciones de CID en el conjunto de relaciones exteriores que tiene los países en la región, ya que éstas se han modificado a través de la historia, moviéndose entre el activismo y la indiferencia como se presentará en el siguiente apartado.

2.2 México y Centroamérica, del acercamiento comercial a la cooperación

Las relaciones históricas y culturales entre México y Centroamérica son de larga data; su historia podría iniciar desde que ambas partes fueron una sola nación en 1823. Mas para aproximarnos al

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

objetivo de este ensayo se partirá de la década de 1960, fecha en la que México intentó fortalecer sus relaciones comerciales con Centroamérica, después la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

A mitad de esta década, el gobierno del presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz buscó la manera de no quedar excluido del MCCA y disminuir el déficit de la balanza comercial mexicana, que con el comercio hacia Centroamérica era superavitaria.

Como registran Castillo *et al.* (2010), se comenzó a brindar ayuda técnica a las empresas del Istmo para impulsar las inversiones de empresas mexicanas. En 1966, Díaz Ordaz visitó todos los países de la región con dos propósitos: encontrar una solución amistosa a los conflictos regionales y buscar nuevas formas de relacionarse. En esta visita se firmaron convenios culturales y de cooperación técnica para comenzar con el intercambio de experiencias y la transferencia de tecnología vinculadas con el desarrollo agrícola e industrial (Castillo *et al.*, 2010).

Ya en la década de los setenta, el gobierno mexicano en turno efectuó la primera actuación de ayuda humanitaria hacia la región centroamericana, específicamente a Nicaragua, después del terremoto de 1972, que ocasionó graves daños en Managua. Esta colaboración humanitaria estuvo plagada de errores y omisiones que sirvieron como insumo para posteriores intervenciones realizadas con sus vecinos del sur (Castillo *et al.*, 2010).

A finales de esa década, en casi todos los países de la región, con excepción de Costa Rica y en parte Honduras, comenzaron a gestarse conflictos armados que enfrentaban a los gobiernos republicanos y a las oligarquías contra grupos revolucionarios que buscaban mejorar las condiciones de vida de la población. Esta contraposición desencadenó conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala; cuya magnitud aumentó durante los ochenta. La inestabilidad centroamericana comenzó a preocupar al gobierno de Estados Unidos, que se encontraba en un contexto de confrontación ideológica contra la URSS.

Estos conflictos no le eran indiferentes al gobierno mexicano, que hasta entonces había mantenido una actitud neutral pero consciente de lo que representaba la inestabilidad centroamericana. El auge petrolero que vivía el país le permitió al gobierno de José López Portillo optar por una política más activa con sus vecinos del sur, enfocada en alcanzar la estabilidad política y en erradicar cualquier foco de tensión en la frontera sur.

Una de estas acciones fue la firma del Acuerdo de San José en 1980, entre México y Venezuela, en el que ambos países se comprometieron a otorgar crédito y tasas preferenciales a gobiernos centroamericanos para la compra de petróleo. También en este periodo se firmaron cerca de 200 programas de asistencia técnica y económica, favoreciendo en especial a Nicaragua, a través de donativos y préstamos financieros.

A partir de esta fecha y a través de diversos mecanismos, la diplomacia mexicana se enfocó en terminar con los conflictos armados en la región; algunos de estos fueron: la Declaración Franco Mexicana contra el gobierno de El Salvador; el Plan de Distensión para Centroamérica; El Grupo Contadora y su extensión al Grupo de Apoyo, en el que participaron gobiernos sudamericanos.

En este periodo también se dio el proceso de independencia de la Honduras Británica, Belice, firmemente apoyado por el gobierno mexicano en contra de las intenciones expansionistas de

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Guatemala. En 1981, Belice proclamó su independencia y México fue el primer país en reconocer el nuevo estatus y de inmediato contribuyó con acciones de cooperación técnica³.

Producto de la situación regional, un flujo cada vez más grande de personas cruzaba la frontera sur de México huyendo de los conflictos armados y en busca de refugio. Por esta razón, el gobierno mexicano tuvo que recurrir a las Naciones Unidas, específicamente el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), para brindar protección a los refugiados ya que no contaba con experiencia en este tipo de políticas. Con ACNUR firmó convenios de retorno voluntario una vez que mejoró la situación en las zonas en conflicto⁴.

La construcción de los acuerdos de paz en Centroamérica fue paulatina e inició con la firma de los Acuerdos de Esquipulas, en los cuales se llamaba a buscar la paz y acabar con la violencia a iniciativa de los propios gobiernos centroamericanos liderados por Costa Rica⁵.

Gracias a estas negociaciones surgió en 1991 el Sistema de Integración Centroamericana (SICA),⁶ organismo que estimuló las Comisiones Nacionales de Reconciliación en cada país y también gestionó proyectos de cooperación con donantes internacionales y regionales, en los que se incluyó a México.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, los procesos de retorno de refugiados y la creación de SICA, el gobierno mexicano cambió su forma de relacionarse con Centroamérica abriendo la puerta a nuevos temas de la agenda bilateral y regional, así como la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC's).

Como concluye Castillo *et al.* (2010) "México pasó de la cooperación directa y la mediación a la construcción de mecanismos de cooperación para el desarrollo regional" (p. 200).

Bajo esta lógica, el gobierno del presidente Salinas de Gortari creó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica (CMCCA) en 1990, orientada a administrar y desarrollar un Fondo y un Programa para las acciones de CID⁷.

El gobierno salinista convocó a sus homólogos centroamericanos para la creación de un foro de diálogo para discutir y atender los problemas regionales. Esto se materializó con el surgimiento en 1991 del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el cual se ha desarrollado a través de Cumbres, y hasta la fecha es el único espacio desde el que se abordan temas regionales.

Paralelamente, México negoció TLC's⁸ con casi todos los países de la región (Ver Figura 2). Bajo este contexto, la política exterior mexicana buscó otras formas de relacionarse con los

³ Políticos beliceños pro independentistas visitaron México durante 1979-1981 para obtener el apoyo de sus homólogos mexicanos. La estrategia de José López Portillo fue brindarles el respaldo sin confrontarse con Guatemala.

⁴ A partir de 1993 se inició un proceso de retorno voluntario de los refugiados que terminó en 1999 cuando la ONU declaró la "cláusula de cesación", en la que reconocía que las condiciones que dieron origen al fenómeno habían desaparecido (Castillo et al, 2010, p. 184).

⁵ México jugó un papel importante en las Comisiones de Reconciliación de El Salvador y Guatemala. En el primer caso, envió un contingente policial en la ONUSAL y mantuvo presencia y capacitación policial hasta las elecciones, fue sede de los Acuerdos de Chapultepec de 1992. En el caso guatemalteco, México participó en dos rondas de negociación y como reconocimiento a su labor se invitó al presidente Ernesto Zedillo como testigo de honor en la firma de los Acuerdos de paz.

⁶ El gobierno del entonces presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, siguió de cerca la creación del nuevo sistema e inició su participación como observador a la par de España y Taiwán.

⁷ En 1994 la CMCCA se extendió a la región del Caribe. Una de las principales críticas a las que se enfrentó tanto la CMCCA fue el predominio del enfoque económico en su contenido, pues reconocía entre sus objetivos "contribuir a la liberalización comercial y a la integración económica y comercial" (SRE, 1995).

países centroamericanos, balanceándose ahora entre lo bilateral y regional, lo que será más evidente en la siguiente década.

Figura 2. Cronología de TLC's entre países centroamericanos y México

TLC's
Costa Rica, 1995
Nicaragua, 1998
El Salvador, Guatemala, Honduras, 2001
Convergencia de los TLC's con todo Centroamérica, 2011

Fuente: Promexico (2013)

2.3 El Diálogo y la cooperación al desarrollo a través del Mecanismo Tuxtla

A través de las Cumbres Tuxtla, el gobierno mexicano pretendió diversificar sus relaciones exteriores, que, con la firma del TLC entre Canadá y Estados Unidos y el ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocido como “el club de los ricos”, parecían centrarse cada vez más en América del Norte y Europa y alejarse de sus vecinos latinoamericanos.

Con la inserción de México en la economía internacional, Centroamérica se convertía en la región natural donde el país podía realizar CID, relegando el papel de receptor y adoptando el de donante. Como menciona Padro (2010), cada vez más instituciones públicas realizaban acciones de cooperación con su entorno geográfico inmediato.

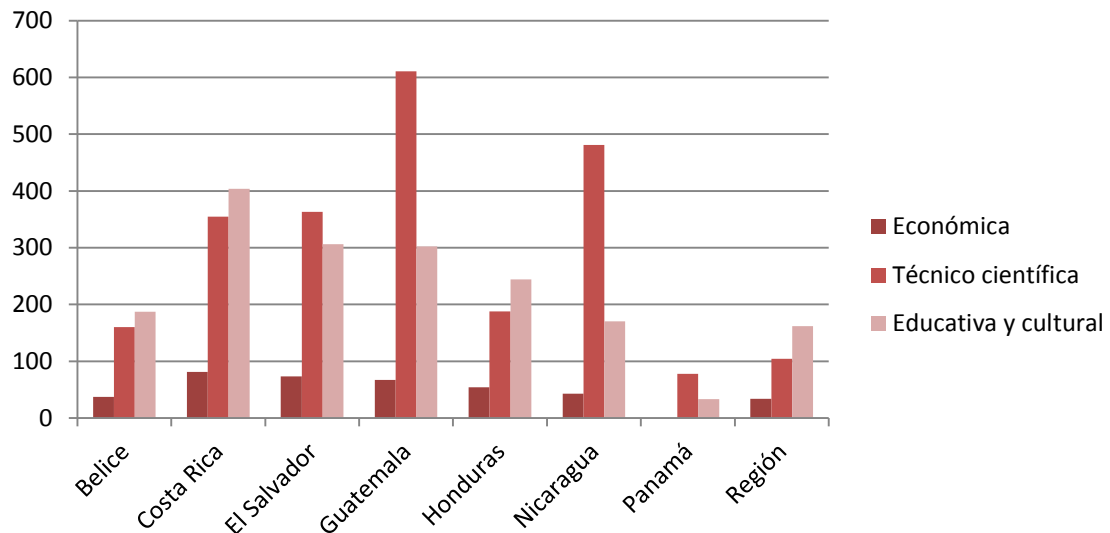
Para ello la SRE creó la primera Subsecretaría de Cooperación Internacional, con el fin de elaborar el primer Acuerdo General de Cooperación entre México y los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) como producto de la Cumbre Tuxtla I en 1991.

Dicho Acuerdo estableció lineamientos generales para la coordinación bilateral y regional en materia económica, técnica científica y educativa cultural (Castillo *et al*, 2010).

Entre 1991 y 1995, la cooperación mexicana hacia Centroamérica se caracterizó por ser bilateral, ya que en el ámbito regional, se carecía de espacios para coordinar proyectos de cooperación debido a la situación post conflicto que atravesaban algunos países. En la Gráfica 1 se muestra como predominada la CID bilateral.

⁸ Algunos autores coinciden en que la firma de los TLC's con los países del Istmo surge más de intereses geopolíticos que económicos, ya que el peso comercial de la región para México es mínimo (Castillo *et al*, 2010, p. 237).

Gráfica 1. Número de acciones de cooperación hacia Centroamérica por sector, 1991-1995



Fuente: Elaboración propia con información de CMCCA (1995) y Castillo et al (2010).

En cuanto a sectores de cooperación, en este periodo se priorizó en la cooperación técnica científica, en temas de salud, vivienda, telecomunicaciones, industria y comercio (CMCCA, 1995).

Después de 1995, la cooperación hacia todos los países centroamericanos se redujo; como argumenta Padro (2010), el término de los conflictos armados implicó menos riesgos para la seguridad nacional de México, por lo que se buscaron nuevas formas de colaboración con una agenda más extensa y orientada a la región (p.37).

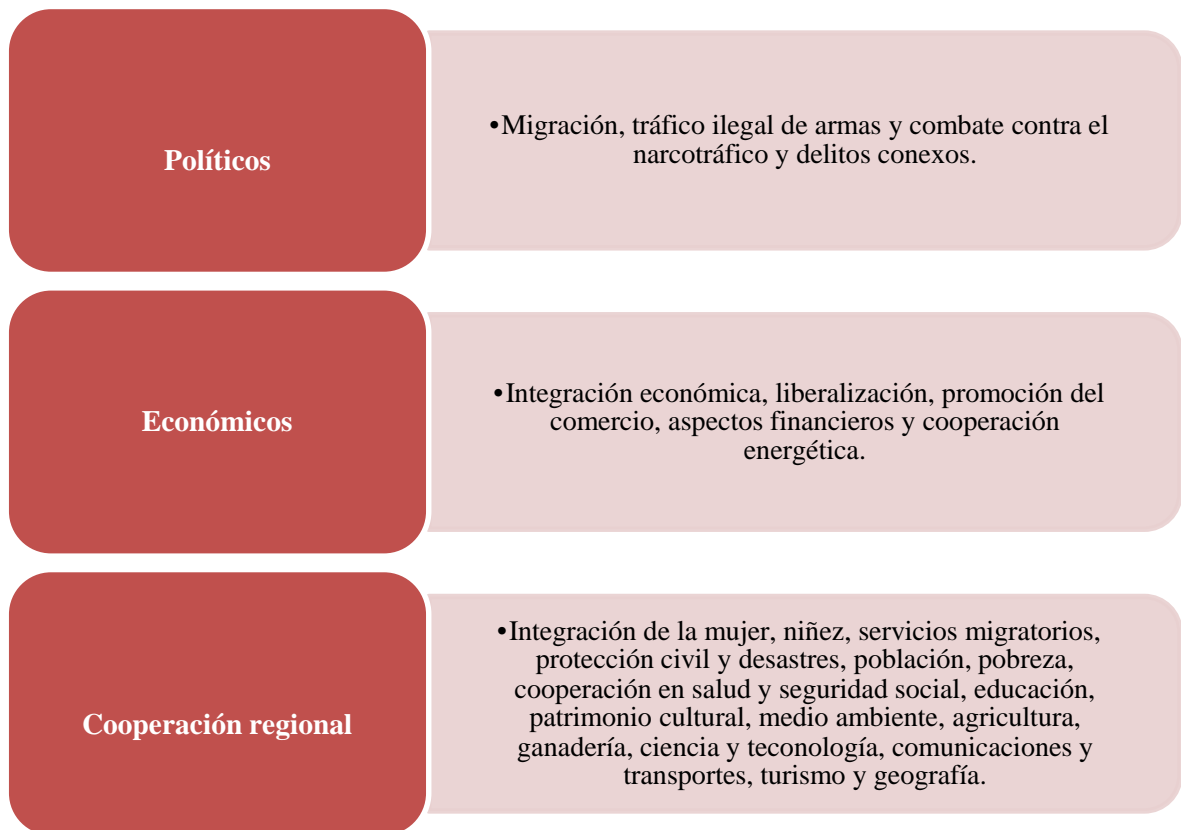
Desde que asumió la presidencia, el gobierno de Ernesto Zedillo vio en la CID como un elemento central en el diseño de la agenda para el desarrollo, abarcando tópicos de interés a nivel regional como la pobreza, salud y analfabetismo ⁹.

Con la nueva visión regional se convocó a la Cumbre Tuxtla II en San José, Costa Rica, a la cual se sumaron los gobiernos de Belice y Panamá. En esta Cumbre se acordó reforzar los asuntos regionales a través de una Comisión de Alto Nivel y, paralelamente, se crearon Comisiones Mixtas para asuntos bilaterales.

También en esta Cumbre se diseñó el primer Plan de Acción de Tuxtla, el cual dividió la agenda regional en tres grandes apartados que hasta la fecha conforman la agenda central del mecanismo (Ver Figura 3).

⁹ Esta postura fue adoptada por el entonces canciller José Ángel Gurría, hoy Secretario General de OCDE.

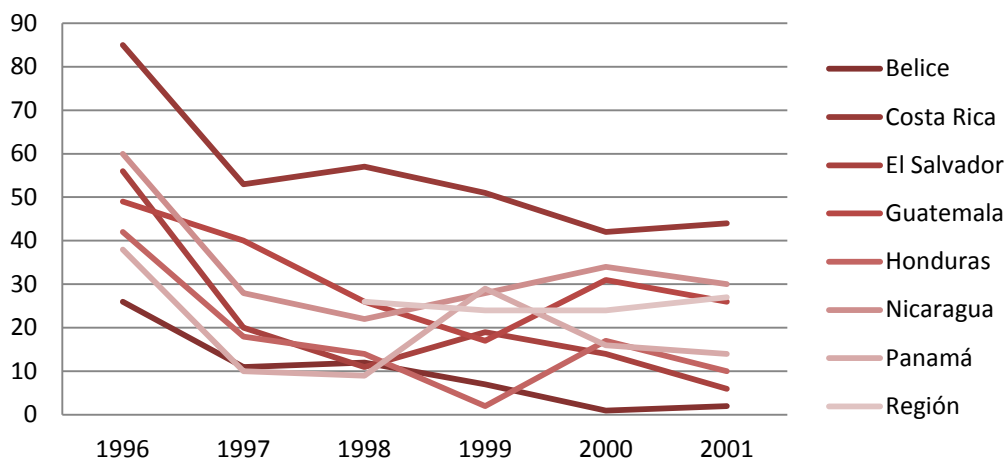
Figura 3. Temas incluidos en el Plan de Acción Tuxtla II



Fuente: CMCCA (1996).

Entre 1996 y 2001, se realizaron varias reuniones anuales de cancilleres en las que se consolidó este mecanismo de diálogo. La CID se orientaba más al ámbito regional y disminuía en el bilateral, pues se alcanzaban cada vez más acuerdos que hacían factible la coordinación regional.

Gráfica 2. Número de proyectos de cooperación mexicana a los países centroamericanos y la región, 1996-2001



Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Nota: No hay información regional para los años 1996 y 1997. *Fuente:* Elaboración propia con informes de la CMCCA (1996-2001).

En la Gráfica 2 se evidencia que entre 1996 y 2001 el número de proyectos disminuyó, lo cual puede vincularse a tres causas:

1. Criterios más rigurosos en la selección de proyectos. Ya que a partir de la I Reunión de cancilleres de Tegucigalpa 1997, se acordaron mecanismos para el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos, con el objeto de tener mejor resultados en la cooperación (CMCCA, 1997).
2. Cambios de gobierno en los países de la región y México, los cuales priorizaban de distinta manera la CID, lo que repercutió directamente en las instituciones encargadas de gestionar la cooperación. Por ello, el gobierno mexicano creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) como órgano desconcentrado de la Cancillería, el cual sólo tuvo una duración de dos años (Sánchez, 2009).
3. Cancelación de actividades y proyectos por los desastres naturales en la región. Principalmente por huracanes Mitch y George, para los que México destinó ayuda que originalmente estaba contemplada para otros proyectos. (CMCCA, 1998).

Con base en estos antecedentes, en la Cumbre Tuxtla III celebrada en San Salvador, se aprobó el primer Programa Mesoamericano de Cooperación 1998- 2000; el cual se renueva cada dos años y hasta la fecha es el marco programático desde el que México coordina la CID (SEGIB, 2011)¹⁰.

Con el establecimiento del Mecanismo Tuxtla se observa como la CID transitó entre acciones dispersas a nivel bilateral y un discurso cada vez más enfocado en lo regional; sin embargo, cooperar con cada país continuó siendo más factible.

A través de Tuxtla se inició un proceso que en principio priorizó en temas de seguridad, pero a través de los años se introdujeron otros tópicos orientados al crecimiento económico y al desarrollo. También se construyó la noción de un espacio común con características e intereses similares, llamado Mesoamérica,¹¹ para intentar conformar una unidad ideológica dentro del foro (Alcázar *et al.*, 2000 y Castillo *et al.*, 2010).

Estos antecedentes fueron fundamentales para avanzar a otras formas de cooperación, surgidas de una base de consensos que fueron alcanzadas a través de Tuxtla.

3. Del PPP a Mesoamérica, la cooperación mexicana hacia Centroamérica 2001-2011

“El aislamiento en un mundo globalizado es muy costoso para cualquier actor”¹².

¹⁰ La aprobación del Programa impulsó acciones de evaluación con el objeto de lograr mejores resultados (CMCCA, 1999). Uno es el Programa Mesoamericano de Cooperación y otro el Proyecto Mesoamérica en el que se profundizará más adelante.

¹¹ El filósofo alemán, Paul Kirchhoff, fue quien definió el concepto Mesoamérica para el estudio y clasificación de la etnografía de la región sur de México y Centroamérica (Martí, 2008).

¹² Schiavon, J. y Velázquez, R., (2010).

3.1 Nuevo instrumento, poca definición: El surgimiento del Plan Puebla-Panamá

El reconocimiento de la región mesoamericana fue fundamental desde su aparición formal en Tuxtla IV; en adelante, éste será el eje articulador de la CID. A partir del II Programa Mesoamericano 2001- 2002 se comenzó a hablar del Istmo y los estados del sur de México como una región que tenía condiciones y problemas comunes.

El Plan Puebla - Panamá (PPP) fue promovido por el gobierno de Vicente Fox, primer presidente emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); lo que le dio mayor respaldo para proponer un nuevo acercamiento con Centroamérica. El PPP fue el proyecto emblemático foxista, en el cual se intentó fusionar la política exterior con la política social¹³.

Como apuntan Castillo et al (2010), el objetivo de este mecanismo era combatir el rezago social y económico de nueve estados del sur mexicano, y los siete países centroamericanos por medio de la inversión en infraestructura (p. 215).

Los nueve estados mexicanos fueron integrados en este proyecto de desarrollo, porque según Pérez (2001) “son los de menor desarrollo relativo” (p. 91), en comparación con los estados del norte y centro del país que si se encuentran ligados a la economía norteamericana.

Mapa 1. Territorio del PPP



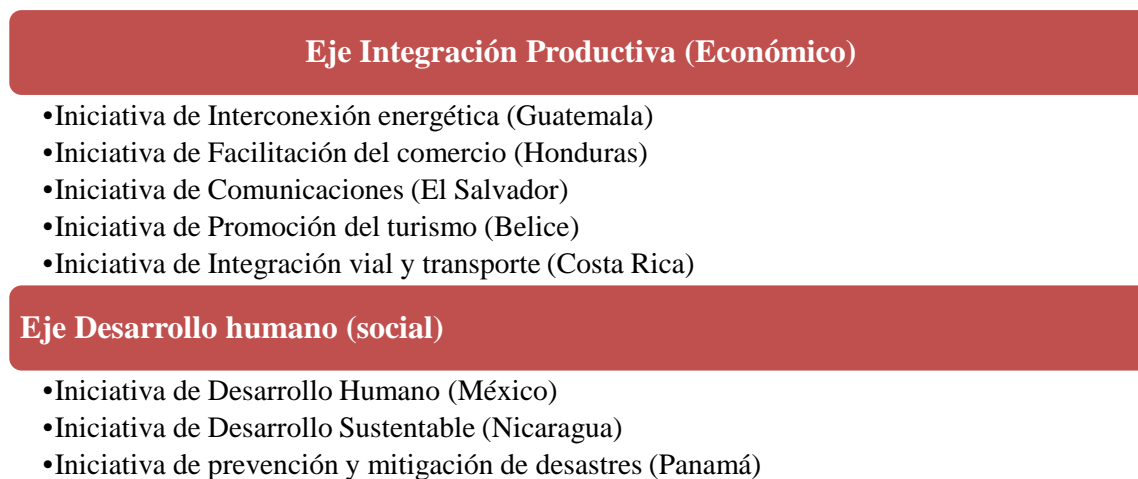
El PPP se logró por la interlocución que los países del área habían sostenido a lo largo de diez años (Pérez, 2001). En adelante se preveía realizar proyectos regionales, sin descuidar las

¹³ La agenda del PPP integró la Estrategia de Desarrollo para Centroamérica en el siglo XXI y la Agenda de desarrollo del sur – sureste de México (Martí, 2008).

acciones ejecutadas bilateralmente. De esta forma en 2002, el PPP se integró como un capítulo adicional en las Cumbres Tuxtla.

Los objetivos del PPP fueron dos en concreto: la integración productiva y competitividad, y el desarrollo humano. Estos fueron los dos grandes ejes de acción, dentro de ellos se diseñaron iniciativas regionales, cada una de ellas liderada por un país.

Figura 4. Ejes e Iniciativas del PPP con el país líder



Fuente: Elaboración propia con información de Altman (2007).

Las iniciativas de infraestructura física fueron centrales en el corto periodo que duró el PPP. Pérez (2001) considera que se incluyeron este tipo de proyectos “porque benefician a un número mayor de personas, son más visibles y pueden captar más financiadores” (p.95).

En su análisis sobre las iniciativas, Landa *et al.* (2004) señala que el propósito de cualquier proceso de integración es “acelerar el desarrollo compartido y traducirlo en un mecanismo que permita crear bienes públicos regionales, orientados a lograr una inserción en la economía mundial” (p.125).

Estos autores agregan que las iniciativas del PPP, al menos en el discurso, buscaron alinearse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que en ese entonces surgían a nivel internacional como el nuevo paradigma del desarrollo. Por ello se crearon algunos proyectos como el Programa Mesoamericano de Salud, la Comisión de Acreditación de Proyectos Educativos y el Proyecto de vigilancia epidemiológica.

Dentro del PPP se incluyó a diferentes actores sobre todo en el ámbito financiero, ya que era necesario diversificar los recursos financieros y técnicos para los proyectos. Hasta este momento, la financiación provenía de recursos públicos de los países miembros del PPP y del financiamiento de banca de desarrollo.

Ejemplos de actores son: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comunidad Andina de Fomento (CAF), Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

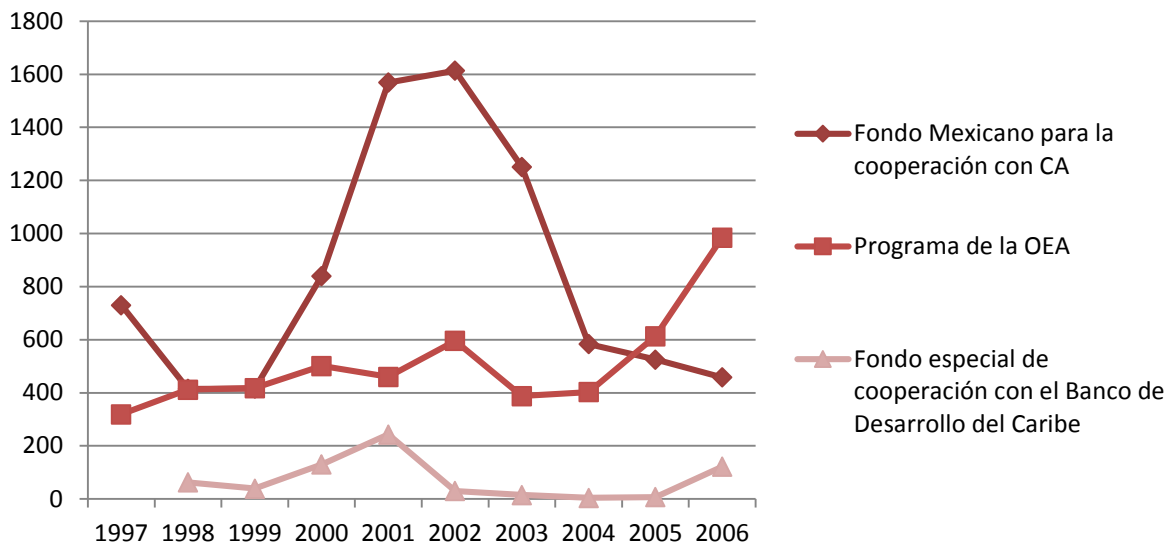
Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Dentro del PPP se acordó que la decisión final de la adopción y financiamiento de los proyectos, ya sea con fondos internos o externos, la tomarían los ministerios de Finanzas o los Bancos Centrales de cada país miembro (Landa, 2004).

En cuanto a los recursos de CID procedentes de México, éstos provenían del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica, abierto en 1991; del Programa de Fortalecimiento de la cooperación técnica establecido entre México y la OEA; y del antes mencionado Acuerdo de San José ¹⁴.

En Gráfica 3 se observa la evolución de estos recursos, comparados con un Fondo que estableció México y el BID para el Caribe.

Gráfica 3. Fuentes de financiación de la cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe, 1997- 2006 (Valores en miles de dólares, redondeo)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la CMCCA 1997-2006.

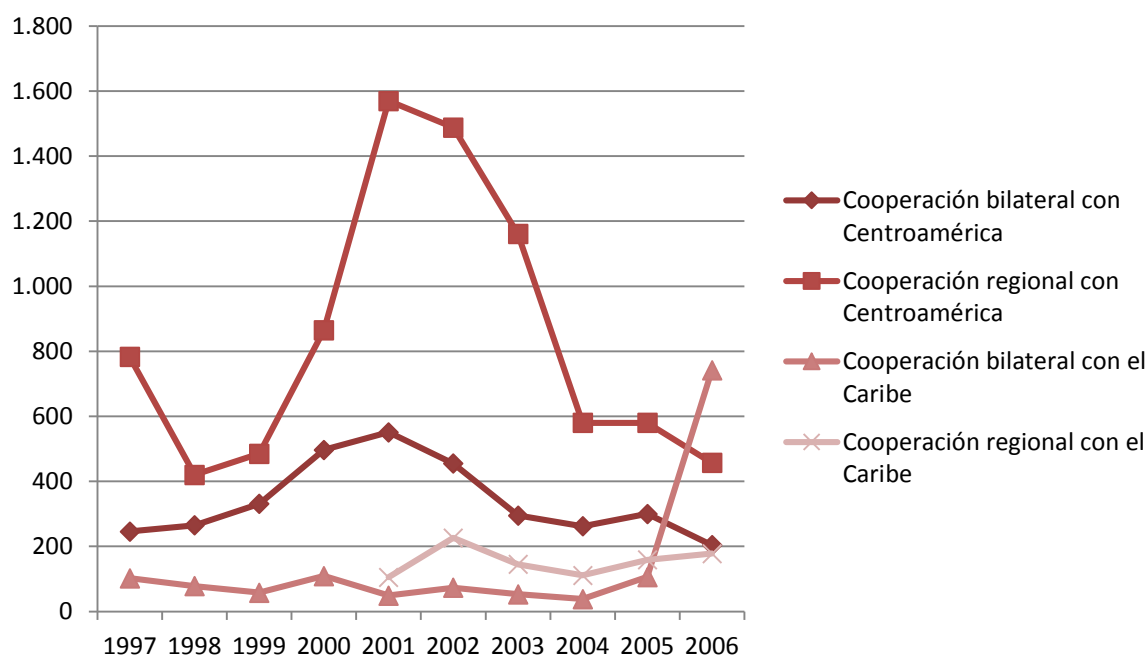
En comparación con el Caribe se observa que a través de los dos instrumentos destinados a ofrecer ayuda a Centroamérica, esta región es por mucho prioritaria en la CID mexicana.

La cooperación en modalidad regional con Centroamérica cobró importancia en este periodo y los recursos destinados para ello superaron con creces a los dirigidos a cada país.

¹⁴ Este Acuerdo finalizó por la parte venezolana y por la mexicana se substituyó por el Acuerdo de Yucatán (Romero, 2012).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Gráfica 4. Destino de los recursos de la cooperación mexicana, 1997-2006
(Valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la CMCCA 1997-2006.

La CID regional ya era superior a la bilateral en años previos al gobierno de Fox; sin embargo, al inicio de la administración los recursos hacia Centroamérica se incrementaron para caer, considerablemente, al final de su gobierno¹⁵. Lo anterior evidencia la falta de coherencia presupuestaria en los recursos destinados a la cooperación, lo que seguramente no permitió la consecución de los proyectos dentro del PPP.

3.1.1 Altas expectativas, poco resultados: el declive del PPP

Entre las Cumbres de Tuxtla VI (Nicaragua) y Tuxtla VII (Tegucigalpa), se planteó la necesidad de crear la Comunidad Mesoamericana de Naciones, en la que se pretendía impulsar la integración con un “rostro humano”, con énfasis en los proyectos de CID (Castillo et al, 2010)¹⁶.

También se intentó integrar a la sociedad civil a través de un Programa de Información, Consulta y Participación, con asesoría técnica del BID y del BCIE. Se trató de conectar con los beneficiarios directos de los proyectos y otros sectores para una mayor difusión del PPP¹⁷.

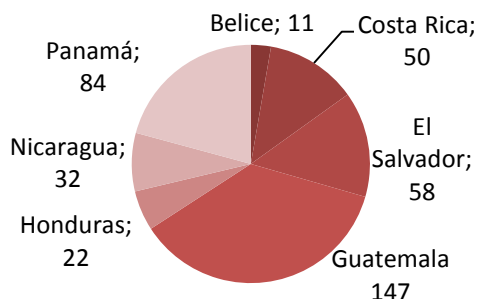
¹⁵ Destaca que al término del sexenio hay un incremento de la ayuda bilateral destinada al Caribe para fortalecer los lazos diplomáticos con países como Cuba y República Dominicana.

¹⁶ Se incluyó a Colombia como miembro de pleno derecho, país que ya venía acercándose a las actividades de la región como observador.

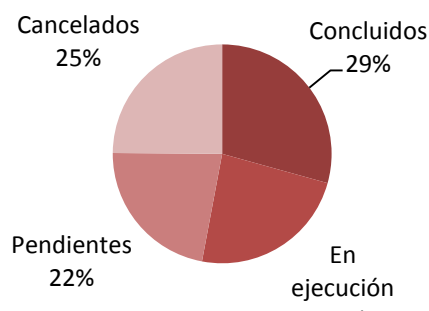
¹⁷ En cuanto a los grupos indígenas se creó el Grupo Asesor de Participación Indígena y Étnica para integrar a representantes de grupos indígenas regionales y proponer políticas y estrategias que ayuden a su bienestar (Landa, 2004, p. 147).

Figura 5. Comparativo de proyectos registrados entre 2004 y 2006

Proyectos registrados total: 404 (2004)



Estatus de los proyectos total: 406 (2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo *et al.* (2010, p. 220)

Para incluir más temas y fortalecer el Plan, el gobierno de México propuso un Mecanismo de Consulta y Cooperación Regional en Materia de Derechos Humanos, que tenía como objetivos: intercambiar información acerca de políticas públicas en la materia y adoptar posiciones conjuntas a nivel internacional (CMCCA, 2005). La Cancillería mexicana veía la necesidad de intensificar las relaciones políticas con sus vecinos para adoptar posiciones conjuntas en foros internacionales.

A pesar de estos esfuerzos, la política exterior hacia la región se percibía muy difusa por la decidida incursión de México en el bloque de América del Norte, lo que ocasionó el distanciamiento con varios países latinoamericanos como Venezuela y Cuba¹⁸.

Aunque los recursos para cooperar con la región aumentaron, esto no se tradujo en un incremento en la calidad y número de los proyectos. Castillo *et al.* (2010) concluyen que “si bien algunos convenios tuvieron un éxito relativo, sobre todo en el área de cooperación cultural y científico tecnológica, las cifras oficiales no dieron cuenta del alto porcentaje de convenios que sólo quedaron en papel o incluso fueron cancelados” (p. 219).

Lo anterior se relaciona con una de las principales críticas al PPP, que reducen a este proyecto a simple retórica. En números, lo anterior puede resumirse con los datos de la Figura 5, en donde

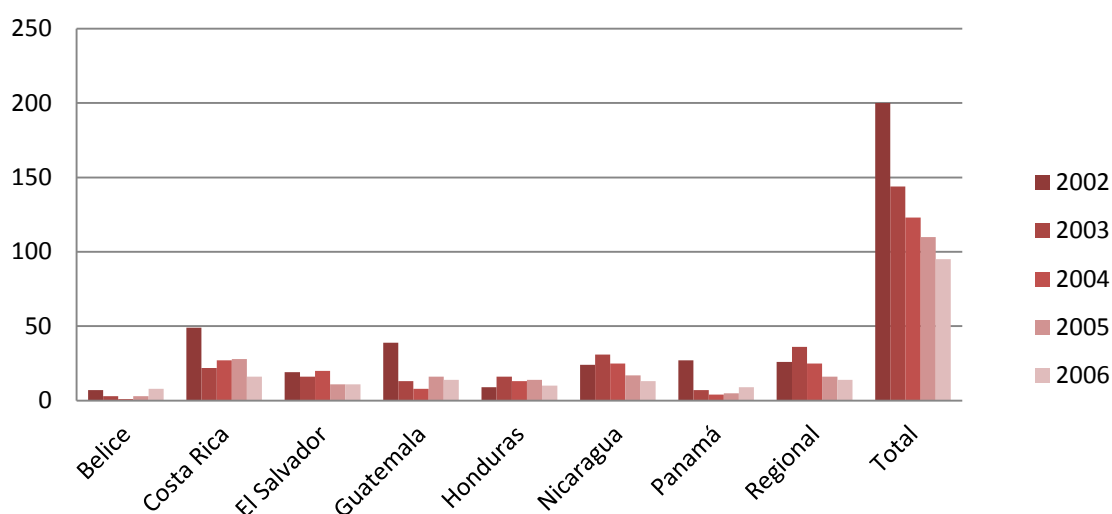
¹⁸ Castillo et al (2010) mencionan que con el único país con el que el gobierno foxista tuvo una relación sólida fue con Guatemala, por la problemática migratoria y de seguridad fronteriza.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

se muestra que de los 404 proyectos registrados en 2004, 1 de cada 4 estaban cancelados en 2006.

Pellicer (2006) opina que el PPP carecía de una metodología para instrumentar proyectos. Coinciden con esta opinión Castillo et al (2010), en cuyo estudio apuntan que no se reconoció la “necesidad de formular una estrategia centrada en la calidad y no en la cantidad de proyectos” (p. 220), además de que no se tomaron en cuenta las necesidades económicas y sociales de cada país socio.

Gráfica 5. Número de proyectos de cooperación mexicana con Centroamérica, 2002-2006



Fuente: Elaboración propia en Informes de la CMCCA 2002-2006.

Son muchas las críticas en contra del PPP, ya que no logró mantenerse a través del tiempo a pesar de tener metas planteadas a cinco, diez y quince años como lo registra Altman (2007).

Algunas de las iniciativas, específicamente las de desarrollo, parecían inconsistentes y no lograron materializarse en programas sólidos y de largo plazo enfocados al desarrollo humano y sustentable de la población mesoamericana.

Landa (2004) opina que las expectativas del PPP fueron muy elevadas, y no se reconoció que este mecanismo “no es la panacea; se trata simplemente de un esfuerzo adicional que complementa e incrementa las capacidades de los gobiernos nacionales para implementar acciones económicas y sociales que persiguen la solución de problemas comunes” (p.149).

Para cerrar este apartado, se presenta un análisis FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del PPP para lograr una mejor comprensión del porqué se dejó de lado y se decidió conformar el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM).

Figura 6. Análisis FODA del PPP



Fuente: Elaboración propia con información de Mora (2010).

3.2 Nuevo impulso a la cooperación regional a través del Proyecto Mesoamérica

Una vez que asumió la presidencia de México Felipe Calderón, la Cancillería realizó las gestiones necesarias para renovar el PPP con el consenso de los gobiernos participantes. Fue así como se convocó a la Cumbre Extraordinaria de Campeche en 2007 para evaluar lo realizado hasta ese momento.

Los mandatarios de Centroamérica, Colombia y México coincidieron en dotar al proceso de integración de una estructura suficiente para que sus proyectos fueran de alto impacto y en un plazo más corto (Martí, 2008).

A través de este ejercicio se concluyó que el PPP contribuyó en la construcción de infraestructura básica, necesaria para el desarrollo; pero que este mecanismo requería fortalecerse con una agenda más ambiciosa orientada al desarrollo social.

Como menciona Martí (2008), se pretendía avanzar a una segunda etapa de proyectos con un alto componente social en áreas como salud, educación, medio ambiente, desastres naturales y vivienda¹⁹.

En 2008 dentro de la Cumbre Tuxtla X en Villahermosa, Tabasco, inició el PM, pero no fue sino hasta un año después en la Tuxtla XI, donde se firmó el Acta Constitutiva.

¹⁹ Dentro del PM se incluyen proyectos de infraestructura, pero se pretendía, como señala la SRE (2006b) “mantener atención prioritaria y permanente de carácter social para mejorar las condiciones de vida (p. 7).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

En el PM se dejó de lado el liderazgo por países en las iniciativas regionales, para pasar a un nuevo modelo basado en la atención a los proyectos, identificando las capacidades técnicas de cada país.

Figura 7. Criterios básicos que debe cumplir un proyecto dentro del PM

Área temática	<ul style="list-style-type: none">• Que el proyecto esté dentro de las áreas prioritarias para el PM
Integración	<ul style="list-style-type: none">• Que se realice en al menos dos o más países miembros
Armonización	<ul style="list-style-type: none">• Evitar que esté duplicándose con otras iniciativas regionales
Enfoque regional	<ul style="list-style-type: none">• El proyecto debe tratar de incidir en la región en su conjunto
Bienes públicos regionales	<ul style="list-style-type: none">• Encaminado a la generación de obras, recursos o servicios benéficos

Fuente: SRE (2006b).

La idea era que los proyectos regionales los ejecutara el país que tuviera capacidades técnicas o financieras para hacerlo. Se acordaron los Lineamientos para la selección, apoyo y seguimiento de propuestas del PM para realizar una mejor selección de proyectos. Cada proyecto debería reunir 5 criterios básicos para ejecutarse dentro del PM (Ver Figura 7).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Tabla 2. Proyectos en diseño y ejecutados dentro del PM

Sector	En diseño	En ejecución	Total General
Energía	3	3	6
Telecomunicaciones		1	1
Transporte	5	3	8
Facilitación comercial	1	1	2
Vivienda	1	-	1
Salud	1	-	1
Desastres naturales	1	-	1
Desarrollo sostenible	3	-	3
Total general	15	8	23

Fuente: Martí (2008)

El PM cuenta con 23 programas y proyectos, dentro de los cuales tres son estudios de factibilidad en ejecución (Ver Tabla 2).

Para sustituir a las iniciativas del PPP se establecieron proyectos emblemáticos, los cuales fueron en su mayoría de infraestructura; se dejó de lado el liderazgo por país y se tomaron en cuenta las capacidades técnicas de cada uno (Ver Tabla3).

Tabla 3. Proyectos emblemáticos y área de cooperación en el PM

Proyecto regional	Área de cooperación
SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central)	Energía
AMI (Autopista Mesoamericana de la Información)	Telecomunicaciones
RICAM (Red internacional de Carreteras mesoamericanas)	Transporte
TIM (Tránsito internacional de Mercancías)	Competitividad
SMSP (Sistema Mesoamericano de Salud Pública) Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica	Salud
EMSA (Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental)	Medio Ambiente

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Acuerdo Voluntario para la conducta ambiental sostenible	
SMITRRDN (Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales)	Desastres naturales

Fuente: Martí (2008) y Castillo *et al.*(2010).

En cuanto al financiamiento de los proyectos del PM, éste proviene de diversas fuentes:

- Presupuestos públicos: recursos propios de cada país o créditos internacionales a los que se pueda acceder, para ello, los organismos financieros aliados: BID, BCIE y CAF, abrieron créditos hacia proyectos mesoamericanos. Por su parte, México financia los proyectos a través del Acuerdo Yucatán y del Fondo hacia Centroamérica de 500 mil dólares, administrado por PNUD (SRE, 2006).
- Cooperación técnica no reembolsable.
- Inversión privada o mixta, financiamientos vía Alianzas Público Privadas (APP).
- Acuerdo de Yucatán. Firmado en Tuxtla XIII, en el cual se aprobó el Fondo de Infraestructura con una aportación de 160 millones de dólares para proyectos regionales.

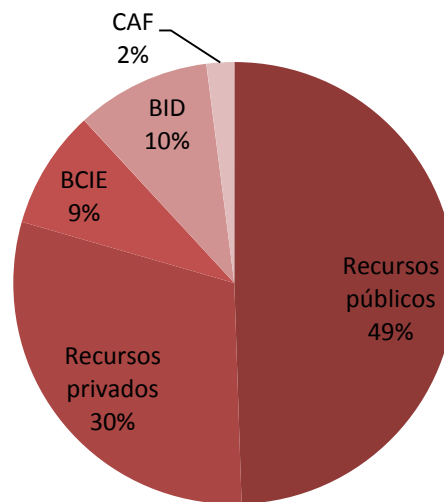
Este último Acuerdo sustituyó al Acuerdo de San José, luego de que el gobierno venezolano de Hugo Chávez decidió vincular las ventas petroleras a proyectos de desarrollo por su cuenta.

Con el consenso de Yucatán, México busca desligar las ventas petroleras de la cooperación al desarrollo a través del suministro de recursos a proyectos regionales de hasta 85% del costo total, con 5 millones de dólares de donación por proyecto y del 100% del total a las intervenciones en desastres naturales²⁰.

Bajo este esquema de financiamiento se intentó aumentar la participación de los organismos financieros aliados y conseguir fondos del sector privado. Previo a 2008, las aportaciones de sector privado ya eran significativas, con el 30% del financiamiento total de los proyectos regionales, ocupando el segundo lugar entre los financiadores como se muestra en la Gráfica 6.

²⁰ Los recursos del fondo de 160 millones de dólares serán ejecutados por el Banco de Comercio Exterior de México (Bancomext) y el BCIE (SRE, 2006).

Gráfica 6. Financiación de la cartera total de proyectos regionales, 2008 (%)



Fuente: Martí (2008).

Sin embargo, la entrada de la iniciativa privada es una de las críticas al PM, ya que continúa centrado en proyectos de infraestructura. En Castillo et al (2010) argumentan que estos proyectos parecen enfocarse a mejorar las condiciones de libre tránsito de mercancías y contribuir al fortalecimiento de los TLC's.

Otra crítica al proyecto mesoamericano es que para lograr una mejor coordinación interestatal se ha construido una compleja estructura que impide la operatividad de los proyectos. Además de que muchos gobiernos de la región, como es el caso de Belice y Honduras, no cuentan con la estructura institucional adecuada para gestionar proyectos y autofinanciarlos.

Pese a los puntos anteriores, el PM es el principal mecanismo de acercamiento a la región centroamericana orientado a fortalecer la integración económica y social; el que para algunos especialistas cepalinos, contribuyen al crecimiento y al desarrollo económico por el simple hecho de buscar la integración (Martí, 2008).

En lo referente al ámbito bilateral, el número de acciones de CID aumentó durante 2007 y 2009, especialmente con El Salvador y Nicaragua; como se registra en los informes de la SEGIB.

Gráfica 7. Número de acciones de cooperación entre México y los países centroamericanos, 2007- 2012

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana

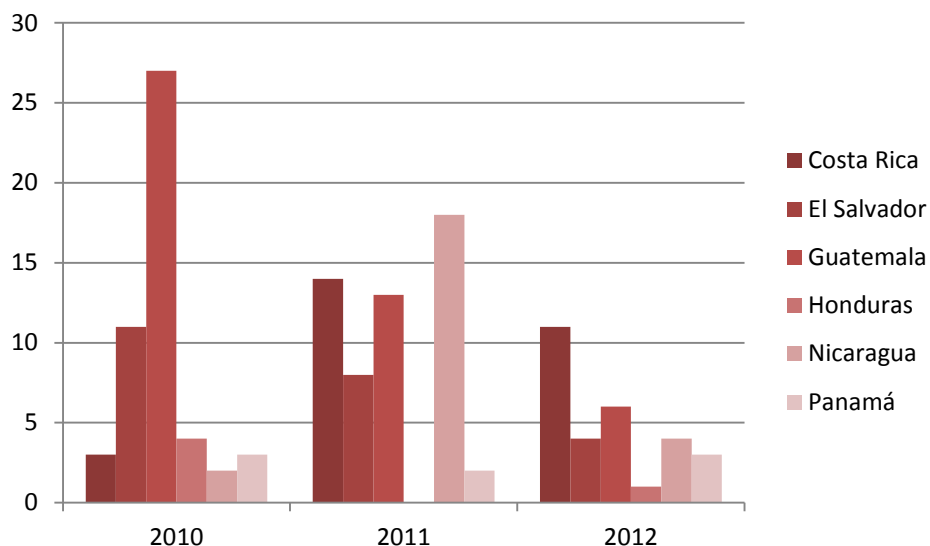


Fuente: Informes de la SEGIB 2007-2012.

*No se incluye a Belice por no ser parte de la Comunidad Iberoamericana.

En cuanto a los proyectos, la SEGIB provee información sólo del 2010 al 2012, en ella se reporta que México coopera en primer lugar con Guatemala, seguido de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras, respectivamente.

Gráfica 8. Número de proyectos de cooperación entre México y Centroamérica, 2010- 2012



Fuente: Informes de la SEGIB 2010 – 2012.

*La falta de información sobre Honduras en 2010 y su disminución en los años posteriores se debe a la ruptura de relaciones diplomáticas a causa del golpe de Estado contra el presidente hondureño, Manuel Zelaya, en 2010.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

En cuanto a las áreas en las que se realizaron los proyectos bilaterales, ²¹ según la clasificación de la SEGIB a México le interesa cooperar con Centroamérica en la dimensión económica (división de sectores productivos), específicamente en esta dimensión con El Salvador, Honduras y Nicaragua; mientras que en la dimensión social, predomina la cooperación con Costa Rica; y en otras dimensiones, donde se incluyen temas diversos como medio ambiente, cultural y deporte, predomina la cooperación a Guatemala y Panamá (SEGIB, 2010-2012).

Tabla 4. Número de proyectos de CID mexicana en Centroamérica por dimensión, 2010-2012

2010-2012	Dimensión social	Dimensión Económica (Infraestructura y servicios económicos)	Dimensión Económica (Sectores Productivos)	Otras dimensiones	Total
Costa Rica	17	5	9	12	43
El Salvador	5	4	7	8	24
Guatemala	4	5	12	24	45
Honduras	1	0	3	1	5
Nicaragua	6	2	10	6	24
Panamá	1	0	2	5	8
Total	34	16	43	56	149
%	23	11	29	38	100

Fuente: SEGIB (2010-2012).

3.3 Entre el pragmatismo y el rezago: la evolución de las instituciones mexicanas de CID

Desde que México incursionó en el sistema de CID después de la II Guerra Mundial, ha contado con algún departamento u oficina encargada de gestionar la CID, ya sea como receptor o donante. Este entramado institucional se ha modificado a través del tiempo y más con el peso que México ha cobrado como oferente de ayuda a nivel regional.

Desde la década de los noventa, el gobierno mexicano realizó cambios institucionales, principalmente en materia económica, para adecuarse a los acontecimientos internacionales. Como se menciona en el apartado 2.2, en este periodo México comenzó a insertarse a la económica mundial a través de la firma de varios TLC's (América del Norte, Unión Europea) y el ingreso a diversos organismos como la OCDE y el Mecanismo de Integración Asia Pacífico.

²¹ La SEGIB hace 4 distinciones: dimensión social, dimensión económica (Infraestructura y sectores productivos) y otras dimensiones (SEGIB, 2008).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Siguiendo esta tendencia, el país “avanzó en la institucionalización de su agenda económica, pero no en materia de CID” como apunta Mora (2010, p. 9). Las instituciones encargadas de la cooperación permanecieron relegadas y supeditadas a los intereses del gobierno en turno.

Ejemplo de lo anterior es la creación del IMEXCI en 1998 como la primera agencia de cooperación. Esta dependencia fue disuelta en 2001 en el periodo de Vicente Fox, cuyo canciller, Jorge Castañeda, prefirió delegar los temas CID a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) dentro de la SRE²².

A pesar de que IMEXCI tenía un futuro prometedor, éste se vio truncado ya que fue creado a través de un decreto presidencial, el cual se puede eliminar o modificar con un cambio en el Reglamento Interior de la Cancillería.

El PPP fue el eje central de la política exterior hacia Centroamérica del gobierno foxista (Garzón, 2010). En principio, todas las actividades del PPP se atendían desde la oficina presidencial, y después pasaron a la Cancillería, primero a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas, luego por la Subsecretaría para América Latina y el Caribe.

En 2004, fue creada una Dirección General encargada de atender lo relacionado al PPP, y por su parte, la DGCTC gestionaba todos los proyectos de cooperación bilaterales con los países del Istmo; ésta última dentro de la recién creada Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI). En este periodo es notoria, al menos en el ámbito institucional, la separación en una política de CID para la región y otra para proyectos bilaterales.

Las acciones y competencias de la DGCTC se fueron incrementando y volviéndose más complejas a mediados de la década pasada, y para ello requería recursos humanos especializados en las diversas áreas de cooperación. Pese a que se carecía de instituciones enfocadas en la CID, México comenzó a ser percibido por los donantes tradicionales como un socio confiable para realizar proyectos de Cooperación Triangular (CT), pues incrementaba sus capacidades financieras y técnicas para este tipo de alianzas²³.

A partir de 2007 desde el Senado, la ex canciller Rosario Green impulsó la LCID, que contemplaba reinstalar la agencia de cooperación, pero esta vez con el suficiente sustento jurídico para que su continuidad no dependiera de intereses políticos (Sánchez, 2009).

Como apunta Mora (2010), hasta este momento la CID había demostrado una pobre coordinación entre la SRE y las diferentes dependencias e instituciones del gobierno federal y otros actores involucrados. Esta situación era evidente en las intervenciones de ayuda humanitaria que el gobierno mexicano realizaba cada vez con más frecuencia y magnitud.

2010 fue un año representativo en la acción humanitaria de México, ya que se contribuyó con recursos humanos, técnicos y financieros en distintos países afectados por desastres naturales, como la erupción del volcán Pacaya en Guatemala y el terremoto que azotó Chile ese año.

La participación humanitaria de mayor envergadura fue la desplegada después del terremoto que afectó a Haití en enero 2010. La cual se caracterizó por el envío sin precedentes de ayuda por parte del gobierno, sector privado y sociedad civil hacia Puerto Príncipe. Este tipo de intervenciones y el aumento del flujo de CID hacia Centroamérica y otros países

²² Como apunta Prado (2010), la importancia de IMEXCI radica en que en este periodo se definieron conceptos nodales como el de CID, con lo que se reconoció la importancia de este recurso de política exterior en pro del desarrollo nacional (p.30).

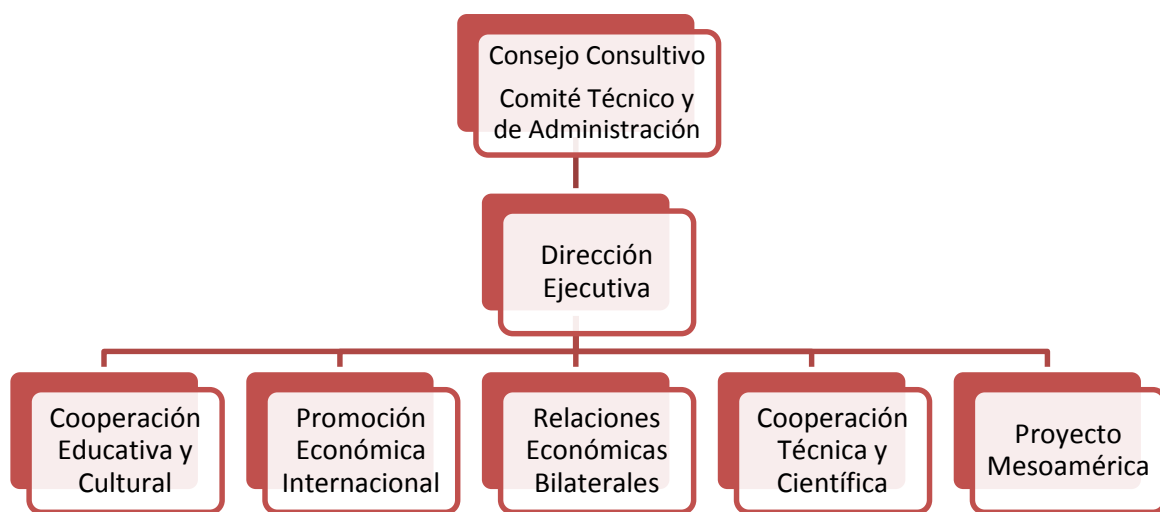
²³ Los principales socios donantes a Alemania, España, Francia y Japón. La CT en 2008 era mínima, representó sólo el 2% de la cooperación mexicana (Prado, 2010).

latinoamericanos hacían necesaria una mejor articulación de los actores a través de un marco jurídico.

La LCID fue aprobada en abril 2011, tras un largo proceso legislativo. Esta ley contiene los instrumentos suficientes para que el Ejecutivo dirija y coordine la política de CID. En ella se contempló además de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (AMEXCID), un fondo, un Programa Sectorial, un Registro Nacional y un Sistema de Información.

El objetivo esencial con el que se instituyó AMEXCID fue el de promover el desarrollo humano sustentable a través de las acciones de cooperación desplegadas por el gobierno mexicano. Se creó como un órgano desconcentrado dentro de la SRE, y su estructura se muestra en la siguiente Figura.

Figura 8. Organigrama de AMEXCID



*El tercer nivel son Direcciones Generales de AMEXCID, por cuestiones de espacio sólo se muestra el área temática.

Fuente: LCID (2011).

En la nueva agencia se integró a las Direcciones Generales que formaron parte de la URECI, entre ellas la más emblemática es la DGCTC, pero se debe destacar que para Centroamérica hay una dirección específica que se encarga del PM, así como de la cooperación bilateral pactada en Tuxtla, a través de los Programas Mesoamericanos.

AMEXCID está conformada por tres grandes órganos de gobierno: la Dirección Ejecutiva, destinada al manejo de la agencia; el Consejo Consultivo, a la formulación del Programa de cooperación; y el Comité Técnico, a la administración del Fondo de CID.

Durante la última década las instituciones encargadas de ejecutar acciones de CID han sido modificadas, dependiendo de los intereses del gobierno federal. Aunque en el discurso la cooperación cobró mayor relevancia, era necesario aprobar la LCID para que existiera un marco legal e institucional capaz de adaptarse al contexto actual de México y sus relaciones con el exterior.

En el siguiente capítulo, a través de un ejercicio de evaluación, se profundizará en los cambios legales e institucionales que han implementado los gobiernos mexicanos.

4. Ejercicio de evaluación de la política mexicana de CID hacia Centroamérica 2001-2011

Para cerrar este trabajo, en el siguiente capítulo se realizará un ejercicio de evaluación de la política de CID hacia Centroamérica, con el objetivo de valorar este instrumento de política exterior en la última década y emitir conclusiones y recomendaciones encaminadas a mejorar la CID mexicana, aprovechando los cambios institucionales que se han realizado.

Este ejercicio toma como base la Evaluación de la Política Española de Cooperación hacia México realizada por Dirección General de Planeación y Evaluación de la Agencia Española de Cooperación para el periodo 2002-2006 (AECID, 2008). Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y tiempo, y siguiendo el objetivo de este ensayo se tomarán en cuenta los siguientes ejes:

Eje 1. Política de cooperación: con base en los criterios de la Declaración de París y los ODM.

Eje 2. Análisis de la trayectoria institucional: tomando en cuenta criterios para el análisis organizacional y su funcionamiento.

Con estos ejes se analizará únicamente la parte del diseño de la política y su evolución institucional en el periodo 2001-2011. Sin duda queda pendiente el análisis de los resultados de la política a través de la evaluación de programas o proyectos.

Es conveniente puntualizar que este ejercicio debe considerarse como una aproximación a una evaluación, ya que se cuenta únicamente con información pública sobre CID disponible a través de internet. Esta evaluación no tiene una línea de base, sino que se valora lo acontecido con la política de cooperación en el periodo definido.

El Eje 1 analiza la política regional y bilateral hacia Centroamérica; para el primer ámbito se emplean los documentos emitidos de las Cumbres Tuxtla y las Actas constitutivas del PPP y PM, en las que se plasma la política mexicana de CID hacia la región. El Eje 2 se enfoca en las instituciones mexicanas creadas para atender los temas de CID.

A continuación se presenta en breve la metodología empleada en este ejercicio, que como apoyo cuenta con la Matriz de evaluación la cual se puede ver en el Anexo.

4.1 Análisis de la política

Los criterios y las preguntas de este eje se elaboraron tomando en cuenta el ámbito regional y bilateral de la CID. En el primer ámbito se analiza lo acontecido en el Mecanismo de Tuxtla, y dentro de éste el surgimiento del PPP y el PM, en estos mecanismos se plasma la política regional hacia Centroamérica de México. En el segundo ámbito se analizan las acciones realizadas con cada país.

Metodología:

- En principio se seleccionó el motivo de la evaluación, el para qué se quería evaluar. Dentro de este ensayo se desea conocer cómo ha evolucionado la política de cooperación hacia Centroamérica durante 2001 – 2011; identificar fortalezas, debilidades y emitir recomendaciones. Esta evaluación es individual, y realizada ex post. El método de investigación es el no experimental.
- Después se definió qué va a ser evaluado: por lo que se decidió emplear dos ejes de evaluación: 1. Política de cooperación. 2. Análisis de la trayectoria institucional.
- Una vez definidos los ejes se realizó la selección de criterios, los cuales guiaron la evaluación y la dotaron de estructura. Tomando en cuenta la información disponible, se establecieron nueve criterios en total, seis para el Eje 1, tres para el Eje 2 (Ver Anexo Matriz de evaluación),
- Al establecer los criterios se concretaron las necesidades informativas a las que se quería dar respuesta, a través de las preguntas de investigación. En total se formularon veinte preguntas, dos por cada criterio, a excepción del de eficiencia organizativa, que tiene cuatro.
- Después de las preguntas se definieron los indicadores que responderán a estas cuestiones. Con base en la información disponible, cada una de las veinte preguntas tiene un indicador y su respectiva calificación.
- Una vez hecho el esquema de evaluación con criterios, preguntas e indicadores se definieron las técnicas de recolección de la información. En este caso se emplearon: análisis documental, investigación bibliográfica y comparación de documentos. Como se menciona anteriormente ésta fue una limitante, ya que se podrían haber empleado más técnicas cuantitativas o cualitativas para elevar la calidad de la evaluación.
- Una vez recolectada la información se procedió a calificar cada uno de los criterios, con base en el cumplimiento de los indicadores. La calificación se incluye al final del ejercicio.
- Este ejercicio de valoración de la política exterior mexicana sirvió para elaborar las conclusiones finales y plantear algunas recomendaciones teniendo en cuenta los alcances de este trabajo.

Nota: En cada uno de los ejes se presentan los resultados de la evaluación, en algunos de ellos se hace referencia al indicador o criterio al que corresponde pero no en todos. Los resultados de la evaluación se presentan al final.

El primer criterio analizado es el **alineamiento** que presentan las iniciativas y prioridades regionales con las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos. Al contrastar las Iniciativas del PPP y las prioridades del PM con los Documentos Nacionales de Desarrollo vigentes de los países centroamericanos encontramos que con el primer documento las coincidencias están por debajo de la mitad de las Iniciativas del PPP, 3.8 coincidencias de un total de ocho iniciativas. En cuanto al PM la diferencia es poco significativa, ya que el promedio es de 4.3, también sobre 8 prioridades (Ver Figura 9).

Las Iniciativas y prioridades regionales con el Documento nacional que más se alínean es con el Plan de Gobierno de Honduras 2010-2014 con 7 y 8 coincidencias, respectivamente; mientras

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana

que con el que menos se alínean es con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 de Costa Rica, seguido por el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador.

Lo anterior indica que la coincidencia entre las prioridades temáticas del PPP y del PM está cercana al 50% contrastadas con las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos, por lo que no se cumple con este indicador que precisa alcanzar un 70% de las coincidencias.

Figura 9. Documentos Nacionales de Desarrollo revisados

Belice: Medium Term Development Strategy 2010-2013
Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014
El Salvador: Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
Guatemala: Estrategia de Reducción de la Pobreza 2006
Honduras: Plan de Gobierno 2010-2014
Nicaragua: Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016
Panamá: Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014

Un aspecto a destacar en la Tabla 5 es que las áreas prioritarias de actuación no cambiaron de un proyecto regional a otro, aún con la transición que se realizó del PPP al PM, únicamente cambió la denominación de Iniciativas a prioridades.

Tabla 5. Coincidencias entre las Iniciativas del PPP y PM y las prioridades de desarrollo de los países centroamericanos, 2001- 2011

	Iniciativas dentro del PPP	Prioridades dentro del PM	Proyecto Mesoamérica										total PPP	total PM				
			Beli ce	Costa Rica	El Salva dor	Guate mala	Hond uras	Nicar agua	Pana má									
P P P	Desarrollo humano	Salud	*	*			*	*		*	*	*	*	*	*	4	6	
	Desarrollo sustentable	medio ambiente	*	*		*		*	*	*	*	*	*	*	*	4	6	
	Turismo	vivienda	*					*	*	*	*	*	*	*	*	4	4	
	Transporte	transporte					*	*	*	*			*	*		3	3	
	Integración de los servicios de Telecomunicaciones	telecomunicacione s	*	*				*	*	*	*	*	*	*		4	4	
	Energética	energía			*	*			*	*	*	*	*	*	*	4	4	
	Facilitación comercial	facilitación comercial	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*		4	4	
	Prevención y mitigación de desastres naturales	gestión de riesgos naturales	*	*		*	*		*	*						3	3	
Coincidencias por país			6	5	1	2	3	3	3	5	7	8	6	6	4	5	30	34

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana

Número de Iniciativas o prioridades	8	8
Promedio	3,8	4,3

*Estos datos se obtuvieron al contrastar las ocho Iniciativas del PPP y ocho prioridades del PM con los objetivos, metas, estrategias, etc. de cada Documento Nacional, si los primeros estaban dentro de los segundos se encontró una coincidencia. Se obtiene un total de coincidencias por país (vertical), un total por Iniciativa y otro por Prioridad (horizontal), de este último se toman los porcentajes.

*Se debe destacar que los Documentos Nacionales de Desarrollo son los actuales y muchos de ellos fueron diseñados ya en el periodo del PM y no del PPP. *Fuente:* Elaboración propia con base en Documentos Nacionales de Desarrollo.

El no alineamiento de la cooperación mexicana con las prioridades de desarrollo de Centroamérica también se puede constatar tomando en cuenta las doce prioridades temáticas de la cooperación mexicana que se establecen en la LCID, tan sólo seis de éstas coinciden en más de un 70% con las prioridades incluidas en los planes o estrategias de desarrollo de los países centroamericanos. Destaca la coincidencia en combate contra la pobreza, medio ambiente y seguridad ciudadana; mientras que el desarrollo humano sustentable y la ciencia y tecnología son las áreas en las que menos coinciden los objetivos analizados.

Tabla 6. Comparación entre las prioridades temáticas de la cooperación mexicana y las prioridades nacionales plasmadas en los documentos de los países centroamericanos, 2001- 2011

Documentos nacionales de desarrollo									
Prioridades nacionales contrastadas	Sectores prioritarios y estrategias	Ejes de desarrollo y metas nacionales	Objetivos y las metas globales	Objetivos intermedios	Objetivos y metas	Políticas y programas estratégicos	Objetivos y prioridades del Plan Estratégico	Total por prioridad	%
Prioridades temáticas de la cooperación mexicana	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá		
Desarrollo humano sustentable	*					*	*	3	43
Combate a la pobreza	*	*	*	*	*	*		6	86
Prevención de desastres	*		*		*	*		4	57
Combate a la desigualdad		*	*	*		*	*	5	71
Combate a la exclusión social		*	*					2	29
Educación y cultura	*			*	*	*	*	5	71
Medio ambiente y cambio climático	*	*		*	*	*	*	6	86

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Ciencia y tecnología	*	*				*		3	43
Seguridad pública	*	*	*		*	*	*	6	86
Salud	*			*	*	*		4	57
Defensa y protección de los Derechos Humanos		*	*		*	*	*	5	71
Transparencia y rendición de cuentas	*	*		*			*	4	57
Total por país	9	8	6	6	7	10	7	53	63

*Las doce prioridades de la cooperación mexicana fueron tomadas de la LCID. En la fila superior a la de los países se especifican qué criterios fueron tomados de los Documentos nacionales.

*Se encontró una coincidencia cuando la prioridad de la cooperación mexicana se enunciaba como objetivo, meta o estrategia dentro de los documentos nacionales evaluados. *Fuente:* Elaboración propia con base en la LCID y los documentos nacionales de desarrollo.

Si se valoran los resultados por país, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 de Nicaragua es el que más coincidencias tiene con la política de cooperación mexicana. Le siguen, Belice con nueve coincidencias y Costa Rica con 8; con menos coincidencias se encuentran las prioridades de El Salvador y Guatemala.

Para evaluar si la cooperación mexicana en su modalidad regional fomenta la **apropiación** y el liderazgo de los países centroamericanos en sus políticas y estrategias de desarrollo se revisaron las Declaraciones Tuxtla aprobadas entre 2001-2011. Las Declaraciones son tomadas como la política regional, en ellas se incluye lo referente al PPP y al PM. En la revisión se constata que en la modalidad regional la apropiación se cumple parcialmente, en seis de nueve Declaraciones se incluye el tema del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos centroamericanos, pero sólo en tres se menciona el respeto a las políticas de desarrollo diseñadas en esos países.

Tabla 7. Revisión de las Declaraciones Tuxtla respecto a la apropiación de los países centroamericanos de sus políticas de desarrollo

Tema	Declaraciones Tuxtla									Se menciona el término en 5 de 9 Declaraciones
	V	VI	VII	VII I	IX	X	X I	X II	XII I	
Fortalecimiento de capacidades	*	*	*		*		*	*	*	Si
Respeto a los procesos de desarrollo de los países					*	*			*	No

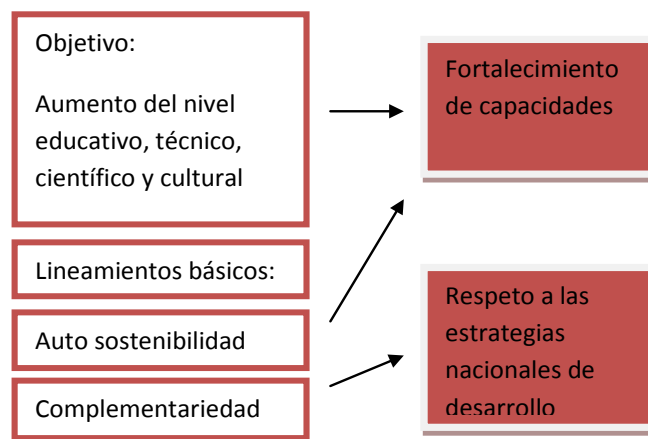
*Se encontró una mención cuando aparece el término y este hace alusión al criterio de apropiación. *Fuente:* Declaraciones Tuxtla (2001-2011).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Desde Tuxtla V hace mención de la inversión en capital humano para mejorar las capacidades técnicas y científicas; pero es hasta Tuxtla VII cuando se reconoce que la cooperación técnico científica es un componente central dentro de la cooperación mesoamericana. En esta Declaración se planteó a SICA elaborar una iniciativa de mejores prácticas para conocer las capacidades de cooperación entre los países miembros.

En Tuxtla XII se puntualizó en el trabajo que ha realizado la Secretaría de Educación de México con el otorgamiento anual de alrededor de 100 becas escolares a estudiantes centroamericanos. En 2009, 115 estudiantes de la región estudiaban en universidades mexicanas.

Figura 10. Criterio de apropiación en la cooperación Mexicana



Fuente: LCID (2011)

En lo referente al respeto a los procesos de desarrollo nacionales, este tema ha estado ligado a la colaboración en materia de seguridad (acciones contra el crimen organizado, migración y asuntos fronterizos), en los cuales se coopera y en los que es fundamental puntualizar en la soberanía nacional. Sin embargo, en lo tocante a temas de desarrollo, las menciones son escasas.

Por su parte, la LCID mexicana sí incluye una lógica de fortalecimiento a las capacidades y el respeto a las políticas de desarrollo de sus contrapartes centroamericanas. En los objetivos de cooperación; la LCID contempla el aumento permanente de las capacidades educativas, técnicas, científicas y culturales; mientras que el respeto a las estrategias nacionales de desarrollo está presente en los lineamientos básicos de CID mexicana: la auto sostenibilidad, enfocada a establecer procesos de desarrollo independientes que puedan mantenerse después con recursos propios, entendiéndose recursos financieros, pero también humanos; la complementariedad, que reconoce a la cooperación como apoyo para el desarrollo y no sustituto; y cofinanciamiento que busca que los proyectos se financien con fondos mixtos.

La LCID también incluye el fortalecimiento de capacidades, en el Art. 24 que enuncia que la política de cooperación consistirá en una serie de acciones de transferencia de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en distintas disciplinas. En el Art. 25 señala que la CID debe privilegiar la formación de recursos humanos, en el rol de receptor y de donante.

La **armonización** es un criterio visible al que la cooperación mexicana hacia la región se compromete a cumplir a través de las Declaraciones Tuxtla, en seis de nueve de ellas se habla de la coordinación con actores en las acciones que realiza con Centroamérica. Los actores son

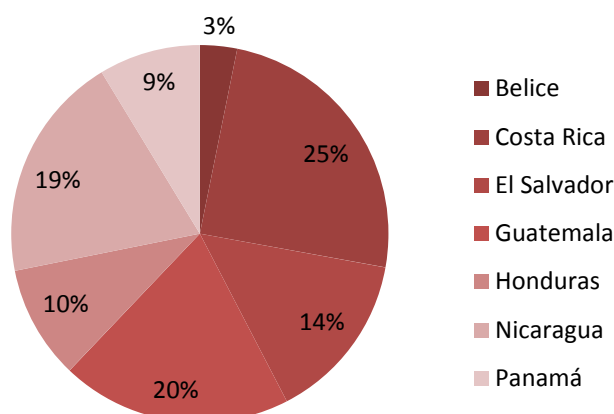
Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

diversos pero pueden dividirse en dos grupos: financieros y técnicos, con los cuales se prevén alianzas en pro de buscar nuevas vías de financiación o respaldo técnico en los proyectos ejecutados dentro del PPP en su momento o del PM en la actualidad. En éste se ha impulsado una coordinación con los ministros de Finanzas o Hacienda como se menciona en Tuxtla XI.

En la modalidad bilateral, la LCID Art. 29 mandata elaborar un banco de información a nivel nacional para identificar la duplicidad de esfuerzos, así como iniciativas contradictorias de cooperación que realicen las dependencias e instancias de gobiernos. Sin embargo, no se define si el banco de datos incluirá únicamente información sobre las acciones realizadas en México, como receptor de ayuda, o se extenderá para las acciones que se realicen en el exterior.

La armonización en cuanto al número de proyectos no es evidente. La Gráfica 9 muestra como la cooperación mexicana efectúa 1 de cada 4 proyectos con Costa Rica; le siguen Guatemala, Nicaragua y El Salvador. El que sea Costa Rica el país con el que más proyectos se realizan, parece una réplica del sistema tradicional de CID, en el que se ayuda no precisamente a los países que más lo necesitan.

Gráfica 9. Porcentaje del número total de proyectos realizados por la cooperación mexicana entre 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la CMCCA 2002-2006 e Informes de CSS de la SEGIB 2010-2012.

Más los datos indican que se prioriza en cuanto a número de proyectos con Nicaragua y Guatemala, países que en 2013 obtuvieron el IDH más bajo como se muestra en el Cuadro 1.

En cuanto a la concentración sectorial, ya en el Cuadro 4, en el análisis del PM se comentó que según los datos de la SEGIB la cooperación mexicana se enfoca en la dimensión económica (sectores productivos) con un 29%, más el mayor porcentaje se ubica en Otras dimensiones 38%, en donde se incluyen proyectos de diversos sectores, por lo que se puede decir que hay armonización y no concentración en algún sector en específico.

El criterio de **gestión orientada a resultados de desarrollo** no aparece como tal en ninguna de las Declaraciones Tuxtla, se hace mención en seis de una mejora en la gestión institucional ya sea del PPP o del PM para lograr mejores resultados, sin embargo ninguna a resultados de desarrollo. En la transición entre estos dos mecanismos se intentó incorporar la gestión orientada al desarrollo en los proyectos, se mencionó “dotar de instrumentos de gestión, incorporando una

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

cartera de proyectos, líneas de base e indicadores de avance que faciliten el seguimiento y monitoreo de actividades, además de elaborar un plan de trabajo” (Tuxtla XI).

Entre los lineamientos básicos, objetivos y principios de la CID mexicana tampoco se incluye este término. Solamente entre las atribuciones al Consejo Consultivo de la AMEXCID se propone elaborar evaluaciones anuales sobre los resultados de las acciones de cooperación y ayuda humanitaria orientadas en la toma de decisiones, sin embargo no se profundiza en el tema.

Otros documentos que se analizaron fueron las Actas constitutivas tanto del PPP como del PM, en ellas se encontró que se cumple el indicador de **mutua responsabilidad** en el ámbito regional. En las dos Actas se incluyen puntos en los que se encomienda a la Dirección Ejecutiva, al Grupo Técnico y a la Comisión de Inversiones a comunicar sobre los resultados de sus decisiones, y a la Comisión Ejecutiva se le mandata elaborar un informe anual con los resultados.

Sin embargo, la comunicación de los resultados se dirige principalmente a los gobiernos de los países miembros a través de las cancillerías y a los financiadores de los proyectos, prácticamente se excluye de los mismos a los beneficiarios y a la sociedad civil en general.

En cuanto a la política bilateral, las acciones de la cooperación mexicana hacia los países del Istmo se publicaban en un informe anual realizado por la CMCCA, en el cual se incluía información variada, en algunas ediciones con más detalle, sobre los resultados de la cooperación en número de proyectos, sectores, descripción de las intervenciones ejecutados; lo cual se suspendió en 2006 para ser integrado en los informes de las acciones generales de la DGCTC. Esto fue en detrimento de la información disponible, se dejó de hablar de Centroamérica y se habló de América Latina en su conjunto. Con lo cual hay más información sobre la cooperación mexicana en general, pero menos y sin detalle de las acciones hacia los países de Centroamérica.

Dentro de las Declaraciones de Tuxtla se evidencia que, al menos en intención, se pretende insertar a la región en la discusión de los debates más relevantes a nivel mundial. Sin embargo, y pese a tener al desarrollo como uno de sus ejes de acción, las menciones hacia los ODM son escasas, con lo cual no hay una **prioridad hacia los ODM**. Es sólo en las últimas Declaraciones, ya dentro del PM cuando se reconoce la importancia de conseguir estas metas en 2015.

Por su parte, de los siete objetivos de la cooperación mexicana, estrictamente solo tres coinciden, lo que demuestra que la consecución de los ODM tampoco es una prioridad para la política bilateral (Ver Figura 11).

Figura 11. Objetivos de la cooperación mexicana que coinciden con los ODM



Fuente: Elaboración propia con los objetivos de la LCID

4.2. Análisis de la trayectoria institucional

En este eje se analizaron los cambios institucionales que efectuaron los gobiernos en turno para diseñar y ejecutar su política cooperación hacia la región, entre 2001 y 2011.

Para valorar la **eficiencia organizativa** se comenzó el análisis con la desaparición de la primera agencia IMEXCI (2001), cuyas actividades fueron delegadas a las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, la cual en 2004 pasó a ser Unidad, que pretendía unificar todas las acciones de cooperación, tanto las recibidas como las ejecutadas en otros países.

Esta situación se mantuvo hasta la aprobación de la LCID en 2011 y a la postre la creación de AMEXCID, segundo órgano en su tipo en un periodo de diez años. En esta ocasión, la AMEXCID está respaldada por una ley que asegura su permanencia, independientemente, de los intereses de quien ocupe el gobierno de México.

En cuanto a legislación, además de que se aprobó la LCID, tras un largo proceso de discusión en la Cámara de Diputados; también se cambió la Ley de Presupuestos, en la cual se incluyó una partida especial para las acciones de CID; además se modificó el Reglamento Interior de la SRE, donde se especifica el funcionamiento y operación de AMEXCID (Art. Sexto transitorio de la LCID). Además, están en marcha otras reformas a leyes que tiene que ver directamente con la CID (Mora, 2010).

Entre las atribuciones de AMEXCID se incluye la concertación, coordinación y estímulo de las acciones de cooperación de otras instituciones participantes. La agencia es la encargada de coordinar toda la cooperación mexicana, a través de las distintas dependencias y de otros actores ajenos al estado quienes también intervienen o ejecutan cooperación.

De igual manera, AMEXCID tiene entre sus atribuciones la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con otros países para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo (CT).

En el Art. 30 de la LCID se enuncia el derecho de toda persona a contar con información puntual sobre la CID que se realice en o desde México, se plantea la creación de un sistema de información sobre cooperación SIMEXCID; sin embargo, ninguno de los dos puntos se cumplen, pues la información del SIMEXCID sigue reservada para servidores públicos a casi dos años de la aprobación de la ley.

Durante este periodo de tiempo, la cooperación mexicana ha intentado **fortalecer las capacidades técnicas** que realizan las 27 dependencias e instituciones del gobierno federal, primero que nada conociéndolas. Con la ayuda de cooperación técnica japonesa se logró publicar un Catálogo de capacidades de CID 2012.

Esta publicación fue producto de varios años de la acumulación de experiencias en la materia, en principio con la publicación del Informe Bienal de Cooperación Técnica y Científica 2003-2004, en el que se detectaron proyectos estratégicos realizados con el PNUD. Además, la DGCTC publicó en 2010 un informe sobre las capacidades técnica con las que cuentan las dependencias mexicanas para brindar ayuda humanitaria en casos de emergencia.

En cuanto a los recursos humanos, la LCID no especifica que cualificaciones deben tener los servidores públicos que laboren en AMEXCID; solamente se detalla en el caso del Director Ejecutivo de AMEXCID, el que debe reunir varios requisitos para ocupar el puesto. En el Art. 13 (LCID) se hace hincapié en que el personal de la agencia debe mantener una constante capacitación de las mejores prácticas en la materia, a través del trabajo conjunto con otros actores en CT, CSS y con organismos internacionales.

El Art. 4 fracción VI de esta legislación se plasma la definición de un cooperante como un servidor público que reúne capacidades técnicas e institucionales para participar en actividades de oferta y demanda de CID.

La **eficacia de procedimientos** en esta evaluación se analizó tomando en cuenta las menciones que la LCID hacía del proceso del ciclo del proyecto (identificación, diseño, ejecución y evaluación). A nivel programático, esta atribución la tiene AMEXCID quien es la encargada de supervisar, evaluar, dar seguimiento al Programa Mexicano de Cooperación, el cual por ley debe ser evaluado anualmente, para ser ajustado cada dos años según los avances y limitaciones.

Pero en el Art. 11 se menciona expresamente que es AMEXCID el órgano encargado de identificar opciones de cooperación y elaborar evaluaciones previas con el fin de conocer los posibles resultados e impactos de los proyectos.

El otro punto evaluado dentro de la eficacia procedimental fueron los mecanismos de toma de decisiones dentro de la LCID, éstos son escasos ya que sólo en el Art. 17 se menciona que los acuerdos en el seno del Consejo Consultivo se tomarán por mayoría simple entre las dependencias y secretarías que lo integran, agregando que en caso de empate el presidente del mismo (Canciller) tendrá voto de calidad.

Dentro de las otras áreas de AMEXCID no se comenta otra forma de toma de decisiones en donde se tome en cuenta a otros participantes, como podrían ser la sociedad civil, ONG o sector privado.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
 acción prioritaria de la política exterior mexicana**

Tabla 8. Resultados de la evaluación de la política mexicana de CID

Ejes de evaluación	Criterios	Puntuación	
Política de cooperación	Alineamiento	0	
		0	
	Apropiación	0.25	
		0.5	
	Armonización	0.5	
		0.5	
	Gestión orientada a resultados de desarrollo	0	
		0	
		0.5	
		0.5	
	Mutua responsabilidad	0.5	
		0.5	
	Prioridad en los ODM	0	
		0	
Análisis de la trayectoria	Eficiencia organizativa	0.25	
		0.25	
		0.25	
		0	
	Capacidades técnicas	0.5	
		0	
	Eficiencia de procedimientos	0	
		0	
	Total		4

Fuente: elaboración propia

5. Conclusiones

Con base en el ejercicio de evaluación antes presentado se puede tener una aproximación al análisis la política de cooperación mexicana hacia Centroamérica en el periodo 2001-2011; pero como se menciona líneas arriba, el acceso a más y mejor información aún está restringido a los servidores públicos lo que impide que se puedan realizar estudios más profundos en la materia. Sin embargo, este ejercicio permite cumplir con el objetivo del ensayo.

A pesar de que la política de cooperación obtiene una calificación de 4 sobre 10, ésta presenta aspectos positivos en los que conviene centrarse primero para a la postre pasar a los negativos. Sin duda, es notorio el avance legal e institucional alcanzado por los gobiernos mexicanos para gestionar la CID; el que se haya aprobado la ley y reinstalado la agencia evidencia la importancia

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

que se le está dando a la CID como instrumento de política exterior, en un contexto internacional en el que la economía mexicana está dentro de las veinte más grandes del mundo.

Con el nuevo marco legal se diseñó una estructura institucional suficiente para fortalecer e incrementar las capacidades técnicas de la cooperación mexicana. Además de coordinar a los cada vez más actores mexicanos que participan como oferentes de cooperación, tales como: sector privado, universidades, ONG, gobiernos locales, entre otros.

Lo anterior es evidente en las acciones que se llevan a cabo con Centroamérica, región hacia la que México da prioridad, pues es la única con la que tiene un Mecanismo de Diálogo (Tuxtla), en paralelo con un proyecto de integración (PM). En ambos espacios, se ha trabajado en coordinación con los gobiernos de todos los países miembros, colaborando desde una visión de consenso.

Sin embargo, la participación de México en la región no sigue un curso definido, éste obedece más a las prioridades de quién gobierne, que a las problemáticas de la región. Lo anterior es evidente en los Capítulos 1 y 2 de este ensayo, donde se muestra que los últimos gobiernos mexicanos han intentado acercarse a Centroamérica con instrumentos novedosos, pero ninguno de éstos reporta resultados considerables, ni para la política exterior, ni para el desarrollo social; por lo que a dichos instrumentos no se les ha dado continuidad.

Desde que se creó el Mecanismo de Tuxtla, la política hacia la región se mantiene indefinida entre lo bilateral o lo regional, o entre temas de seguridad, infraestructura y desarrollo; lo que se traduce en un desconocimiento de los intereses de política exterior hacia la región que se pierde entre instrumentos novedosos y retórica.

Ejemplo de lo anterior es el PPP, que aunque reporta éxitos, no logró mantenerse en el tiempo como un mecanismo de integración regional, dentro del que se pudiera avanzar en una agenda regional de desarrollo. Con el PM prácticamente se siguió la misma línea de su antecesor, aunque en el discurso se hablaba de un nuevo modelo de integración más orientado al desarrollo. El que ambos proyectos centren sus objetivos en temas de infraestructura, parece interesar únicamente al sector privado y relegar el tema del desarrollo en la agenda.

A pesar las críticas a la política mexicana de CID hacia Centroamérica, ésta se ha robustecido a través de los años y más durante la última década a través del diálogo cada vez más fluido con los gobiernos centroamericanos y con la región a través de Tuxtla, lo que se convierte en un valioso insumo para potenciar el papel de México como donante regional e internacional y colocar a la CID como un instrumento ineludible para intentar mejorar las condiciones de vida de la población en la región.

A continuación se presentan algunas recomendaciones puntuales dirigidas a la política de CID de México con Centroamérica:

- Fortalecer la agenda regional con temas de desarrollo, que este tema sea prioritario dentro de Tuxtla y que dentro de este mecanismo se proponga avanzar en los ODM.
- Establecer metas de desarrollo regionales dentro del consenso de Tuxtla, para que se cuenten con objetivos definidos en las acciones de CID regional y bilateralmente.
- Identificar las capacidades técnicas de los países centroamericanos, para que la CID sea percibida como una herramienta de política exterior al alcance de todos los países y más en esta región que presenta niveles similares de desarrollo.
- Diseñar una política de Estado hacia Centroamérica, en la que se definan intereses de política exterior en donde la CID sea el instrumento por el que México comparta sus experiencias de desarrollo y a la vez se nutra de las capacidades de sus vecinos.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

- Comunicar las acciones y resultados de CID, ya que la mayoría de la población desconoce este instrumento y la información que hay en la materia es escasa o se encuentra reservada. Con la comunicación, además de avanzar en la transparencia y rendición de cuentas, se promueve la inserción de México en Centroamérica y el mundo como un actor global y copartícipe de acciones internacionales en pro del desarrollo.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana

Anexo

Matriz de evaluación:

Ejes de evaluación	Criterios	Preguntas	Indicadores	Fuentes
Política de cooperación	Alineamiento	¿Los Iniciativas y Líneas de actuación regional coinciden con las prioridades de desarrollo de los países de Centroamérica?	70% de coincidencias al contrastar las Iniciativas del PPP y los ejes prioritarios del PM con los Documentos Nacionales de Desarrollo más recientes de los países centroamericanos. Lo anterior dentro del periodo 2001 – 2011 (0.5 puntos)	Ocho Iniciativas del PPP, ocho prioridades del PM y Documentos nacionales de desarrollo de los siete países de Centroamérica
		¿Las áreas prioritarias de la cooperación mexicana responden a las prioridades de los Documentos Nacionales de Desarrollo de los países centroamericanos?	70% de coincidencias de las áreas prioritarias en los Documentos Nacionales, dentro del periodo 2001 – 2011 (0.5 puntos)	Principios de LCID y Documentos Nacionales de Desarrollo
	Apropiación	¿En los documentos regionales del PPP y PM se menciona el fortalecimiento de capacidades y el respeto a los procesos de desarrollo de Centroamérica?	5 de 9 Declaraciones de Tuxtla entre 2001 y 2011 incluyen el fortalecimiento de capacidades (0.25 puntos). Al menos 5 de 9 Declaraciones incluyen el respeto a los procesos de desarrollo (0.25 puntos)	Declaraciones de Tuxtla de 2001 a 2011
		¿Los objetivos y principios de la LCID incluyen el fortalecimiento de capacidades y el respeto a los procesos de desarrollo a los países de Centroamérica?	Si se hace mención del fortalecimiento de capacidades en la LCID o coincide con al menos un objetivo, principio o lineamiento básico (0.25 puntos), de igual forma si se menciona el respeto a los procesos de desarrollo (0.25 puntos).	LCID
	Armonización	¿Existen mecanismos de coordinación con otros actores de cooperación para Centroamérica?	5 de las 9 Declaraciones de Tuxtla mencionan Acuerdos formales, declaraciones conjuntas o expresiones de interés para el trabajo coordinado en materia de cooperación con Centroamérica entre 2001 y 2011 (0.5 puntos).	Declaraciones de Tuxtla
		¿Cómo está la división geográfica y sectorial de la cooperación mexicana en Centroamérica?	Si 60% del número total de proyectos analizados no se encuentra en un solo país habrá armonización en las actividades de cooperación mexicana hacia Centroamérica entre 2001 y 2011, hay concentración con 40% de los proyectos en un solo país (0.25 puntos). Lo mismo se aplica con	Informes de la CMCCA 2005, 2006 y 2007 y SEGIB CSS 2010, 2011, 2012

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

			los sectores (0.25 puntos).	
	Gestión orientada a resultados de desarrollo	¿Se contempla el término gestión por resultados de desarrollo dentro de los documentos de CID en la región?	Al menos 5 de las 9 Declaraciones de Tuxtla entre 2001 y 2011 mencionan el término gestión orientada a resultados de desarrollo.	Declaraciones Tuxtla 2001 – 2011
		¿Los objetivos y criterios de la LCID contemplan la gestión orientada a resultados de desarrollo en su actuación hacia Centroamérica?	Se hace mención del término gestión orientada a resultados de desarrollo en algún punto de la LCID (objetivos, principios o lineamientos básicos).	LCID
	Mutua responsabilidad	¿A nivel regional se contemplan mecanismos para proveer información a los distintos actores implicados sobre los resultados obtenidos?	Dos menciones de la provisión de información sobre los resultados de cooperación dirigida a algunos de los cinco actores implicados: países miembros, contribuyentes, organismos internacionales, sociedad civil, o beneficiarios (0.50 puntos).	Actas Constitutivas del PPP - PM
		¿El gobierno mexicano comunica los resultados de la cooperación mexicana hacia Centroamérica?	Número de informes sobre resultados de la cooperación. Un informe de CID por año entre 2001 - 2011 (0.5 puntos)	Informes de CID mexicana
	Prioridad en los ODM	¿La CID regional tiene en cuenta la consecución de los ODM?	5 de las 9 Declaraciones Tuxtla tiene en cuenta la consecución de los ODM entre 2001 y 2011 (0.5 puntos).	Declaraciones de Tuxtla
¿La LCID tiene en cuenta los ODM?		4 de los 7 objetivos de la cooperación mexicana coinciden con los ODM (0.5 puntos)	Objetivos de la cooperación mexicana	
Análisis de la trayectoria	Eficiencia organizativa	¿El gobierno mexicano ha realizado cambios institucionales para favorecer las acciones de cooperación al desarrollo?	Se cuenta con al menos una institución encargada de los temas de CID en México (0.25 puntos)	Revisión Documental de Informes anuales de la DGCTC
		¿Se han efectuado cambios en la legislación en materia de CID en el periodo evaluado?	Se han realizado al menos dos cambios en la legislación mexicana para favorecer las acciones de CID (0.25 puntos)	Revisión documental de Informes anuales de la DGCTC
		¿Las instituciones de cooperación coordinan sus acciones de cooperación con las de otros actores nacionales?	Que se mencionen formas de coordinación con 3 de los 5 actores (sector privado, gobiernos locales, universidades, ONG, sociedad civil) (0.25 puntos)	Revisión de la LCID y de la página electrónica AMEXCID
		¿La LCID contempla la promoción y comunicación de los proyectos de CID?	Se mencionan acciones de promoción y comunicación de acciones de CID dirigidos hacia al menos 3 de los 5 actores mencionados (sector privado, gobiernos locales, universidades, ONG, sociedad civil) (0.25 puntos)	Revisión de la LCID

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

	Capacidades técnicas	¿LA AMEXCID conoce las capacidades con las que cuentan las instituciones para ofrecer cooperación?	Se han publicado al menos dos documentos de capacidades de la cooperación mexicana (0.50 puntos)	Informes de CID y página electrónica
		¿La AMEXCID le da prioridad a contratar a personal con experiencia en CID?	Definición de criterios para ocupar al menos dos puestos dentro de AMEXCID desde que inició funciones (0.50 puntos)	LCID y del Reglamento Interno de la SER
	Eficiencia de procedimientos	¿La institucionalidad de la CID mexicana incluye la identificación diseño, ejecución y evaluación de proyectos?	Se habla en al menos 2 artículos de la LCID sobre el ciclo del proyecto (identificación, diseño, ejecución y evaluación) (0.50 puntos)	Revisión de la LCID
		¿La legislación específica la forma de tomar decisiones dentro de AMEXCID?	Menciones de al menos dos mecanismos de toma de decisiones en la LCID (0.5 puntos)	Revisión de la LCID

6. Bibliografía

- ACUÑA H. y VERGARA, M., A. (2009). Cooperación Sur Sur para el fortalecimiento de capacidades. En Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 393-411. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- AECID (2008). Evaluación de la cooperación española con México. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.oecd.org/derec/spain/46781531.pdf>
- ALCÁZAR, A. M. (2009). Notas sobre la institucionalidad de la cooperación internacional en México. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 115-124. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- ALCÁZAR, A., M. y MORA, L. (2000). El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 61, pp. 268-283.
- ALTMAN, J. (2007). Cuadernos integración en América Latina: Dossier: Plan Puebla Panamá. 2 de marzo 2013, disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03109.pdf>
- AMEXCID (2013). ¿Qué es la Cooperación Internacional para el Desarrollo? 05 de enero 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>
- AMEXCID (2012). Catálogo de capacidades mexicanas para la cooperación internacional para el desarrollo 2012. 05 de enero 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/images/pdf/Presentacion-Catalogo-de-Capacidades.pdf>
- AYALA, M. C. y PÉREZ, P. J. (2009). Balance de México en el proceso de institucionalización de la CID. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 161-186. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

- BERRUGA, F. E. (2000). La política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 61, pp. 248-267.
- BUCHENAU, J. (1996). *In the shadow of the Giant. The making of Mexico's Central American Policy, 1876 – 1930*. The University of Alabama Press, Alabama 1996.
- CASTILLO, M. A., TOUSSAINT, M. y VÁZQUEZ, O. M. (2010). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821 – 2010 Centroamérica*. SRE, México 2010.
- CMCCA (1995 – 2006). Informe Anual de Cooperación con Centroamérica. 15 de febrero 2013, disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/informes>
- DECLARACIONES TUXTLA V - XIII (2001 – 2011). Informes Anuales del Mecanismo del Diálogo y Concertación de Tuxtla. 10 de abril 2013, disponible en: <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=98098>
- DGCTC (2007 – 2011). Informe Anual de Cooperación Internacional. 20 de febrero 2013, disponible en: <http://www.amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/informes>
- GRANGUILLOME, M. R. (2010). El terremoto en Haití: la cooperación internacional de México en casos de crisis (Entrevista). *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 90, pp. 145- 156.
- LANDA, F. L. y SALGADO, L., C. (2004). El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos? *Revista Mexicana de Política Exterior* n.72, pp. 125-150.
- LEMARESQUIER, T. (2009). El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción de los PRM. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 29-52. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- MARTÍ, A. B. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 83, pp. 9-39.
- MORA, S. L. (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 89, pp. 9-55.
- OCDE (2010). Lista de receptores del CAD. 03 de marzo 2013 disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>
- PADRO, L. J. (2010). La cooperación sur – sur de México. Ayllón, B. y Surasky, J. (2010). *La cooperación sur sur en Latinoamérica*. pp. 125-146. Catarata, Madrid 2010.
- PELLICER, O. (2006). *México y el mundo: cambios y continuidades*. Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México 2006.
- PÉREZ, B. A. y SIERRA, I. (2001). El Plan Puebla Panamá: una plataforma de desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 64, pp. 73- 99.
- PNUD (2013). Informe de Desarrollo Humano 2013. El Ascenso desde el sur: progreso humano en un mundo diverso. 2 de abril 2013, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/centrodeprensa/kitsdeprensainformessobredesarrollohumano/informe2013/>
- PROMÉXICO (2013). México y sus TLC's. 25 marzo 2013, disponible en: <http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6
**Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011:
acción prioritaria de la política exterior mexicana**

- ROMERO, K. J. (2009). Hacia un modelo de cooperación sur sur y desarrollo de capacidades en América Latina. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 412-437. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- ROMERO, M. (2012). Mexico: Linking Mesoamerica. Chaturvedi, S., Fues, T., Sidiropoulos, E. (2012). *Development cooperation and Emerging Powers New partners or Old partners.* pp. 190-215. Zed Books, Londres 2012.
- SÁNCHEZ, G. G. (2009). La iniciativa de ley de cooperación internacional para el desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?. Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 136-160. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.
- SANIN, B. M. y SJARD, S. N. (2009). La cooperación sur sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe. 5 de marzo 2013, disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/585/la-cooperacion-sur-sur-a-partir-de-accra-america-latina-y-el-caribe>
- SCHIAVON, J. y VELÁZQUEZ, R (2010). Cooperación Internacional Descentralizada. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación.* Pp.107-122, n.28. UCM.
- SEGIB (2007 – 2012). Informe de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. 10 de marzo 2013, disponible en: <http://segib.org/es/node/112>
- SRE (2011). Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo. 23 de marzo 2013, disponible en: <http://amexcid.mx/index.php/es/documentos-de-interes/ley-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-lcid>
- SRE (2010). 2010, el año de la ayuda humanitaria de la política mexicana de cooperación. 10 de marzo 2013, disponible en: <http://amexcid.mx/images/stories/dgctc/pdf/2010-ayudahumanitaria-dgctc.pdf>
- SRE (2006a). Programa Sectorial 2007-2012. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/prosec/>
- SRE (2006b). Libro blanco del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica. 15 de marzo 2013, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/8lbn.pdf>
- SRE (1996). La Cooperación mexicana con Centroamérica 1996. 2 de marzo 2013, disponible en: http://amexcid.gob.mx/images/stories/dgctc/pdf/cmca_inventario1996.pdf
- SRE (1995). La Cooperación mexicana con Centroamérica 1991 – 1995. 2 de marzo 2013, disponible en: http://amexcid.gob.mx/images/stories/dgctc/pdf/cmca_inventario1995.pdf
- VERGARA, M. A. (2009). Hacia una agencia mexicana de cooperación internacional: ¿recuperando el sitio? Ayala, M. C. y Pérez, P. J. (Coords.) (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?* pp. 125-135. Instituto Mora, FLACSO, CIDEAL, México 2009.



Cátedra de **Cooperación Internacional y con Iberoamérica**



Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 6

Mayo 2014

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander (España)

Tel. (+34) 942 20 22 47