

Cooperación Sur-Sur

Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Contenidos

Resumen	3
Presentación	4
I. Tipos de Cooperación	5
II. Cuentas Satélite	6
III. Agregados de la Cooperación Sur-Sur	7

Resumen

Este documento tiene como objetivo principal presentar una propuesta para la medición de la Cooperación Sur-Sur en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). El mismo considera diferentes tipos de Cooperación y las formas más usuales de su medición, contiene una definición amplia de Cuentas Satélite, que será el instrumento propuesto por parte de CEPAL. Esta vía de medición supone, en un primer momento, identificar los agregados del SCN, de la Balanza de Pagos y de las Cuentas del Resto del Mundo que reflejan actividades de Cooperación Sur-Sur. En un segundo momento, las Cuentas Satélite permitirían analizar y desglosar de forma cualitativa y cuantitativa la información estadística relevante que está dentro del SCN y la que no recoge el SCN, en términos de flujos de bienes, servicios y transferencias de los países de la región.

Presentación

A lo largo de estos últimos años, las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países iberoamericanos, acompañadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), entre otros, han trabajado conjuntamente movidos por la consecución de un mismo objetivo común: el de intentar conocer cada vez más y de mejor manera la Cooperación Sur-Sur de nuestra región. Conforme a este reto, el trabajo se ha orientado en una doble dirección: mejorar la cantidad y la calidad de la información que hace referencia a la Cooperación Sur-Sur; e intentar a su vez avanzar en la aplicación de técnicas para un mejor y más completo tratamiento de los datos.

Con ese propósito, CEPAL, en este documento, presenta una propuesta de medición debido a que un importante desafío en la medición de la Cooperación Sur-Sur desde un punto de vista estadístico reside en la generación y utilización de indicadores de calidad (relevantes, accesibles y comparables regionalmente) cualitativos y cuantitativos. Si bien existen estudios analíticos y empíricos sobre esta temática, en la actualidad no se encuentran formas exhaustivas e integradas de medición de la Cooperación Sur-Sur.

I. Tipos de Cooperación

La definición de Cooperación Internacional tradicionalmente se asocia a la noción de Ayuda al Desarrollo, que puede ser explicada como la actividad basada en transferir o intercambiar recursos y asistencia técnica de un estado a otro. Aunque en la actualidad este término es más amplio, pues en él la ayuda y solidaridad se conjugan con intereses políticos y económicos. Es posible entenderlo también como una serie de acciones mediante las cuales se busca combinar políticas o sumar esfuerzos, con el propósito de lograr alcanzar objetivos comunes a nivel internacional. Por esta razón, la Cooperación se trata de un proceso de ida y vuelta en el que cada una de las partes involucradas, es decir, donantes y receptores deciden cooperar para solucionar un problema en particular y, de ese modo, satisfacer los objetivos que se han planteado cada uno de ellos.

En líneas generales, es posible sostener que existe un primer tipo de Cooperación, en el que los recursos son canalizados mediante los gobiernos nacionales. Esta categoría general engloba diferentes modalidades de Cooperación, entre las que se incluyen:

Atendiendo a las características de los fondos y al tipo de financiamiento de la ayuda recibida: la Cooperación no reembolsable y la Cooperación reembolsable. Según el origen de los fondos: la Ayuda pública (oficial) y la Ayuda privada. Según los actores que canalizan los fondos: Ayuda bilateral, Ayuda multilateral, Cooperación descentralizada, Cooperación no gubernamental, Cooperación empresarial, Cooperación Norte-Sur o vertical, Cooperación horizontal, Cooperación triangular, Cooperación Sur-Sur, y Cooperación regional. Según la existencia o no de limitaciones en la aplicación de los fondos: Ayuda ligada y Ayuda no ligada.

En efecto, hay muchas formas de Cooperación, y esta produce beneficios mutuos y es un buen instrumento para colaborar con la búsqueda de soluciones en más de un país. Se centra en problemas concretos, el desarrollo, asuntos como los derechos humanos, ambiente sostenible, defensa de los sistemas democráticos, crecimiento económico y social, entre otros, dando lugar a la solidaridad, dependencia recíproca y armado de una red de bien común en el plano internacional.

Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es la medición de la práctica de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina y El Caribe y esta está asociada a un conjunto de principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y

respeto de la soberanía. Por tanto, su evaluación no deberá centrarse únicamente en los resultados cuantitativos sino también en los procesos y en los impactos de esas actividades. Además de aspectos como el monto, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad, se requiere incorporar otros criterios cualitativos de evaluación, como horizontalidad, equidad, reciprocidad y responsabilidad compartida.

Hasta ahora la CSS se mide a través de la gestión de la Cooperación Horizontal, y la Cooperación Triangular, como las más empleadas, pero hay otras maneras de medir la participación como los índices compuestos y análisis de clusters. Por ello, CEPAL, en su interés de facilitar y estandarizar el proceso, propone una vía de medición a través de las Cuentas Satélite en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

II. Cuentas Satélite

Las Cuentas Satélite permiten ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés socio-económico de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central. Además, utilizan conceptos complementarios o alternativos, para introducir dimensiones adicionales de la realidad socioeconómica. También permiten la elaboración de agregados e indicadores nuevos, adecuados a las necesidades analíticas y de toma de decisiones, a través del análisis socio-demográfico y socioeconómico con mediciones expresadas en valores monetarios.

Existen dos tipos de cuentas satélite. El primer tipo, en ocasiones denominada satélite internas, supone un reordenamiento de las clasificaciones centrales y la posibilidad de introducir elementos complementarios. Esas cuentas satélite cubren, por lo general, cuentas específicas y vinculadas con campos determinados como la educación, el turismo y los gastos de protección del medio ambiente. Pueden considerarse como una extensión de las cuentas de un sector clave, y pueden introducir algunas diferencias con respecto del sistema central, por ejemplo, otro tratamiento en el caso de las actividades auxiliares, pero no modifican los conceptos originales del SCN de manera fundamental (incluye el conjunto completo de normas y convenciones de contabilidad del SCN).

La razón principal para la compilación de este tipo de cuentas satélite radica en que agrupar todos los detalles de todos los sectores de interés como parte del sistema normalizado sencillamente lo sobrecargaría y posiblemente distraería la atención de las

principales características de las cuentas en su conjunto. Muchos de los elementos que se muestran en una cuenta satélite son invisibles en el marco central. Esos elementos o bien se han estimado explícitamente al elaborar las cuentas centrales o figuran únicamente como componentes implícitos de transacciones calculadas globalmente.

El segundo tipo de cuentas satélite, denominada cuentas satélite externas, fundamentalmente se basa en conceptos alternativos a los del SCN, modalidades en las que los conceptos básicos pudieran modificarse (puede añadir datos de carácter no económico o incorporar algunas variantes de las convenciones de la contabilidad, o ambos). Esto implica por ejemplo una frontera de producción diferente, una concepción ampliada del consumo o de la formación de capital, una ampliación del ámbito de la frontera de los activos, entre otros elementos. En esa perspectiva, es posible utilizar simultáneamente una serie de conceptos alternativos.

Este segundo tipo de análisis, así como el primero, puede implicar variaciones en las clasificaciones, aunque el aspecto principal del segundo tipo de análisis radica en la incorporación de conceptos alternativos. El uso de conceptos alternativos puede dar lugar a agregados complementarios parciales cuyo propósito es complementar el marco central del sistema de cuentas. Este último es el que proponemos.

En el marco del SCN, las Cuentas Satélite han sido un apoyo esencial para la medición de sectores clave y problemáticos como el informal (Perú), el ilegal (Colombia), el turismo (Ecuador) y las actividades de producción no remuneradas de los hogares (México).

III. Agregados de la Cooperación Sur-Sur

Esta vía de medición propuesta por parte de CEPAL supone, en un primer momento, identificar los agregados del SCN, de la Balanza de Pagos y de las Cuentas del Resto del Mundo que reflejan actividades de Cooperación Sur-Sur. En un segundo momento, las Cuentas Satélite permitirían analizar y desglosar de forma cualitativa y cuantitativa la información estadística relevante que está dentro del SCN y la que no recoge el SCN, en términos de flujos de bienes, servicios y transferencias de los países de la región.

Toda Cooperación Sur-Sur debiera estar registrada dentro de tres partidas de la Balanza de Pagos:

- Cooperación internacional corriente: comprende las transferencias corrientes en efectivo o en especie entre gobiernos de diferentes países o entre gobiernos y organismos internacionales.
- Transferencias corrientes diversas: en efectivo o en especie, son las transferencias corrientes diversas entre otras unidades.
- Transferencias de capital: a) se traspa la propiedad de un activo (distinto del efectivo y de las existencias) de una parte a otra; ó b) obligan a una o a ambas partes a adquirir o disponer de un activo (distinto del efectivo y de las existencias); ó c) el acreedor condona una obligación.

La primera tarea es separar las transferencias sur-sur de las que no son sur-sur dentro de estas tres partidas, un segundo paso requiere determinar la modalidad de la Cooperación:

- En efectivo o activos financieros.
- En especie: bienes, servicios y activos no financieros.
- Se requiere investigar en qué otra partida de la balanza de pagos se hizo el registro de la modalidad específica de la transferencia.

Los agregados donde pudiéramos encontrar Cooperación Sur-Sur para posteriormente lograr estimarlo pudieran ser: Asistencia técnica, Servicios de salud, Servicios de investigación y desarrollo, Servicios de consultoría, Ingreso de inversión directa, Prestaciones sociales, Cooperación internacional corriente, y Transferencias corrientes diversas entre otros.

El aporte que brinda este instrumento es que del monto total de un agregado, publicado por las diferentes economías, podemos determinar que peso tiene la Cooperación Sur-Sur dentro de ese agregado, nos permite visibilidad. Por ello, es posible conocer las diferentes formas que tiene la Cooperación Sur-Sur en cada país. Además, permite hacer una ponderación, un zoom, que generalmente, serviría para hacer simulaciones de impacto, medir los recursos totales dedicados a un sector, identificar los beneficiarios y los resultados de los gastos, y establecer la importancia relativa de las diferentes actividades en el sector, etc.