

¿Qué papel cumple la Ayuda Oficial al Desarrollo en Argentina? Un análisis del período 1990-2012

What role does Official Development Assistance play in Argentina? Studying the period 1990-2012

Dania Bonadeo, Universidad de Cantabria, dania.bonadeo@gmail.com

Daniel Ippolito, Universidad de Cantabria, daniel.ippolito@fulbrightmail.org

Resumen

En el presente artículo se indaga acerca del papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en un País de Renta Media (PRM) como la Argentina durante el período 1990-2012. A pesar de su marginalidad a nivel internacional, ante fuertes inestabilidades macroeconómicas se evidencian picos de AOD. Se analiza el contexto de la ayuda, las políticas de los mayores cooperantes, los instrumentos de intervención y su pertinencia en relación a los desafíos de desarrollo nacional. Con los potenciales cambios del régimen de la ayuda post-2015, se argumenta sobre la conveniencia de elaborar estrategias que complementen los esfuerzos domésticos con ayuda fresca y focalizada.

Palabras clave: Argentina – AOD – desarrollo – graduación – crisis

Abstract

In this article we explore the implications of Official Development Assistant (ODA) in a Middle Income Country such as Argentina between 1990 and 2012. Despite its marginality at the international level, empirical evidence shows high inflows of ODA during unstable macroeconomic periods. The study analyzes the national and international framework that affects those flows, as well as main policies and instruments implemented by donors and their adequacy to the development challenges of Argentina. Considering the potential changes brought by the post-2015 development agenda, it advocates for strategies to complement domestic efforts with new and focalized aid.

Key words: Argentina – ODA – development – graduation – crisis

1. Introducción

De acuerdo a las clasificaciones del Banco Mundial, Argentina es un país de renta media (PRM), cuenta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) ajustado por igualdad de 0.65 y se ubica en la 45^o posición entre los 186 países que conforman el ranking de IDH elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, la Argentina ha sufrido de inestabilidades macroeconómicas que llevaron a la hiperinflación (1988-89) y a la profunda crisis económica, política y social del año 2001. Si bien se produce un nuevo despegue económico en 2003, la persistente volatilidad de su economía, sumada a problemas estructurales de desigualdad y baja calidad institucional, dificultan su graduación en lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El presente artículo tiene por objetivo indagar cuál ha sido el papel de la AOD canalizada hacia la Argentina en el período 1990-2012. Para ello se examinan los flujos de ayuda neta identificando tendencias, principales donantes, instrumentos y sectores financiados. Cronológicamente y con fines analíticos se distinguen dos etapas: 1990-2002, cuando regían las políticas neoliberales en torno al Consenso de Washington y una política exterior de alineamiento con las potencias del Norte; y 2003-2012, caracterizada por un nuevo modelo de desarrollo con políticas económicas heterodoxas y una política exterior orientada hacia la autonomía relacional¹ (Russel et al 2003) de cooperación con vecinos y otras naciones del Sur.

En la primera sección se analiza el contexto nacional, regional e internacional de la ayuda neta desembolsada. Al comparar los flujos globales de AOD con los percibidos por la Argentina, se observa desde 1997 una brecha que se amplía en el año 2000, indicando una tendencia creciente hacia la marginalidad como receptor. ¿Se debe ello a la menor prioridad que ostenta América Latina para recibir AOD en el marco de las estrategias ODM? ¿O se trataría, en cambio, de los efectos

¹ "La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable. (...) Se convierte en la estrategia más eficaz en el nuevo "contexto para la acción" para disminuir las asimetría de poder y contrarrestar esas prácticas mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales. (...) El primer círculo externo para el ejercicio de la autonomía relaciona estaría formado principalmente por los países de América del Sur." (Russel y Tokatlián 2003).

producidos por la nueva orientación de la política exterior argentina tras la crisis de 2001 y la asunción de un nuevo gobierno? Se constata que en dicha marginalidad es, sin embargo, subsanada con importantes inyecciones de AOD en dos situaciones de crisis macroeconómicas: en las postrimerías de la crisis de 1989 y en el 2001. Cabe asimismo preguntarse si los donantes han cooperado con la Argentina para su recuperación post-2001 con medidas o acciones concretas.

En la segunda sección se analizan las políticas de los mayores cooperantes, tipos de ayuda e instrumentos priorizados. Se desglosan los flujos de los donantes CAD y de las Instituciones Europeas (IE), siguiendo los cálculos del Creditor Reporting System de la OCDE. Se intentan dilucidar las motivaciones y circunstancias que originan los picos de AOD, en lo que podría ser asociado con una alta volatilidad de la ayuda en un país poco prioritario como receptor pero relevante por sus lazos culturales y relaciones comerciales con los cooperantes europeos².

En la tercera sección se esbozan las razones que justificarían una continuidad en la recepción de flujos de AOD (fresca y focalizada) con el fin de hacer frente a los persistentes problemas de desarrollo. Se anticipan los de las clasificaciones del CAD y se arguye que aún queda margen para la cooperación tradicional, complementando los esfuerzos internos y modalidades de cooperación triangular y Sur-Sur (CSS). Se presentan algunos de los principales desafíos para el desarrollo nacional y se delinear escenarios futuros para un PRM como la Argentina, teniendo presentes ciertos cambios que traería aparejado el nuevo régimen internacional de la ayuda.

Finalmente, se detallan las conclusiones del caso.

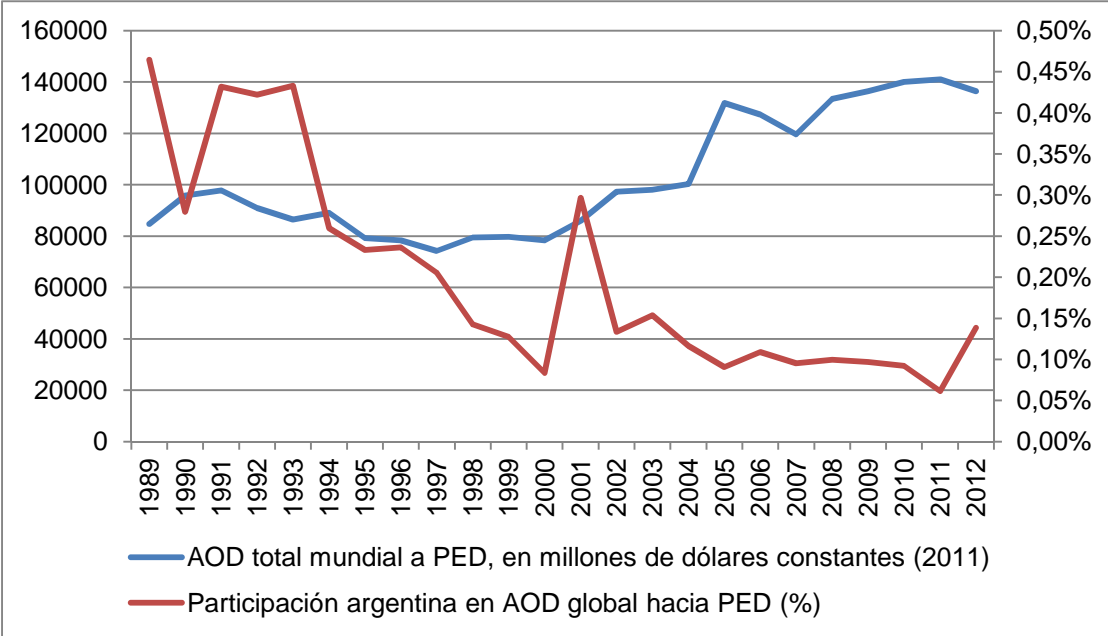
2. El contexto nacional, regional e internacional de la ayuda

Argentina es uno de los países latinoamericanos con menor dependencia de la ayuda (AOD/PNB). Según el SELA (2013), dicha dependencia ha decrecido de un

² En tal sentido, cabe recordar la firma en 1995 del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y Mercosur por un lado, y la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político entre ambas instituciones por el otro. Asimismo, desde el año 1999 se llevan adelante rondas de negociación para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), además de que el Gobierno de Brasil se encuentra realizando importantes llamados para materializar finalmente esta posibilidad.

0,8% en el año 2002 hasta llegar a sólo 0,02% en 2011. En cuanto a los volúmenes de AOD, al analizar el período en cuestión, se confirma una tendencia menguante en línea con lo sucedido en América Latina y el Caribe (ALC). Ello podría explicarse por los cambios introducidos en la agenda internacional de desarrollo en los primeros años del siglo XXI, particularmente con la estrategia de los ODM. Ello habría conducido a una reasignación de la ayuda hacia países con menores niveles de desarrollo, especialmente África Subsahariana y Asia occidental, con la consecuente retirada de algunos donantes bilaterales en ALC. Sin embargo, dicha dinámica de reasignación se ha visto suavizada por la tendencia alcista de los desembolsos netos globales de AOD con el cambio de siglo (véase gráfico 1). “Esta ‘bonanza’ ha permitido aumentar las cuotas de ayuda dirigidas a los países más pobres sin necesidad de reducir drásticamente los desembolsos dirigidos a los países de desarrollo intermedio” (Tezanos, 2010: 34). En otras palabras, hubo más AOD a nivel global pero una menor proporción destinada hacia ALC³.

Figura 1: AOD hacia Países en Desarrollo (PED) y participación de Argentina



Fuente: elaboración propia sobre base de datos OCDE-CAD 2013

³ En cuanto a la evolución de la AOD por habitante, Argentina junto a Chile, Uruguay y Costa Rica, como países con mayores niveles de renta per cápita, han visto reducidas sus percepciones (Tezanos, 2010). En el caso de estudio, esta variable representa en 2011 poco más de dos dólares.

La participación de Argentina en el total de la AOD hacia PED durante el período abordado atraviesa diferentes etapas⁴. Tras la crisis hiperinflacionaria de 1988-89, con el gobierno peronista de Carlos S. Menem se adopta el llamado Plan de Convertibilidad que establecía por ley la paridad cambiaria (1 peso=1dólar), favoreciendo la estabilidad monetaria y la atracción de inversión extranjera directa (IED). Se adoptan las recomendaciones del llamado Consenso de Washington, se renegocia la deuda externa gracias al Plan Brady y se crea el MERCOSUR, bloque regional conformado conjuntamente con Brasil, Uruguay y Paraguay.

Durante estos años la AOD presenta un fuerte alza, particularmente en el año 1991, con un total de 422 millones de dólares, 417 provenientes de donantes CAD, y en 1993, con un total de 374 millones de dólares, de los cuales 318 correspondieron también al CAD. Ello indica que las inyecciones fueron provistas por ayuda bilateral o multilateral⁵, habiendo sido Italia el principal donante en ambos casos. En este sentido, cabe destacar que “con la finalización de la guerra fría, las expectativas generadas en torno de los ‘dividendos de paz’ provocaron un incremento de los fondos disponibles para financiar el desarrollo y no puede establecerse una correlación robusta que desvincule el crecimiento de los fondos que recibió la Argentina del crecimiento global de fondos para la AOD. No obstante, puede inferirse que en un contexto internacional en el que la AOD se asumía, aún, como un instrumento para la consolidación de bloques de poder, la paulatina adhesión de la Argentina al modelo liberal estimuló el apoyo de la comunidad internacional mediante proyectos de cooperación” (Weisstaub, 2013:122).

El país comienza a consolidar su modelo de desarrollo y la brecha de AOD se abre en 1997, ampliándose durante los tres años siguientes. Es decir, merman los flujos y algunos donantes complementan los escasos fondos de AOD mediante un mayor flujo de IED (véase figura 5 en anexo). En línea con las aspiraciones de convertirse en una nación del primer mundo y de redefinir su participación en la CSS, en 1992 se crea el Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR), hoy llamado Fondo Argentino para la CSS y Triangular.

Hacia 1999 finaliza la era “menemista” y asume el gobierno radical de

⁴ Para un análisis histórico de la cooperación internacional en Argentina, véase Weisstaub (2013), Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010); UNR, Rosario.

⁵ Para el CAD, los fondos verticales provistos por donantes a agencias multilaterales para su administración son computadas como bilateral en el sistema estadístico.

Fernando de la Rúa mediante una coalición denominada “la Alianza”, en un momento de recesión económica y cuestionamientos al modelo neoliberal, al cual se le dio continuidad. Decisiones a nivel doméstico, como mantener vigente el Plan de Convertibilidad, junto a los intentos del país por ingresar a la OCDE, habrían afectado los volúmenes de AOD asignados a un PRM como la Argentina.

Poco tiempo después, en 2001, el país se ve subsumido en la mayor crisis de su historia, con altos niveles de pobreza y exclusión social que ocasionaron saqueos y muertes. Ante la escasez de moneda nacional entre la población y la fuga de capitales con un modelo de tipo de cambio fijo, muchos gobiernos provinciales se vieron ante la situación de tener que emitir bonos de cancelación de deuda como medios de pago corriente. En el mes de diciembre, De la Rúa renuncia y con 5 sucesiones presidenciales, la Argentina declara la cesación de pagos. “Las consecuencias de la crisis de 2001 hicieron que Argentina, en “proceso” de graduación (...), lo que implicaba la salida de la lista de países destino de cooperación internacional, volviera a tener un lugar entre aquéllos, aunque no se le haya considerado prioritario para la misma” (Surasky, 2010: 44).

En el año 2001 la Argentina, tras años de marginalidad, vuelve a recibir una inyección de AOD que totalizó 255 millones de dólares, con solo 8 aportados por donantes CAD. Se evidencia en este ápice una multilateralización de la AOD: 243 millones de dólares, de los cuales 240 fueron desembolsados por las IE. “En este sentido, y ante la situación de emergencia económica y social que vivió el país, el 25 de enero del 2002 se creó la Representación Especial para Acciones de Solidaridad (REDES) en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a través de la cual se encausaron las donaciones provenientes del exterior para atender las necesidades de la población carenciada, facilitando a los donantes y entidades de bien público u organismos oficiales nacionales o provinciales receptores de las donaciones, todas las gestiones aduaneras” (PNUD, 2008:7).

En el año 2003, se confirma el retorno al poder del peronismo con Néstor Kirchner, sucesor de Eduardo Duhalde, aunque con una nueva orientación en política exterior y un giro en el modelo económico. Se aprecia una mayor cooperación con naciones vecinas en lo que Sanahuja (2010) llama regionalismo posliberal, como es la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), mayor

activismo en el G20 y una reorientación hacia la heterodoxia en política económica, mediante un nuevo modelo de desarrollo llamado “nacional y popular”. La economía logra despegar, gracias al vigor que cobra la región latinoamericana por la bonanza generada a raíz de las exportaciones de *commodities* a Asia, principalmente China. Ello produce efectos multiplicadores en la economía interna y facilita el avance en materia de financiación de programas de educación, ciencia y tecnología e infraestructura, entre otros.

En 2007 se da continuidad al modelo con la asunción de su esposa Cristina Fernández, reelecta en 2011, aunque en una coyuntura de progresiva desaceleración económica y problemas sociales aún irresueltos, agravados por la crisis financiera internacional. Comienzan a manifestarse nuevos síntomas de inflación y caídas en las reservas internacionales para mantener el tipo de cambio en una banda de flotación, lo que condujo a una devaluación encubierta y paulatina de la moneda, afectando el salario real de los trabajadores y beneficiarios de los “planes sociales”. En este contexto, en el año 2012 se produce una nueva inyección de AOD por un total de 189 millones de dólares, de los cuales 63 fueron aportados por países CAD y 117 por las IE⁶.

3. Principales cooperantes, tipos de ayuda y priorización de instrumentos

A partir de la evidencia empírica, se constata que durante los años 90 hubo un predominio de la *ayuda bilateral* de miembros del CAD hacia la Argentina, destacándose Italia en los años 1991 y 1993. De hecho, si se considera todo el período 1990-2012, del total de 4178 millones de dólares de AOD neta acumulada, este país ha sido el principal cooperante de la Argentina con 747 millones de dólares desembolsados, seguido por las IE con 704, España con 700, Alemania y Japón, con 589 y 550 millones respectivamente; finalmente Francia aparece sexto, con 303 millones de dólares.

Respecto a la *ayuda italiana*, cabe destacar el Tratado para la Creación de

⁶ 124 millones corresponden a instituciones multilaterales.

una Relación Asociativa Particular de 1987, el cual se constituye en una plataforma para la elaboración de proyectos de inversiones mixtas en los años noventa. Además, hay que tener presente que desde 1989 se inicia una nueva fase de la Ayuda Pública al Desarrollo, “luego del ingreso de Italia en el grupo de los G7, convirtiéndose dicha cooperación en un instrumento de la política exterior y de la política económica exterior del país. La prioridad geográfica de la cooperación pasa de África a Asia (China) y a América Latina (sobre todo a Argentina y Brasil)” (Izzo et al 2007). En concreto, se promueve un Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Argentino, que comprende inversiones por un monto de 5000 millones de dólares, a realizarse en el periodo 1988-1992. Los fondos del programa estarían compuestos por créditos concesionales italianos, inversiones directas italianas e inversiones directas argentinas, repartidos en forma proporcional. Una gran parte de los primeros se destinaría a proyectos productivos privados para el bienio 1988-89, con 300 millones de dólares (Cabeza, 2000). En 1991 Italia desembolsó 232 millones de dólares -de los cuales un 71% fueron préstamos- y en 1993 se canalizaron 205.6 millones, con un 91% en forma de préstamos concesionales.

Tras esas grandes inyecciones de principios de los 90, Italia reduce sus aportes hasta fines de 2001, cuando reactiva distintos canales de cooperación. De acuerdo al Documento Estrategia País (DEP) 2002-2006 de la Unión Europea, se financiaron proyectos de desarrollo productivo, creación de infraestructura, refuerzo del sistema sanitario y de políticas sociales, protección del medioambiente y formación a través de cooperación interuniversitaria (Cooperazione Italiana allo Sviluppo, 2014). “En fin, Italia ha trabajado a favor de Argentina luego de la grave crisis económica, financiera y social que la ha afectado en el mes de diciembre de 2001. En febrero del año siguiente, la cooperación italiana aprobó dos importantes iniciativas de crédito de ayuda: la primera, de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en proyectos con un fuerte impacto en el campo ocupacional. Esta cuenta con un volumen de financiamiento igual a 75 millones de euros; mientras la segunda, de apoyo al sistema sanitario público, cuenta con 25 millones de euros” (Izzo y Stocchiero, 2006: 253).

Son las IE las que emergen como grandes donantes multilaterales en situaciones de crisis con “ayuda tipo rescate”, como lo sucedido en 2001. En efecto, se observa que durante la etapa neoliberal los donantes CAD disminuyeron sus

contribuciones al país y al presentarse la crisis mencionada, las IE respondieron inyectando grandes flujos de AOD. De los 239.83 millones de dólares desembolsados, un 94% se otorgaron en forma de préstamos. Como resultado, se revisó el DEP y sus prioridades de programación, poniendo énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se asignaron fondos para un programa de asistencia sanitaria primaria, se apoyó la reforma de la educación básica, se financió un programa de derechos humanos y se reafirmó la cooperación económico-comercial. Además, continuaron funcionando iniciativas vinculadas a proyectos alimentarios comunitarios para los desposeídos y a la mejora de la eficiencia y de la competitividad de la economía argentina, incluyendo la competitividad de las PyMEs del sector forestal industrial⁷. Sin embargo, para todo el período 2002-2011, se constata que los aportes de las IE vuelven a montos inferiores previos a 2001. Recién en 2012, al asomarse lo que pareciera ser una nueva crisis macroeconómica, las IE recobran protagonismo con altos desembolsos de AOD.

Considerando el periodo 2007-2013, se destaca el apoyo presupuestario sectorial de la UE, el cual representa el 84% del total de los fondos bilaterales ejecutados (CEPAL, 2012: 20). Por otra parte y de acuerdo al DEP, los programas de cooperación se centrarían en tres ejes: 1) Fortalecimiento del sistema de educación y formación, focalizando en integrar o reinsertar a los jóvenes en la educación formal; 2) Mejora de la competitividad económica del país mediante la consolidación del sector PyMEs y de un entorno adecuado al comercio y la inversión; 3) Promoción de las relaciones bilaterales y entendimiento mutuo entre la UE y Argentina, mediante el apoyo al diálogo político e intercambios académicos con un sistema de becas.

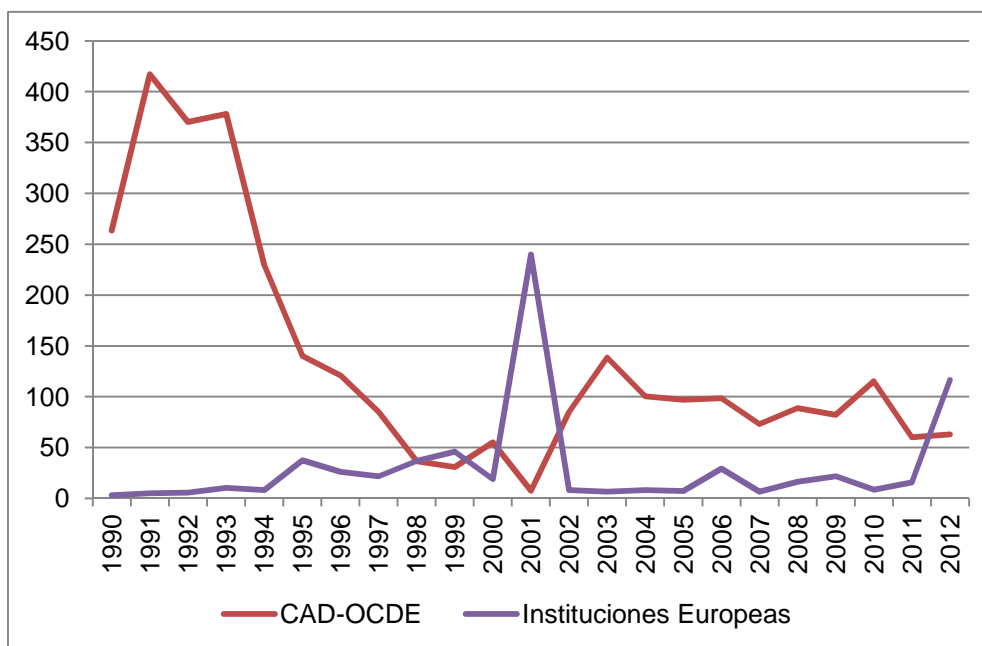
El gran alza de AOD registrada en 2012 se produce como consecuencia de nuevos desembolsos de las IE, aunque en este caso financian sectores muy diferentes a los del 2001. En el año 2012, los flujos totalizan 116.5 millones de euros con un 89% en forma de préstamos. De esos montos, 103.6 fueron destinados al sector industrial en el subsector “construcción de buques, barcos de pesca; material ferroviario; autobuses y vehículos particulares; construcción aeronáutica; sistemas de navegación y de teledirección.” Además, otros 1.56

⁷ Para mayores detalles véase Documento de Estrategia país UE Argentina, 2007-2013, disponible en: http://eeas.europa.eu/argentina/csp/07_13_es.pdf

millones se dirigieron al desarrollo de PyMEs y lo restante a educación, especialmente educación básica⁸ y post-secundaria⁹. Por último, se destinaron fondos al sector gobierno y sociedad civil, destacándose el subsector de derechos humanos¹⁰.

Para todo el período abordado (1990-2012), la cooperación temática se ha realizado a través de donaciones otorgadas a proyectos de actores de la sociedad civil y autoridades locales en temas como género, medio ambiente y derechos humanos. Con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, tuvo incidencia el programa temático Actores No Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Asimismo, la UE financió programas marco para la investigación científica y tecnológica y se participó en los programas horizontales.

Figura 2: Flujos de AOD por principales cooperantes



Fuente: elaboración propia, base de datos CAD-OCDE.

⁸ Enseñanza académica y no académica para capacitación básica de jóvenes y adultos (educación de adultos); alfabetización y aprendizaje de cálculo aritmético elemental.

⁹ Licenciaturas y diplomaturas universitarias, de enseñanza superior, de escuelas politécnicas; becas.

¹⁰ Se trata de medidas de apoyo oficial especializado de derechos humanos y mecanismos universales, regionales, nacionales y locales en sus papeles legales para promover y proteger los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, tal como se definen en las convenciones y pactos internacionales, el respeto de los derechos humanos los compromisos en la legislación nacional, la presentación de informes y seguimiento, así como el diálogo sobre derechos humanos.

Como mencionado previamente, los mayores cooperantes de toda la serie acumulada 1990-2012 han sido Italia, las IE, España, Alemania y Japón, con predominio de la ayuda bilateral. Si bien las IE desembolsaron grandes volúmenes de AOD con la última crisis, una vez retomado el rumbo económico en 2003, nuevamente se destaca la ayuda proporcionada por los donantes del CAD, la cual se mantiene relativamente constante y elevada hasta el año 2011.

En relación a la *cooperación española* y para el período 1991-96, más de la mitad de la asistencia a ALC fue canalizada a través de créditos del Fondo de Asistencia al Desarrollo. A partir de 1995 se potenció la gestión y financiación conjunta de proyectos con los llamados Fondos Mixtos de Cooperación, cuyos porcentajes variaron según el nivel de renta del país receptor. La década de los 90 inclinó las relaciones hacia el plano económico y, en efecto, las políticas de desregulación y apertura emprendidas por Argentina constituyeron un atractivo para las empresas peninsulares interesadas en aprovechar las oportunidades de inversión. Se celebraron así diversos acuerdos de cooperación en dos áreas clave: económico-comercial, entre 1990 y 1995, y científico-tecnológica, entre 1995 y 1998 (Kern y Rodríguez 2010). Desde 2001, España se ha constituido en el segundo mayor cooperante con una participación del 15% de la AOD neta total recibida por Argentina, destacándose los desembolsos en el año 2003, en su mayoría préstamos. Por último, para el período 2007-2013 según el DEP de la UE, España tiene en curso un total de 24 proyectos por valor aproximado de 27 millones de euros. Aunque dedica la mayor parte de su ayuda al sector infraestructura social y servicios, también se destacan proyectos sobre medio ambiente, educación y cultura.

Con respecto a *Alemania*, se promueven diversas iniciativas tales como: el fondo para pequeños proyectos, programas de cooperación técnica, el Fondo de Fomento de la Democracia y el apoyo a proyectos de derechos humanos, entre otros. Se trabaja con ONGs y se desarrollan acciones de cooperación científica y tecnológica entre los ministerios respectivos y con el Servicio Alemán de Intercambio Académico, el cual financia becas de posgrado y actividades de investigación. En términos generales, Alemania se ha mantenido para todo el periodo abordado, entre el tercer y cuarto lugar como cooperante de la Argentina. Si bien en el DEP de la UE

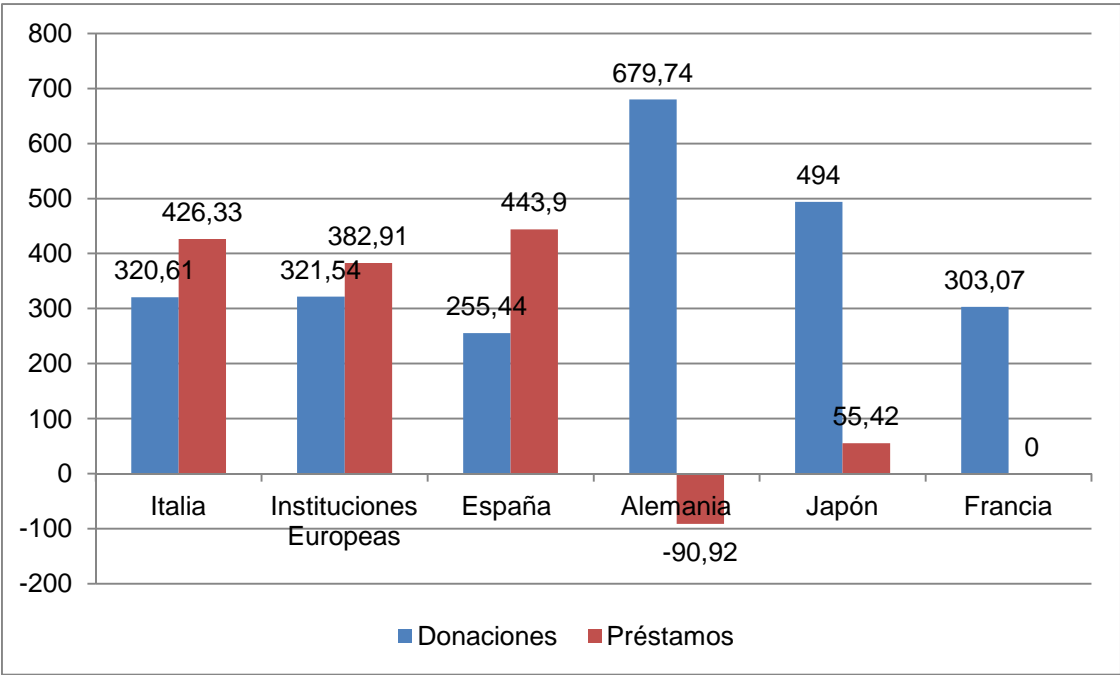
se estimó su posible retiro hacia el 2006, se observa por el contrario un crecimiento de la AOD neta a partir de 2007. Sobresale la cooperación financiera y técnica, dedicada principalmente al medio ambiente, apoyo a PyMEs, educación (postsecundaria y sistema de becas) y salud. Desde el 2001, Alemania despunta como socio proveedor de donaciones.

La *ayuda japonesa* ha priorizado la cooperación técnica y económica. A través de su Embajada se realizan diversos proyectos en colaboración con JICA (Japan International Cooperation Agency), JETRO (Japan External Trade Organization) y JBIC (Japan Bank for International Cooperation). Salvo el período 1994-2000, cuando ocupó el lugar de primer cooperante de Argentina, Japón ha oscilado entre la tercera y cuarta posición. A partir de 2003 se introdujo un esquema de “Asistencia para Proyectos Comunitarios” con el objetivo de proporcionar ayuda financiera no reembolsable a gobiernos locales, hospitales, escuelas, institutos de investigación, ONGs y demás asociaciones sin fines de lucro. Otros instrumentos de intervención han sido: envío de expertos a Argentina, formación de becarios argentinos en Japón, suministro de equipamiento, elaboración de estudios para el desarrollo y préstamos reembolsables. Finalmente, otros sectores destacados son: competitividad y exportación de productos argentinos, cuidado del medio ambiente, fortalecimiento de la industria agropecuaria y ayuda humanitaria. Japón está reduciendo sus actividades de cooperación en el país, lo cual se evidencia a partir del año 2011, estando las actuales intervenciones destinadas a apoyar la recuperación económica, la promoción del desarrollo social y la protección del medio ambiente. Desde el 2001 predominó la ayuda en forma de donaciones con excepción del año 2010.

La *cooperación franco-argentina* se materializa en los ámbitos cultural, artístico, científico-técnico y universitario, medio ambiente, buena gobernanza y agricultura. Se distinguen tres áreas prioritarias: 1) promoción del plurilingüismo y de la diversidad cultural, 2) formación de las futuras élites y acompañamiento al desarrollo científico y 3) apoyo a la gobernabilidad y desarrollo sostenible. Asimismo, se co-financian proyectos en el marco del Foro Franco-Argentino de Cooperación Descentralizada, habiendo aprobado 29 proyectos desde el año 2010. Los tipos de intervención que sobresalen son: proyectos culturales y de valorización del patrimonio histórico, cooperación universitaria y de investigación, formación

profesional, desarrollo económico, medio ambiente y cooperación urbana, entre otros. Cabe además señalar que desde 2008 se han concretado una variedad de proyectos de colaboración y se han firmado acuerdos, protocolos y pactos de amistad entre gobiernos locales de ambos países ¹¹. Llama la atención que prácticamente la totalidad de AOD brindada a la Argentina desde 2001 se trate de donaciones.

Figura 3:
Donaciones y préstamos concesionales netos, principales donantes 1990-2012



Fuente: elaboración propia, base de datos CAD-OCDE.

4. Desafíos nacionales ante la crisis del régimen de la ayuda

Uno de los mayores retos de desarrollo de la Argentina es reducir los niveles de desigualdad, lo que se ilustra en un índice de Gini en 2010 de 0.445, una participación de apenas el 4% en el PIB total de parte del 20% de la población con menores ingresos, y una concentración del 49,4% en manos del 20% mejor remunerado (Banco Mundial, 2013). Considerando las persistentes dificultades que enfrenta la Argentina como PRM-alta, que le impiden dar el salto cualitativo al

¹¹ Cfr. <http://efran.cancilleria.gov.ar/content/proyectos-de-cooperaci%C3%B3n>

desarrollo, parece necesario que el país continúe recibiendo flujos de AOD.

Se presenta de antemano un primer inconveniente relacionado con las clasificaciones que utiliza el CAD, las cuales parecerían centrarse en la lógica interna del régimen de la ayuda con una lista de receptores que utiliza criterios economicistas referidos al PIB per cápita pero que oculta otras problemáticas internas del desarrollo¹²; ello no se condice con el trabajo realizado desde el PNUD sobre el concepto más amplio de desarrollo humano. En otras palabras, se precisa de un renovado acompañamiento de los donantes tradicionales para impulsar las políticas públicas domésticas y contribuir a la consolidación del desarrollo. Pero, ¿cuáles serían estas opciones en el marco de la nueva arquitectura internacional de la ayuda?

Existe un amplio debate sobre las prioridades e instrumentos de financiación para la próxima agenda global de desarrollo post-2015 y desde algunos espacios regionales, como ser las Cumbres Iberoamericanas, se vienen realizando llamados a no cesar en la cooperación del Norte hacia los PRM¹³. Tales reclamos se justifican en las vulnerabilidades económicas y financieras que sufren algunos de esos países, como es el caso de la Argentina con sus persistentes desequilibrios. Si bien los esfuerzos provendrían del ámbito doméstico con mejoras en la gobernabilidad, incluyendo reformas de políticas públicas en el sector fiscal y en la seguridad ciudadana, sería conveniente contar con una AOD fresca, focalizada y menos volátil. Ante esta situación, la cooperación triangular parecería ser una interesante herramienta para seguir manteniendo la ayuda del Norte.

En relación a los retos del desarrollo, la UE señalaba en su DEP 2007-2013 que *a nivel político* era esencial que en Argentina se regenerase la confianza de los ciudadanos en el Estado y se mejorase la eficiencia de las instituciones, reduciendo la politización de la burocracia estatal, impulsando la reforma del sector judicial y combatiendo la corrupción. En lo *económico*, se señalaba que el Gobierno debía conservar un contexto macroeconómico estable con una política monetaria saneada

¹² , la CEPAL (2011) señala que en el marco del sistema de cooperación internacional, sería preciso revisar los métodos de clasificación de países y generar nuevos indicadores capaces de captar la naturaleza multifacética del problema del desarrollo, posibilitando la formación de grupos de países menos heterogéneos entre sí, el reflejo de los desafíos estructurales y las áreas vulnerables existentes en los países de renta media. Para el caso de aquellos ubicados en América Latina y el Caribe, se deberían cerrar las siguientes brechas: de financiamiento, de la desigualdad y la protección social, del capital humano y la brecha de la productividad y la inversión.

¹³ Para un detallado análisis, véase Pataccini (2013), op. cit

y bajos niveles de inflación. También se recomendaba mantener el superávit fiscal, tanto a nivel nacional como provincial y reducir la dependencia de los gravámenes a la exportación, vulnerables a los impactos externos. Asimismo se ponía énfasis en el desarrollo del sector PyME, la implantación de un marco normativo estable para la inversión, así como la garantía a la seguridad jurídica y el acatamiento a los derechos de propiedad, reformando a fondo el sistema bancario. En lo referido al *medio ambiente*, se fijó la prioridad de fortalecer los mecanismos de cumplimiento y control, racionalizando competencias e integrando las cuestiones medioambientales en las políticas públicas, especialmente en el sector industrial. Finalmente, en lo *social*, se ponía el acento en la creación de empleo, la generación de ingresos y el mantenimiento de unos niveles suficientes de asistencia social, así como continuar con la reestructuración del sistema educativo y mejorar el sistema de salud.

Por su parte, en el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Argentina* 2013, el PNUD señalaba como desafíos la reducción de las subsistentes y profundas desigualdades territoriales entre provincias en términos de desarrollo humano (incluyendo género y población inmigrante), a pesar de la mejoría observada entre 2003 y 2010. También se ponía el acento en fomentar la generación de un excedente para ahorro e inversión por parte de los adultos económicamente activos, destinado al capital humano (salud y educación) como a la innovación productiva, aprovechando así el bono demográfico actual. Asimismo, se recalca la necesidad de mejorar la calidad y cobertura de los sistemas de salud y educación – para favorecer la inclusión social – y optimizar el funcionamiento del sistema de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), con especial atención a los sectores productivos. Por último, se mencionaba la pertinencia de redefinir y consolidar el sistema financiero nacional, proveyendo estabilidad y garantizando inversiones a largo plazo.

Si bien se advierten mejoras en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en el crecimiento económico y la estabilidad financiera, tanto en Argentina como en la región, queda aún mucho por hacer. Persiste el grave problema de la inseguridad, lo cual se ilustra en el Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-14 del citado organismo, con advertencias sobre los niveles de delincuencia y violencia. En dicho documento, la Argentina se ubicó en primer lugar en el ranking de robos por habitante con una tasa de 973,3 asaltos cada 100.000 habitantes en el

año 2011. Frente a éste y otros problemas que no logran solucionarse, cabe preguntarse si las próximas condiciones del régimen internacional de la ayuda jugarán a favor o en contra de la AOD como macro instrumento de la CID para acompañar los esfuerzos nacionales de Argentina.

El desarrollo humano en ALC se enfrenta a grandes desafíos: es una región con mayoría de PRM y a su vez la más desigual del planeta. (PNUD 2013). Según la CEPAL, durante el período 1990-2010 la AOD se concentró de manera creciente en la categoría de países de menores ingresos, cuya consecuencia fue una pérdida de participación e importancia de los PRM como receptores ayuda. En tal sentido, Oliví y Domínguez (2013) señalan que, mientras en los Países de Renta Baja (PRB) la ayuda seguirá constituyendo un aporte crucial a su financiación (alto nivel de dependencia), la pobreza se concentrará en los PRM; sin embargo, dada su presión fiscal, estos últimos tienen un amplio margen para la movilización de recursos internos.

Por su parte, Sanahuja (2013: 170) advierte que “si la pobreza efectivamente se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China.”

5. Conclusiones

Para comprender la marginalidad de la Argentina como receptor de AOD durante el periodo abordado, se introdujo la variable ODM y su impacto sobre América Latina en relación a la agenda de desarrollo por un lado, y la orientación ideológica y de la política exterior argentina por el otro. En tal sentido, se observó que durante los años 90, si bien se advierten picos de AOD provistos por Italia (1991 y 1993), la tendencia es a la baja a partir de 1997 y alrededor del 90% de la ayuda es provista por canales bilaterales de los principales donantes CAD.

Cuando se ponen en marcha las estrategias ODM, si bien América Latina pierde relevancia como receptora de ayuda, Argentina logra compensar tanto esta disminución como la registrada en los años 90, con un gran inyección de AOD durante la crisis de 2001, provista en más del 90% por las IE y mayoritariamente en

forma de préstamos. Durante los años 2002-2012, la ayuda de los mayores donantes CAD se recupera parcialmente en comparación con el período anterior, superando el 70% de los desembolsos netos sobre la ayuda de las IE. Sin embargo, son éstas las que contribuyen al pico de AOD de 2012 con casi un 90% otorgado en forma de préstamos.

Los sectores priorizados han sido: infraestructura social y servicios, e infraestructura económica. Como instrumentos se distinguen los proyectos, becas y apoyo presupuestario en el caso de UE. Alemania y Japón fueron los mayores cooperantes de la Argentina en términos de donaciones, lo cual no sorprende al tratarse de la tercera y cuarta economías del mundo. Francia se destaca por haber canalizado prácticamente el 100% de la ayuda en términos de donaciones. España e Italia son los principales socios prestadores, mientras las IE son las que más ayuda han brindado en situaciones puntuales de crisis en forma de préstamos, mostrando una alta volatilidad. Dicho esto, puede sostenerse que se han realizado esfuerzos para la recuperación argentina tras la crisis de 2001 pero el mayor altruismo parece haber proveniendo de Alemania y Francia.

Finalmente, se presentaron algunos desafíos del desarrollo nacional, habiendo identificado como urgentes el problema de la desigualdad, la inseguridad ciudadana y la debilidad del sistema financiero y bancario. Se concluye que los PRM deberían generar políticas y estrategias acordes a los desafíos del desarrollo, movilizándolo su capital humano y recursos domésticos. Que tales esfuerzos podrían ser redoblados a través de AOD fresca y focalizada para atacar los problemas señalados y facilitar la “graduación”, a conciencia de los cambios que provendrán con la nueva agenda post-2015. En tal sentido, la potencial reducción en la cuantía de donaciones hacia los PRM, lo cual viene ya sucediendo en Argentina, podría ser morigerada con esquemas de cooperación triangular, sin perjuicio que la comunidad internacional realice esfuerzos hacia formas innovadoras de financiación del desarrollo.

Listado bibliográfico

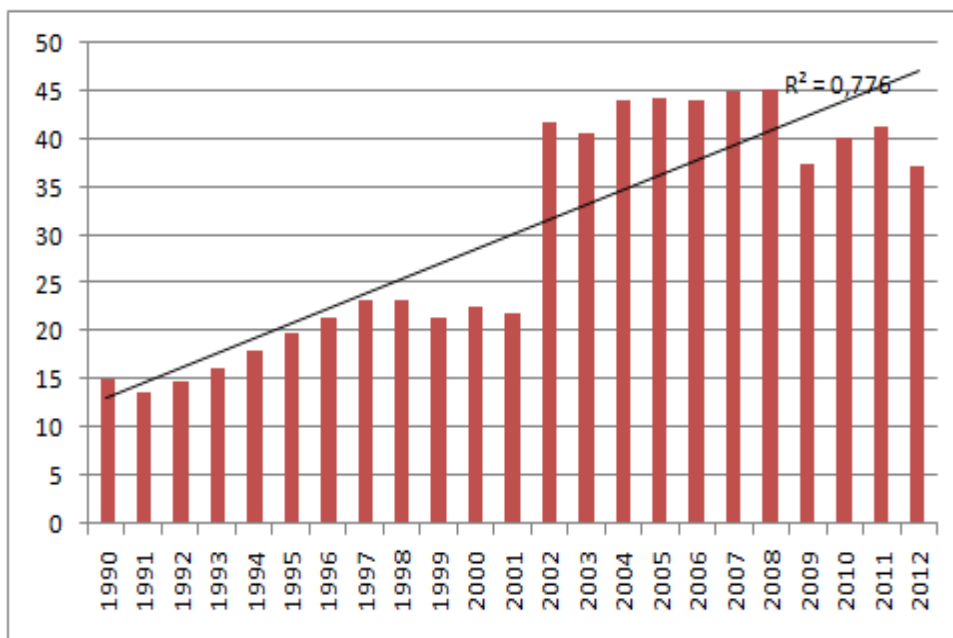
- CABEZA, M (2000). Italia y Argentina. Las claves de una relación privilegiada. Ediciones Cerir, Rosario.
- CEPAL (2012). Cooperación para el desarrollo CELAC-Unión Europea: Desafíos post 2015. CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2011). El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CORREA G y SPALLATO M (2012). La Cooperación Internacional en la Argentina. En: CORREA G y SPALLATO M. Manual de Cooperación Internacional. Red Argentina para la Cooperación Internacional, C.A.B.A., pp 149-167.
- IZZO, M. y STOCCHIERO, A (2007). El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.
- KERN, A y RODRÍGUEZ PATRINÓS, P (2010). La Cooperación Hispano-Argentina en el Bicentenario. Historia, actualidad y perspectivas. Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- OLIVIÉ, I y DOMÍNGUEZ MARTÍN, R (2013). Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global. Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.
- RUSSELL, R y TOKATLIÁN, J.G (2003). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Perfiles Latinoamericanos 21: 159-194.
- SANAHUJA J.A (2010). La contracción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal. En: CIENFUEGOS, M y SANAHUJA, J.A (eds.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur. CIDOB, Barcelona.
- SANAHUJA, J. A (2013). Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de Ayuda. En: DOMÍNGUEZ MARTÍN, R y TEZANOS VÁZQUEZ, S (ed.)(2013). Desafíos de los Estudios del Desarrollo. Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Red Española de Estudios del Desarrollo, Santander, pp 161-185.
- SURASKY, J (2010). Argentina y la Cooperación Sur-Sur. En AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (coords.). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad. Catarata, Madrid.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S (2013). América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI. Thomson Reuters, Pamplona.
- WEISSTAUB, L (2013). Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010). En: COLACRAI, M (ed) (2013). La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM. Discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas. UNR Editora, Rosario pp 103-134.

Internet sites

- COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO (2014). <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/>, acceso 4 marzo 2014.
- DELEGACIÓN DE LA UE EN ARGENTINA (2013). http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/eu_argentina/cooperation/index_es.htm, acceso 30 noviembre 2013.
- DELEGACIÓN DE LA UE EN ARGENTINA (2013). Los Instrumentos y Programas Temáticos de la Cooperación de la Unión Europea en Argentina 2007-2013. http://eeas.europa.eu/delegations/argentina/documents/eu_argentina/coop_tematica_es.pdf, acceso 10 febrero 2014.
- EMBAJADA DE ALEMANIA EN BUENOS AIRES (2013). <http://www.buenos-aires.diplo.de/Vertretung/buenosaires/es/05/Wirtschaft.html>, acceso 30 noviembre 2013.
- EMBAJADA DE FRANCIA EN ARGENTINA (2013). <http://www.embafrancia-argentina.org/La-cooperacion-cultural-cientifica>, acceso 30 noviembre 2013.
- EMBAJADA DEL JAPÓN EN LA ARGENTINA (2013). <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Contenido/03.CooperacionEconomica.htm>, acceso 30 noviembre 2013.
- JICA (2013). <http://www.jica.org.ar/sitio-nuevo-syswarp/>, acceso 2 diciembre 2013.
- OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN EN ARGENTINA, AECID (2013). <http://www.aecid.org.ar/>, acceso 30 noviembre 2013.
- PNUD (2013). Informe Nacional de Desarrollo Humano en Argentina 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/PNUDINDH2013.PDF, acceso 1 marzo 2014.
- SELA (2013). Evolución de la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/06/T023600005195-0Evolucion_de_la_cooperacion_internacional_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf, acceso 28 febrero 2014.
- UE, ACCIÓN EXTERIOR (2013). http://eeas.europa.eu/mercosur/index_es.htm, acceso 31 enero 2014.

ANEXO

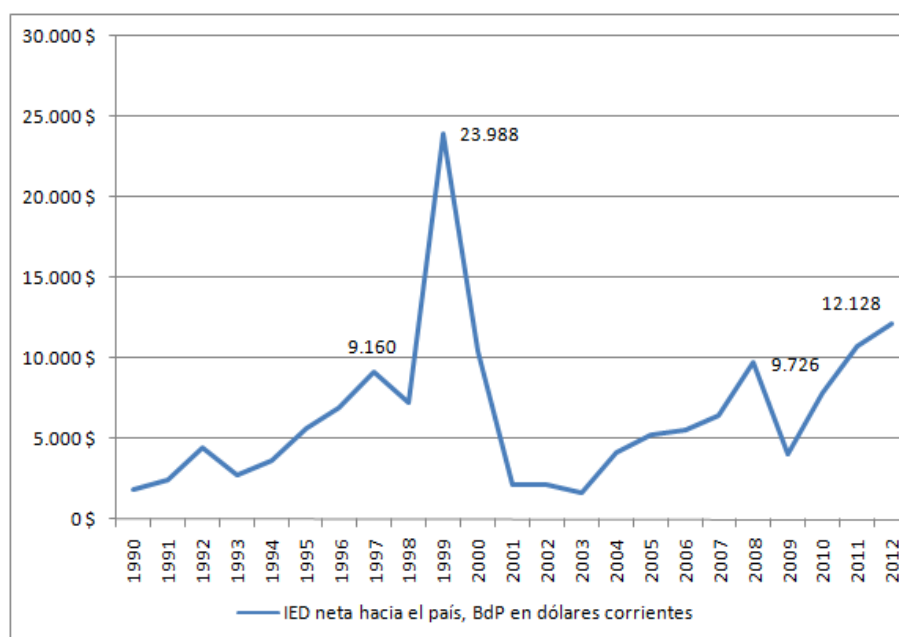
Figura 4: Coeficiente de apertura*



*Comercio total de bienes (excluye servicios) sobre PIB = $M+X$ bienes/PIB

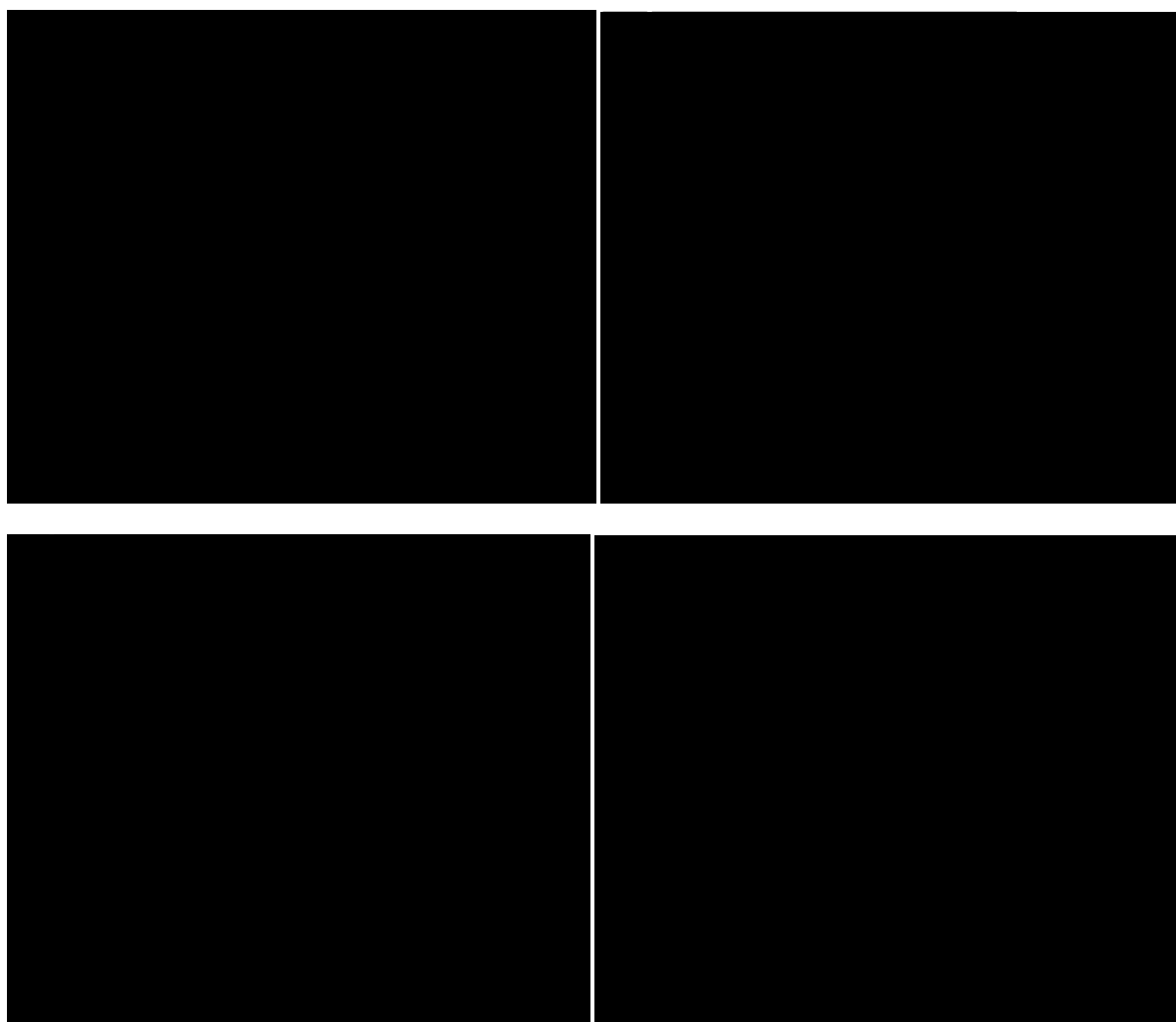
Fuente: elaboración propia, WDI Banco Mundial

Figura 5: Flujos de IED hacia Argentina, en millones de dólares corrientes



Fuente: elaboración propia, WDI Banco Mundial

**Tablas 1-4: Principales socios comerciales de la Argentina, 1986-2013,
en millones de dólares corrientes**



Fuente: Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, 2013.