



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Informe de Pasantía

**Pasantía en la Dirección General de Cooperación
Internacional, en el Ministerio de Relaciones
Exteriores**

Camila Metteteri Fuentes
Tutor: Camilo López Burian
Referente institucional: Pamela Vivas

«Jamás acepté que la práctica educativa debería limitarse sólo a la lectura de la palabra, a la lectura del texto, sino que debería incluir la lectura del contexto, la lectura del mundo.»

Paulo Freire (1997)

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Descripción de la pasantía	5
2.1 Justificación e interés	5
2.2 Pertinencia temática	6
2.3 Objetivos	6
3. Marco institucional y conceptual	8
3.1 La cancillería uruguaya	8
3.2 La Dirección General de Cooperación Internacional	9
3.3 La red institucional	10
4. La práctica	11
4.1 Consolidación del Sistema de Información	11
4.2 Asistencia y seguimiento hacia la XXVI Cumbre Iberoamericana.....	20
5. La cooperación internacional	24
5.1 La política exterior uruguaya.....	24
5.2 La cooperación internacional a nivel nacional.....	25
5.3 La cooperación internacional en el plano global.....	26
6. Lo aprendido	29
6.1 Aprendizajes conceptuales.....	29
6.2 Aprendizajes prácticos.....	32
7. Reflexiones	34
7.1 La cooperación internacional como política pública.....	34
7.2 Los efectos de la reforma institucional en la cooperación internacional.....	41
Conclusiones	43
8. Bibliografía	45
9. Anexos	46

1. Introducción

El presente informe busca plasmar la experiencia realizada bajo la modalidad de pasantía de egreso para obtener el título de grado de Ciencia Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR), dicha práctica se realizó en la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Las actividades de las que se dan cuenta en el presente trabajo se realizaron en los meses de noviembre de 2018 a marzo de 2019 formalmente, aunque existieron actividades de acercamiento previo, aprobado por las partes, mientras los procesos administrativos se concretaban. La institución me dio la oportunidad de realizar la pasantía con gran flexibilidad de asistencia, manejando los días y la carga horaria a demanda y conveniencia de las partes involucradas. Esta modalidad me permitió optimizar tiempo y recursos al ser una estudiante del interior que debía viajar para llevar a cabo la pasantía. Además de motivarme y comprometerme, el hecho de recibir muestras de entendimiento y disposición por parte de la Facultad de Ciencias Sociales y la Dirección General de Cooperación, contribuyeron a que la asistencia fuera realmente pertinente y útil en momentos claves para los procesos de la oficina.

Es necesario en este caso, aclarar que igualmente se cumplió con la carga horaria establecida en el reglamento de pasantía como forma de egreso, siendo la misma de 20 hs semanales. Los puntos fuertes del documento son la reflexión y el análisis de la práctica en sí misma, poniendo énfasis en los aprendizajes, la forma en la que se adquirieron y las capacidades que se vieron reforzadas en mí como politóloga en formación, más allá de plasmar debates teóricos que se hayan visto y evidencien un aporte conceptual. Es decir, el informe analiza el proceso y no tanto los resultados obtenidos al finalizar el mismo.

El presente informe consta de ocho (8) apartados, cada uno se dedica a analizar y describir distintos aspectos que se dirimen del proceso de pasantía de egreso realizado. En el primer apartado, llamado “introducción” se detalla sobre qué se trata el presente documento. En un segundo módulo de análisis, llamado “descripción de la pasantía” se describe donde se realizó, bajo qué argumento, porque es relevante la temática elegida y qué objetivos se plantean con el documento. En el tercer apartado se describe la institución y la temática que se trabajó en el proceso. El cuarto, se dedica a describir y repensar los procesos, las tareas y los resultados concebidos en la práctica. Un quinto ítem explicita al contenido teórico y conceptual, y presta atención a describir a grandes rasgos cómo es la cooperación

internacional desde la perspectiva nacional, hasta la visión global de dicha política. En el punto número seis, el documento se dedica a describir los aprendizajes adquiridos, entendiendo que la pasantía es una herramienta para la formación y no solo un mecanismo de egreso. En un anteúltimo punto se encuentran las reflexiones que como politóloga en formación consideré pertinente plantearme una vez finalizada la pasantía. Por un lado, el análisis inicial de la cooperación internacional como una política pública estatal; por otro, un acercamiento y reflexión sobre la creación de agencias estatales y como estas forman parte de un proceso de transformación institucional que incluye la creación de organismos que coordinen desde el estado las políticas públicas, en este caso alineadas a la política exterior y las políticas de desarrollo, y cómo influyen en la gestión de la política de cooperación. Por último, las conclusiones, es decir, de forma sintética, qué aportes, ideas, reflexiones y nuevos desafíos surgen de este proceso.

2. Descripción de la pasantía

2.1 Justificación e interés

¿Por qué pasantía? ¿Por qué en el Ministerio de Relaciones Exteriores?

La práctica educativa es una alternativa a la tradicional forma de obtener el egreso para los estudiantes, en este caso de Ciencia Política. Esta modalidad tiene como objetivo brindar la oportunidad de aprender y demostrar mediante los conocimientos adquiridos en la licenciatura y el desarrollo de capacidades y habilidades que se enriquecen desde la gestión y aplicación de saberes, que el estudiante se encuentra en condiciones de culminar la carrera y así, egresar. El punto fuerte y el propósito de la pasantía como un mecanismo de finalización de la licenciatura, es la retroalimentación entre la red de conocimiento disponible y el estudiante. El mismo, aprehende e internaliza nuevos contenidos y pone a prueba sus herramientas fortaleciéndolas a la vez.

Este punto, a nivel personal, todo lo anterior es lo que me motivó a escoger esta modalidad de egreso. Por otro lado, significó a su vez, afrontar el desafío de probar mis habilidades tanto como para absorber nuevos conocimientos como para enfrentarme a una primera experiencia donde conviven profesionales, autoridades políticas, pares, que se encuentran en procesos de aprendizajes similares y vivenciar una primera aproximación a una de las aristas donde la ciencia política influye: las organizaciones y en concreto el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde una oficina donde pude familiarizarme ya no desde la teoría, con un entramado de instituciones, actores, relaciones de poder, y otras dinámicas como el comportamiento de la burocracia, la organización de la misma, la lucha por la autonomía, la importancia de la obtención de recursos, el conflicto y sus posibles resoluciones, la coordinación a la interna y para con el exterior de la organización, así como las decisiones que se toman o deciden omitirse desde el Estado.

La oportunidad de poder realizar la práctica en el MRREE consolidó mi decisión de realizar esta modalidad para obtener el egreso, ya que conocer el mundo de las relaciones exteriores y su conexión con la ciencia política era uno de los objetivos que me planteé al iniciar la licenciatura.

Desde el ejercicio, pude conocer los cambios que están ocurriendo en el sistema internacional que forman parte de un proceso de reconfiguración del mismo. Esta transformación se ve influida por el dinamismo de las relaciones y los mecanismos de relacionamiento entre países. Esto entre otras cosas, nos permite observar que en la actualidad se considera a la cooperación

internacional como un mecanismo fundamental ya que se adapta a las nuevas dinámicas de dicho sistema. La utilidad de la cooperación radica en que cuenta con una amplia red de actores que fomenta el desarrollo sostenible como una meta a nivel global, entendiendo que el modo de interactuar de los países cambia de forma permanente. De esta forma, se identifica que la cooperación internacional puede favorecer el fortalecimiento mutuo de los estados, ya no solo de la forma tradicional, sino que agregando nuevas formas que responden a los desafíos planteados en la actualidad.

2.2 Pertinencia temática

¿Por qué sobre cooperación?

La coyuntura internacional se encuentra en un proceso de reconfiguración por cambios en los estados que suponen modificar las dinámicas para relacionarse entre sí. La cooperación es una de las aristas de esta red global que se encuentra en transición. Uno de los cambios clave de este nuevo escenario es la decisión del Banco Mundial de “graduar” es decir, clasificar como países de renta alta a algunos países, incluyendo a algunos de nuestra región. En el caso de Uruguay, en los inicios del año 2018 fue calificado de esta forma, lo que lo elimina de la lista de países posibles de recibir AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).

A nivel institucional y desde el ministerio y específicamente desde la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCI), junto a otras instituciones involucradas en la materia como la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), se da el debate sobre los desafíos que esto le genera a la cooperación desde y hacia nuestro país.

Aquí nacen procesos que buscan reflexionar sobre alternativas a la cooperación tradicional, así como sobre el concepto de desarrollo y el camino a seguir para alcanzarlo.

En este contexto, la pasantía encuentra un ámbito propicio para que, desde la ciencia política se pueda analizar al entramado institucional, las decisiones de políticas públicas que se vean involucradas en el marco de los nuevos debates a nivel global y regional, así como conocer la estrategia país.

2.3 Objetivos de la práctica

El objetivo general de la práctica fue el seguimiento y la consolidación del Sistema de Información y asistir a la Dirección General de Cooperación Internacional, en eventos relevantes.

2.3.1 Objetivos específicos

- Finalizar el proceso de creación, corrección y consolidar el Sistema de Información (SI) así como fomentar su uso desde la difusión a nivel interno, la forma de utilizarla y las ventajas que eso supone.
- Asistir en la preparación de documentos e insumos, así como análisis pertinentes de cara a la celebración de la XXVI Cumbre Iberoamericana, que tuvo lugar en Guatemala a fines del año 2018.

3. Marco Institucional y conceptual

3.1 La cancillería uruguaya

Para contextualizar el proceso realizado en la pasantía, comenzaremos por definir la organización donde se llevó a cabo, la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

En un primer punto, es útil definir a dicha organización (MRREE) como parte de un sistema político que se divide en tres grandes poderes: Poder Ejecutivo; Legislativo y Judicial. La separación de poderes es uno de los principios constitucionales fundamentales del Estado uruguayo. Además, se encuentran otros entes autónomos y organismos desconcentrados.

En el presente trabajo dicha información oficia como marco para ubicar al Ministerio de Relaciones Exteriores como uno de los trece (13) Ministerios que conforman el Gabinete y así junto con el presidente de la República, el Poder Ejecutivo. El mismo tiene como cometido general, entablar, supervisar y mantener las relaciones en diferentes escenarios y según diversos intereses con otros países.

Así, desde su Dirección de Cooperación, tiene como misión informar e instruir al cuerpo diplomático y a los representantes en el exterior, en cuanto a las contrapartes con las que se va a relacionar, los mecanismos posibles para la negociación, las estrategias adecuadas, entre otros aspectos de los intercambios de cooperación.

Asimismo, otro de los objetivos principales de la dirección es fomentar y potenciar las capacidades de Uruguay en su rol de oferente en materia de cooperación y especialmente en la modalidad “cooperación Sur- Sur” y triangular¹, las que aparecen en la escena internacional como alternativas al agotamiento del método tradicional: Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Conceptos que serán trabajados a lo largo del informe.

¹ Forma de cooperación horizontal, basada en la solidaridad y el fortalecimiento mutuo de los Estados.

3.2 La Dirección General de Cooperación Internacional

Mi intención en este punto es brindar información sobre cómo funciona la Dirección donde se realizó la práctica, al menos de forma breve y a grandes rasgos. En cuanto a las tareas generales se incluyen: la identificación de nuevas oportunidades en la negociación de acuerdos de cooperación; que van desde la creación y recepción de propuestas como la consolidación de mecanismos de financiación, la coordinación con las entidades externas con las cuales Uruguay contrae relaciones bilaterales o multilaterales ya sea desde su lugar de receptor o bien, como oferente. Así también se encarga de las relaciones con organizaciones y agencias nacionales que han emergido en el último tiempo, inscripto en la reforma estatal, esta comunicación busca el monitoreo, el análisis y la evolución de los proyectos en curso y emergentes.

De esta forma la Dirección se dedica a relacionarse con autoridades competentes de la cooperación a varios niveles, ya que al ser una temática política emergente se están implementando a todos los niveles y en varias ramas de los organismos del Estado. De la misma forma, la cooperación puede darse en diferentes escalas, y con diferentes modalidades, tales como la cooperación Sur- Sur y la cooperación triangular, que emergen como alternativas a la cooperación tradicional. Existen además distintos mecanismos mediante llevarlas a cabo, según los recursos de las partes, las capacidades técnicas y las capacidades políticas.

Las relaciones entonces pueden darse, con otros países, con otros ministerios, organismos regionales, nacionales e internacionales o bien, organismos locales como intendencias o municipios.

Para el correcto funcionamiento y rendimiento de la oficina, desde la dirección se dividen las funciones, los procesos y los trámites para que se efectivicen las relaciones de cooperación. De esta forma, los ámbitos se dividen por región y por organismos. Es decir, mientras un funcionario se ocupa de los procesos establecidos entre Uruguay y los países de Asia, otro con los de Europa, de la misma forma, con los organismos y ámbitos, mientras existe un referente interno en las temáticas del Mercosur, otro, realiza el seguimiento de los intercambios con la Secretaría General Iberoamericana (Segib), Naciones Unidas o bien nacionales, como AUCI, y los demás ministerios que integran el gabinete.

3.3 La red institucional

Dentro del poder ejecutivo además de encontrarse a los organismos ya mencionados, se encuentra la AUCI, un organismo desconcentrado que tiene como misión ocuparse de la cooperación internacional para coordinar desde el centro de gobierno, lo que busca potenciar las complementariedades y reducir la duplicación de tareas. Esto supone generar nuevos procesos de cooperación, ejecutarlos y evaluarlos. Dicho organismo se caracteriza por la posesión de recursos humanos calificados, monetarios y tecnologías disponibles. Por tanto, se considera que es un organismo con perfil técnico.

La creación de la AUCI, forma parte de un proceso de reforma institucional que comenzó en el año 2008 con el objetivo de fortalecer la gestión de la política de cooperación internacional desde el centro.

Según Dumas, Lafuente y Parrado; en políticas públicas en las que intervienen varios ministerios, agencias y otras organizaciones, el objetivo es evitar el accionar fragmentado y descoordinado. (Pose, 2014:10)

De esta forma la creación de la AUCI apareció como una solución frente al diagnóstico de la cooperación internacional uruguaya que se caracterizaba por la ausencia de reglas precisas en materia de competencias y la superposición con comisiones creadas para proyectos particulares (Pose, 2014:7). La misma buscaba superar estas dificultades desde una perspectiva horizontal, es decir, como coordinadora entre los actores logrando alinearlos detrás de una estrategia nacional única.

Desde mi óptica, la misión de coordinar desde el centro del gobierno y con perspectiva horizontal, ha avanzado en aspectos como la materialización de los proyectos planteados, la concentración de recursos y su mejor aprovechamiento, así como la transparencia de la gestión de dicha política. Sin embargo; la coordinación entre los organismos, la claridad de competencias y la identificación de autoridades, siguen siendo aspectos principales en los que, al trabajarse permanentemente, configuran un ámbito de perfeccionamiento para lograr una política eficaz, eficiente y fortalecida por la complementariedad de los actores que forman parte de la toma de decisión en cuanto a la política de cooperación internacional.

4. La práctica

4.1 La consolidación del sistema de información

Introducción

En el proceso de la pasantía cursada, una de las tareas centrales y fundamentales fue la consolidación del sistema de información de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirección donde se llevó a cabo dicho proceso.

A su vez, resulta imprescindible identificar a la consolidación del sistema como una etapa de un proceso ya existente y puesto en marcha. De esta forma, es preciso definir que la creación del sistema de información (SI) surge desde la necesidad de definir criterios que permitan la clasificación de archivos y documentos que se manejan en la oficina, generando una mayor eficacia y eficiencia en los procesos llevados a cabo por los funcionarios competentes.

Esta necesidad a su vez se detecta ante la dificultad frecuente y constante en el tiempo que los funcionarios experimentan cuando necesitan manejar documentos, ya que se les dificulta encontrar lo que necesitan en el momento indicado.

Asimismo, la primera instancia del proceso se dedica a la creación de un sistema de información que identifica varios criterios de clasificación de archivos, la misma genera un primer avance en la organización mediante la creación de carpetas primarias y secundarias que facilitan el reordenamiento de los mismos.

Un primer criterio de clasificación responde a la siguiente interrogante: ¿Qué países u organismos se ven involucrados en las relaciones de cooperación según los documentos? a nivel macro un sistema de clasificación primario. El mismo se divide en:

- Sistema de información por País
- Sistema de información por Continente
- Sistema de información por Organismos Nacionales
- Sistema de información por Organismos Internacionales
- Sistema de información Bibliográfico
- Sistema de información Virtual

De forma conjunta se realizaron las guías de uso para cada uno de los sistemas con la intención de incentivar su utilización correcta y fomentar la eficacia de las tareas diarias que consumen estos sistemas como insumos.

En forma casi inmediata se encontró la necesidad de subdividir los sistemas respondiendo las

necesidades de cada sistema específico.

En el sistema de información por país es evidente que la primera subdivisión debe ser cada *país que mantiene relaciones diplomáticas con Uruguay*. De esta subdivisión en un segundo nivel, se encuentran 100 carpetas denominadas como cada uno de los países y ordenados con criterio alfabético, encontrando a Alemania como primera carpeta y a Vietnam como última.

En un tercer nivel, se divide cada país en una serie de subcarpetas que responden al criterio: *tipo de documento*, de esta forma el tercer nivel de carpetas se divide en:

- Acuerdos
- Acuerdos Específicos
- Capacitación
- Comisiones Mixtas
- Comunicaciones
- Consultas Políticas
- Donaciones
- Estrategias
- Informes
- Proyectos
- Resumen informativo del país

Por último y en un cuarto nivel, algunas de las carpetas se vuelven a dividir siguiendo el criterio: *especificidad*, es decir, a qué sector se refiere o qué temática aborda o en qué lugar de la escala de generalidad se encuentra.

Por lo tanto la primer etapa del proceso se caracterizó por la creación de sistemas y las guías de uso correspondientes que dieron el primer paso para la transformación de un sistema de “caja única” de archivos, hacia un sistema donde cada archivo responda a un criterio establecido para lograr el ordenamiento de los mismos.

Punto de partida

Al iniciar el proceso, el sistema se encontraba con archivos aún sin ubicar, otros ubicados de forma errónea y sin nombrar según lo establecido. El avance significativo de esta primera fase fue la creación de las carpetas, los criterios y las guías que permiten realizar de forma segura y correcta el ordenamiento de los archivos. Es decir, explorar en un terreno donde no se había realizado ninguna acción, indagar en una “bolsa” llena de archivos desordenados para lograr un sistema organizado y claro.

Planteado dicho escenario la pasantía efectuada tuvo como objetivo llevar a cabo la segunda etapa del proceso, la consolidación del sistema recientemente creado y su perfeccionamiento.

El objetivo general es entonces, avanzar en el proceso de consolidación de los sistemas de información, para generar una herramienta fuerte que sirva a la eficacia y eficiencia del manejo de información para procesos realizados por la dirección.

De éste, se desprenden los siguientes objetivos específicos: el ordenamiento de los archivos; el nombramiento de los archivos; la eliminación de archivos repetidos; el reordenamiento de archivos erróneamente ubicados; y la unificación de criterios de creación de carpetas. Estos últimos al realizarse contribuyen naturalmente al objetivo macro permitiendo pasar a la tercera etapa de los sistemas que se reduce al seguimiento y ordenamiento de los documentos que vayan ingresando a la dirección.

Las tareas

Para cumplir con los objetivos planteados al inicio de la práctica en cuanto al fortalecimiento del sistema de información, se realizó una serie de tareas que formaron parte de un proceso ordenado para lograr el objetivo planteado. El objetivo general es, como se mencionó anteriormente, lograr la consolidación y el fortalecimiento permanente del sistema, generando una sistematización de los archivos que permita desde su ordenamiento, el fácil manejo de estos.

Para ello los objetivos específicos fueron básicamente las tres etapas del proceso: el renombramiento de los archivos; la reubicación de estos y la eliminación de carpetas y archivos que se repitieran sin sentido alguno en función de los criterios establecidos.

Si nos referimos a las tareas realizadas de forma estricta, el proceso comenzó con la revisión de todas las carpetas primarias de cada uno de los sistemas de información, de esta forma se identificó que los sistemas, con excepción del “sistema por país”, si bien faltaba corregir algunos aspectos -como el nombramiento correcto de los archivos- estaban en una primera instancia bien ordenados, lo que, al evidenciar de forma explícita las aristas a mejorar y los puntos ya efectuados de la sistematización, facilitaron las tareas de fortalecimiento de dichos sistemas. Quedando así pendiente solo el cambio de nombre de algunos archivos ubicándolos espacial y temporalmente.

Como se menciona en el punto anterior, muy distinta es la situación del “sistema por país”, en este punto y en un primer acercamiento a los sistemas se pudo concluir que, por el entramado de actores involucrados, la cantidad de archivos y la superposición de documentos de una

misma temática en un mismo espectro temporal, nos encontramos con el sistema más relevante, más complejo y con más urgencia de mejora en su sistematización.

De esta forma, se volvió al inicio para revisar y finalizar el proceso en todos los demás sistemas, yendo de a uno realizando las correcciones de nombre, la eliminación de archivos repetidos y la descripción temporal de cada uno de ellos. Al terminar entonces, cada uno de los sistemas, las tareas que quedaban por delante era profundizar el proceso en un sistema bastante complejo, el “sistema por país”.

Al adentrarse en el sistema encontramos las carpetas denominadas como los países que mantienen relaciones en base a la cooperación. Como se mencionó de forma introductoria, la lista de países es extensa y a segundo nivel de división se encuentra un criterio único, en el inicio, que basa su desagregación según el tipo y el rango de archivos.

De esta manera, se identifican que las carpetas más relevantes para la administración -no necesariamente la que tiene más contenido, o presenta más puntos de mejora en cuanto a su sistematización- son aquellas que contienen documentos trascendentes para las relaciones de cooperación que se llevan a cabo entre los países.

Las carpetas que se entienden como “más relevantes” son aquellas que pueden servir, por la importancia de su contenido, y lo que significan en los procesos llevados a cabo por los funcionarios competentes, dichas carpetas son: la carpeta denominada “Acuerdos” que contiene a los acuerdos marcos y los Mou² (*memorandum of understanding*), un documento que describe un acuerdo bilateral o multilateral entre partes. El mismo expresa una convergencia de deseo entre las partes, indicando la intención de emprender una línea de acción común. Los primeros son aquellos documentos que ofician como “constitución” de los intercambios de cooperación entre dos contra partes. Estos documentos son los que dan inicio de forma institucional, y por tanto pautan las reglas de las relaciones futuras entre dos países que se comprometen a mantener intercambios cooperativos.

En cuanto a los Mou o memorándum de entendimiento, son archivos de menor jerarquía pero que guardan relevancia en cuanto rigen acuerdos específicos de cooperación, es decir, es el documento que enmarca los proyectos específicos.

Otra de las carpetas relevantes son los acuerdos específicos, ya que nos permiten hacer análisis sobre el papel de Uruguay en las relaciones, es decir, identificar en qué sectores Uruguay oficia como oferente y en cuáles oficia como receptor de cooperación. Asimismo, se puede concluir y reflexionar sobre cuáles son los sectores donde se mantienen mayor número

² Memorándum de entendimiento.

de intercambios de cooperación, o bien, en qué sector se ha obtenido el mayor éxito.

En la carpeta de “Acuerdos Específicos” se encuentra como su nombre lo indica, una lista de sectores que reúnen los documentos que garantizan proyectos de cooperación en una temática específica.

Por otro lado, la carpeta que reúne las actas y documentos de las comisiones mixtas y la carpeta “Proyectos”, también son trascendentes para la oficina.

Las comisiones mixtas son reuniones periódicas que se realizan para monitorear la cooperación entre dos partes, así, los documentos incluidos en esta carpeta nos ayudan a identificar con qué países debería llevarse a cabo una Comisión Mixta, o que recomendaciones se deben seguir para avanzar en un proceso de cooperación específico, información que deviene de las actas de las comisiones mixtas.

Otras de las carpetas conceptualmente relevantes, son las denominadas “Proyectos” y “Evaluaciones de Proyectos”. Lo que nos permite reflexionar sobre los éxitos y oportunidades de mejora de los proyectos y procesos de cooperación.

Otra de las otras carpetas que forman parte del sistema por país son: Comunicaciones; Consultas políticas, Donaciones, Estrategia, Informes y Resumen informativo del país; archivos que sirven como insumo de corte administrativo, y que por tanto sirven al grupo anteriormente descrito de archivos.

Finalizada la descripción del sistema de información por país, se describirán las tareas realizadas en dicho sistema.

Luego de finalizar la consolidación del resto de los sistemas, con el correcto nombramiento de los archivos y su posterior sistematización, se procede en el sistema de información por país, donde los procedimientos cambiaron de orden.

De esta forma, en dicho sistema se comenzaron las tareas según tipo de documento, es decir, primero se revisaron todas las carpetas “Acuerdos” de cada uno de los países, con el objetivo de identificar con qué países hay acuerdos y nombrarlos de forma correcta, ubicándolos temporalmente; así se procede a renombrar los archivos, remover de dichas carpetas aquellos documentos que no sean efectivamente acuerdos o Mou e identificar el estado de cada uno.

Luego de esta revisión de la carpeta “Acuerdos” se prosigue con el mismo procedimiento en cada una de las demás, realizando el mismo orden de tareas: nombrar, eliminar los archivos que no estén guardados de forma correcta, reordenándolos en las carpetas correspondientes.

Este trabajo parece a simple vista una tarea sencilla, pero efectivamente es un procedimiento complejo, ya que la cantidad de archivos comprendidos en el sistema es extensa y debe

asegurarse la perfecta realización de dichos procedimientos para obtener como resultado un sistema completo y correcto que actúe como escenario propicio para el mejor funcionamiento de los funcionarios en cuanto al manejo de información.

Luego de esta segunda etapa, el tercer conjunto de tareas fue; generar un documento que revele de forma gráfica el estado de situación del sistema de información por país. Este informe puede consultarse en el anexo.

El mismo contiene, por un lado el análisis de los documentos sistematizados y por otro, un conjunto de cuadros que sirven como instrumento visual buscando facilitar tanto la identificación de los documentos archivados como también algunos datos relevantes para su uso como fecha, ubicación del documento en el sistema y el estado de los procesos de cooperación.

En resumen, el proceso se divide en tres etapas: en la primera, se consolidan todos los sistemas menos el sistema de información por país; la segunda instancia se dedica a re ordenar, renombrar y sistematizar por completo los archivos de este último, siguiendo el orden de cada carpeta, es decir se sistematiza una misma carpeta para cada uno de los países siguiendo un orden alfabético, hasta completar la sistematización de todas las carpetas para todos los países. En la tercera etapa del proceso, se realiza un informe que conjuga todos los resultados obtenidos de las dos etapas anteriores, es decir, reunir las conclusiones sobre qué archivos se encuentran en la administración, en qué estado y en qué tiempo se consumaron para mejorar la efectividad de los funcionarios mediante la mejora en el manejo de información.

El producto y los resultados

En la presente sección del documento se describe el producto que se ha obtenido como resultado del proceso anteriormente presentado. La misma se dividirá en dos partes, primero, los resultados de las tareas y luego el producto, es decir el informe que representa de forma concisa algunos puntos de análisis desde las tareas realizadas,

De esta forma, según el informe realizado al finalizar la práctica, los resultados obtenidos fueron exitosos, pasando de un conjunto de archivos desordenados y mal nombrados hacia un sistema que obedece a criterios establecidos para lograr el ordenamiento que garantice un manejo de información adecuado que incremente a su vez la eficiencia y eficacia de los funcionarios en los procesos llevados a cabo diariamente.

De forma concreta, se proseguirá a describir los resultados de cada una de las carpetas

contenidas en el sistema de información por país. Primero se identifican como relevantes aquellos documentos que tienen contenido sustancial y que repercuten en las relaciones diplomáticas de cooperación que Uruguay mantiene con distintos países. Es decir, los acuerdos marcos, acuerdos generales, que ofician como primer documento, como la “constitución” de la cooperación para las partes involucradas.

Los datos más relevantes en este tipo de archivos son aquellos que nos permiten identificar con qué países se mantienen institucionalmente relaciones diplomáticas ubicándolas temporalmente, lo que nos permite por otro lado identificar con qué países se encuentra en proceso de establecer relaciones y deberían ponerse los esfuerzos para concretarlos.

De esta forma identificamos según el análisis de los datos arrojados por el proceso de sistematización llevado a cabo en el transcurso de la práctica que: Uruguay mantiene relaciones diplomáticas institucionalizadas mediante un acuerdo general con 20 países. El más antiguo se realizó con Suecia en 1986 y el aprobado más reciente se concretó en 2015 con Bahamas.

En cuanto al estado de los acuerdos en estado “borrador” se encuentran 18 países con los que Uruguay está en proceso de formalizar sus relaciones. La gran mayoría de estos documentos son posteriores a 2013 incluso encontrándose algunos con procesos activos al día de la fecha. Este último dato nos ayuda a concluir que la diplomacia uruguaya se encuentra en un proceso dinámico y no estático en cuanto a las relaciones de cooperación internacional. Otra observación, es que existen países que no cuentan con un acuerdo marco o bien, no se encuentran archivados en los sistemas de la Dirección General de Cooperación Internacional. En este punto es útil preguntarse si la ausencia de acuerdos marco en el sistema de información ¿significa que no existan de hecho, o bien, que no están archivadas y por tanto no se tiene dominio de dicha información?

Esto representa el primer desafío para el futuro del proceso, reunir aquellos documentos que no están en los sistemas de información de la DGCI, siendo por falta de acceso a los documentos o porque no se encuentran digitalizados.

Una de las posibles tareas para avanzar en este aspecto es la revisión de documentos que se encuentren sólo en estado físico y proseguir con su digitalización, así como fortalecer la retroalimentación con otros organismos para así poder encontrar los documentos que faltan y poder identificar y analizar el estado de los acuerdos de cooperación entre Uruguay y otros países con mayor exactitud.

En un segundo nivel de archivos se encuentran los memorándums de entendimiento. En este

rango de documentos, el contenido es menor; por tanto, encontramos que los países que tienen MOU aprobados son ocho. Encontrándose igual que para el caso anterior que los que aún están en estado “borrador” son de un pasado más cercano a la actualidad que los ya aprobados.

Los acuerdos específicos conforman otra de las bases de datos más nutridas del sistema de información de la dirección general de cooperación internacional. En este subsistema específico el procedimiento fue inverso: primero se observan qué países tienen acuerdos específicos en cada sector y se agrupan (por sector). En base al análisis por sector de los acuerdos que contrae Uruguay con otros países, identificamos además de los temas prioritarios; que existen 31 sectores donde existe al menos un acuerdo.

De éstos, además hay algunos que no están incluidos en el criterio establecido, es decir solo se encuentran creadas las carpetas en los países en los que efectivamente se encuentra a menos un documento.

Así podemos ver en base al análisis plasmado en el informe de auditoría, que los sectores en los cuales se identifican mayores iniciativas de cooperación y demandas de procesos de negociación son: educación, tecnología, agropecuario e investigación.

Es preciso alertar otra de las oportunidades de mejora que nos presenta el sistema de información: no se refleja el rol dual que tiene Uruguay en las relaciones de cooperación. Una de las soluciones posibles en este punto, sería la incorporación de un código o señal que nos permita identificar en qué sectores Uruguay es oferente y en cuáles es receptor. Es decir, el lugar que ocupa en la relación en cada sector específico. Además, en un esfuerzo mayor, se considera en base a las tareas realizadas y a la observación del desempeño diario de la Dirección General de Cooperación, que se debería aplicar el rol que ocupa nuestro país como una dimensión transversal, es decir en cada una de las aristas del sistema.

En cuanto al análisis de las “Comisiones Mixtas” se arrojan como resultados los países con las que se han concretado, y a su vez en qué fecha se han realizado, pudiendo identificar por los profesionales competentes, qué comisiones deberían realizarse en la inmediatez del tiempo. En el sistema de información se registran 19 países con los que se han realizado al menos una comisión mixta. Además, el presente análisis demuestra las fechas en las que acontecieron, por tanto, puede evaluarse la situación de las relaciones con cada país en esta dimensión.

El próximo sistema analizado fue el de los “Proyectos”, en éste puntualmente la base de datos se confecciona de otra forma. El subsistema se divide a su vez entre proyectos y evaluación de

proyectos. Por tanto, la base de datos contiene la lista de países que se encuentran contenidos en la carpeta primaria “Proyectos”, lo que significa que tienen al menos un proyecto o una evaluación. Se encuentran como resultados que 42 países tienen o uno u otro documento, de ellos, 11 tienen proyectos y evaluaciones de proyectos; mientras que 27 sólo tienen documentos de proyectos; por tanto, 4 tienen solamente evaluaciones de proyectos.

En esta instancia es preciso referirnos a que podría haber un error de sistematización, omitiendo el archivado de documentos existentes. Esto puede concluirse ya que al ser “proyectos” un documento previo a la evaluación de proyectos, no podrían existir evaluaciones sin proyectos.

En este punto se ha realizado un análisis de los resultados obtenidos en el proceso de la pasantía en cuanto a los puntos más relevantes para la Administración. Asimismo, de forma conjunta a este análisis se realiza un estudio y sistematización de las carpetas menos relevantes. Estos sistemas reúnen las comunicaciones, la información de las contrapartes, las estrategias y los informes intermedios que mantienen a las relaciones de forma dinámica permanentemente.

Hecha la descripción de las tareas realizadas y los resultados obtenidos, pasaremos a describir el producto: un informe que como proyecto de auditoría nos ayuda a concluir y extraer datos como los mencionados anteriormente.

Dicho informe además de arrojar los resultados del proceso de sistematización de información y dar cierre al proceso, tiene como objetivo servir como instrumento para la mejor utilización de los sistemas. Encontrándose de forma explícita los contenidos de los mismos.

Otro de los puntos centrales de este proceso, es la creación de cuadros que permita visualizar de forma práctica y rápida los contenidos y los estados de los sistemas.

Se realiza una descripción del punto de partida con el sistema de información, por otra parte, se plasma en él, el análisis de cada una de las carpetas contenidas en el sistema de información. De forma paralela, se encuentran las tablas y cuadros que de forma gráfica explícita los documentos que se encuentran sistematizados, generando de esta forma el resultado concreto y efectivo para el mejor manejo de la información por parte de los funcionarios de la dirección.

Además, se realizó un análisis de varios puntos que se suscriben a la creación y consolidación de los sistemas de información.

En síntesis, mientras que se resume el proceso, se generan instrumentos visuales (bases de datos) que generan una gran utilidad para los procesos dinámicos de la administración.

El primer punto para concluir es que el sistema aún se encuentra en desarrollo, que es un proceso y no un estado en sí mismo, por tanto, se necesita un seguimiento activo que asegure su actualización y así su eficacia.

Una segunda reflexión nos permite entender que esta instancia de auditoría permite marcar un punto de partida, la finalización de creación de sistemas, pero el inicio de otros procesos que permiten utilizarlo para incrementar la eficacia de la Dirección General de Cooperación Internacional.

Es importante explicitar que de acuerdo con el presente informe resulta evidente concluir que el sistema de información por país es el más complejo y que el número extenso de archivos, hace necesaria su constante sistematización. En esta línea, es relevante decir que no todos los países ni sectores tienen el mismo contenido encontrándose algunas carpetas incluso vacías. A esto, se suma el hecho de que los archivos tienen jerarquía en función de la relevancia y lo asiduo de su uso en los procesos llevados a cabo en la dirección.

A nivel general, podría enunciarse que la sistematización de documentos aumenta el mejor manejo, la eficiencia y la transparencia de la información manejada por la Dirección General de Cooperación Internacional.

4.2 Asistencia y seguimiento hacia la XXVI Cumbre Iberoamericana

Las Cumbres Iberoamericanas comenzaron en 1991 con la construcción de un espacio común iberoamericano de concentración política y de cooperación que se ha consolidado año a año. Existen además de las cumbres, las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y las Reuniones de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación. Estos eventos surgen para debatir los temas que serán abordados en la Cumbre.

Las mismas se celebran cada dos años con sedes rotativas, abordan y se orientan hacia una temática específica o principal. En la actualidad los principios que dirigen las discusiones de las reuniones y cumbres en la escena iberoamericana están orientados al compromiso con la Agenda 2030 y los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible³ delineado por los países que forman parte de Naciones Unidas como un compromiso de la “nueva era” y en sentido universal.

³ La Agenda 2030 es el compromiso de los países a orientar sus estrategias de desarrollo hacia el desarrollo sostenible. Los 17 objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.

En noviembre de 2018 se celebró la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en La Antigua, Guatemala, bajo el lema “Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible”.

Las tareas

Como se mencionó anteriormente, de forma representativa, las autoridades de la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo debían asistir a dicha cumbre, para lo que era necesario prepararse en cuanto a generar el acceso a la información y la sistematización de la misma. De esta forma, el objetivo principal de este núcleo de tareas fue fortalecer los conocimientos del embajador con la información actualizada que iba a abordarse o necesitarse para los debates que se suscitarían en el marco de la cumbre.

Como asistente técnico y administrativo en esta tarea, las acciones ejecutadas se dividieron básicamente entre: el relevamiento de las declaraciones de las cumbres celebradas en el pasado reciente y la recepción, recopilación, ordenamiento y análisis de los documentos propuestos para la cumbre.

Para generar un producto útil se confeccionó al final de la tarea una cronología de las declaraciones con un mínimo aporte sobre el significado que acarrea dicho documento en el devenir de la historia de la cooperación internacional.

Estos documentos incluyen la Declaración y los comunicados especiales propuestos por los distintos países. En este sentido, la tarea más compleja fue mantener actualizados dichos documentos ya que arribaban nuevas versiones o revisiones a tener en cuenta hasta el día previo a la celebración de la cumbre.

Como resultado se obtuvo un índice de la lista de los comunicados especiales actualizados. De forma conjunta se reúnen y ordenan los documentos tanto en soporte físico como digital.

La siguiente instancia dentro del proceso de seguimiento de cara a la cumbre, fue la participación en un encuentro donde con los referentes de cada temática se realizó un análisis minucioso de cada una de ellas. El objetivo de dicha reunión fue reunir los comentarios y así formar una sola opinión sobre el contenido de los documentos y su impacto.

En este punto mi aporte fue tomar nota de las recomendaciones según las temáticas y sistematizarlas en un documento de forma sintética identificándolas por párrafos y documentos al que pertenecían y desde qué sector venía la recomendación. A continuación se

confeccionó una lista para ubicar fácilmente “las líneas rojas de los documentos” es decir, las reiteraciones, redundancias, conceptos no convenientes o confusos.

El producto y los resultados

En cuanto a la primera tarea, de relevamiento, el procedimiento fue la revisión constante de los correos electrónicos que se recibían con los documentos propuestos, generando una carpeta dentro del Sistema de Información con los documentos numerados, ordenados y la Declaración. Cada uno con un código que denote su grado de actualización. Por otro lado, se confeccionó una lista cronológica con las declaraciones, la que puede consultarse como anexo del presente documento. A partir del análisis de los documentos, se observa además, que la declaración es excesivamente extensa, al igual que el número de comunicados especiales. Esto genera que se desdibuje la importancia de los documentos como instrumentos que consolidan el compromiso de los países con la agenda 2030, debilitando así la utilidad de los mismos.

Esto se consolida en un informe final interno que recopila las líneas críticas según entienden las autoridades competentes. En forma complementaria se elabora una tabla donde se puede ver la redundancia de los documentos en cuanto a algunas temáticas específicas.

Como última tarea se realizó un informe que recoge las reflexiones y evaluaciones que las autoridades uruguayas realizan de forma interna sobre los resultados obtenidos en la Cumbre. Esta reflexión nos permite identificar que los documentos aprobados no tienen ningún conflicto relevante con la postura del Estado Uruguayo frente a los temas tratados.

Así, el informe realizado destaca el clima y el espíritu colaborativo favorecido por la *secretaría pro tempore* llevada a cabo por Guatemala, lo que favorece la discusión de los documentos en una forma más dinámica y pacífica. Otros de los puntos donde se vio avance significativo, fue en la reducción de párrafos de la declaración, que coinciden con los párrafos recomendados por nuestras autoridades. Así la declaración pasó de tener 110 párrafos a tener 65, incentivando, aunque sea de forma leve, la claridad, contundencia y la precisión del documento, que sirva al incremento de su utilidad como herramienta de los Estados para garantizar la cooperación.

Por otro lado, uno de los puntos frágiles de los cuales desde la Dirección se reflexiona, es que no se logró concentrar la atención hacia la Agenda 2030 y los 17 ODS.

Estos aportes, insumos e informes se encuentran anexados al final del presente documento, sin perder de vista que se realizaron para uso interno por lo que, pueden carecer de formatos técnicos o específicos, ya que se priorizó en la utilidad de los instrumentos creados.

5. La Cooperación Internacional

5.1 La política exterior uruguaya

La Cooperación Internacional como se mencionó anteriormente forma parte de la política exterior uruguaya. La confección de la política exterior supone generar una estrategia con la cual las autoridades buscan relacionar al Estado con otros.

El plan estratégico planteado por el Estado, marca algunos de los objetivos en cuanto a la política exterior uruguaya, en un momento donde el escenario global está cambiando las formas de relacionar a los estados.

La política exterior entonces, se inscribe en los propósitos generales del Estado, los mismos se identifican como la eliminación de la indigencia, la reducción de la pobreza, la reforma del Estado, fundamentalmente. De esta forma el plano internacional es un reflejo y conjunción de las Políticas Públicas de los Estados.

Las cinco prioridades establecidas son: los principios de la política exterior, la vinculación con los compatriotas en el exterior, la reforma del Estado, la integración con la región, y la promoción del comercio exterior.

En este marco general las funciones y fines principales se orientan a representar a nuestro País en el exterior, defender los intereses nacionales, negociar con los gobiernos extranjeros, informar sobre los procesos que sigue el Estado en la escena internacional, planificar, monitorear y ejecutar la política exterior, incentivar la solidaridad de los Estados como nueva forma de cooperación. Así, dentro de la Política Exterior, se encuentra el multilateralismo y la cooperación como los mejores ámbitos de negociación y el establecimiento de mecanismos para la preservación de la paz y la ayuda entre los países. Sin olvidar, que nos encontramos en un contexto de una Agenda 2030 que identifica 17 objetivos para el desarrollo sustentable con los que los estados se comprometen, lo que supone un cambio de paradigma en las políticas exteriores de los mismos.

En este sentido, resulta fundamental la continua búsqueda de grandes consensos nacionales en Política Exterior, fortaleciendo el rol coordinador de la Cancillería en la materia, planteando como desafíos cambiar las modalidades de la inserción, modificando los canales de comercio, la solidaridad, la diversificación de mercados, cumpliendo con los objetivos determinados.

5.2 La Cooperación Internacional a nivel nacional

Al hablar de cooperación internacional hablamos básicamente de transferencias hacia países calificados como “en desarrollo” con el objetivo de alcanzar el bienestar. Estas transferencias han cambiado con la evolución del concepto de desarrollo.

Las mismas componen la cooperación tradicional que se traduce en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este mecanismo compromete a un país desarrollado a aportar cierto porcentaje de su PBI a otro no desarrollado sin ninguna contrapartida. Uruguay era beneficiario de esta modalidad hasta su calificación de un país con renta alta, lo que supone que no es un país disponible para recibir a AOD.

La cooperación Sur-Sur y triangular aparecen como alternativas al agotamiento de la cooperación tradicional donde Uruguay tiene un rol dual, es decir mecanismos de intercambio no sólo monetarios, sino, y fundamentalmente de recursos técnicos entre países que buscan mediante la solidaridad, su retroalimentación. El concepto del rol dual refiere a que nuestro país aparece tanto como receptor como oferente de cooperación en el orden internacional actual.

Según nos indica el informe “Cadena de valor de la cooperación internacional a la política exterior uruguaya” elaborado por AUCI en el año 2014 (AUCI, 2014). Desde el año 2007 se vienen suscitando cambios desde nuestro país asistiendo a un proceso de reforma institucional que tiene como objetivo mejorar y aumentar la eficacia en la gestión de los recursos, así como reposicionar al país en el escenario de la cooperación actual.

Este proceso encuentra en la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, en el año 2010, un momento clave para el cambio que se realiza desde la órbita de la Presidencia de la República frente al cambio en la escena global de la cooperación. Este hecho posibilita mediante la concentración de recursos, sistemas de información y recursos humanos; fortalecer las capacidades de negociación del Estado Uruguayo. Dicha agencia nace de la necesidad y con el objetivo de articular a los otros organismos estatales competentes, buscando un trabajo interinstitucional para fortalecer de este modo, sus acciones, teniendo como pilar fundamental la complementariedad.

En la actualidad, Uruguay se encuentra en el debate del concepto de “graduación”, dado que el BM (Banco Mundial) solo toma como indicador el PBI de un país para determinar si es un posible beneficiario, dejando otros indicadores sociales relevantes para países como los latinoamericanos.

En este punto la posición del Estado Uruguayo, como la de otros recientemente graduados, como es el caso de Chile, es de proponer una medición integral del desarrollo, que incluya otras medidas más acordes a los desafíos y capacidades de los países de Latinoamérica. Es decir, tomar como medición del desarrollo ya no solo indicadores económicos como el ingreso, sino que incorporar otros que refieran al desarrollo humano como la satisfacción de necesidades básicas, el acceso a la salud, a la educación, entre otras dimensiones sociales.

En este sentido, según Pose:

“El segundo o nuevo paradigma, propone un esquema más horizontal de relacionamiento, entre socios, con proyectos alineados con las prioridades de los receptores, e inspirados en el enfoque de desarrollo humano, donde el crecimiento económico sigue siendo un objetivo a perseguir, pero ya no en exclusividad ” (Pose, 2014:4).

De esta manera el Estado ha jerarquizado el tema de la cooperación en la Agenda de Gobierno; dado que entiende que se ha vuelto una herramienta valiosa para mejorar la calidad de sus políticas públicas y modernizar sus instituciones para el alcance de este nuevo sistema de desarrollo donde las dimensiones que refieren a la calidad de vida de las personas son centrales.

Según el informe “La Cooperación Internacional para el desarrollo del Sur, una visión desde Uruguay” (AUCI, 2016), la implementación de la CSS (cooperación Sur- Sur) de Uruguay se ha visto fortalecida por la conjunción de varios actores; haciendo que su alcance y visibilidad crezca. Es entonces donde se identifican como desafíos inmediatos: la sensibilización de la ciudadanía frente a la cooperación acompañado del cambio en la concepción del Uruguay ya no como mero receptor, sino como un Estado que inscripto en estas nuevas modalidades, puede convertirse en oferente en los intercambios de cooperación.

5.3 La cooperación internacional en el plano global

Como hemos mencionado anteriormente, la escena internacional ha cambiado y ha virado desde una concepción economicista del desarrollo, hacia un concepto de desarrollo integral, que abarque lo social, y especialmente lo sostenible para el planeta.

En este marco, nace la Agenda 2030 y los 17 ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible) establecidos por los países que conforman las Naciones Unidas. Esta agenda nace en 2015 adoptando medidas que apuntan a conseguir en el futuro el desarrollo sostenible de los Estados. Los objetivos son entonces universales y buscan la protección del planeta, la preservación de la paz y la prosperidad y así la mejora en la calidad de vida de las personas.

Estos objetivos se pueden revisar en los Anexos que se encuentran al final del presente documento.

Este cambio a nivel global supone como punto de partida un cambio de paradigma sobre la cooperación, y la concepción de ésta como herramienta para alcanzar dicho desarrollo. Inicialmente según indica el “Glosario y tipologías de cooperación internacional” elaborado por AUCI en 2016, la cooperación internacional en su concepción más amplia: es todo esfuerzo entre dos o más países para abordar una temática de interés común (AUCI, 2016:6). Según la Agencia, no existe un concepto concreto de cooperación internacional para el desarrollo (CID), pero suele referirse a transferencias de recursos de unos países a otros para que alcancen el bienestar de sus pueblos, (de un país “desarrollado” a otro “no desarrollado”), forma que está cambiando también, hacia conceptos como “subdesarrollados” “en vías de desarrollo” o el más actual, “desarrollo en transición”.

Este tipo de cooperación (tradicional) se traduce en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) lo que impone el compromiso de que los países desarrollados deben aportar cierto porcentaje de su PBI hacia el desarrollo de otros Estados. La AOD se canaliza principalmente, de dos formas: la bilateral, que refiere a las transacciones que un país otorga directamente a otro y la multilateral que es la transferencia hacia una institución o agencia competente en la cooperación.

Ante el estancamiento y agotamiento de estos mecanismos aparecen la cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación triangular. La primera (CSS), o también denominada “cooperación horizontal”, “técnica”, que carece también de un concepto claro. La misma, se diferencia de la tradicional, en los intercambios no son solo de recursos materiales, sino, de capacidades, conocimientos, tecnología, innovación, entre otros.

Los costos, además, se asumen de manera compartida (lo que no siempre significa en partes iguales). Otro punto significativo de esta modalidad es que los temas y las iniciativas, así como la agenda son establecidos por los mismos países del Sur, guiadas por el respeto a la soberanía nacional, la autosuficiencia y el beneficio mutuo.

Como tercera forma de cooperación -junto a la Tradicional y a la Cooperación Sur-Sur- aparece la Cooperación Triangular, la misma se distingue por el involucramiento de más países y organismos que en la modalidad anterior. De esta forma existen tres roles: primer oferente; segundo oferente y receptor. El verdadero rasgo diferencial en cambio, es el rol del primer oferente, quien se hace cargo del fortalecimiento de capacidades, mientras que el

segundo oferente no se reduce al financiamiento, sino también aporta al rol del primer oferente.

En este nuevo escenario, ya no solo economicista, podemos sintetizar que el Sur Global busca aun en la actualidad y cada vez de forma más firme y visible, distintas formas de cooperar basadas en la horizontalidad, la solidaridad y la complementariedad para fomentar el desarrollo sostenible de sus Estados. Es decir, inscriptos en un paradigma de desarrollo más humano pero sin prescindir de formas de cooperación que incluyan las transferencias de recursos monetarios y financieros como la AOD. En síntesis, el nuevo paradigma de desarrollo y el concepto de cooperación horizontal no sustituyen al anterior, por el contrario, lo complementa.

6. Lo aprendido

Lo aprendido e interiorizado en la pasantía de egreso puede dividirse analíticamente en dos niveles, por un lado, aquellos aprendizajes que aportan o refieren a temas conceptuales y sustantivos y aquellos que aportan y favorecen al fortalecimiento de las habilidades y capacidades aplicadas en la pasantía tales como la visión crítica y reflexión minuciosa. Es necesario identificar que esta separación es meramente analítica ya que los aprendizajes fueron continuos y se retroalimentaban constantemente. De esta forma, denominaremos a los primeros como “aprendizajes conceptuales” y a los segundos como “aprendizajes prácticos”.

6.1 Los aprendizajes conceptuales

Me adelantaré a decir que la mayoría de los aspectos conceptuales que pude internalizar y adquirir, o al menos comenzar a manejar, se enmarcan en una reflexión que se profundizará en el apartado siguiente, la emergencia de una arena de política pública, la Cooperación Internacional. Podemos a priori, suponer que al tratarse de una temática que se resignifica y por tanto, se hace más visible, debe presentar algunos inconvenientes en su dinamismo y la superposición de etapas del proceso de políticas públicas, por lo que nos obliga a repensar y rediseñar la política exterior y como parte de ella, la política de cooperación.

En este contexto, donde la escena internacional se encuentra en transición y una nueva configuración de la cooperación entre países y aún más, la forma en la que los Estados se relacionan entre sí; surgen algunos conceptos que se hicieron necesarios conocer en el transcurrir de la práctica.

El primero es el Sistema Nacional de Cooperación Internacional que se inscribe en un nuevo orden mundial, donde existe un sistema internacional y global de cooperación. En este escenario la cooperación se presenta como un mecanismo valioso para fomentar al desarrollo sostenible de los Estados. En este punto, conocer que nuestro país tiene un SNCI, fue el punto de partida para entender el lugar que ocupa la Dirección General de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores y así dentro del entramado institucional y los organismos del Estado uruguayo. Arrojando como primer aprendizaje que, es un área generalmente invisible pero que es relevante y tiene un papel fundamental en el desarrollo del estado uruguayo. El SNCI es una estrategia que se fortalece del entramado institucional en todos sus niveles, desde las instituciones internacionales, estatales o bien, locales, con el objetivo de contraer relaciones o intercambios de cooperación. Este entramado dentro del Estado es complejo y no nos permite identificar claramente la dependencia, la

jerarquía y la competencia que a cada institución le corresponde, lo que nos muestra una debilidad a priori en el diseño institucional del SNCI.

El conocer la existencia del sistema, me desafió a conectarme con en el mapa de instituciones, los actores, las tareas y los mecanismos que forman parte de la cooperación y el relacionamiento entre los países en estos tiempos. Este aprendizaje sobre un área nueva dentro de la política, me fue útil para poder asistir a los responsables de la Dirección y hablar de conceptos como “Cooperación Internacional”, “Cooperación Sur-Sur”, “Triangular”, así como facilitar el entendimiento de los diálogos, los informes, los contratiempos, los esfuerzos que forman parte de los procedimientos al menos ya no desde la falta de conocimiento, sino, con mayor aproximación a conocimientos conceptuales. De forma conjunta al concepto de sistema nacional y los conceptos que de él devienen, también sentí la necesidad de manejar los nuevos conceptos que se presentan en este nuevo escenario, marcado por el agotamiento del modelo tradicional de cooperación. La AOD es la forma en la que los Estados de renta alta aportan un porcentaje de su PBI para destinarlo al desarrollo de países con menos niveles de desarrollo. Este mecanismo de cooperación se ve debilitado por la graduación, es decir la calificación de nuevos países a la lista de países de “renta alta” lo que los excluye de recibir AOD. Frente al agotamiento de esta herramienta nace la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular, conceptos que debí también aprender para poder llevar a cabo mis tareas.

La CSS se trata de mecanismos de intercambio de recursos técnicos, humanos y otros insumos entre países de la región, así como la cooperación triangular opera de la misma forma, pero con un segundo oferente que además de aportar recursos, aporta recursos técnicos para reforzar las capacidades del estado que es beneficiario. Estos conceptos fueron trabajados a lo largo del presente documento, lo que evidencia la centralidad de dichos conceptos para trabajar en la cooperación como un área de política pública en la actualidad.

En otro punto de la práctica, me vi comprometida a articular un amplio espectro de conceptos que se conectan en función de un propósito general en la actualidad: la agenda 2030 y los 17 ODS que comprometen a los estados que conforman las Naciones Unidas a cooperar bajo un camino de paradigma del desarrollo: desde un desarrollo económico a un desarrollo que contemple la dimensión principalmente de la adaptación al cambio climático, así, se incorpora al concepto de desarrollo sostenible, bajo la consigna de que “nadie se quede atrás”. El conocimiento de estos conceptos es esencial para entender hacia dónde va el desarrollo de los países y así, cuales son los proyectos de cooperación que deben priorizarse o tienen más relevancia en función de los objetivos y el nuevo concepto de desarrollo. De la misma forma

aparece como un concepto que trasciende y sobrevuela toda esta temática, que es el concepto de Graduación⁴, y consigo, el concepto de Desarrollo en Transición, conceptos que me obligaron a revisar otros conceptos aprendidos en la licenciatura y actualizarlos según el contexto actual. Gracias al manejo de estos conceptos en la práctica pude conocer que los organismos internacionales clasifican a los países según el criterio de ingreso (PBI) para determinar si deben recibir o no fondos de cooperación tradicional, es decir AOD.

En la actualidad países como Uruguay y Chile fueron recientemente “graduados” es decir, calificados como países de “renta alta”. Informarme sobre este debate me permitió reflexionar sobre si el criterio utilizado para calificar a un país y excluirlo de la AOD, ¿no es en realidad reduccionista?. Es decir; ¿le alcanza a un país como Uruguay su nivel de PBI para auto sustentarse y desarrollarse? Este debate además de ser una reflexión personal y un tema que despertó especial interés en mí, viene suscitándose a nivel regional, donde los países buscan impulsar un concepto de desarrollo integral, que tome en cuenta las particularidades y potenciales de cada uno de los países, lo que recomienda generar una calificación donde entren los países con “desarrollo en transición” es decir, países que tienen potencial para hacerse cargo del desarrollo de su estado pero con la ayuda y recursos de los países desarrollados.

Todo este conjunto de conceptos que adquirí en el devenir de la práctica no solo me hicieron participar con fundamentos sólidos en debates de la nueva escena de la cooperación, sino que reafirmaron mi interés sobre dicha temática incentivando mi deseo de una posterior formación para elaborar reflexiones, y abordajes más sólidos y pertinentes en el futuro.

⁴ La decisión del Banco Mundial de calificar a un país como país de renta alta, es decir fuera de la lista de los que están disponibles para recibir Ayuda Oficial de Desarrollo.

6.2 Aprendizajes prácticos

Como ya mencioné, junto a los aprendizajes técnicos pude incorporar e incrementar mi capacidad de reflexión y pensamiento crítico para trabajar con la información a la que tenía acceso de forma más consciente y responsable. En este punto, permanecer en una oficina donde la red de intercambio y el número de actores con los que se comunica es amplio y constante, me permitió aprender a analizar de forma más minuciosa las transacciones y negociaciones que se dan entre los distintos actores, ya sean estatales, de otros estados o a la interna de la institución. Para estas capacidades puedo hacer las siguientes reflexiones sobre lo que aprendí en el proceso de la pasantía, mediante el análisis crítico de las situaciones en las que fui espectadora y participante.

En un punto aparte, una reflexión pertinente, es la falta de difusión, comunicación y visibilidad tanto del SNCI, como las iniciativas y proyectos y los avances en la cooperación tanto para Uruguay o desde sí mismo. Esto se vuelve aún más necesario ya que los países que ofrecen cooperación tradicionalmente, están virando nuevamente hacia el individualismo, tornando imprescindibles la coordinación y la articulación de las instituciones extranjeras e internacionales, lo que posibilita dimensionar los impactos positivos de la ayuda hacia países con menos nivel en su desarrollo. En este punto, la falta de visualización y difusión se vuelve uno de los problemas con más urgencia a solucionar, ya que la mayoría de los proyectos exitosos son conocidos por los directamente involucrados o bien, a nivel local donde se lleva a cabo la cooperación. El nivel local es entonces fundamental para la cooperación en un país como Uruguay ya que es donde más se ven y evalúan los impactos de la misma. Se debe llevar a cabo la búsqueda de mecanismos que nos permitan difundir hacia las instituciones y la opinión pública los beneficios e impacto en lo local de la cooperación, y viceversa, es decir, difundir la normativa, la institucionalidad, la información de la cooperación hasta la ciudadanía e incluso a los niveles locales. En síntesis, la difusión debe concientizar de la importancia de la cooperación a la ciudadanía, y debe mostrarles a la comunidad política y a los actores involucrados los proyectos que a nivel local son exitosos.

La práctica me posibilitó ver como la cooperación se encuentra todavía en proceso de consolidación y en lograr su transversalidad en la estrategia de desarrollo nacional. De lo anterior se desprende que, uno de los aspectos a mejorar es la homogeneidad de los éxitos de los proyectos, es decir, que todos tengan la misma facilidad de plantearse y negociarse así

como fortalecer su difusión, tratando de evitar de esta forma que intercedan factores que puedan perjudicar a la política de cooperación.

A nivel interno, en la organización, o bien en las instituciones que se relacionan para actuar y definir la política de cooperación; en cuanto a las competencias internas y las dificultades del manejo de recursos, no existen protocolos ni procedimientos estandarizados que permitan realizar los procesos e intercambios con eficiencia y eficacia. Uno de los avances significativos desde mi aporte en la práctica; es la creación y consolidación del Sistema de Información en forma conjunta a sus guías de uso para facilitar el seguimiento de los procedimientos. En este punto considero que a nivel interno se debería seguir informando, instruyendo, y fomentando el uso de estos recursos recientemente creados, con el objetivo de incrementar la efectividad mediante la estandarización de las acciones que se llevan a cabo en los procesos de negociación y toma de decisión en cuanto a la cooperación. A esto se le suma la falta de incentivos que el funcionariado tiene para permanecer en un puesto de trabajo y así encargarse de temas específicos y realizar el seguimiento y evaluación correspondiente. La rotación permanente de la diplomacia hace que entre las partes se pierda la comunicación, generando que no se identifiquen los responsables de cada proceso mientras éste se lleve a cabo, o bien, a la hora de realizar reflexiones sobre el mismo.

A partir de la observación, considero pertinente reflexionar sobre la importancia de un cambio que debe ser, ya no exclusivamente formal y desde el Estado para con sus organismos, sino que es necesario un cambio de paradigma, un cambio cultural que nos permita por un lado, tomar conciencia a la interna del Estado y hacia la ciudadanía sobre el rol de la cooperación internacional para el desarrollo en esta nueva coyuntura internacional. Y por otro lado, reflexionar sobre el lugar y el reposicionamiento de nuestro país en este escenario. Es decir, comenzar a concebirlo como un posible oferente de cooperación en algunos ámbitos en los cuales tiene potencial para serlo. En síntesis, fomentar y concientizar sobre el rol dual: oferente y receptor de cooperación del estado uruguayo.

Creo que, para concientizar a nuestra ciudadanía, a los organismos internacionales, a otros estados, o bien al mundo, sobre la importancia que tiene la cooperación en la actualidad, es necesario empezar por nosotros mismos y generar que las instituciones que trabajan esta política cooperen entre sí. Es decir, cooperar entre nosotros para que cooperen con nosotros y podamos cooperar con otros.

7. Reflexiones

7.1 La cooperación internacional como política pública: una perspectiva de análisis

En el transcurso de la pasantía, y al finalizar la misma, me planteé una serie de interrogantes que me ayudaron a reflexionar desde una visión politológica frente a qué tipo de conceptos y procesos me había enfrentado en la práctica.

Estas interrogantes oficiaron de guía para la reflexión y nacen del siguiente razonamiento: la Cooperación Internacional es parte de la política exterior uruguaya, por tanto, es una política pública. En este punto, me cuestiono: ¿es pertinente analizar la experiencia desde un enfoque de política pública? Si es pertinente el análisis desde esta perspectiva, surgen otras interrogantes ¿Qué es una política pública? ¿En qué campo de políticas públicas se ubica la política de cooperación internacional? ¿Cómo analizar esta política?

Para comenzar el análisis, encuentro pertinente definir a una política pública como una acción u omisión gubernamental que busca dar solución a un problema público. De esta forma, adopto la definición de Meny y Thoenig: *“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea.... Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, una competencia social.”* (Meny y Thoenig, 1992: 90). Esta definición es pertinente ya que nos muestra que las políticas pueden ser acciones o decisiones de no actuar en diferentes ámbitos, con diferentes alcances y diferentes actores que a su vez poseen diversos recursos.

En este punto, queda más o menos claro qué es una política pública; la pregunta es entonces, ¿Cómo analizarla? Según lo aprendido en la licenciatura, el análisis de una política puede hacerse en torno a tres dimensiones: contenido, proceso y actores. Vale aclarar que esta división es meramente analítica, pues, de hecho, se interrelacionan continuamente.

Al hablar del contenido de la política, se busca identificar sus objetivos, las líneas de acciones y los mecanismos o instrumentos que se utilizan. En la dimensión del proceso lo que se deberá analizar es, cómo surge la idea de la política, cómo se vuelve un problema considerado en la agenda, cómo se desarrolla la política, qué apoyos y oposiciones tuvo la iniciativa, así como el peso de la historia y los desafíos que supone superar. La dimensión de las instituciones es la dimensión que en esta política y mediante la práctica, se ve analizada constantemente. Esta dimensión refiere a las reglas que rigen las líneas de acción, la estructura organizacional del gobierno y las capacidades estatales que deben movilizarse.

Estas dimensiones aparecerán analizadas constantemente en la presente reflexión, según el alcance territorial podemos decir que la Cooperación Sur- Sur es una política regional, así como la política de cooperación es una política pública de alcance internacional. Según el grado de consenso y permanencia en el tiempo puede calificarse como una política de Estado y no como una política de gobierno.

Según Lowi (1964) la política pública es definida por las expectativas y las relaciones políticas se determinan a su vez por la política en cuestión. Así el autor, utiliza el concepto de “arena de política”, es decir, las relaciones de poder entre los actores involucrados en la toma de decisiones de una política pública específica. De esta forma, el resultado de los procesos de negociación es específica de cada “arena”, en cada una los actores tienen determinados recursos, actúan de cierta forma, defienden intereses particulares dependiendo de la política que se discuta. Así, según Lowi, la política puede modificar el régimen político y/o administrativo. En este punto, la política pública aquí estudiada, a mi entender, genera cambios en decisiones políticas, sobre todo en el relacionamiento con los demás países.

Avanzando en el entramado a grandes rasgos de la política pública, debemos analizar el ciclo de las políticas públicas. Para ello debemos partir de la siguiente interrogante: ¿qué es el ciclo de las políticas? Y debemos respondernos que es la conjunción de ciertas etapas que no siempre se dan de forma lineal, es decir, el ciclo es interactivo y dinámico, que no siempre comienza y termina de la misma forma o en el mismo punto. Las etapas del ciclo son la formulación, la implementación y el monitoreo o evaluación. De esta forma, las políticas públicas son resultados de etapas donde confluyen actores específicos con recursos que determinan las decisiones y los resultados. La primera observación entonces es que las etapas del ciclo son interdependientes. Lo que nos lleva a pensar de forma anticipada, que la política de cooperación internacional no sigue un ciclo ordenado y lineal, sino, que al ser reciente se encuentra en un proceso de reformulación que será analizado en profundidad a continuación.

Asuntos, problemas y políticas públicas

En esta primera etapa del análisis, es necesario definir sobre qué asunto se toman las decisiones. En este caso, el asunto es la Cooperación Internacional, que se encuentra en reformulación frente a la aparición de varios desafíos tales como la graduación, el agotamiento de la AOD y el retorno de los países desarrollados al aislacionismo.

Así debemos referirnos al problema público, es decir, el problema que va a ingresar a la agenda buscando como solución una política pública, como aquel problema que emerge cuando se constata la discrepancia entre lo que debería ser, en función a la ideología y la realidad. Debemos decir que es una construcción social a partir de la viabilidad de alternativas para solucionarlos; es decir, si no se visualiza una solución viable no es un problema público. En este punto, el problema público que nos compete identificar es la graduación de Uruguay como país de renta alta, lo que obliga a reformular la política de cooperación, y de forma más abarcativa, su política exterior. Este último punto nos lleva a trabajar el concepto de agenda gubernamental como un junto de problemas que los gobernantes han seleccionado y deciden que deben actuar.

Desde mi óptica, se da una conjunción de las dos agendas, es decir, la fusión de la agenda pública que está definida por la comunidad política y la agenda gubernamental definida por el gobierno. En este punto encuentro pertinente entender los conflictos que esto genera entre los intereses de la ciudadanía y de la elite política. De esta forma Elder y Cobb dicen: “cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político” (1986: 26)

Cuando se trata de problemas y decisiones políticas, el contexto y la coyuntura son de suma importancia. Una misma decisión no puede tomarse para el mismo problema en cualquier momento y lugar que el mismo se presente, pues debería presentarse la “oportunidad”. Llamamos oportunidad al momento que, por distintos factores seleccionan al problema para formar parte de la agenda. La graduación de Uruguay como país de renta alta fue la oportunidad para introducir a la cooperación Sur- Sur como nueva dinámica, la misma, hace visible el problema del agotamiento de la AOD generando que sea un problema a incluir en la agenda. En este sentido, la graduación podría definirse según Kingdon, como una “ventana de oportunidad” es decir, un momento de coyuntura crítica, un evento dramático que obligue a los tomadores de decisiones, a actuar. (Kingdon, 1984).

Si continuamos con en el análisis de cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas; podemos ver y reflexionar sobre las decisiones tomadas en el ámbito de la cooperación

internacional. Para ello, es necesario definir al ciclo como la conjunción interdependiente y no lineal de 3 etapas: la formulación, implementación y evaluación. En cuanto a la primera etapa, las tareas principales de la formulación consisten en la identificación del problema, la definición de prioridades, el análisis de opciones y la elección de la opción. Una de las dimensiones con mayor influencia en todo el ciclo de las políticas y especialmente en la formulación es la que refiere a la red de actores, es decir, quienes, con qué recursos y qué decisiones toman. En este caso la conjunción se da entre la unidad política, (MRREE) y la técnica, (AUCI) referentes y responsables de la política de cooperación y de la coordinación de ambos, es que depende la realización de las tareas antes mencionadas.

De esta forma, podemos identificar que los actores son una dimensión determinante en el proceso de la política pública y por tanto merecen un análisis específico. Así las primeras, interrogantes que me planteo son: ¿Qué es un actor? ¿Cómo podemos analizarlo? ¿Desde qué perspectiva? ¿Qué factores importan dentro de esta dimensión de análisis? ¿Qué importancia tiene el análisis de los actores?

En este punto, la pregunta es ¿qué es un actor y cómo podemos identificarlo? Encuentro interesante analizar a los actores centrándome en los intereses, los recursos, capacidades e ideas que poseen. Si bien – como mencionamos anteriormente- el mapa de actores en la cooperación es amplio y depende según el ámbito de negociación específico y el convenio que se discuta específicamente; nos centraremos en el análisis de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la AUCI, entendiendo que son las organizaciones que se ocupan de dicha política, por tanto son los actores presentes de forma permanente y los encargados de decidir, hacer cumplir la acción elegida y monitorear los procesos. Cuando nos referimos a los intereses nos referimos a la utilidad o la conveniencia que le genera a un actor tomar determinada decisión. Así como cuando hablamos de recursos nos referimos a los medios- cualquiera sea- que utilizan los actores para lograr lo que pretenden. Las ideas en cambio son los conceptos, las percepciones y opiniones que tienen los actores sobre el tema en cuestión. En este punto debemos diferenciar a los distintos tipos de actores que coexisten a que las dimensiones anteriores están directamente relacionadas con el tipo de actor del que se trate. En tanto, los mismos pueden ser: políticos, burocráticos o que representen intereses especiales o generales o bien, expertos. En este caso, identifico que tanto la DGCI como la AUCI son actores políticos, a pesar de que en la gestión, AUCI tenga mayor perfil técnico. Ahora bien, teniendo en cuenta estas cuestiones me encuentro en condiciones de presentar un análisis sintético sobre los intereses, recursos y las

ideas de ambos actores. Los datos fueron recabados mediante la observación participante y el involucramiento con las organizaciones que pude experimentar en la pasantía.

Cuadro 1. Resumen sobre los intereses, recursos capacidades e ideas DGCI - AUCI

Actores		
Dimensiones	DGCI	AUCI
Intereses	• Cosechar aliados • Promover la cooperación Sur- Sur • Promocionar a Uruguay en su rol dual (oferente y receptor) • Poner iniciativas en la agenda	• Concretar procesos de negociación • Conocer y cuantificar los éxitos y desafíos • Difundir los esfuerzos y trabajos realizados
Recursos y capacidades	• Contactos • Alianzas • Diálogo político • Intercambios simbólicos	• Técnicos • Monetarios • Recursos humanos
Ideas	• Sigue la línea del gobierno • Busca la no desaparición de la AOD • Fomenta la complementariedad	• Autonomía • Tecnocracia • Utilitarismo • Busca la concreción del mayor número posible de proyectos

Elaboración propia

Según Acuña y Chudnovsky “El desafío consiste en abrir esa caja negra que son las instituciones y los actores y su forma de relación” (2013: 33). Así los autores nos sugieren que el análisis de los actores no debe solo focalizarse en qué recursos, intereses, qué incidencia y qué rol tienen en el proceso, sino que, el análisis debe focalizarse en cómo estos factores determinan una red de actores, es decir, sus comportamientos y estrategias que condicionan directamente a las decisiones que producen.

Un análisis aparte del anterior, hace hincapié en que los actores involucrados se encuentran dentro de la órbita del Estado. Esto supone según Allison, entender que el Estado no es un actor racional unificado. (Allison, 1988). Es decir, se compone de diferentes actores que tienen a su vez ciertos recursos y los manejan según el momento y la circunstancia. Dentro de este, se encuentran el gabinete y la burocracia entre otros. En este caso nos centramos en estas por la posición de las instituciones competentes, la DGCI como parte del gabinete y su burocracia, así como AUCI un actor técnico y burocrático.

En cuanto al gabinete, la función de los ministros en los presidencialismos – como es Uruguay- es algo más ambiguo que en otros sistemas, aquí toman decisiones, formulan

políticas y están involucrados en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, no son meros “secretarios del presidente”. Por otro lado, la burocracia, se refiere a los recursos humanos y al conjunto articulado de reglas de funcionamiento que buscan asegurar el ejercicio neutral de los poderes públicos. Por tanto, importa su nivel de profesionalismo, el sistema de incentivos que existan, las capacidades del cuerpo burocrático, si operan dinámicas clientelistas o intereses corporativos.

El tipo de institucionalidad es uno de los factores decisivos en las políticas públicas, ya que son las normas, rutinas y prácticas insertadas en la estructura organizacional. Las instituciones moldean las interacciones entre los actores, proveen incentivos diferenciales y conceden recursos de poder. Los actores tienen diversos recursos que refieren a diferentes dimensiones y nos da algunos ejemplos; en este caso identifiqué como recursos de los actores trabajados para este informe: la legitimidad, el dinero, coerción, la información, la organización, el tiempo, el mandato legal y el apoyo político. (Subirats, 2008). En el siguiente cuadro de elaboración propia, se muestra según mi análisis, en qué grado poseen los actores cada uno de los recursos. Entendiendo por “alto” cuando el actor posee el recurso sin demasiada controversia, y “bajo” cuando encuentra dificultades para poseerlo. Se entiende como “medio” entonces, cuando lo posee en alguna medida.

Cuadro 2. Grado de posesión de recursos por actor

Recursos	AUCI	DGCI
<i>Legitimidad</i>	alto	medio
<i>Dinero</i>	alto	bajo
<i>Coerción</i>	alto	alto
<i>Información</i>	alto	bajo
<i>Organización</i>	alto	medio
<i>Tiempo</i>	alto	medio
<i>Mandato legal</i>	medio	alto
<i>Apoyo político</i>	medio	alto

Elaboración propia

De la disparidad que puede verse en el cuadro anterior, surge la necesidad de formar una coalición entre diversos actores y la necesidad de coordinar entre los mismos. En este punto, creo que, en el ámbito de la cooperación internacional, dicha complementariedad no se cumple. Nos referimos entonces a una coalición de actores, es decir, una conformación algo estable entre actores de diversos ámbitos que utilizan sus recursos para perseguir sus fines. Esto permite la institucionalidad, que puede ser baja o alta dependiendo de la accesibilidad de decisiones, la claridad de las reglas, la existencia o no de reglas informales y la transparencia

en la red de actores. De esta forma, identificamos que la coordinación es entonces, según mi línea de análisis, el desafío más actual en función a la situación de la política de cooperación uruguaya. En esta instancia debemos preguntarnos: ¿Qué es coordinar? Puede definirse como *“la adopción y puesta en marcha de decisiones bajo la supervisión de una unidad organizativa”* (Dumas *et al.*, 2013: 51). Con la información obtenida nos resta preguntarnos ¿Por qué coordinar? La respuesta es que nos ayuda a evitar la fragmentación institucional, la existencia de unidades administrativas ubicadas en distintos sectores y cumplen la misma función y la duplicación de esfuerzos. Siguiendo con el análisis de las etapas del ciclo de las políticas públicas, si hablamos de la implementación, nos referimos a un proceso que pasa por distintos momentos y tiene ciertas características, que lo convierte, generalmente, en un proceso no lineal. Se inicia luego de la formulación de la política pública elegida y de la programación de las normas que la rigen y amparan. De esta forma podemos definir a la implementación como la ejecución de las acciones formuladas. En este concepto podemos destacar nuevamente que, a pesar de que existan normas y líneas de acción establecidas, su ejecución depende directamente de los actores que deben llevarla a la práctica. En el caso de la política de cooperación, en cuanto a la etapa de implementación, creo pertinente tomar la división que realiza Subirats entre componente técnico y componente político. Entendemos como componente técnico al sector ejecutor que tiene rutinas complejas y enmarca todas sus acciones y procedimientos en las normas. Del mismo modo, es quien maneja los recursos humanos y materiales para el desarrollo efectivo de las capacidades, así como también es quien se encarga de la supervisión (Subirats, 2008).

Por otra parte, al hablar del componente político, el mismo, es quien debe construir la legitimidad y el apoyo hacia las políticas que formule, debe estimular el compromiso de actores relevantes, buscar respaldo y recursos, todo esto, en un campo de fuerzas en disputa. En este sentido identificamos al embajador de cooperación y a la DGCI junto al Ministro de Relaciones Exteriores y demás autoridades, como cónsules u otros actores de representación política como el componente político de la implementación de la política uruguaya de cooperación.

Existen, además, distintos enfoques de implementación. Por un lado, se encuentra el enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) donde las decisiones de las autoridades políticas administrativas son el punto de partida, existen jerarquías entre los actores, se evalúa según su eficacia y la legalidad del proceso, se ajusta mediante mecanismos formales, existe una clara distinción entre quien decide y quien ejecuta. Por otro, el enfoque *bottom-up* toma como punto

de partida las actividades de la implementación, evalúa mediante la participación de actores y por el nivel de conflicto, se ajustan a través de mecanismos informales. Hecha esta distinción, creo que en la política pública analizada en el presente documento, se da una combinación de ambos enfoques. Considero que del primer enfoque tomamos el punto de partida, es decir, la implementación nace de una decisión político-administrativa, el grado de centralización que se presenta es alto y tiene escasa autonomía local. Por otro lado, estimo que los criterios de evaluación según la participación de los actores y el nivel de conflicto, así como los ajustes mediante mecanismos informales y la comunicación por varias vías, se corresponden con el enfoque de abajo hacia arriba.

Otro de los problemas que se presentan en la etapa de la implementación es lo que Grindle denomina “brecha de implementación” que a grandes rasgos es la diferencia entre lo que se formula y se ejecuta. (Grindle, 2009). Esto se presenta claramente en el área que estamos estudiando, principalmente porque los factores estructurales y externos son muy dinámicos. Tanto como la graduación, el aislacionismo de los países desarrollados, las dinámicas de cooperación horizontal, los eventos que surgen de forma inesperada cambiando el orden de prioridades, como puede ser una catástrofe natural, una crisis o incluso una guerra.

Por último, resta analizar la etapa de evaluación, es decir, el momento donde la técnica se hace evidente, a pesar de ser un momento altamente político, ya que se evalúa en función de los propósitos definidos políticamente. En teoría es el momento final, pero al ser dinámico, no siempre se cumple, incluso en este caso la evaluación es una nueva formulación. Por esta razón podemos decir que el proceso de cooperación como política pública, no fue lineal y se encuentra en reformulación por factores externos, como lo es la graduación de Uruguay como país de renta alta.

7.2 Los efectos de la reforma institucional en la cooperación internacional

La siguiente reflexión pretende plantear como ha cambiado el escenario de la cooperación internacional con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Cabe mencionar que dicho evento tiene lugar en un proceso más global: la reforma de la administración pública.

El primer punto que debemos identificar, es el momento en que se da esta reforma. La misma se inscribe en el segundo mandato del gobierno del Frente Amplio, donde uno de los pilares de ésta es la creación de agencias y organismos que se ocupen fehacientemente de las políticas de desarrollo del país. En este punto es donde mi reflexión se hace presente: ¿Cómo

modifica la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación para la gestión de la política de cooperación? es decir, ¿Existirán varias instituciones que cumplan las mismas funciones? que además, ya algún organismo las cumple pero que no será reemplazada. En este contexto entra en funcionamiento en el año 2011, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), según el Artículo 98 (sección IV, incisos de la administración central, inciso 02) de la ley número 18719:

“Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), como órgano desconcentrado, actuará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la República. La AUCI sustituirá en todo al Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, creado en el artículo 116 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007. Tendrá cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.”
(<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010/98>).

En este artículo quedan explícitamente establecidas las tareas y misiones de la agencia. Ahora la interrogante es: ¿No son estos los cometidos de la DGCI? ¿Cómo es la relación con este organismo? En base a esto, considero que el desafío planteado es buscar la coexistencia de ambos actores para así evitar una posible obstaculización al éxito de la política pública de la cuestión. El objetivo entonces sería lograr la coordinación y complementariedad entre los organismos mencionados, favoreciendo de esta forma, la eficacia y eficiencia del uso de los recursos en los procesos de negociación para la cooperación.

En base a esto concluyo que en cuanto a la política de cooperación internacional, la creación de la AUCI, significó e incluso, significa, en la actualidad, el desafío de combinar dos organizaciones que se dediquen a lo mismo, incentivando la coordinación y la complementariedad que potencie las capacidades y fortalezas de cada organismo para conseguir el éxito de la política en cuestión.

En síntesis, el momento de transformación del sistema internacional y la reformulación de dinámicas son un buen escenario para reformular el diseño institucional de la política, estableciendo de forma explícita: los mecanismos de acción, las decisiones que le competen, los recursos que poseen y en qué ámbito de negociación debe actuar cada uno de los actores, con la intención de seguir fortaleciendo la política de cooperación internacional.

Conclusiones

La experiencia de la pasantía de egreso cumplió con mis expectativas en cuanto al aprendizaje y los mecanismos por los cuales se adquieren. De esta forma ratifiqué que con la práctica se aprende también haciendo, lo que no sólo aporta conocimientos temáticos o conceptuales, sino, que ayuda a formar una visión más reflexiva y crítica sobre los temas de la actualidad. Además la experiencia permite interiorizarse en donde realmente se da el juego político y los procesos de toma de decisiones, lo que me pareció interesante y relevante para mi formación. La pasantía como un mecanismo de egreso genera incentivos y estímulos de gran influencia para el futuro del estudiante que debe insertarse en el mercado laboral. Es la puesta en escena de todos los conocimientos adquiridos durante la licenciatura. Esto permite autoevaluarse y descubrir temáticas de interés, así como identificar los ámbitos que no se encuentran en nuestras preferencias.

En cuanto a mi experiencia, estoy conforme con el trabajo realizado, encontré un lugar donde pude absorber mucha información y ratificar mi interés sobre la dimensión internacional, es decir, la forma en la que Uruguay se relaciona con otros países, en este caso desde la cooperación. El universo que descubrí me despertó interés y ganas de seguir este rumbo. Esta modalidad permite - como se mencionó anteriormente- conocer la actualidad y reflexionar sobre ella. De este proceso nacen algunas reflexiones y cuestionamientos que desarrollaré a continuación. Las mismas tienen como propósito aportar a futuros análisis o investigaciones referentes a la situación actual de la Cooperación Internacional.

La primer cuestión sobre la que encuentro imprescindible reflexionar, es la reciente graduación de algunos países de la región, entre ellos Uruguay. Esta decisión que es tomada por organismos internacionales, afecta negativamente a nuestro país, ya que al ser considerado un país de renta alta ya no se encuentra dentro de los países que pueden recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) obligando a estos países a desarrollarse en bases a sus capacidades o buscar alternativas a la Cooperación Tradicional. Este segundo camino es el que los países de la región encuentran viable y propicio para su desarrollo y comienzan a implementar la cooperación Sur- Sur y triangular.

De estos eventos, nace la interrogante de si estos países son capaces de llevar a cabo su desarrollo por sí mismos. Asimismo, creo que debe visibilizarse y difundir los proyectos de cooperación. Considero que es necesario concientizar a la ciudadanía y la comunidad internacional sobre la importancia de la cooperación y el lugar que Uruguay tiene en esta

escena global actual. Es decir, para que se fortalezca el rol dual de Uruguay, como oferente y receptor, es oportuno trabajar en el fortalecimiento de su legitimidad.

Luego de dedicarnos a concluir que la graduación obliga a reconfigurar la escena y los paradigmas de la cooperación en el mundo y ligado a ello, la política pública de la cooperación se encuentra en una reformulación y no transitó un proceso lineal.

A modo de cierre, es necesario resumir que el Sistema Internacional se encuentra en transición hacia una nueva configuración, delimitada por el agotamiento de la cooperación tradicional y la emergencia de dinámicas alternativas. Esto nos lleva a preguntarnos ¿Qué posición tomará Uruguay en este nuevo orden a lo largo del tiempo? ¿Qué proyectos y mecanismos llevará a cabo para consolidar su rol dual? ¿Qué estrategias se plantean en la actualidad para fomentar la difusión del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y fortalecer la visibilidad de la cooperación como una política relevante en la actualidad?

El plantearnos estas interrogantes tiene como propósito demostrar que la cooperación es dinámica y que su estudio es pertinente e interesante en todo momento, para el cual el presente informe pretende ser útil.

En una de las últimas publicaciones de Segib (2019) se plantea que la cooperación como una política para alcanzar el desarrollo sostenible intenta ganar aún más visibilidad y ampliar su alcance, constituyéndose en un asunto de todos los actores implicados. Este trabajo pretendió ser un insumo para alimentar las reflexiones sobre este tema.

8. Bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: GEL
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva, L. (comp.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Porrúa.
- Grindle, M. (2009). “La brecha de la implementación”. En Maríñez Navarro, F. et al. (comp.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Porrúa.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Ley N° 18719. Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. ejercicio 2010 – 2014. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010/98>
- Lowi, T (1964): “Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política”. En Aguilar Villanueva, L. (comp.). (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Pose, N. (2014). “La gestión de la Cooperación Internacional en Uruguay en el Área de Cuidados: a partir de las transformaciones institucionales”. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: UdelaR.
- Repetto, F. (2009). “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad.” En Chiara, M. y Di Virgilio, M. “Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”. Buenos Aires: Prometeo.
- Segib (2019). Estudio de opinión para Iberoamérica 2019: El papel de las empresas en la creación de una economía más justa y sostenible. Madrid: Segib.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed.Ariel.
- Subirats, J. y Dente, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.