

LA CADENA DE VALOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN URUGUAY

MAYO 2014

Temas de Cooperación #5



ACERCA DE LA AUCI

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fue creada por ley en diciembre de 2010. Funciona en la órbita de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el canciller, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el presidente de la República, quien preside el Consejo. Entre los cometidos de la AUCI están la planificación, el diseño, la supervisión, la administración, la coordinación, la ejecución, la evaluación, el seguimiento y la difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país.

AUTORIDADES DE LA AUCI

Consejo Directivo

Dr. Diego Cánepa

Prosecretario de la Presidencia de la República (presidente)

Emb. Luis Almagro

Ministro de Relaciones Exteriores (director)

Ec. Gabriel Frugoni

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (director)

Dirección

Martín Rivero Illa

Director ejecutivo

Felipe Ortiz de Taranco

Subdirector

CRÉDITOS

Coordinación general del documento: Martín Rivero Illa

Redacción del documento: Carolina Bernasconi (AUCI), Karen Van Rompaey (AUCI), Iliana Oliví, María Clara Sanin y Martín Civitaresi.

Coordinación de edición: Lourdes Fernández

Corrección: Maqui Dutto

Diseño y producción gráfica: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal:

Por consultas y comentarios: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Torre Ejecutiva, Plaza Independencia 710, piso 7, Montevideo, Uruguay Tel.: (598 2) 150, ext.: 3421 y 3461 | Fax: 2915 0832 | cooperacion@auci.gub.uy

La publicación *La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo en Uruguay. Mayo, 2014* se realizó en el marco del proyecto «Apoyo a la creación de la AUCI», que la Agencia lleva adelante junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La AECID no se responsabiliza de las opiniones expresadas en este libro y puede no coincidir en su contenido.

ÍNDICE

PREFACIO	4
INTRODUCCIÓN	5
1. URUGUAY Y EL ESCENARIO GLOBAL DE LA COOPERACIÓN	7
2. EL ENFOQUE DE CADENA DE VALOR APLICADO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
3. LA CADENA DE VALOR PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE URUGUAY	17
4. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA A UN CASO CONCRETO: COOPERANTE TRADICIONAL EN UN PAÍS DE RENTA MEDIA	38
5. CONCLUSIONES: PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LA METODOLOGÍA Y SU APLICACIÓN PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	45
6. REFERENCIAS	47

PREFACIO

En un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, hoy más que nunca creemos que la cooperación internacional es un instrumento estratégico al servicio del desarrollo sustentable.

Uruguay, así como otros países de América Latina y del Sur, ha registrado un crecimiento económico sostenido desde la última década y se encuentra superando algunos de los viejos problemas del subdesarrollo. Sin embargo, dar un salto cualitativo de nivel es más complejo y demanda mejores políticas públicas, así como recursos humanos más capacitados para superar las brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo sustentable.

Una cooperación al desarrollo que comprende cuáles son los problemas y las necesidades del país permite construir las capacidades requeridas para mejorar la calidad de las políticas públicas y abordar no solo los obstáculos más resistentes, sino también las oportunidades y los desafíos que presenta la actual coyuntura de crecimiento económico, para transformar este crecimiento en un verdadero desarrollo con equidad.

En consecuencia, nuestro compromiso radica en optimizar la alineación, la coordinación y la gestión de la cooperación al desarrollo en nuestro país y la que Uruguay comienza a ofrecer a otros países en desarrollo. Como ejemplo de ello, la Agencia Uruguaya de Cooperación al Desarrollo (AUCI), creada por ley en diciembre de 2010, es el resultado de un proceso de transformación institucional que involucró la movilización de recursos económicos y humanos al servicio de un nuevo tipo de gestión pública capaz de responder con profesionalismo, eficacia y eficiencia a un contexto que plantea vertiginosos cambios.

A casi cuatro años de su creación, la AUCI ha emprendido un nuevo ejercicio de reflexión sobre el sistema de cooperación del país, esta vez utilizando el enfoque de cadena de valor para la cooperación internacional. El objetivo político de este ejercicio es optimizar el valor del sistema nacional de cooperación a través del estudio de los distintos eslabones de la cadena, las actividades y los roles de los actores que la componen, en un momento de transición del país hacia un rol dual en la cooperación al desarrollo.

Creemos firmemente que este ejercicio puede resultar de utilidad para otros países de la región o de desarrollo similar a Uruguay. Pensarnos y articular nuestras posiciones nos permitirá incidir desde América Latina y desde el sur con una voz más fuerte en la agenda de la cooperación internacional al desarrollo para la construcción de un sistema de cooperación internacional más eficaz, justo y solidario.

Diego Cánepa
Presidente

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
Montevideo, mayo de 2014

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se han producido importantes transformaciones en la economía mundial, el mapa del desarrollo global y el sistema de cooperación internacional al desarrollo.

Entre los principales cambios pueden señalarse el viraje del epicentro de la actividad mundial del Atlántico al Pacífico y el incremento del peso relativo de los países emergentes en la economía y el comercio global. Esto ha llevado a un cambio significativo en el mapa del desarrollo mundial y por tanto también en el de la cooperación al desarrollo.

Ello se ha visto reflejado en la reciente reducción de la ayuda tradicional y su progresiva concentración en los países más pobres del mundo, así como el protagonismo creciente de la cooperación sur-sur (css). Asimismo, en las últimas décadas se ha producido una gran fragmentación de la cooperación al desarrollo en tanto ha irrumpido en la escena un gran número de actores no estatales, como las fundaciones filantrópicas o los fondos globales, con creciente peso en el volumen total de ayuda y en la definición de la agenda del desarrollo.

En este contexto, se intensifica la necesidad de gestionar estratégicamente los recursos de cooperación internacional que reciben y que otorgan los países, y de que estos estén alineados a las prioridades nacionales y locales para lograr un mayor impacto en el desarrollo.

En consecuencia, las formas, los roles y las funciones de la cooperación están cambiando aceleradamente y las instituciones —nacionales y globales— encargadas de hacer cooperación deben ajustarse rápidamente y, en el mejor de los casos, anticiparse a estos cambios. Sin embargo, muy frecuentemente las trayectorias institucionales (*institutional path*) presentan fuertes inercias o resistencias que ralentizan esta adaptación. Asimismo, no resulta sencillo dotarse de herramientas y estrategias que permitan problematizar y operacionalizar estos cambios necesarios.

Para los llamados *países de renta media* en general y para los países latinoamericanos en particular que están transitando estas transformaciones, este escenario plantea numerosos desafíos, pero también oportunidades de hacer nueva y mejor cooperación al desarrollo.

En vista de ello, Uruguay ha instrumentado una transformación institucional a través de la creación de la AUCI. El nuevo andamiaje institucional fue el resultado de un ejercicio colaborativo que partió de una firme voluntad política y contó con aportes de los principales actores de la cooperación internacional en Uruguay, de socios en la región y el apoyo financiero de la cooperación española y de las Naciones Unidas.

La creación de una institucionalidad moderna y profesional ha permitido que el país cuente en los últimos años con una estrategia de cooperación sur-sur y triangular. De esta forma se ha convertido en un socio con un doble rol, es decir, que continúa recibiendo pero que a la vez provee cooperación a otros países de desarrollo similar o menor, de acuerdo a sus capacidades de desarrollo.

A casi cuatro años de su creación, la AUCI se ha planteado el objetivo de transformar la política y la gestión de la cooperación internacional en función del nuevo rol dual del país.

Los roles y las funciones de la cooperación están cambiando aceleradamente, y las instituciones deben ajustarse y anticiparse a estos cambios.

Con ese propósito, se ha adoptado el enfoque de cadena de valor para estudiar la dinámica de la cooperación internacional en Uruguay desde una óptica sistémica.

¿Por qué se optó por el enfoque de cadena de valor? El diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, incluidas aquellas asociadas a la cooperación internacional, se realizan sobre la base de marcos conceptuales y analíticos a partir de los cuales estudiosos y hacedores de política pueden leer y actuar sobre la realidad.

Por ello, resulta relevante identificar los enfoques analíticos que permiten entender y diagnosticar una situación, incluso aquellos que, provenientes de otras disciplinas, pueden ofrecer elementos de gran utilidad. En este caso, el enfoque de cadena de valor, originario de los estudios de sistemas productivos, aporta nuevos e interesantes elementos metodológicos para analizar la cooperación al desarrollo.

En el marco del estudio de sistemas económicos productivos, la cadena de valor puede tener, al menos, dos acepciones: a) la cadena de valor puede ser vista como un conjunto de actividades sectoriales y territorialmente constituidas y visibles cuyo resultado es un producto o grupo de productos; b) es un enfoque metodológico para abordar el estudio de dichas actividades, comprender las interacciones y la gobernanza de la cadena, realizar diagnósticos y servir de insumo para la planificación.

En su primera acepción y siguiendo la definición Gereffi y Korzeniewicz (1994), es posible conceptualizar la cooperación internacional como una cadena de valor porque: 1) reúne un conjunto de productos y servicios relacionados en una secuencia de actividades en las que se agrega valor para alcanzar el desarrollo; 2) existe en cada país una concentración geográfica de actores en red; 3) es posible identificar una estructura interna de gobernanza, y 4) existe un dinamismo tal que permite el reposicionamiento de actores.

En vista de ello, la AUCI se planteó utilizar el enfoque de cadena de valor —en su segunda acepción— como metodología de análisis para identificar los eslabones de la cooperación internacional, las actividades y los resultados (productos) de cada uno de ellos, los roles e interacciones (tipos de encadenamientos) entre los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), así como el valor que aportan a la cooperación al desarrollo.

A través del análisis de la cadena de valor fue posible asimismo identificar aquellas actividades que por su nivel de complejidad en la coordinación y por su importancia estratégica u operativa se constituyen en los nudos críticos, y mediante esta metodología ajustar los mecanismos y acuerdos de trabajo con los principales actores del SNCI.

El presente documento está organizado de la siguiente manera: En la primera sección se analizan el contexto actual y los desafíos del escenario global de la cooperación internacional, así como su abordaje por parte de un país de desarrollo intermedio y escala pequeña como Uruguay. En la segunda sección se resume brevemente el marco teórico de cadena de valor y se analiza su aplicación al ámbito de la cooperación internacional. La tercera sección describe el ejercicio de análisis de la cadena de valor realizado en Uruguay. La cuarta sección presenta los resultados de la aplicación del enfoque de cadena de valor para la negociación del marco de trabajo de uno de los principales cooperantes del país. A modo de conclusión se discuten los principales aprendizajes y desafíos de esta metodología para la cooperación internacional.

1. URUGUAY Y EL ESCENARIO GLOBAL DE LA COOPERACIÓN

Desde 1990, el año que marca la línea de base para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se han producido significativos cambios en la economía mundial, en el mapa del desarrollo global y en el sistema internacional de cooperación internacional para el desarrollo.

Existen importantes diferencias entre las tasas de crecimiento económico medio interanual de regiones y países postindustriales, en desarrollo, emergentes y pobres, para el período 1990-2012 (cuadro 1). Si la media de crecimiento en este casi decenio y medio ha alcanzado cerca del 4,7 %, las regiones más desarrolladas se sitúan sensiblemente por debajo de esta cifra. Mientras tanto, grandes regiones en desarrollo y crecimiento industrial, donde reside buena parte de la población mundial, como Asia oriental o Asia del sur, han crecido a tasas superiores.

Incluso América Latina y el Caribe, dinamizada —al menos en parte— por un nuevo *boom* de las materias primas y por la creciente demanda asiática, y a pesar de la crisis financiera de mediados de los noventa y de la actual recesión en Europa y Estados Unidos, sitúa su crecimiento económico medio en cerca de 5,4 %.

Cuadro 1. Variación media interanual del PIB (en %, 1990-2012)

Asia oriental y Pacífico	6,74
Europa y Asia central	3,01
Unión Europea	3,06
América Latina y el Caribe	5,39
Oriente Medio y norte de África	8,14
América del Norte	4,27
Asia del sur	10,71
África subsahariana	6,30
Mundo	4,68

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* online.

Nota: La tasa de crecimiento medio de Oriente Medio y el norte de África corresponde al período 1990-2011.

Así, aunque existe un importante debate sobre si se puede hablar de un proceso de *catching-up* generalizado —de convergencia del conjunto de las economías en desarrollo del siglo xx con las postindustriales—, sí es evidente que las diferentes tasas de crecimiento de algunos países en desarrollo o emergentes implican un cambio en el escenario mundial.

Efectivamente, en los últimos años se han producido diversas *graduaciones* de países en desarrollo, de las categorías más pobres —esto es, de baja renta per cápita, según las define el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial— a la de renta media. Según el CAD, el número de países de renta baja (PRB) ha descendido de 51 a 35 en 2010, mientras que el grupo de países

de renta media (PRM) aumentó de 89 a 109 en el mismo período. Así, se genera una «paradoja de la pobreza»¹ por la cual la mayoría de los pobres —se midan por las líneas de 1,25 dólares al día o de 2 en paridad del poder adquisitivo, por las de pobreza nacional absoluta o relativa o por pobreza multidimensional— ya no se concentran en los PRB, sino en los PRM. En la actualidad, alrededor de 74 % de los pobres por ingreso de 1,25 dólares y 79 % de los pobres por ingreso de 2 dólares viven en PRM, mientras que solo un tercio de los pobres está en el cuartil inferior de los países por nivel de ingreso. Entre estos recientemente graduados se encuentran, como cabe esperar, diversas potencias emergentes que están también contribuyendo a reconfigurar el mapa de las relaciones internacionales: China pasó a PRM-Alta en 2011, Indonesia a PRM en 2003, India en 2007, Pakistán y Nigeria en 2008.

Aunque no se pueda establecer una relación sistemática entre crecimiento del producto interno bruto (PIB) o de la renta per cápita y el desarrollo de un país, sí parece haber una alta relación, en esta etapa de globalización, entre el aumento del tamaño de la economía y la gravitación internacional de los países. Si bien la presencia global de los emergentes se manifiesta sobre todo en un aumento de su proyección en el terreno económico —exportaciones o inversiones en el exterior—, otras formas de presencia más *blanda* —cultural, deportiva, científica o de cooperación internacional para el desarrollo— también van ganando peso.² Así se explica en parte el renovado impulso, en el último decenio, de la llamada cooperación sur-sur, que para algunas regiones, como América Latina, ha pasado incluso a ser una de las señas de identidad de los procesos de integración regional.

Según algunos autores, la CSS habría venido a romper el oligopolio de la ayuda del CAD.³ Esta CSS, que según algunas proyecciones pasará de los 15.000 millones de dólares actuales a 50.000 millones en 2025, se caracteriza por su marcada heterogeneidad conceptual, política o geográfica.

La CSS no es la única forma no tradicional de ayuda que se ha consolidado en los últimos años. A esta se suma —posiblemente facilitada por un incremento de las desigualdades en las principales economías mundiales— la ayuda privada desde grandes empresas, fundaciones o filántropos. Las cifras sobre el volumen de ayuda privada que se canaliza anualmente son forzosamente estimaciones y, por tanto, varían enormemente de una fuente a otra. No obstante, a modo de ejemplo, téngase en cuenta que la Fundación Bill y Melinda Gates movilizó 2.600 millones de dólares en 2011, una cantidad igual o superior a la de algunos donantes tradicionales miembros del CAD.

A la reemergencia de la CSS ha venido a sumarse el declive reciente de la ayuda de los donantes tradicionales, tras el impulso de los años 2000 y, en buena medida, como consecuencia de la recesión en Europa y Estados Unidos. Según datos de la OCDE, la ayuda de los donantes CAD se habría reducido un 4 % en términos reales en 2012, tras una caída del 2 % en 2011.

1 Véase Sumner, Andy (2012a), *Where Do The Poor Live?*, *World Development*, 40 (5), 865-877, disponible en <http://www.cgdev.org/files/1426481_file_Sumner_where_in_the_world_FINAL.pdf>, y Sumner, Andy (2012b), *Where Will the World's Poor Live? An Update of Global Poverty and the New Bottom Billion*, Center for Global Development, Working Paper, 305, septiembre.

2 Olivie, Iliana, y Manuel Gracia (2013), *Índice de Presencia Global 2012*. Madrid: Real Instituto Elcano.

3 Melamed, Claire (2011), *Creating Consensus: Political Opportunities y barriers for a post-2015 Agreement on Development*, ODI Paper, noviembre; Carbonnier, Gilles, y Andy Sumner (2012), «Reframing Aid in a World Where the Poor Live in Emerging Economies», en G. Carbonnier (ed.), *International Development Policy: Aid, Emerging Economies, y Global Policy*. «Palgrave MacMillan, Basingstoke», 3-18.

Independientemente de que las agendas de la cooperación al desarrollo sean el resultado de procesos más o menos inclusivos de diferentes visiones y sensibilidades políticas del desarrollo global, lo cierto es que todas ellas parten de un sistema con unas reglas de juego más o menos claras en las que los actores están relativamente bien definidos —donantes tradicionales por una parte, socios del desarrollo o receptores de ayuda por otra—. Sin embargo, la magnitud de las transformaciones en curso supera con mucho la capacidad de las agendas preestablecidas para digerirlas, como lo muestran los debates y primeros pasos hacia la agenda del desarrollo post-2015.

1.1 POSICIONAMIENTO DEL URUGUAY FRENTE AL ESCENARIO GLOBAL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Por todo lo anterior, desde el año 2007 Uruguay se ha embarcado en un proceso de reforma institucional que busca mejorar la gestión y el impacto de los recursos, así como su posicionamiento en el escenario de la cooperación internacional.

En una primera etapa, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Sistema de las Naciones Unidas (ONU), se fortaleció el Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) hasta la creación de la AUCI, en diciembre de 2010, en la órbita de la Presidencia de la República.

A través de la profesionalización de los recursos humanos, la generación de sistemas de información y gestión, la coordinación del trabajo por sectores y por fuentes, se fortalecieron las capacidades del Estado uruguayo para alinear la cooperación recibida a las prioridades de desarrollo y la participación activa del país en los debates y foros regionales y globales de la cooperación.

El nuevo diseño institucional de la cooperación internacional en Uruguay ha permitido el diseño y la implementación progresiva de una estrategia de cooperación sur-sur y triangular que tiene como base un relevamiento de las capacidades del Estado uruguayo para el desarrollo y como actores clave a los respectivos organismos públicos del país en las áreas relevadas.

Paralelamente, desde la AUCI se ha contribuido al fortalecimiento del SNCI del país. En el SNCI la AUCI desempeña un papel articulador, liderando la coordinación entre organismos nacionales y cooperantes para facilitar el trabajo interinstitucional desde el Estado, potenciar complementariedades y hacer valer las ventajas comparativas de cada cooperante en los programas y proyectos de cooperación internacional que el país recibe.

1.2 LOS NUEVOS DESAFÍOS Y LA SEGUNDA ETAPA DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Desde el 1.º de julio de 2013, Uruguay —junto con Chile, Rusia y Lituania— ha ingresado en la categoría de *países de renta alta* (no OCDE), según la clasificación del Banco Mundial. Aunque esta clasificación es elaborada y empleada por el Banco Mundial para otorgar sus préstamos, en los hechos ejerce una gran influencia en los principales cooperantes bilaterales y multilaterales, que utilizan esta clasificación u otras similares basadas en la renta per cápita a la hora de fijar sus criterios para la asignación de la cooperación internacional al desarrollo.

La clasificación de los países según su renta per cápita para la asignación de la cooperación al desarrollo no refleja la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano sustentable.

La adopción de la clasificación del Banco Mundial o de otras similares basadas fundamentalmente en la renta per cápita de los países como criterio para la asignación de la cooperación internacional al desarrollo presenta una serie de problemas técnicos, conceptuales y de cariz político. Por ello, en todos los espacios nacionales e internacionales de discusión sobre cooperación y desarrollo en que participa la AUCI desde hace más de tres años se ha intentado, en conjunto con muchos otros países y organizaciones, poner en cuestión tanto el fundamento sustantivo de este criterio como las decisiones de política de cooperación y ayuda al desarrollo asociados a él.

Desde el punto de vista conceptual, utilizar una clasificación de los países según su renta per cápita para la asignación de la cooperación al desarrollo puede ser útil a los organismos financieros para evaluar la capacidad de repago de los países. Sin embargo, esto no refleja la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano sustentable como ejercicio efectivo de todas las capacidades y derechos de todas las personas.

Durante las últimas décadas, los estudios sobre desarrollo han permitido la acumulación de conocimiento teórico y evidencia empírica que merece ser tomada en cuenta y reflejada en indicadores más comprensivos, como el índice de desarrollo humano o el índice de progreso social, que pueden capturar mejor las necesidades de desarrollo de los países. En cambio, clasificar a los países por una sola variable —su producto interno bruto per cápita— implica asimilar la noción de desarrollo únicamente a la de crecimiento económico, lo que representa una simplificación y un retroceso frente a los desarrollos conceptuales arriba mencionados e invisibiliza los niveles de pobreza y de desigualdad en los países.

Tampoco refleja las vulnerabilidades a los *shocks* externos e internos que sufren los países (especialmente los pequeños como Uruguay), debido a una débil consolidación de sus capacidades y/o persistentes brechas estructurales. Estas vulnerabilidades y brechas estructurales obstaculizan el desarrollo aun en contextos de crecimiento y avances significativos en ciertos indicadores socioeconómicos, lo que repercute en que cualquier posible retroceso tenga efectos devastadores sobre los niveles de desarrollo humano de estos países.

Pero también desde el punto de vista político, si el fin último de la cooperación al desarrollo es la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable de los pueblos, como fue consagrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la Conferencia Intergubernamental de Rio+20, es paradójico utilizar un criterio de asignación de la cooperación internacional que no atiende las necesidades de desarrollo de más del 70% de los pobres que hoy en día viven en países que no son de *renta baja*, sino en los llamados *países de renta media* (Sumner, 2012a, 2012b).

Por otra parte, si bien la clasificación de Uruguay como *país de renta alta* es el resultado de un proceso de crecimiento sostenido y esta es una buena noticia, especialmente en un contexto de crisis global, el propio crecimiento económico plantea desafíos al país porque se requieren nuevas capacidades humanas e institucionales para gestionar los proyectos e inversiones que permitirán avanzar hacia un desarrollo sustentable.

Es principalmente en la mejora de la calidad de las políticas públicas, la introducción de temas sensibles para el desarrollo sustentable en la agenda política, la implementación de experiencias piloto y el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales que la cooperación al desarrollo tiene un papel fundamental en un país como el Uruguay.

Esta nueva categorización viene impactando, e impactará cada vez más, en las características de lo que entendíamos hasta hace poco tiempo como cooperación al desarrollo en nuestro país. Un impacto ya evidente es la salida de Uruguay de la lista de países elegibles para la cooperación bilateral de algunos donantes tradicionales.

Sin embargo, también estos cambios están produciendo nuevas oportunidades de establecer marcos de cooperación conjunta con los cooperantes tradicionales, como, por ejemplo, alianzas estratégicas, partenariados, mecanismos de cooperación regional, css y triangular a partir de las capacidades adquiridas por el país, muchas veces gracias a la cooperación internacional, que antes no eran siquiera imaginables para un actor con reducida escala, limitada experiencia y débiles capacidades institucionales y profesionales en gestión de la cooperación internacional.

Por este motivo, desde la AUCI se ha planteado cambiar la forma en que se hace la cooperación en Uruguay. Este cambio en la forma de gestionar la cooperación viene siendo posible no solo a partir de una gestión más eficiente y profesionalizada de los recursos de cooperación que permite que tengan mayor impacto en el país, sino a través de la asunción de nuevas responsabilidades con el desarrollo global y regional y, en algunas ocasiones, a través de una mayor contribución del país a organismos internacionales de acuerdo a nuestras capacidades.

Estas responsabilidades traen aparejadas nuevas fórmulas y modalidades de trabajo conjunto entre Uruguay y sus socios cooperantes, que deben ser analizadas a la luz de los cambios transitados, los objetivos deseados y las expectativas sobre los roles de cada actor en la cadena de valor de la cooperación internacional en Uruguay.

Para ello, la AUCI reconoció la necesidad de dotarse de una herramienta de diagnóstico y análisis adecuada que le permita reflexionar sobre los cambios necesarios en su propia institucionalidad y en el sistema nacional de cooperación internacional en su conjunto.

2. EL ENFOQUE DE CADENA DE VALOR APLICADO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

2.1 EL ENFOQUE DE CADENA DE VALOR

La literatura en torno al enfoque de cadena de valor es amplia y variada. Abarca desde estudios sectoriales en la industria hasta estrategias de reducción de pobreza que promueven la integración de poblaciones vulnerables a las cadenas globales de valor.⁴

En consecuencia, existen en la literatura diferentes denominaciones para explicar ideas y fenómenos similares, lo que plantea un desafío para establecer comparaciones y generalizaciones más robustas.

Pero, por sobre todo, esta amplitud y diversidad dan cuenta de la riqueza de este enfoque que radica en utilizar la cadena o red organizacional como unidad de análisis para problematizar cuestiones de poder, gobernanza y posicionamiento de sus actores (Gereffi et al., 2001).

Uno de los orígenes del enfoque de cadena de valor es el desarrollo del concepto de competitividad de Porter (1985). Es un enfoque microeconómico y sistémico, centrado en el proceso de creación de valor por la empresa, donde la cadena se define según Kogut (1985: 15) como: «el proceso por el cual la tecnología se combina con insumos materiales y laborales que son procesados, ensamblados, mercadeados y distribuidos».⁵

Todas las etapas (eslabones) de una cadena de valor podrían estar incluidas en una sola empresa o distintos eslabones estar en manos de diferentes empresas, en un proceso de articulación donde cada eslabón añade valor. Esto es, en el marco de estas redes de empresas o tramas productivas, cada actor debe tener, además de un valor absoluto, un valor añadido (VA) respecto de los demás actores o elementos de la cadena, que sea su valor diferenciado y diferenciador.

Este proceso de encadenamiento productivo entre diferentes empresas se caracteriza por el establecimiento de relaciones basadas en la confianza, donde, además de precios para regular el intercambio, se comparten/generen conocimientos codificados y tácitos, experiencias productivas, habilidades y estrategias de cooperación y coordinación (Anlló et al., 2010). Un ejemplo claro de eso es que la interacción propia de una cadena de valor facilita la difusión de información y conocimiento; lo que se llama un *bien club* que puede ser internalizado por los distintos actores.⁶ Es decir, la difusión de conocimiento por parte de cada actor y en cada uno de los eslabones puede generar economías externas y de escala para el conjunto.

4 Ver por ejemplo el estudio por Mitchell, J., C. Coles y J. Keane (2009) *Upgrading Along Value Chains: Strategies for Poverty Reduction in Latin America*. Briefing Paper. Diciembre 2009. COPLA, disponible en <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5654.pdf>>.

5 Es un concepto alternativo a la caja negra de la función de producción, en el que se analizan entradas (factores productivos) y salidas (resultados, productos) de un proceso productivo óptimo.

6 Se llama *bienes club* a aquellos bienes comunes que poseen excluibilidad, pero en general no rivalidad, por lo menos hasta el punto en que el consumo alcanza congestión.

En años recientes, el enfoque de cadena de valor ha sido utilizado para comprender los procesos de globalización y desarrollo, a través del estudio de las diversas formas de integración de los países a la economía global. Desde esta perspectiva global, dentro de las cadenas de valor es factible identificar asimetrías (en capacidades técnicas, financieras, de producción, manejo de información, etc.) que facilitan la conformación de jerarquías internas. Para considerar estas diferentes jerarquías, autores como Gereffi y Korzeniewicz (1994), Kaplinsky y Moris (2001), Humphrey y Schmitz (2001), Gereffi et al. (2005) trabajan conceptos como las cadenas globales de valor (CGV) y sus esquemas de gobernabilidad.

Gereffi y Korzeniewicz han introducido el concepto de *cadena global de commodities* como la coordinación de sistemas de producción globales que se encuentran geográficamente dispersos pero productivamente vinculados, haciendo especial referencia a las relaciones de poder entre los actores involucrados. Este enfoque puede ayudar a estudiar la integración económica entre actores locales y globales, así como los vínculos que los unen. En otras palabras, provee «la base teórica y metodológica necesaria para un análisis sistemático de procesos macro y micro en la nueva economía política del sistema mundial» (Gereffi y Korzeniewicz, 1994: 13).

Partiendo de la anterior definición, Gereffi (2001) hace hincapié en el estudio de los vínculos, es decir, la capacidad de la cadena para integrar y conectar diversos espacios y actores y causar sinergias de aprendizaje entre ellos que conduzcan a trayectorias de crecimiento (el objetivo esperado). Pero, además, plantea que en las distintas maneras de organizarse en una cadena se pueden generar diferentes relaciones de poder; puede existir una gran concentración en un solo actor, un amplio proceso de atomización, o estructuras de dependencia, entre otras (Gereffi, 2001).⁷

Estas relaciones pueden variar mediante procesos de reposicionamiento de los actores en la cadena. El concepto de *reposicionamiento* se refiere a diversos tipos de cambios que firmas o grupos de firmas pueden llevar a cabo para mejorar su posición en la cadena global. En los sistemas productivos estos reposicionamientos pueden ser de distintos tipos: a) en el producto, cuando las firmas van agregando valor en el proceso de producción al complejizar sus productos; b) en el proceso, a través de innovaciones tecnológicas o reorganización del sistema de producción; c) reposicionamiento intracadena, transmutando actividades desde la producción al diseño o *marketing* (reposicionamiento funcional) o desplazándose hacia atrás o hacia adelante en diferentes etapas en la cadena (reposicionamiento a través de la integración vertical); y d) reposicionamiento intercadena, en el cual las firmas utilizan la experiencia adquirida en una cadena particular de un nuevo sector (Gereffi, 2001: 5).

A partir de lo dicho, se puede resumir que los autores mencionados trabajan el enfoque de cadena de valor considerando: a) un conjunto de productos y servicios relacionados en una secuencia de actividades en las que se agrega valor —una estructura insumo-producto—;

7 Algunos autores han categorizado cadenas de valor de acuerdo a actores clave en su estructura de gobernanza: a) aquellos casos en que la coordinación es tomada por grandes empresas compradoras —cadena *buyer-driven*— que cumplen el rol de organizar redes de producción descentralizadas con una gran cantidad y variedad de productores en países exportadores, tales como Nike en la industria del calzado; y b) aquellas cadenas manejadas por los grandes productores —cadena *producer-driven*—, tales como automóviles, computadoras, aeronaves, etc. (Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Kaplinsky y Moris, 2001; Gibbon, 2001a). Gibbon (2001b) ha adicionado un tercer tipo de gobernanza, el cual está relacionado con las cadenas de *agro-commodities* tradicionales: la cadena *trader-driven*, en la que *traders* internacionales de *commodities* son los agentes coordinadores de la cadena.

b) una ubicación geográfica de firmas en redes de producción y distribución —una territorialidad—; c) una estructura interna de gobernanza en la que actores dentro de la cadena tienen la autoridad y el poder de dirigirla, estableciendo los parámetros a través de los cuales otras firmas van a desempeñarse; y d) un dinamismo que permite el reposicionamiento de actores (Gereffi y Korzeniewicz, 1994: 7).

2.2 EL ENFOQUE DE CADENA DE VALOR Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Utilizar el enfoque de cadena de valor, proveniente del sector productivo, no significa equiparar la cooperación al desarrollo con una *commodity* o un producto de mercado. Lo que interesa del enfoque de cadena de valor es su metodología de análisis sobre la interacción y el encadenamiento entre los actores involucrados en determinada actividad y su respectiva aportación de valor, en una concepción amplia del término que excede el aspecto económico.

Desde esta perspectiva, el análisis de la cadena de valor de la cooperación busca brindar elementos para identificar cómo los distintos actores del snri del Uruguay añaden un valor para lograr al final mayor impacto en el desarrollo. Es decir, utilizar este enfoque analítico permite realizar un diagnóstico sobre el tipo de actividades, el rol de los actores y las interacciones que se dan entre los actores y eslabones de la cadena para, sobre esa base, generar mejores herramientas de planeación y coordinación o eventuales reposicionamientos en la cadena.

¿Cuál es la novedad de utilizar este enfoque en la cooperación internacional? Los conceptos del valor agregado y ventaja comparativa llevan ya unos años en la jerga de la cooperación internacional. Estos conceptos han sido trabajados principalmente desde la visión de los cooperantes tradicionales en sus discusiones sobre división de trabajo, especializaciones temáticas o complementariedad de sus programas en determinados países o regiones. Sin embargo, aún es difícil identificar definiciones precisas en este ámbito, debido a las complejas relaciones políticas y los equilibrios de poder que se generan (Oliví et al., 2013).

¿Qué implica generar/agregar valor en la cadena de cooperación internacional en esta concepción amplia? La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo está conformada por múltiples actores relacionados por complejos mecanismos de articulación y vínculos políticos, muchas veces no evidentes. En lugar de compañías o empresas, en este caso se vinculan Estados, entidades gubernamentales del nivel central y local, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, que son los actores con un rol activo en la cadena de la cooperación al desarrollo.

En el presente estudio se parte del supuesto de que cada unidad —actor de la cooperación— tiene la capacidad de añadir un valor —presupuesto, capacidades técnicas, experiencia, elementos reputacionales y/o relacionales, etc.— que repercutirá en el resultado final de la cadena —el desarrollo—.

Por este motivo, el análisis de valor agregado no se centra en el papel de un donante en una región dada, sino en el sistema de actores de la cooperación en un país con nivel de desarrollo medio, que tiene una posición dual de receptor y oferente. Esta mirada implica entender el valor agregado como el aporte de los actores del snri (en términos directos a

través de los programas y proyectos de cooperación internacional) al desarrollo, tanto nacional como global.

Si la principal característica de una cadena de valor es que distintas unidades, con valores agregados específicos, se encadenan y de ese modo contribuyen al valor agregado (VA) total, el primer paso consistirá en definir el VA. Así, una primera aproximación o una exploración del VA de cada eslabón de los dos universos de cooperantes y receptores sería la del VA percibido. Para el caso de los donantes —y probablemente de forma similar para los receptores— la construcción de esta percepción podría hacerse con diversos insumos:

i. Autopercepción

- a. El donante manifiesta en qué cree que tiene un VA. En este caso, también se puede estar indicando en qué ámbitos (sectores, subsectores, regiones, contrapartes, instrumentos, períodos) está dispuesto a trabajar.
- b. El donante manifiesta de qué modo cree que su actividad de cooperación podría ser el *input* o el *output* de otro donante.

ii. Evaluación por pares: los donantes se evalúan unos a otros indicando en cada caso cuál creen que es el VA de los demás y en qué medida este podría ser un *input* y/o un *output* para un eventual encadenamiento entre donantes.

iii. Por parte del Gobierno uruguayo

En el caso de Uruguay —país de desarrollo intermedio y con un bajo ratio de volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en su PIB, concentrado en pocos donantes y una institucionalidad pública tradicionalmente fuerte—, el Estado a través de su institucionalidad específica de la cooperación internacional, la AUCI, desempeña un papel primordial en la percepción de las ventajas comparativas o el valor agregado de los actores de la cooperación internacional.

A través del análisis de la cadena se busca también identificar las jerarquías existentes y la estructura de gobierno en el SNCI y entender cómo la interacción de los actores y eslabones facilita o no la difusión de información y conocimiento para generar aprendizajes y externalidades positivas.

La utilización de este marco analítico no solo describe el aporte de los actores al desarrollo (valor agregado) y la coordinación en la cadena (gobernanza), sino que también permite, a través del análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora del SNCI en su conjunto, identificar estrategias concretas de reposicionamiento en la cadena, si fueran consideradas necesarias (ver cuadro 2).

Este estudio parte del supuesto de que cada actor de la cooperación tiene la capacidad de añadir un valor que repercutirá en el resultado final de la cadena.

Cuadro 2 . Matriz de análisis de la cadena de valor por tipo de coordinación y actividades

		Coordinación de actores: cómo coordinar mejor a los actores para agregar valor a los resultados y a cada uno de los actores.															
		Reposicionamiento de actores															
Optimización de las actividades en las entidades: cómo mejorar la función en cada actividad y la relación entre las funciones en una entidad para generar más valor.	Reposicionamiento interno	Eslabón	Actividades	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Debilidades	Fortalezas	Oportunidades de mejora		
		Coordinación colaborativa (más de un actor coordina)	Actividad estratégica	Lídera						Participa	Participa	Lídera					
		Coordinación compleja (un actor coordina y participan más de dos actores adicionales)	Actividad estratégica	Participa						Participa	Participa	Lídera					
		Coordinación simple (participan uno o dos actores, pero solo uno coordina)	Actividad operativa	Participa								Lídera					
		Coordinación compleja (un actor coordina y participan más de dos actores adicionales)	Actividad estratégica	Participa						Participa	Participa	Lídera	Lídera				

Cuadro de elaboración propia
 Rol del actor (según grado de liderazgo):

- Lídera
- Participa
- No participa

Por ejemplo, en el marco de un determinado eslabón, puede realizarse una lectura vertical (por actor), la cual permite analizar las distintas actividades que desempeña actualmente cada actor y discutir sobre la *optimización* de sus funciones en ese eslabón a los efectos de agregar mayor valor al sistema. En este sentido, el análisis de la optimización de las actividades de un actor permitiría un reposicionamiento funcional por la vía de cambiar el énfasis de sus actividades.

Asimismo, una lectura horizontal (por actividad) permite identificar grados de complejidad en la interacción entre actores por actividad y discutir sobre mejoras en la *coordinación* a los efectos de generar más valor a los resultados. El estudio de la coordinación de actores a través de la gobernanza, por su parte, puede generar un reposicionamiento interactivo que mejore los procesos de coordinación en las distintas actividades.

3. LA CADENA DE VALOR PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE URUGUAY

3.1 EL PROCESO REALIZADO EN URUGUAY

El análisis del snri en el Uruguay utilizando el enfoque de cadena de valor se realizó entre marzo de 2013 y mayo de 2014 y contempló las etapas de diseño de la cadena, discusión, ajuste y sistematización de la experiencia realizada, según puede verse en el cuadro 3.

El proceso partió de la definición del marco contextual, es decir, los principios, lineamientos, estrategias y marcos regulatorios que definen el accionar de la cadena. Posteriormente, se identificaron los actores del snri y los principales eslabones de la cooperación en Uruguay, con sus respectivas macroactividades, actividades, actores participantes, rol de los actores, niveles de participación y resultados esperados. Asimismo, esta etapa contempló la definición de las actividades transversales, es decir, aquellas que facilitan la labor de todos los actores y permiten los aprendizajes conjuntos.

El resultado de esta primera etapa se compartió con el grupo asesor internacional,⁸ lo que permitió hacer ajustes conceptuales y metodológicos al ejercicio. En esta primera revisión se iniciaron los análisis para identificar los tipos de relacionamiento y relaciones de poder entre los actores. De la misma manera se realizaron encuentros con cooperantes con el objetivo, por un lado, de validar la comprensión inicial de la cadena de valor y sus actividades principales y, por otro lado, identificar el rol del cooperante en cada eslabón considerando su nivel de participación y contribución a la cadena de valor, así como las principales fortalezas y debilidades del snri.

Con estos insumos se realizó un taller de trabajo en la ciudad de Montevideo en el que participaron el equipo técnico de la AUCI, el de la empresa consultora y el grupo asesor internacional. En esa instancia se terminó de ajustar la cadena de valor que se presenta en este documento. Además, se definieron los mecanismos para avanzar en su análisis, de tal manera que le permita al Gobierno uruguayo, y a la AUCI en particular, trabajar en propuestas de mejora para el snri en coordinación con el resto de los actores del sistema.

Finalmente, se realizó un ejercicio de aplicación de esta metodología para la optimización del valor agregado de uno de los principales cooperantes de Uruguay, que sirvió como base para el acuerdo del nuevo marco de actuación de dicho cooperante en el país.

8 El trabajo contó con la asesoría de tres especialistas internacionales: el M.A. Héctor Martín Civitaresi, especialista en cadena de valor y profesor de Economía de la Universidad Nacional de Río Cuarto (Córdoba, Argentina); la Ph.D. Iliana Oliví, investigadora principal en Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano (Madrid, España) y profesora de la Universidad Complutense de Madrid; y la M.A. María Clara Sanín, especialista en cooperación sur sur y directora programática de Enlaza Colombia.

Cuadro 3. Etapas para el desarrollo de la cadena de valor de la cooperación internacional

1 Primer diseño	2 Ajustes al diseño preliminar	3 Fortalezas, debilidades e identificación de oportunidades
Identificación de: <ul style="list-style-type: none"> i) componentes del marco contextual; ii) actores del SNCI; iii) eslabones de la cadena de valor; iv) macroactividades, actividades y principales resultados; v) actividades transversales de la cadena; vi) clasificación de actividades, rol de los actores y niveles de participación. 	Revisión de la visión conceptual de alto nivel y el diseño preliminar de la cadena de valor.	<ul style="list-style-type: none"> i) Análisis de las fortalezas y debilidades del SNCI; ii) identificación de oportunidades de mejora.
Resultados	Resultados	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> · Visión conceptual de alto nivel. · Diseño preliminar de la cadena de valor. 	<ul style="list-style-type: none"> · Informes de consultores internacionales. · Sistematización de las entrevistas realizadas. · Versión final del diseño de la cadena de valor. 	Fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora del SNCI.
Actores	Actores	Actores
<ul style="list-style-type: none"> · Consultora Deloitte. · Equipo técnico de AUCI. 	<ul style="list-style-type: none"> · Consultora Deloitte. · Equipo técnico de AUCI. · Expertos internacionales. · Cooperantes. 	<ul style="list-style-type: none"> · Consultora Deloitte. · Equipo técnico de AUCI.
Marzo-abril	Mayo-junio	Julio

Cuadro de elaboración propia

4 Revisión	5 Borrador para discusión	6 Sistematización
Revisión de: <ul style="list-style-type: none"> i) visión conceptual de alto nivel; ii) diseño de la cadena de valor; iii) análisis de fortalezas y debilidades; iv) identificación de oportunidades de mejora; v) mecanismos de análisis de la información. 	Redacción y presentación del documento para discusión.	Redacción del documento de sistematización.
Resultados		
Versión final de la consultoría.	Documento borrador para discusión y aportes.	Publicación.
Actores		
<ul style="list-style-type: none"> · Consultora Deloitte. · Equipo técnico de AUCI. · Expertos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Equipo técnico de AUCI. · Expertos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Expertos internacionales. · Equipo técnico de AUCI.
Agosto	De setiembre a febrero	Marzo-abril-mayo

Adicionalmente, se presentó un avance de este trabajo en una sesión específica titulada «Cadena de valor de la cooperación internacional: el caso de Uruguay» del Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano sobre Política de Desarrollo Internacional, en febrero de 2014 en Madrid, España. Esta instancia se realizó a puerta cerrada con 25 participantes, entre los que se contaban miembros de la administración española, representantes de la sociedad civil, organismos internacionales con presencia en España, investigadores, académicos y *think tanks*, representantes de la Unión Europea y la OCDE. La instancia sirvió para testear el interés y la utilidad de la metodología, así como recoger los aportes específicos al trabajo de referencia.

En este análisis se identifican los actores del SNCI según el rol que desempeñan en la ejecución de actividades que forman parte de la cadena.

i) Componentes del marco contextual

En primer lugar, se identificaron los componentes del marco contextual de la cadena de valor, los cuales se describen a continuación:

- *Plan/estrategia de desarrollo:* Para el caso de Uruguay ello incluye las prioridades establecidas en la exposición de motivos del Presupuesto Nacional Quinquenal como expresión financiera del plan de gobierno, y en las Rendiciones de Cuentas anuales, las prioridades presidenciales, los planes de acción definidos en el Consejo de Ministros y las líneas de trabajo definidas en los Gabinetes Sectoriales que contribuyen a la estrategia de desarrollo del país. Son una guía para la alineación de la política de cooperación internacional a las prioridades de Gobierno.
- *Lineamientos de política exterior:* En el mismo sentido que la estrategia nacional de desarrollo, los lineamientos de política exterior en general y la definición de prioridades en materia de css en particular son insumos fundamentales para la política de cooperación internacional.
- *Principios y prioridades de cooperación internacional:* Incluye las declaraciones internacionales vinculadas a la cooperación internacional, los marcos programáticos del país con los distintos socios cooperantes y los principios y capacidades uruguayas de cooperación sur-sur.
- *Marco regulatorio:* Refiere a un conjunto de normas de diferente jerarquía legal que forman parte del andamiaje de la cooperación internacional y definen el marco jurídico para actuar. Para el caso de Uruguay, por su condición de país con un rol dual en la cooperación, se eligió un diseño institucional que incorporara a los principales actores políticos de la cooperación del país bajo la figura de un Consejo Directivo integrado por el canciller, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y un delegado de la Presidencia de la República, quien preside el Consejo. La localización de la AUCI en la órbita de Presidencia la sitúa en la cabeza del Ejecutivo, con llegada directa al presidente para la definición de prioridades y equidistante de Planificación y Relaciones Exteriores. El valor agregado de esta institucionalidad reside en su competencia de articulación y coordinación de la cooperación internacional, que está basada no solo en sus capacidades de gestión y en la legitimidad que le otorga el poder político, sino también en su experticia técnica para dar apoyo al resto de los actores del SNCI.

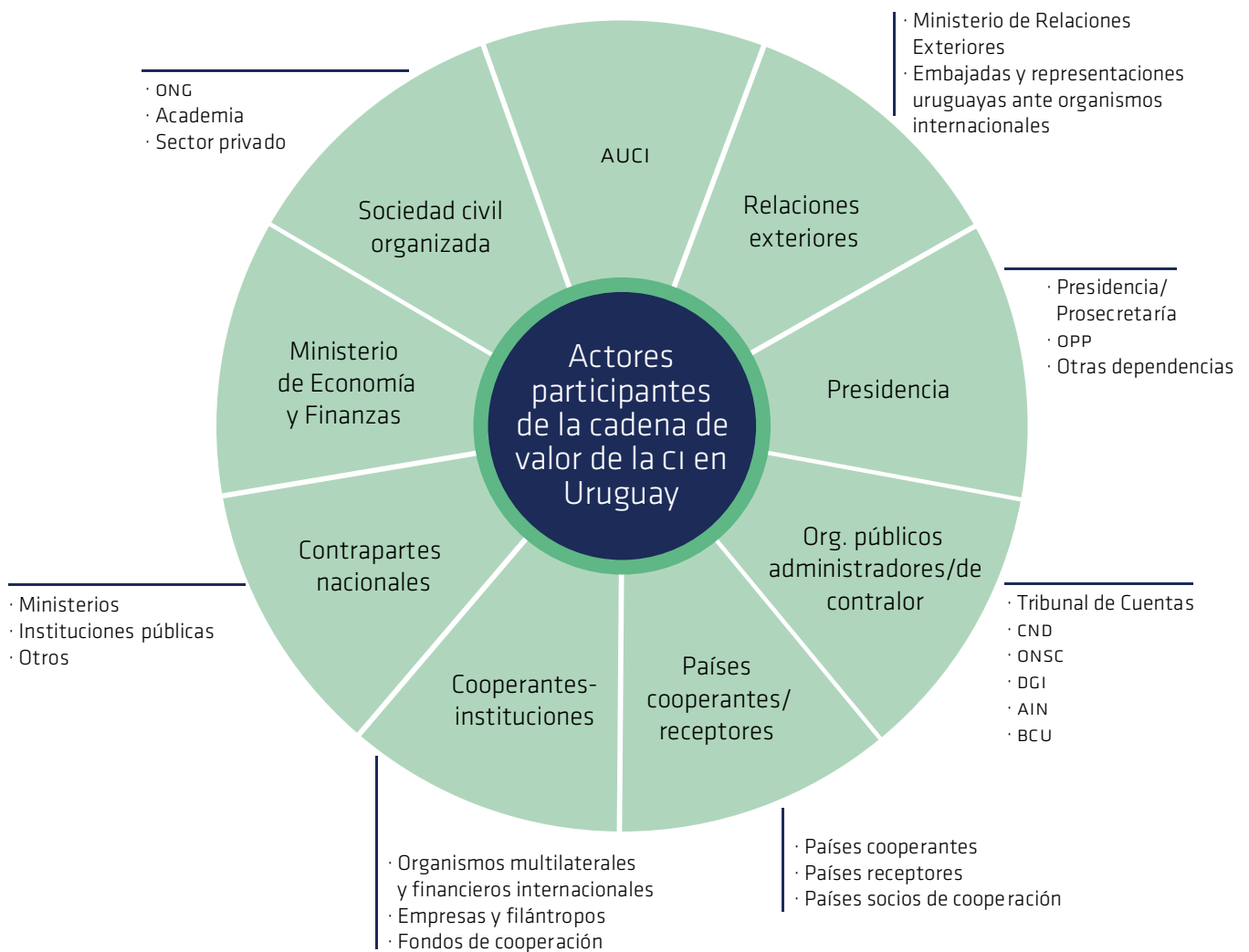
ii) Actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional

El análisis de la cadena de valor incluye la identificación de los actores del SNCI según el rol que desempeñan en la ejecución de las actividades que forman parte de la cadena, los cuales fueron agrupados de manera tal de facilitar el análisis.

Como puede observarse en el cuadro 4, se distinguen los siguientes actores dentro del Estado: *Presidencia de la República, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI),⁹ Minis-*

⁹ Si bien la AUCI es una oficina perteneciente a la Presidencia de la República, dado su rol como organismo responsable de la coordinación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), a efectos del presente trabajo se analiza por separado.

Cuadro 4. Actores participantes de la cadena de valor de la cooperación internacional en Uruguay



Fuente: Deloitte S.C., 2013

terio de Relaciones Exteriores (MRREE) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por sus roles diferenciados con relación a la definición de las políticas de desarrollo del país, la cooperación internacional, la política exterior y su vinculación con las instituciones financieras internacionales (IFI).

Asimismo, se destaca el rol de los organismos públicos administradores/contralor,¹⁰ como el Tribunal de Cuentas, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), la Organización Nacional de Servicio Civil (ONSC), la Dirección General Impositiva (DGI), la Auditoría Interna de la Nación (AIN), el Banco Central del Uruguay (BCU), entre otros que participan en los distintos procedimientos administrativos y/o de contralor a lo largo del proceso de implementación, gestión y administración de iniciativas de cooperación.

Por otra parte se señala a la sociedad civil organizada, la cual incluye organizaciones no gubernamentales (ONG), academia y sector privado (cámaras empresariales, asociaciones, etc.) del país que reciben u ofrecen cooperación.

Del mismo modo, encontramos el actor contraparte nacional, el cual refiere a los organismos nacionales que son beneficiarios y/o ejecutan las iniciativas de cooperación.

Finalmente, se destacan los cooperantes, ya sean instituciones extranjeras (entre las cuales se incluyen los organismos multilaterales, los fondos globales y las entidades filantrópicas) o países (entre los que se encuentran los países que cooperan con Uruguay o aquellos socios de cooperación sur-sur).

iii) Eslabones de la cadena de valor

Luego de determinados los actores y los componentes del marco contextual, se identificaron los principales eslabones de la cadena de valor según se detalla a continuación:

A. Posicionamiento en ámbitos de la cooperación internacional

El posicionamiento en los ámbitos de la cooperación internacional incluye aquellas funciones y actividades que permiten la presencia del país en escenarios de discusión política y la vinculación con actores de la cooperación internacional (países, agencias, programas, organismos multilaterales, instituciones financieras internacionales), que derivan posteriormente en acuerdos marco e iniciativas internacionales/globales de cooperación.

B. Construcción de escenarios/espacios de cooperación

El conjunto de actividades dirigidas a la construcción de los escenarios de cooperación se orienta a establecer las principales necesidades/fortalezas de acuerdo a las prioridades de desarrollo, identificando los principales actores así como definiendo los mecanismos específicos para instrumentar la cooperación.

¹⁰ Si bien algunos de estos organismos pertenecen a la Presidencia de la República (como es el caso de la ONSC) y al MEF (como es el caso de la DGI y la AIN), dado su rol como organismos administradores o de contralor, se separan a efectos del presente trabajo con el objetivo de facilitar su comprensión.

C. Diseño de programas y proyectos de cooperación

A partir de la validación de los lineamientos estratégicos de trabajo, se procede al diseño de los programas y proyectos de cooperación, lo que implica la formulación de programas, proyectos y/o actividades específicas (intervenciones de cooperación), hasta su aprobación y firma de la intervención.

D. Implementación y gestión E. Administración

Actividades relacionadas con la ejecución programática y financiera de la intervención y el seguimiento de su ciclo de vida hasta el cierre de las actividades. Adicionalmente, y en forma paralela, se ejecutan las actividades relacionadas con la administración de los fondos de cooperación, así como la gestión de contrataciones y adquisiciones y el pago de bienes y servicios a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

F. Evaluación y sistematización

Actividades de evaluación financiera y programática del proyecto, así como la sistematización de las mejores prácticas identificadas y la incorporación de estas a la política de cooperación.

iv) Macroactividades, actividades y principales resultados

Una vez definidos los eslabones de la cadena, fue necesario identificar las macroactividades correspondientes a cada eslabón, así como las actividades que se llevan adelante a lo largo de toda la cadena de valor.

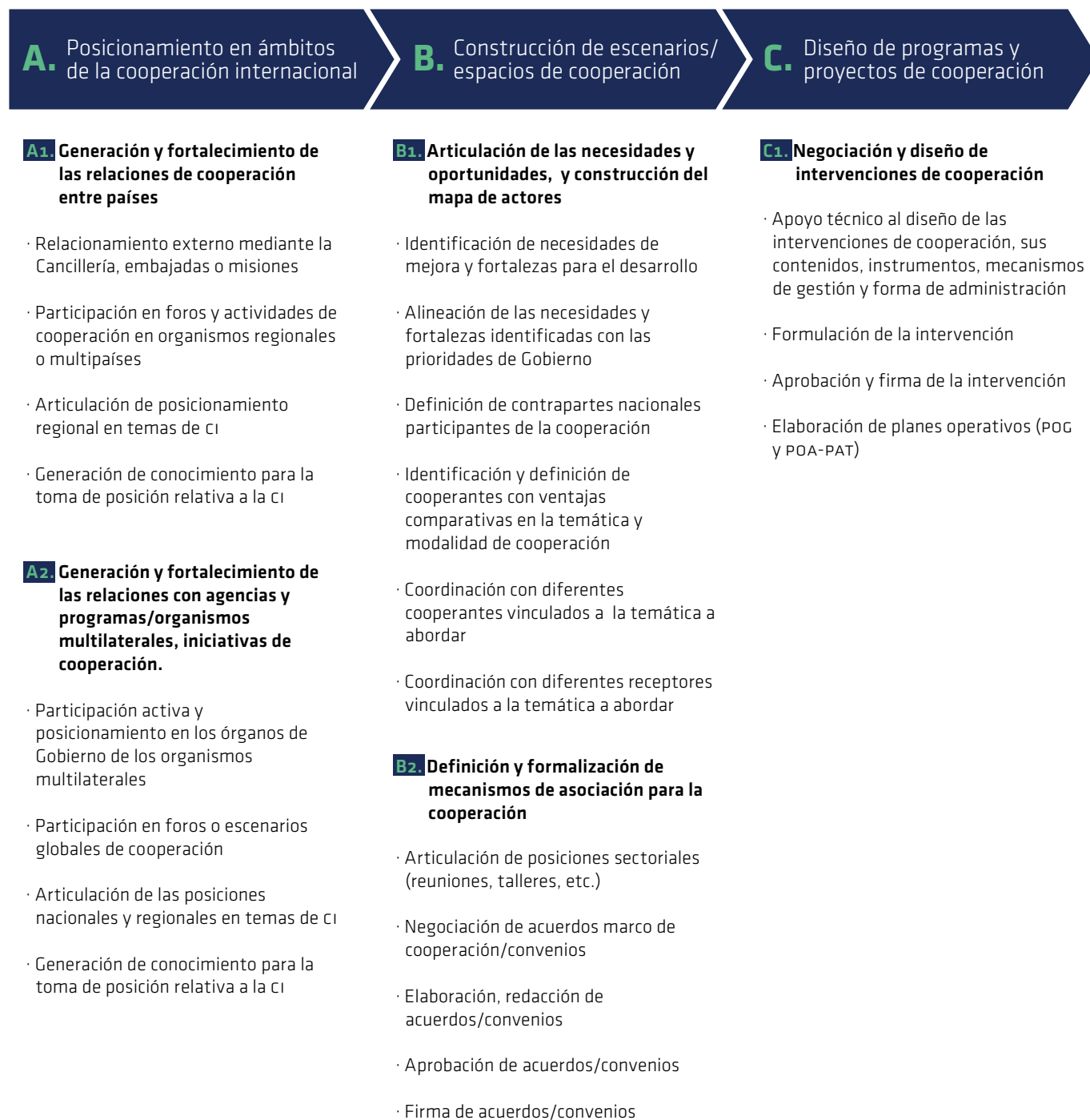
Dichas actividades, según puede apreciarse en el cuadro 5, se definen de manera tal que permita identificar los roles de cada actor en cada una. Si bien las actividades que se pueden identificar son simplificaciones de la realidad, proporcionan una primera aproximación de la cooperación internacional en Uruguay. En el cuadro 5 las macroactividades están expresadas por letras y números (por ejemplo, A.1) y las actividades están organizadas debajo de ellas.

Del mismo modo, cada eslabón de la cadena debe arrojar resultados que contribuyan al logro final de los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo de Uruguay, según puede verse en el cuadro 6.

v) Actividades transversales

Si bien en la literatura de cadena de valor este tipo de actividades son denominadas *de apoyo*, a efectos del presente trabajo, y adaptando los conceptos de la cadena de valor tradicional a las especificidades de la cooperación internacional, se consideró pertinente cambiar la denominación por la de *actividades transversales*, ya que estas resultan fundamentales a la hora de generar valor para cada uno de los eslabones antes mencionados.

Cuadro 5. Macroactividades y actividades



D. Implementación y gestión

E. Administración

F. Evaluación y sistematización

D1. Organización administrativa y de gobernanza

- Arreglos financieros y legales para la disponibilidad de los fondos
- Acuerdos para el funcionamiento de la intervención

D2. Ejecución

- Desarrollo de las actividades establecidas en la formulación
- Asesoramiento técnico a las intervenciones
- Aprobación de productos

D3. Monitoreo y seguimiento

- Elaboración de los informes de avance de los proyectos
- Análisis, recomendaciones y aprobación de los informes de avance
- Seguimiento técnico de los proyectos
- Seguimiento y control de los temas contables, administrativos y financieros de los proyectos

D4. Cierre de actividades programáticas y financieras

- Rendición programática
- Rendición financiera

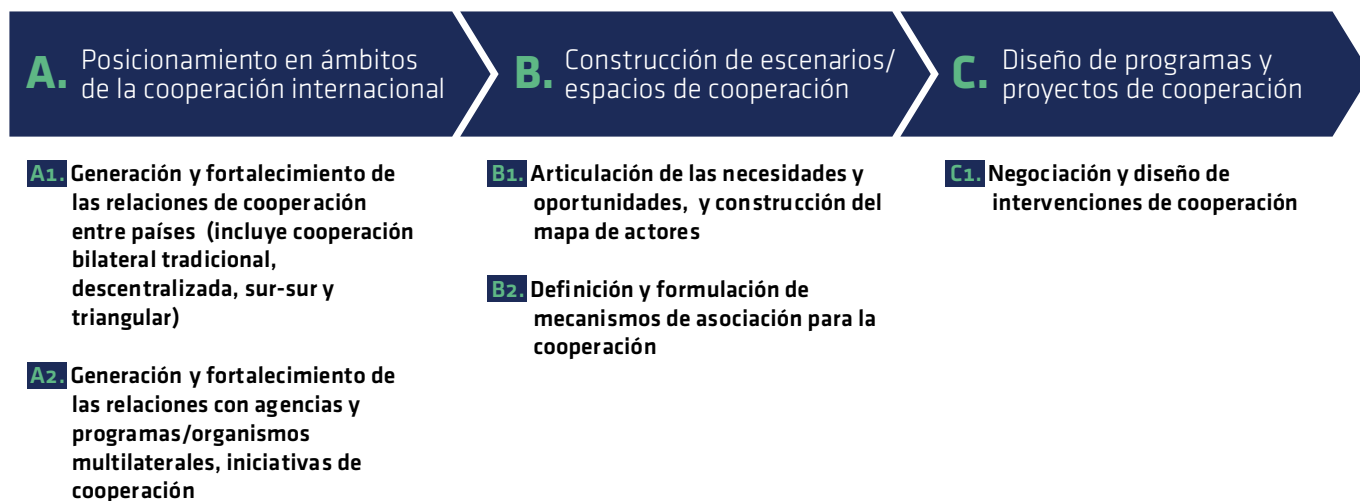
E1. Administración de recursos

- Administración de fondos de cooperación
- Gestión de contrataciones y adquisiciones
- Pago de bienes y servicios y elaboración de contratos

F1. Evaluación de la intervención y sistematización de mejores prácticas

- Evaluación del proyecto, resultados e impacto
- Sistematización de buenas prácticas, lecciones aprendidas y casos de éxito
- Visibilización de los proyectos realizados
- Incorporación de las buenas prácticas/aprendizajes a la política de cooperación

Cuadro 6. Eslabones, macroactividades y principales resultados



Resultados

- | | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> · Incidencia en agenda de cooperación global y sectorial (temático). · Incidencia en criterios de asignación y mecanismos de cooperación. · Fortalecimiento de los vínculos internacionales para iniciativas y proyectos de cooperación (tradicional, sur-sur y triangular) y creación de redes/plataformas. · Acuerdos marco e iniciativas internacionales/globales de cooperación. | <ul style="list-style-type: none"> · Lineamientos estratégicos y/o acuerdos específicos con organismos para sus actividades en el país. · Acuerdos para la instrumentación de la cooperación (temas, recursos y actores). | <ul style="list-style-type: none"> · Conjunto de programas y proyectos definidos. |
|---|---|--|

Fuente: Deloitte S.C., 2013

D. Implementación y gestión

E. Administración

F. Evaluación y sistematización

D1. Organización administrativa y de gobernanza

D2. Ejecución

D3. Monitoreo y seguimiento

D4. Cierre de actividades programáticas y financieras

F1. Evaluación de la intervención y sistematización de mejores prácticas

E1. Administración de recursos

- Obtención de los resultados acordados.
- Ejecución financiera de forma eficaz y eficiente.

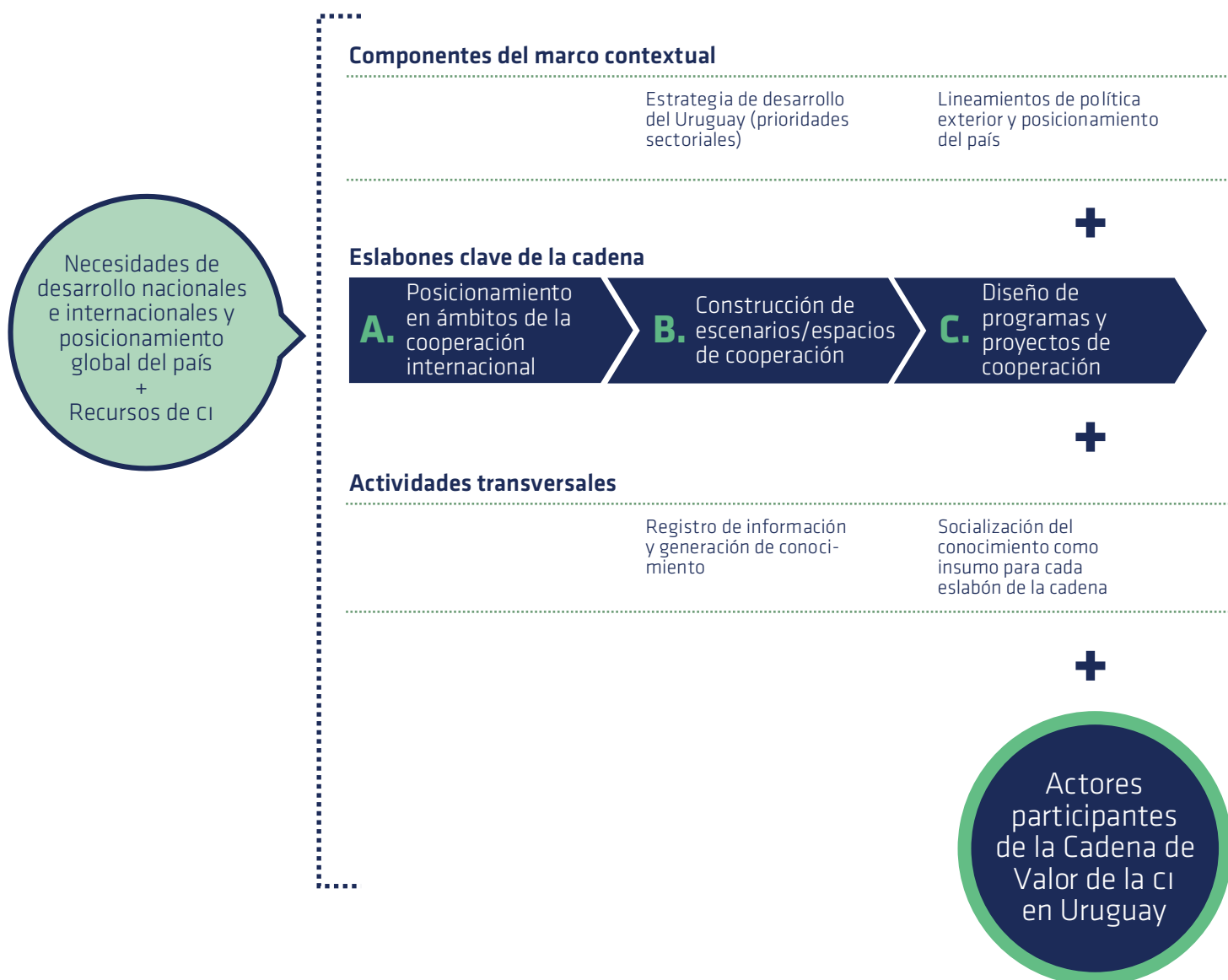
- Impacto en el desarrollo del país y de otros países.
- Generación de conocimiento para el proceso de toma de decisiones de política de cooperación.

En este sentido, las actividades transversales identificadas se detallan a continuación:

Registro de información y generación de conocimiento

Hace referencia a la información relevante, relativa a los acuerdos marco, lineamientos estratégicos, proyectos e iniciativas de cooperación, etc., que dispone el SNCI y que resulta clave para la generación de conocimiento en materia de cooperación internacional; por ejemplo, los informes anuales y sectoriales de cooperación, el diseño de nuevos programas, proyectos e iniciativas, entre otros.

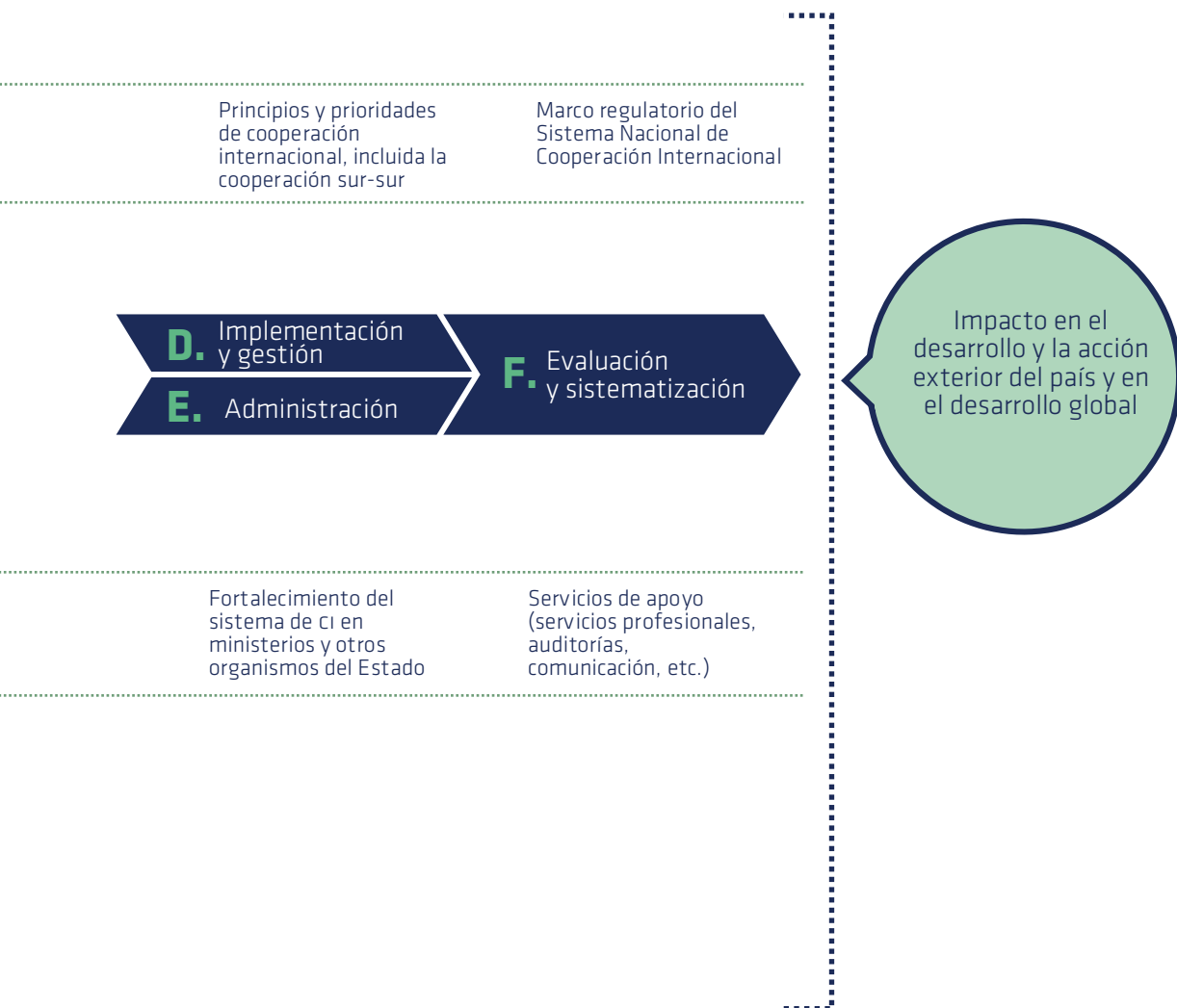
Cuadro 7. Esquema resumen de la cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo de Uruguay



Fuente: Deloitte S.C., 2013

Socialización del conocimiento como insumo para cada eslabón de la cadena

Refiere a las tareas y actividades de gestión de conocimiento, capacitación y comunicación en las cuales se difunde el conocimiento entre los distintos actores para la toma de decisiones a lo largo de la cadena. Por ejemplo, se realizan reuniones periódicas de las distintas mesas sectoriales —las cuales agrupan un conjunto de actores diversos— para tratar aspectos vinculados a los proyectos en ejecución, proyectos en negociación y nuevas iniciativas del sector, entre otros.



Fortalecimiento del sistema de CI en ministerios y otros organismos del Estado

Esta actividad refiere al fortalecimiento de las capacidades de los actores que forman parte del SNCI, en particular de los actores públicos y a través del empoderamiento de sus áreas de cooperación internacional, a fin de resaltar su rol de articuladores dentro de la organización para la identificación de necesidades, la planificación y el diseño de nuevas iniciativas, el seguimiento de los proyectos en ejecución, la articulación con otros ministerios, el registro de información, la identificación de capacidades y buenas prácticas, etc.

Cuadro 8. Clasificación de actividades, rol de los actores y coordinación

Eslabón	Coordinación	Función	Actividad (estratégico/operativo)	Actores											
				1	2	3	4	5	6	7	8	9			
A	Simple	Ejecución	A.1.1	Relacionamiento externo mediante la Cancillería, embajadas o misiones		■									
	Compleja	Ejecución	A.1.2	Participación en foros y actividades de cooperación en organismos regionales o multipaíses	■	■	■		■		■				
	Compleja	Diagnóstico	A.1.3	Articulación de posicionamiento regional en temas de CI	■	■									
	Colaborativa	Ejecución	A.2.1	Participación activa y posicionamiento en los órganos de gobierno de los organismos multilaterales	■	■		■			■				
	Compleja	Ejecución	A.2.2	Participación en foros o escenarios globales de cooperación	■	■	■			■					■
	Compleja	Diagnóstico	A.2.3	Articulación de las posiciones nacionales y regionales en temas de CI	■	■					■				
B	Compleja	Diagnóstico	B.1.1	Identificación de necesidades de mejora y fortalezas para el desarrollo	■				■	■	■				■
	Colaborativa	Definición	B.1.2	Alineación de las necesidades y fortalezas identificadas a las prioridades de gobierno	■		■					■			
	Colaborativa	Definición	B.1.3	Definición de contrapartes nacionales participantes de la cooperación	■		■					■			
	Colaborativa	Diagnóstico	B.1.4	Identificación y definición de cooperantes con ventajas comparativas en la temática y modalidad de cooperación	■	■			■	■	■				
	Compleja	Ejecución	B.1.5	Coordinación con diferentes cooperantes vinculados a la temática a realizar	■				■	■	■				
	Compleja	Ejecución	B.1.6	Coordinación con diferentes receptores vinculados a la temática a realizar	■				■	■	■				
	Compleja	Diagnóstico	B.2.1	Articulación de posiciones (reuniones, talleres, etc.)	■				■	■	■				
	Colaborativa	Ejecución	B.2.2	Negociación de acuerdos marco de cooperación/convenios	■	■			■	■	■				
	Colaborativa	Administración	B.2.3	Elaboración y redacción de acuerdos/convenios	■	■									
	Colaborativa	Definición	B.2.4	Aprobación de acuerdos/convenios	■	■			■	■	■				
Compleja	Administración	B.2.5	Firma de acuerdos/convenios	■	■			■	■	■					
C	Compleja	Ejecución	C.1.1	Apoyo técnico al diseño de las intervenciones de cooperación, sus contenidos, instrumentos, mecanismos de gestión y forma de administración	■				■	■	■				
	Compleja	Definición	C.1.2	Formulación de la intervención	■				■	■	■		■		
	Compleja	Administración	C.1.3	Aprobación y firma de la intervención	■			■		■	■				
	Compleja	Administración	C.1.4	Elaboración de planes operativos (POC y POA-PAT)	■			■		■	■		■		

Eslabón	Coordinación	Función	Actividad (estratégico/operativo)		Actores										
					1	2	3	4	5	6	7	8	9		
D	Colaborativa	Administración	D.1.1	Arreglos financieros y legales para la disponibilidad de los fondos	■				■	■	■	■	■		
	Colaborativa	Definición	D.1.2	Acuerdos para el funcionamiento de la intervención	■				■	■	■	■	■		
	Simple	Ejecución	D.2.1	Desarrollo de las actividades establecidas en la formulación								■	■		
	Compleja	Ejecución	D.2.2	Asesoramiento técnico a las intervenciones	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Administración	D.2.3	Aprobación de productos/resultados	■				■	■	■	■	■		
	Colaborativa	Administración	D.3.1	Elaboración de los informes de avance de los proyectos					■	■	■	■	■		
	Colaborativa	Ejecución	D.3.2	Análisis, recomendaciones y aprobación de los informes de avance	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Ejecución	D.3.3	Seguimiento de los proyectos	■				■	■	■	■	■		
	Colaborativa	Ejecución	D.3.4	Seguimiento y control de los temas contables, administrativos y financieros de los proyectos	■				■	■	■	■	■	■	
	Compleja	Administración	D.4.1	Rendición programática	■				■	■	■	■	■		
Compleja	Administración	D.4.2	Rendición financiera	■				■	■	■	■	■			
E	Compleja	Ejecución	E.1.1	Administración de fondos de cooperación	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Ejecución	E.1.2	Gestión de contrataciones y adquisiciones	■				■	■	■	■	■		
	Simple	Administración	E.1.3	Pago de bienes y servicios y elaboración de contratos								■	■		
F	Compleja	Administración	F.1.1	Evaluación del proyecto (productos, resultados, impacto)	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Ejecución	F.1.2	Sistematización de buenas prácticas, lecciones aprendidas y casos de éxito	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Ejecución	F.1.3	Visibilización de los proyectos realizados	■				■	■	■	■	■		
	Compleja	Definición	F.1.4	Incorporación de las buenas prácticas/aprendizajes a la política de cooperación	■				■	■	■	■	■		

Cuadro de elaboración propia

Servicios de apoyo (servicios profesionales, auditorías, comunicación, etc.)

Refiere a la oferta y contratación de consultorías y asesorías que se requieren fundamentalmente a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Con la definición de estas actividades se da lugar al esquema resumen de la cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo de Uruguay, según puede verse en el cuadro 7.

vi) Clasificación de actividades, rol de los actores y niveles de coordinación

Luego de concluidas las etapas anteriores, las actividades que componen la cadena de valor de la cooperación internacional se clasificaron y segmentaron en dos grupos: actividades estratégicas y operativas. Asimismo, se identificó el rol de los actores para cada una de las

Tipo de actividad (según estratégica y operativa):

- Actividad estratégica
- Actividad operativa

Rol del actor (según grado de liderazgo):

- Lidera
- Participa
- No participa

actividades según su grado de liderazgo y participación; y se identificaron cuatro grandes grupos de actividades para categorizarlas según su función, según puede verse en el cuadro 8.

Asimismo, las actividades se clasificaron según las características de la coordinación entre los actores, que puede ser simple, compleja o colaborativa. La coordinación simple corresponde a aquellas actividades en las cuales un solo actor coordina y uno o dos actores participan. En la compleja también coordina un solo actor, pero más de dos actores adicionales participan en la actividad. En la colaborativa, finalmente, coordinan más de dos actores, sin importar el número de participantes adicionales.

La construcción de este cuadro brinda a la AUCI un esquema de análisis para identificar estrategias de mejora y coordinación de su gestión y de todos los actores del SNCI.

3.2 ANÁLISIS DE FORTALEZAS, DEBILIDADES E IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL SNCI

Adicionalmente, y tomando como base las entrevistas realizadas a los cooperantes, la AUCI realizó un análisis por eslabón¹¹ de las principales fortalezas y debilidades del SNCI como unidad de análisis, y así identificó oportunidades de mejora para la cadena de valor.

En este sentido, en el siguiente apartado se presenta una simplificación de las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora detectadas, con el objetivo de que puedan ser útiles para otros países de la región y/o de nivel de desarrollo similar.

A. Posicionamiento en ámbitos de la cooperación internacional

FORTALEZAS

- Uruguay, como muchos de los llamados PRM, tiene un papel activo en los ámbitos de cooperación internacional; participa en foros globales de cooperación, cumbres y seminarios, lo cual permite mejorar su incidencia en la agenda global y sectorial de cooperación.
- Las agencias de cooperación internacional (ACI) permiten coordinar la articulación de posiciones de los actores locales para la generación de conocimiento y el posicionamiento internacional en temas relativos a la cooperación internacional.
- Las ACI son actores clave para la internacionalización de los procesos de evaluación y sistematización de iniciativas de cooperación internacional, que permiten la incorporación de lecciones aprendidas a las políticas de cooperación.

DEBILIDADES

- Baja incidencia en la definición de los criterios de asignación de la ayuda oficial al desarrollo e instrumentos de cooperación de los cooperantes tradicionales.

11 El análisis puede realizarse también para el marco contextual y para las actividades transversales.

- Los países de desarrollo intermedio se están enfrentando a una retirada de fondos (y de presencia física) por parte de algunos donantes tradicionales.
- Incipiente coordinación en la promoción de las temáticas en las que los PRM tienen capacidades para la cooperación sur-sur (css).
- Restricciones presupuestales en las contrapartes nacionales para participar en foros y eventos internacionales de cooperación vinculados a temas sectoriales.
- Baja visibilidad de los resultados de las iniciativas/proyectos de cooperación.

Uruguay, así como otros PRM, ha fortalecido sus capacidades institucionales para la identificación de necesidades, problemas y oportunidades de mejora para el desarrollo.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Fortalecer la activa participación de Uruguay, en conjunto con los PRM, en los ámbitos de la cooperación internacional, con el objetivo de incidir en los criterios de asignación de la AOD y en el diseño de instrumentos de cooperación.
- Las ACI deben consolidar equipos que permitan desarrollar *inteligencia* con el objetivo de salir a buscar nuevas oportunidades de cooperación.
- Con relación a la css, los PRM deben identificar y sistematizar aquellas temáticas en las cuales tienen competencias y especializarse en ellas. Asimismo, se deberán establecer lineamientos que guíen la promoción de la css del país en el resto del mundo, en articulación con la Cancillería.
- Se requiere que las ACI dispongan de mecanismos internos orientados a financiar la participación activa de las contrapartes nacionales en reuniones internacionales clave para fortalecer el posicionamiento del país en temas relevantes de cooperación internacional y a construir capacidades nacionales-institucionales.
- Desarrollar mecanismos/instrumentos para la visibilización/difusión de las iniciativas de cooperación, así como los aportes específicos de los cooperantes.

B. Construcción de escenarios / espacios de cooperación

FORTALEZAS

- Uruguay, así como otros PRM, ha fortalecido sus capacidades institucionales para la identificación de necesidades/problemas/oportunidades de mejora para el desarrollo.
- Las ACI permiten una mejor alineación de la cooperación internacional a las prioridades del Gobierno y por tanto a las políticas públicas del país.

DEBILIDADES

- En relación con la instrumentación de la cooperación, existe la necesidad de fortalecer la coordinación en las temáticas complejas (multisectoriales) que involucran a varias contrapartes nacionales.

- Debilidades para formalizar las necesidades de desarrollo (a mediano plazo) en materia de cooperación.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Con el objetivo de fortalecer la coordinación y articulación entre las contrapartes nacionales, se requiere la activa participación de las ACI en las distintas etapas de negociación.
- Sería deseable disponer de un marco donde se planteen las necesidades identificadas alineadas a las políticas y prioridades del Gobierno y que se determine en qué áreas cada cooperante puede aportar más, con el objetivo de contar con un *programa país* único para la cooperación internacional en un período determinado.

C. Diseño de programas y proyectos de cooperación

FORTALEZAS

- Uruguay, así como varios de los PRM, ha innovado en los instrumentos y mecanismos de gestión de las iniciativas de cooperación.
- Se han acumulado capacidades técnicas para el diseño de iniciativas de cooperación y políticas públicas en áreas de gran trayectoria para los países.

DEBILIDADES

- Debilidades para el diseño de iniciativas y de políticas públicas para los nuevos desafíos que plantea el crecimiento sostenido y su transformación en desarrollo sustentable.
- Diversidad de capacidades institucionales/profesionales de las oficinas/responsables/referentes de articular la cooperación en las contrapartes nacionales, lo cual genera en muchos casos demoras en la etapa de diseño de las iniciativas.
- No se dimensionan adecuadamente en esta etapa de diseño los requerimientos/capacidades institucionales que serán necesarios para la ejecución del proyecto.
- Ausencia de planificaciones integrales de proyectos y dificultad para la definición de indicadores que permitan la evaluación de los impactos durante todo el ciclo de vida del proyecto.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Se requiere un apoyo más activo de los cooperantes en el diseño de iniciativas que contribuyan a la generación de políticas públicas en áreas incipientes para el país.
- Dadas las demoras que se presentan en las etapas de diseño de las intervenciones, se identifica como una oportunidad la realización de rondas anuales de capacitación orientadas a la transmisión de mejores prácticas que permitan acelerar los procesos de formulación de intervenciones.

- En el marco de la formulación de la intervención, se recomienda difundir el uso de mejores prácticas en el diseño de una planificación integral que incluya las actividades a ejecutar, así como las interrelaciones entre ellas y las fechas comprometidas para su cumplimiento. Esta mejora propone obtener un conocimiento de los impactos posibles ante el incumplimiento de una actividad, y permitir una correcta gestión del proyecto identificando los principales riesgos que pueden presentarse en su ejecución y estableciendo en tiempo las acciones de mitigación que correspondan.
- Construir indicadores para proyectos *globales* que permitan una gestión por resultados de los proyectos y faciliten el monitoreo.

D. Implementación y gestión

FORTALEZAS

- Se destaca la utilización eficaz y eficiente de los recursos para el logro de los objetivos planteados.

DEBILIDADES

- Falta de ajustes en la legislación nacional que permitan una correcta y eficiente utilización de los sistemas nacionales de administración de fondos, dados los cambios en los instrumentos/actividades de cooperación actuales; por ejemplo, en los casos de la css.
- Diversidad de capacidades de gestión de las contrapartes en la implementación de las actividades establecidas en el documento del proyecto.
- Los planes operativos no siempre son aplicables al proyecto cuando este es ejecutado debido al tiempo que puede pasar entre el diseño y la ejecución.
- Dificultad para monitorear las actividades (debido a la dificultad para definir indicadores).

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Necesidad de adaptación/ajustes en la legislación nacional para el cumplimiento de actividades no previstas en la legislación actual.
- Rondas anuales de capacitación a los responsables de los proyectos (coordinadores, responsables de cooperación de contrapartes nacionales, referentes de las contrapartes nacionales) con colaboración de los cooperantes, para el diseño y también para la implementación/ejecución de los proyectos. Se recomienda elaborar un manual que sistematice mejores prácticas.
- La elaboración de los planes operativos es realizada en la instancia de diseño de la intervención, por lo que al momento en que se inicia el proyecto estos pueden no tener validez o aplicación. Ante esta realidad, antes de la ejecución del proyecto, se sugiere establecer una instancia de revisión de dichos planes mediante una dinámica de taller con el fin de ajustar el plan en si corresponde y asegurar su aplicabilidad.

- En lo que respecta al monitoreo y seguimiento de las intervenciones de cooperación, se recomienda incluir indicadores que faciliten la evaluación de los resultados alcanzados. Para esto puede resultar conveniente la definición de un conjunto de indicadores modelo que sean probados y se garantice que puedan ser medibles. Al momento de la formulación se debieran incluir aquellos que se considera aplican al proyecto en cuestión.

E. Administración

FORTALEZAS

- Se dispone de instituciones en el país que pueden llevar adelante con transparencia la gestión de fondos de cooperación internacional.

DEBILIDADES

- Se presentan demoras de carácter estructural en los procedimientos de adquisición y contratación, y demoras en los procedimientos de control de los diversos organismos de contralor cuando se utilizan los sistemas nacionales. No hay flexibilidad, por ejemplo, para las especificidades de la css.
- Alto costo de la gestión de contrataciones y adquisiciones y pagos.
- Los organismos de cooperación y organismos públicos han generado dependencias *externas* de administración de fondos de cooperación que incorporan un actor más en el proceso, con los adicionales problemas de articulación que ello genera.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Cuando se inicia un proyecto resulta conveniente disponer de conocimiento acerca de las reglas y pautas en lo que refiere a la contratación y a la gestión financiera, para lo cual se visualiza como oportunidad de mejora la elaboración de un documento que contenga las normas y los procedimientos que deben cumplir los diferentes actores en el marco de la ejecución de los proyectos. En este sentido se destaca la necesidad de proceder a una revisión de los documentos, realizar talleres semestrales e instancias periódicas de capacitación en aspectos administrativos en general y en *contrataciones y gestión financiera y administrativa* en particular, según sea el origen de los fondos.
- Con el fin de garantizar la transparencia de las actividades ejecutadas en el marco de la intervención se deben asegurar los mecanismos necesarios de *contralor interno*.
- Consolidación de un régimen nacional adecuado para la administración de fondos de cooperación internacional.

F. Evaluación y sistematización

FORTALEZAS

- Rol de las ACI como actores clave en el aprendizaje del SNCI relativo al conocimiento de prácticas de evaluación y sistematización (estándares y mecanismos) que deben tenerse en cuenta para que sean útiles a las políticas de cooperación internacional.

DEBILIDADES

- Falta de elementos para la evaluación de aspectos cualitativos, evaluación de proyectos por producto/resultado e impacto.
- Debilidad de los mecanismos de visibilización de los resultados de las iniciativas/proyectos de cooperación.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Rediseño de las evaluaciones de proyectos en lo que refiere a los aspectos a evaluar y la implementación de la evaluación. Se presenta como una línea de mejora el diseño y la formalización de procedimientos que permitan gestionar los conocimientos obtenidos en la ejecución de las intervenciones, así como los mecanismos para poner en conocimiento las mejores prácticas aprendidas. Además de realizar evaluaciones cuanti y cualitativas sería deseable efectuar devoluciones de las evaluaciones mediante reuniones o talleres entre evaluados y evaluadores a fin de presentar el informe y compartir los principales hallazgos, fortalezas y debilidades identificados.
- Una vez finalizadas las actividades previstas en la formulación, surge como práctica recomendable la visibilización de la intervención realizada, garantizando la transparencia y facilitando la rendición de cuentas.

Se presenta como una línea de mejora la necesidad de rediseñar las evaluaciones de los proyectos, tanto en sus contenidos como en su implementación.

4. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA A UN CASO CONCRETO: COOPERANTE TRADICIONAL EN UN PAÍS DE RENTA MEDIA

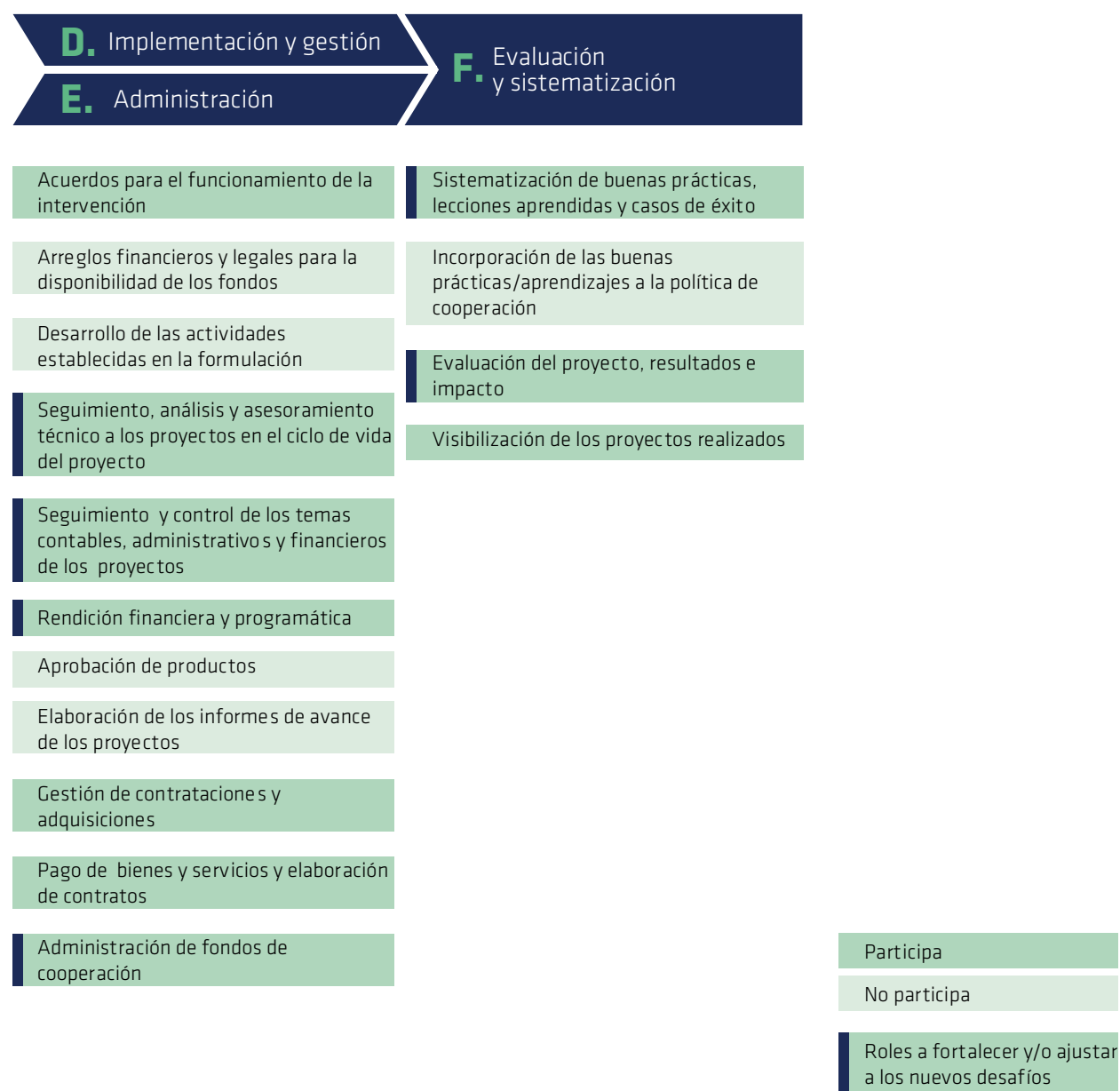
Desde el comienzo del proceso de trabajo con este enfoque de la cadena de valor, la voluntad explícita fue mantener un abordaje práctico en el ejercicio. Es decir, desarrollar un análisis que permitiera generar herramientas concretas para redefinir las propias funciones de nuestra Agencia, así como establecer los lineamientos para definir un marco de referencia

Cuadro 9.



Fuente: Deloitte S.C., 2013

a las agencias y entidades de cooperación presentes en el país. Este marco permitirá ajustar las funciones de cada actor en el sistema nacional de cooperación, así como ajustar los mecanismos de relacionamiento de los actores entre sí y de estos con la AUCI.



Es fundamental la colaboración del cooperante para fortalecer las capacidades del país necesarias para el posicionamiento estratégico en los espacios y ámbitos claves de la cooperación.

En este sentido, el ejercicio se desarrolló sobre dos pilares. Por un lado, un análisis *analítico-conceptual*, de tipo más bien teórico, que se presenta en el capítulo anterior. Por otro, se fue construyendo el marco de referencia sobre las aplicaciones prácticas a algunos de los principales cooperantes con los que la AUCI ya venía trabajando en conjunto, con vistas a redefinir sus funciones y énfasis de gestión para acordar un nuevo marco de actuación.

Seguidamente se presentan los resultados de estas aplicaciones específicas. Si bien son reales y fueron desarrolladas con y para cooperantes concretos, aquí no se individualizan sus nombres. Se entiende que lo relevante en esta publicación es la utilidad de su generalización y no su identificación particular, razón por la cual se hará referencia a un cooperante genérico.

A tales efectos, se analizan las fortalezas, las debilidades y las oportunidades de mejora para cada uno de los eslabones y actividades de la cadena, así como el rol que dicho cooperante genérico podría fortalecer y/o ajustar en las actividades que desarrolla, tanto las estratégicas como las operativas, con el objetivo de mejorar el valor agregado del SNCI.

En el cuadro 9 se identifican (con un reborde azul) las actividades en las que el cooperante puede añadir valor a la cadena, fortaleciendo o ajustando su rol/tareas a las necesidades de cooperación del país.

A continuación se presentan, por eslabón y para cada una de las actividades identificadas, los principales lineamientos para el trabajo conjunto con un cooperante tradicional, planteados desde la perspectiva de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

A. Posicionamiento en ámbitos de la cooperación internacional

El posicionamiento en los ámbitos de la cooperación internacional incluye aquellas funciones y actividades que permiten la presencia en escenarios de discusión política y la vinculación con actores de la cooperación internacional (países, agencias, programas, organismos multilaterales, instituciones financieras internacionales), que derivan posteriormente en acuerdos marco e iniciativas internacionales/globales de cooperación.

Con relación al **posicionamiento en ámbitos de la cooperación internacional**, es fundamental lograr la colaboración del cooperante para fortalecer las capacidades del país necesarias para el posicionamiento estratégico en los espacios y ámbitos claves de la cooperación

En particular, en relación con la **participación activa y el posicionamiento en los órganos de gobierno de los organismos multilaterales**, la mayoría de los cooperantes tradicionales tiene, por sus redes y presencia universal, una ventaja comparativa singular a la hora de identificar las instancias de discusión clave en la materia. Por ello, sobre todo para los países pequeños de acotada capacidad de presencia internacional, el cooperante puede apoyar al Gobierno en la identificación de esas instancias con suficiente antelación, proponerle los mejores mecanismos para la preparación de insumos relevantes y asegurar la efectiva participación de las autoridades nacionales en dichos espacios.

Del mismo modo, se espera un rol del cooperante como socio estratégico para el país, a efectos de planificar la **participación en foros o escenarios globales de cooperación**, en orden a identificar mejor los espacios claves de la agenda global y mejorar la calidad de la

participación del país en ellos. En resumen, más y mejor presencia global: presencia en más eventos, de mayor jerarquía, con mayor participación en la definición del contenido de las agendas y alcanzando en estas un lugar más central para intervenir.

Concomitantemente, la participación activa en dichos foros requiere la generación de conocimiento para el posicionamiento internacional de los países. Por tanto, respecto a la **generación de conocimiento para la toma de posición relativa a la CI**, los cooperantes tienen un papel relevante como fuente de *expertise* en los principales debates. Por ello se espera que en determinadas instancias las entidades de cooperación contribuyan —a través de sus redes y plataformas de expertos y conocimientos— a la generación de saberes específicos que fortalezcan la posición del país en esos ámbitos.

B. Construcción de escenarios/espacios de cooperación

El conjunto de actividades dirigidas a la construcción de los escenarios de cooperación se orienta a establecer las principales necesidades/fortalezas de acuerdo a las prioridades de desarrollo, identificando los principales actores y definiendo los mecanismos específicos para instrumentar la cooperación.

En relación con la construcción de escenarios/espacios de cooperación, se requiere una renovada colaboración de los socios cooperantes en cuanto a la **identificación de necesidades de mejora para el desarrollo**.

Al respecto, es importante la colaboración del cooperante para **identificar problemas propios de países que ingresan en una nueva etapa del desarrollo**. Aquellos que ingresan como PRM tendrán cada vez más problemas característicos de países desarrollados, como son los de recursos naturales, energía, infraestructura, capacidades institucionales, etc. Se espera que los cooperantes fortalezcan sus capacidades y recursos humanos en el terreno para retomar el liderazgo en la visibilización de problemas y la anticipación de soluciones a asuntos cruciales para el desarrollo humano sustentable del país.

Complementariamente con este rol *anticipatorio* de los desafíos del desarrollo, en los años recientes —y a medida que las capacidades de los países que ingresan a una nueva etapa de desarrollo se ven mejoradas— se ha requerido que el cooperante contribuya a mejorar la calidad de las políticas públicas que apuntan a abordar las **vulnerabilidades estructurales** que constituyen verdaderos cuellos de botella a la sustentabilidad del crecimiento. Esta nueva etapa en la que ha entrado el país requiere un grado de **sofisticación mayor en las políticas públicas** que integre la multisectorialidad del desarrollo. Por tanto, el asesoramiento de los cooperantes deberá dar cuenta de esa complejidad e integralidad de las políticas públicas para mejorar su impacto en los resultados de desarrollo de corto y mediano plazo.

En cuanto a la **identificación de fortalezas para el desarrollo**, se requiere el apoyo de la cooperación para la correcta gestión de la CSS, que abarca dos dimensiones. Por un lado, en la medida en que algunas instituciones de la cooperación —en particular las del ámbito de las Naciones Unidas— están presentes en varios países del mundo, este es considerado un actor estratégico clave para promover la **difusión de la oferta de CSS**. En este sentido, se espera su activo involucramiento en la promoción de las capacidades de los países en el mundo.

C. Diseño de programas y proyectos de cooperación

A partir de la validación de los lineamientos estratégicos de trabajo, se procede al diseño de los programas y proyectos de cooperación, lo que implica la formulación de programas, proyectos y/o actividades específicas (intervenciones de cooperación), hasta su aprobación y firma de la intervención.

Se espera que en este nuevo marco los cooperantes continúen realizando las tareas vinculadas al **apoyo técnico al diseño de las intervenciones de cooperación, sus contenidos, instrumentos, mecanismos de gestión y forma de administración.**

Sin embargo, en línea con la ya señalada necesidad de sofisticar las políticas públicas, este apoyo técnico requiere que los cooperantes fortalezcan su capacidad de asesorar técnicamente para el diseño de los proyectos, ya sea con técnicos nacionales o expertos internacionales, con el objetivo de facilitar la apropiación y fortalecer las capacidades del país y de las contrapartes nacionales.

A este respecto se apuesta a un rediseño de la lógica de funcionamiento del trabajo de los cooperantes más tradicionales. Para ciertas áreas será necesario apelar al conocimiento internacional más calificado, que quizás no esté disponible en el país. En esos casos se podrá formar un *board* de expertos internacionales de primera línea, de diferentes países u organizaciones, que a sugerencia de los cooperantes en acuerdo con el Gobierno asesoren al país en ciertos temas, ante consultas específicas para asuntos de alta complejidad. En otros casos, para temáticas más permanentes, al *staff* de los cooperantes se podrá incorporar profesionales que cumplan estas funciones de manera regular.

El apoyo técnico para el diseño de los mecanismos de gestión y las formas de administración requiere mayor innovación en los instrumentos y procedimientos para que estos respondan adecuadamente a las necesidades específicas; es el caso, por ejemplo, de los mecanismos para la gestión de fondos de cooperación sur-sur.

En lo que respecta a los fondos propios del cooperante que se vuelcan a proyectos de cooperación con organismos nacionales, se espera una articulación con la agencia nacional de cooperación en forma previa a la asignación de fondos a los proyectos y programas, de forma de mantener la cooperación alineada a las prioridades nacionales, así como evitar duplicaciones y superposiciones de fondos y acciones en el marco de un sistema nacional de cooperación. Los fondos asignados a proyectos y programas y los criterios de asignación deberán ser por tanto acordados con la agencia, en un ejercicio de programación global anual y no caso a caso.

D. Implementación y gestión

E. Administración

Actividades relacionadas con la ejecución programática y financiera de la intervención y el seguimiento de su ciclo de vida hasta el cierre. Adicionalmente, en forma paralela, se ejecutan las actividades relacionadas con la administración de los fondos de cooperación, así como la gestión de contrataciones y adquisiciones y el pago de bienes y servicios a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Para el **seguimiento, análisis y asesoramiento técnico a los proyectos a lo largo de su ciclo de vida** se requiere el mismo rol de los cooperantes señalado para la etapa de diseño, con el objetivo de mantener este seguimiento durante todo el ciclo de vida del proyecto, lo que permitirá anticipar problemas en la ejecución y realizar ajustes en la marcha.

Se requiere por tanto una activa participación del cooperante, que pueda **aportar expertise durante todo el ciclo de vida del proyecto**, con instancias regulares de articulación entre el organismo rector de la cooperación internacional, el/los asociado/s nacional/es y el cooperante.

Respecto al **seguimiento y control de los temas contables, administrativos y financieros de los proyectos**, se espera que los cooperantes mejoren sus sistemas de información y así puedan brindar informes financieros del estado de ejecución de los proyectos, lo que permitiría un mejor seguimiento de estos en tiempo real.

En relación con la **rendición financiera y programática**, se espera que los cooperantes presenten informes programáticos y financieros anuales sobre el estado de desarrollo y ejecución de los proyectos, a los efectos de mejorar la transparencia y la visibilidad y facilitar la incorporación de las lecciones aprendidas en las prácticas de la cooperación.

Se espera realizar en forma anual la revisión de algunos proyectos seleccionados en función de criterios a establecer (o de una muestra representativa de los proyectos con fondos de cooperación internacional) entre el cooperante y la agencia, de modo **de monitorear los resultados, los fondos ejecutados y establecer acciones correctivas** hacia una efectiva gestión orientada a resultados.

Finalmente, respecto a la **administración de fondos de cooperación**, se espera que los cooperantes mantengan y profundicen la línea de reducir su participación en la administración de fondos de presupuesto público, definida por la presente administración de Gobierno. Por tanto, deberán concentrar su actividad en la administración de los fondos de cooperación, ya sean propios o de otros cooperantes, fondos globales o de cooperación sur-sur, en tanto se fortalecen las capacidades nacionales y se actualiza el marco jurídico para la administración de fondos de cooperación al desarrollo.

F. Evaluación

Actividades de evaluación financiera y programática del proyecto, así como la sistematización de las mejores prácticas identificadas y la incorporación de estas a la política de cooperación.

En cuanto a la **sistematización de buenas prácticas/lecciones aprendidas/casos de éxito** y la **evaluación del proyecto/resultados/impacto**, dado que se procura avanzar hacia una lógica de gestión por resultados de desarrollo, se impulsa que los cooperantes elaboren, en conjunto con la agencia nacional de cooperación, una sistematización de las buenas prácticas y lecciones aprendidas en los programas, proyectos y acciones, con particular énfasis en los resultados del desarrollo obtenidos a través de su implementación.

Esta sistematización debería complementarse con el ejercicio de diseño de una **metodología de relevamiento y sistematización de buenas prácticas** y lecciones aprendidas, con el

propósito de que estos constituyan insumos útiles para el diseño de nuevas iniciativas a desarrollarse en el futuro y que contribuyan a incorporar las buenas prácticas a las políticas de cooperación en sentido amplio, es decir, también con otros cooperantes y en otras temáticas más allá de las que cada cooperante trabaja específicamente.

5. CONCLUSIONES: PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LA METODOLOGÍA Y SU APLICACIÓN PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En vista de la aceleración de los cambios en el escenario global de la cooperación al desarrollo y en función del nuevo rol dual del país, como receptor y oferente de cooperación, la AUCI se planteó estudiar la dinámica de la cooperación en Uruguay desde una perspectiva sistémica. Para ello, utilizó el enfoque de cadena de valor como metodología de análisis, con el objetivo de generar insumos que sirvan de guía para ajustar su rol, así como los mecanismos y acuerdos de trabajo con los principales actores del SNCI.

En el caso de Uruguay, país de desarrollo intermedio con bajo peso de la AOD en su PIB, concentrada en pocos donantes, y con una institucionalidad pública tradicionalmente fuerte, este ejercicio fue llevado adelante por el organismo público rector de la cooperación internacional en el país, por su papel privilegiado en la percepción del valor agregado de los actores de la cooperación internacional y del sistema nacional de cooperación en su totalidad.

A través del enfoque de cadena de valor, fue posible identificar los eslabones de la cooperación internacional, las principales actividades y resultados (productos) de cada uno de ellos, los roles e interacciones (tipos de encadenamiento) entre los actores del SNCI, así como el valor que aportan a la cooperación al desarrollo.

La adopción de este marco analítico no solo permite describir el aporte de los actores al desarrollo (valor agregado) y la coordinación en la cadena (gobernanza), sino también, a través del análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora del SNCI en su conjunto, identificar las estrategias concretas de reposicionamiento necesarias en la cadena.

Este enfoque ha hecho posible, asimismo, identificar los nudos críticos de la cadena de la cooperación en Uruguay, es decir, aquellas actividades que por su nivel de complejidad en la coordinación y por su importancia estratégica u operativa requieren ser ajustadas u optimizadas a la luz de los nuevos desafíos y del rol dual del país en la cooperación internacional.

Abordar la cooperación internacional con el enfoque de cadena de valor ha sido una apuesta interdisciplinaria e innovadora, pero también ha implicado una serie de desafíos conceptuales y metodológicos; entre ellos, pensar este enfoque en un contexto de relaciones políticas y de cooperación en el ámbito internacional.

En definitiva, el objetivo último de este ejercicio no ha sido diagnosticar la compleja realidad de la cooperación al desarrollo, sino, con base en ella, construir y poner en acción un conjunto de instrumentos concretos de la política pública de cooperación en Uruguay para ser aplicados en ámbitos específicos y con cooperantes reales, a fin de transformar una realidad de cooperación que debe ser cada vez más eficaz y eficiente.

Por último, somos perfectamente conscientes de que al trabajar en escenarios de alta complejidad social y política, donde se conjuga una amplia diversidad de actores e intereses, los

avances de este proceso no deben entenderse como un punto de llegada, sino como un punto de partida para futuras iniciativas orientadas a obtener resultados concretos que mejoren el bienestar de la ciudadanía.

6. REFERENCIAS

- ANLÓ, G., R. BISANG y G. SALVATIERRA (2010). «Del mercado a la integración vertical pasando por los encadenamientos productivos, los cluster, las redes y las cadenas globales de valor», en Anlló et al., *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Documento de Proyecto n.º 50. Buenos Aires: Oficina de la CEPAL, PROSAP y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- CARBONNIER, G., y A. SUMNER (2012), «Reframing Aid in a World Where the Poor Live in Emerging Economies», en G. CARBONNIER (ed.), *International Development Policy: Aid, Emerging Economies, and Global Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3-18.
- GEREFFI, G. (2001). «Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización». *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, n.º 125; México: IIEC-UNAM.
- GEREFFI, G., J. HUMPHREY y T. STURGEON (2001). «Introduction: Globalisation, Value Chains y Development». *Institute of Development Studies-Bulletin*, 32(3): 1-11.
- (2005). «The governance of global value chains». *Review of International Political Economy*. 12 (1).
- GEREFFI, G., y M. KORZENIEWICZ (1994). *Commodity chains and global capitalism*, Londres: Praeger.
- GIBBON, P. (2001a). «Agro-commodity chains: An introduction». *Institute of Development Studies-Bulletin*, 32(3): 60-68.
- (2001b). «Upgrading primary production: a global commodity chain approach». *World Development* 29(2): 345-363.
- HUMPHREY, J., y H. SCHMITZ (2001). «Governance in global value chains». *Institute of Development Studies-Bulletin*, 32(3): 19-29.
- KAPLINSKY, R., y M. MORIS (2001). *A handbook for value chain research*, IDS. Disponible en: <<http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/valuechainHBRKMMNov2001.pdf>> (19/1/2004).
- KOGUT, B. (1985). «Designing Global Strategies: Comparative y Competitive Value-Added Chains». *Sloan Management Review*, 26(4): 15-28.
- MELAMED, C. (2011). *Creating Consensus: Political Opportunities and barriers for a post-2015 Agreement on Development*, ODI Paper, noviembre.
- MITCHELL, J., C. COLES y J. KEANE (2009) *Upgrading Along Value Chains: Strategies for Poverty Reduction in Latin America*. Briefing Paper. COPLA, disponible en <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5654.pdf>>.
- OLIVIÉ, I., y M. GRACIA (2013). *Índice de Presencia Global 2012*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- OLIVIÉ, I., A. PÉREZ y R. DOMÍNGUEZ (2013), «Cost of Non-Europe in Development Policy: Increasing Donor Coordination - Case Study of Morocco». *Research Paper*, de próxima publicación por el Parlamento Europeo.
- PORTER, M. (1985), *Competitive Advantage: Creating y Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press.
- SUMNER, A. (2012a). *Where Do The Poor Live?*, *World Development*, 40 (5), 865-877. Disponible en <http://www.cgdev.org/files/1426481_file_Sumner_where_in_the_world_FINAL.pdf>.
- (2012b). *Where Will the World's Poor Live? An Update of Global Poverty y the New Bottom Billion*, Center for Global Development, Working Paper, 305, septiembre.



Torre Ejecutiva - Plaza Independencia 710 - Piso 7
Tel.: (598 2) 150 int. 3418 y 3421 - Fax: 2915 0832
Montevideo, Uruguay.
www.auci.gub.uy

Esta publicación contó con el apoyo de:

