

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

SISTEMATIZAR PARA APRENDER

Lecciones de nueve experiencias
de Cooperación Sur-Sur y Triangular

Documento de trabajo No. 1, año 2012



www.cooperacionsursur.org

Torre Ejecutiva
Plaza Independencia 710
CP 11100, Montevideo, Uruguay
(598) 2150 Ext. 1271



PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

**Sistematizar para aprender:
lecciones de nueve experiencias
de Cooperación Sur-Sur y Triangular**

Documento de trabajo No. 1, año 2012



TABLA DE CONTENIDO

Acerca del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur	9
--	---

Presentación	11
--------------------	----

CAPÍTULO I

Metodología para sistematizar experiencias

Punto de partida: qué sistematizar	15
La recolección de la información: cómo, cuándo y quién	15
Análisis y escritura: algunos consejos	17
Recomendaciones para escribir los casos	17

CAPÍTULO II

Casos sistematizados por el Programa

CASOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR	25
01. El intercambio del Mapa de Cooperación entre Colombia y Uruguay	25
02. El Salvador-Guatemala: fondos para fortalecer la capacidad exportadora de las MIPYME	28
03. Cultivo de moluscos, un reto conjunto entre México y Panamá	30
04. Argentina y Bolivia: construir capacidades para esclarecer la verdad	32
05. Colombia y Costa Rica: innovación en la cooperación entre empresas públicas	34
06. Cuba y la apuesta por la erradicación del analfabetismo: «Yo, Sí Puedo» en Panamá y Nicaragua	36
07. Hermanamiento hospitalario chileno-boliviano: los niños primero	39
CASOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR Y TRIANGULAR	40
08. República Dominicana, México y Alemania: tejer redes para gestionar los residuos sólidos	40
09. Paraguay: transformación de la función pública con el apoyo de Chile y España	42

CAPÍTULO III

Reflexiones a partir de los casos

Identificación	51
Formulación y negociación	51
Implementación	52
Resultados	52
Transversales	53
Retos a futuro	53

AUTORA DEL INFORME: María Clara Sanín, Fundación Enlaza

DIRECCIÓN: Patricia González, Gerente del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

Maqueta, diseño e impresión: MONOCROMO

© 2012, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Depósito legal: 354741

ÍNDICE DE ESQUEMAS, TABLAS Y MAPA

ESQUEMA I.1.	Qué sistematizar en los casos de CSSyT	16
ESQUEMA I.2.	Voces a incorporar en la sistematización	17
TABLA I.1.	Guía de preguntas orientadoras para las entrevistas	18
TABLA I.2.	Definición de las características: guía para el análisis de los casos	18
TABLA II.1.	Casos sistematizados por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur en 2010 y 2011	20
MAPA II.1.	Casos sistematizados por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur en 2010 y 2011	24
TABLA II.2.	Resumen de los casos, por fases y características	45

SIGLAS

AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional	IPLAC	Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño
AEPCFA	Asociación de Educación Popular «Carlos Fonseca Amador»	MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de la República de Panamá
ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos de la República de Panamá	MINED	Ministerio de Educación de la República de Nicaragua
ASOFAMD	Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional	MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	OPP	Oficina de Planeación y Presupuesto de Uruguay
CI	Cooperación Internacional	OTC Chile	Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chile
CIBNOR	Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CIEDEF	Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de las Desapariciones Forzadas	PROFO	Proyectos Asociativos de Fomento de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile
CSSyT	Cooperación Sur-Sur Bilateral y Triangular	RRDD	República Dominicana
DGAEJA	Dirección General de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos de la República de Nicaragua	RD-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile	SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
EAAF	Equipo Argentino de Antropología Forense	SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Rurales de los Estados Unidos Mexicanos
EPM	Empresas Públicas de Medellín	SFP	Secretaría de la Función Pública de la República del Paraguay
FO-AR	Fondo Argentino de Cooperación Horizontal	SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de México
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional de Colombia		
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente		
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica		
IBERPyme	Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa		
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad		

Acerca del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago, Chile, en 2007. Su campo de actuación es la Cooperación Sur-Sur, que ha recibido un notable impulso en la región en los últimos años y que enfrenta desafíos asociados a la capacidad de las instituciones impulsoras.

Su aprobación, por parte de los Responsables de Cooperación (RC), se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre de 2008, y su objetivo es: «**Fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la extensión de las buenas prácticas asociadas a las mismas**».

Países participantes

Los países que participan en el Programa son diecinueve: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Líneas de acción

- **LÍNEA 1. Formación y capacitación.** Contempla la formación en temas generales de la cooperación internacional, enfocados principalmente a la Cooperación Sur-Sur, para contribuir así al desarrollo de capacidades de las unidades técnicas de cooperación en Iberoamérica. Contempla también la realización de seminarios, cursos y talleres presenciales y/o virtuales. Igualmente considera el intercambio estructurado de experiencias como una actividad complementaria, en términos temáticos, en el proceso de formación de las unidades técnicas.
- **LÍNEA 2. Apoyo a sistemas de información, cómputo y registro de la cooperación.** A través de esta línea el Programa espera contribuir al desarrollo y consolidación de los sistemas de información de los países miembros del Programa.
- **LÍNEA 3. Apoyo al Informe Anual sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.** El Informe Anual de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica es competencia de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y el Programa contribuye a su contenido a través de sus distintas líneas de trabajo.
- **LÍNEA 4. Foros de discusión y formación de posiciones entre los Responsables de Cooperación (RC).** En este ámbito corresponde hacer posible que los Responsables de Cooperación cuenten con un espacio para el análisis y discusión sobre los aspectos que influyen en el quehacer de la Cooperación Sur-Sur.
- **LÍNEA 5. Sistematización y documentación de experiencias de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.** Esta línea tiene por objeto contribuir a la sistematización y documentación de las experiencias de Cooperación Sur-Sur que los países realizan y que puedan constituir buenas prácticas.

Presentación

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur busca fortalecer las capacidades para gestionar la Cooperación Sur-Sur Bilateral y Triangular (CSSyT) de las Unidades Técnicas de Cooperación de los 19 países adheridos. De acuerdo con este objetivo se trabaja en cinco líneas de acción para mejorar la capacidad de registrar, reportar y sistematizar la cooperación de los países adheridos, capacitar a sus equipos de trabajo y profundizar el diálogo político.

La línea cinco del Programa está dirigida a apoyar a los países en la sistematización cualitativa de experiencias de CSSyT. El interés del Programa en esta línea es promover procesos de registro y análisis de su cooperación que les permitan identificar aprendizajes, darles visibilidad y generar memoria institucional.

Durante los dos primeros años de ejercicio del Programa, 2010-2011, los esfuerzos de esta línea se centraron en el desarrollo de herramientas metodológicas de fácil aplicación para sistematizar experiencias, aplicar esta metodología en nuevos casos e identificar los primeros aprendizajes que arrojan los casos para mejorar la gestión o entendimiento de la CSSyT.

Esta publicación registra los avances en estos tres aspectos. La primera parte presenta el desarrollo metodológico, haciendo un especial énfasis en la propuesta del Programa sobre qué y cómo sistematizar. La segunda parte expone los nueve casos sistematizados por el Programa hasta el momento, siete de Cooperación Sur-Sur Bilateral y dos de Sur-Sur y Triangular. Finalmente, el último capítulo resume los aprendizajes y lecciones de estos casos para entender mejor la CSSyT o mejorar la gestión de este tipo de cooperación.

Es una satisfacción presentar esta publicación, que se espera sea la primera de una serie orientada a dar mayor visibilidad a los avances y resultados de trabajo y a aportar en los debates y discusiones sobre las fortalezas y retos de la CSSyT en el contexto Iberoamericano.

Por último, queremos agradecer a todas las personas e instituciones que de manera activa y propositiva colaboraron en este proceso y compartieron sus experiencias, percepciones, opiniones y aprendizajes con el Programa.

Patricia González G.
Gerente Unidad Técnica
Programa Iberoamericano para
el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur



CAPÍTULO I

Metodología para sistematizar experiencias

Metodología para sistematizar experiencias

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (en adelante el Programa) tiene el mandato de mejorar la capacidad de las Unidades Técnicas de Cooperación de sus países miembros para gestionar la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) e impulsar el diálogo político en esta materia entre los países. Una de sus líneas de acción está orientada a promover la sistematización de experiencias, con el objetivo de identificar cómo se materializan en la práctica las características de la CSSyT acordadas en el ámbito político e identificar aprendizajes que aporten al fortalecimiento de la gestión de esta cooperación.

Para el Programa, sistematizar significa reconstruir experiencias a partir de las perspectivas de las personas que intervinieron en ellas y revisar los documentos relacionados, para identificar sus procesos, los factores que influyeron en estos y los resultados. Sin ser una evaluación, la sistematización busca mejorar la práctica de la cooperación y difundir los aprendizajes. Además, contar con experiencias de los distintos países permite pasar de aprendizajes particulares a generales.

Con el propósito de ofrecer a los países miembros herramientas que les permitan sistematizar experiencias, el Programa propone una metodología para identificar qué aspectos de la cooperación sistematizar y cómo recolectar y analizar la información para identificar aprendizajes. Esta metodología se ha ido complementando por medio del diálogo con los países y está abierta a cambios a partir de las sugerencias de los miembros.

Punto de partida: qué sistematizar

El primer paso es identificar qué aspectos de la CSSyT son de interés sistematizar. Al ser una sistematización orientada a identificar lecciones en la práctica es importante que se aborden temas comunes y característicos de la CSSyT para establecer tendencias y lecciones aprendidas.

Los aspectos que se pretende sistematizar se organizan de la siguiente manera:

1. Según las diferentes fases de los proyectos: identificación, formulación-negociación, implementación y resultados; este orden permite vincular los aprendizajes a las distintas etapas de la cooperación.

¿Por qué el Programa promueve la sistematización de experiencias? Porque permite identificar:

- Cómo se materializan en la práctica las características de la CSSyT acordadas en el ámbito político.
- Lecciones o debilidades de la práctica de la CSSyT que aporten a fortalecer la gestión de la cooperación.

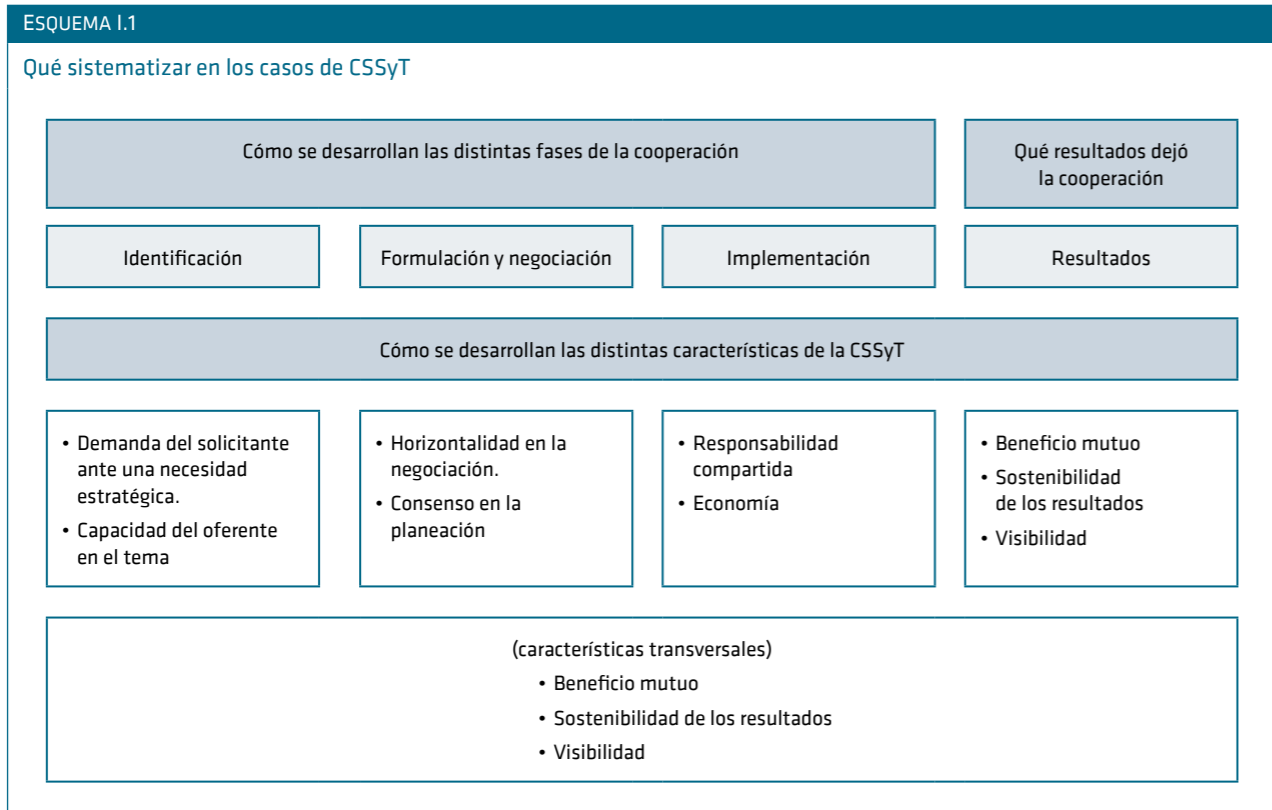
2. Según las características de la CSSyT: las características fueron identificadas a partir de las discusiones y acuerdos de los Responsables de Cooperación de Iberoamérica en el marco de reuniones organizadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) o de acuerdo con el Informe Iberoamericano de la Cooperación Sur-Sur. Cada característica está vinculada a una fase, aunque algunas son transversales. Sistematizar estas características permite identificar cómo se materializa en la práctica lo planteado en el contexto político.

Estas fases y características están sujetas a mejoras y a revisión a partir de los aportes de los países y de los acuerdos entre los Responsables de Cooperación (Esquema 1.1).

La recolección de la información: cómo, cuándo y quién

Una vez establecido qué interesa sistematizar, la metodología del Programa plantea unas ayudas para recolectar y analizar la información. Estas ayudas buscan ser de fácil aplicación para personal no experto en procesos de sistematización.

En relación a quién debe realizar la sistematización de los casos, el Programa propone que se haga desde las Unidades Técnicas de cooperación con un acompañamiento o apoyo metodológico. Esto permite que los técnicos de la cooperación se apropien de la metodología para producir nuevas experiencias, pierdan los miedos a implementar procesos cualitativos de registro y reflexionen sobre su práctica en pro de una mejor gestión. Sin embargo, el Programa también encuentra un gran valor en que esta metodología sea utilizada por otros actores (dándole el respectivo crédito). Como se dijo anteriormente, la



metodología busca ser un disparador de iniciativas de sistematización en los países.

La metodología plantea la identificación de las experiencias susceptibles de sistematizar. El creciente número de proyectos de CSSyT en Iberoamérica dificulta hacerlo con todas las experiencias. Además, el proceso requiere tiempo, un recurso muchas veces escaso en las oficinas técnicas de cooperación. Por esta razón, se recomienda seleccionar ejemplos que puedan ofrecer aprendizajes interesantes sobre la gestión de la cooperación, ya sea porque fueron exitosos, o porque no lograron los resultados planteados, o porque cuentan con mecanismos innovadores. La sistematización no se realiza para calificar una experiencia, sino para aprender de ella, por esto es importante considerar que los aprendizajes pueden estar tanto en aquellos que logran los resultados, como en los que no.

Una condición primordial es que todos los países que participaron en el caso estén dispuestos a sistematizarlo, en virtud de que se busca contar con la visión y la perspectiva de todas las partes. El proceso de sistematización debe combinar la visión de las instituciones que ofrecieron la cooperación y de las que la recibieron; así como de las personas que la negociaron e implementaron. La combinación de estas perspectivas permite identificar diferentes factores que pudieron facilitar u obstaculizar los resultados. Lo óptimo es que este ejercicio se realice después de haber finalizado la experiencia para contar con información más completa sobre los resultados obtenidos y su sostenibilidad (Esquema I.2).

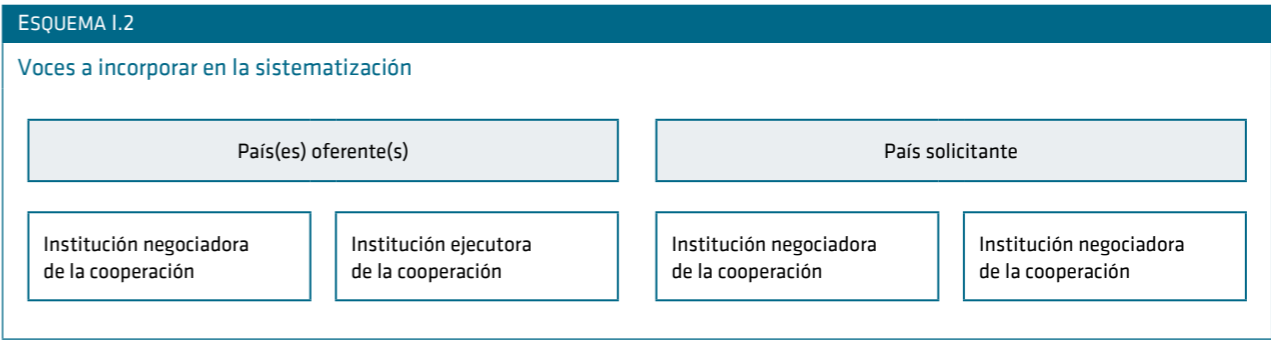
La recolección de la información sobre el caso se realiza de dos maneras:

- Entrevistas individuales o grupales con las personas que negociaron e implementaron la cooperación en todos los países vinculados.
- Revisión de la documentación existente sobre el caso.

Para las entrevistas, el Programa ofrece una guía de preguntas orientadoras que permiten abordar las distintas fases de la experiencia y las características asociadas a cada una de ellas. La guía de preguntas no debe entenderse como una encuesta, sino como un apoyo. En cada entrevista, la persona encargada de la sistematización debe pedir a los entrevistados que narren la génesis, desarrollo y resultados del proyecto. A lo largo de esta narración irá verificando que todas las preguntas sean contestadas y, cuando considere necesario, hará las que no hayan sido abordadas.

Para estas entrevistas se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- En cada país se debe entrevistar, como mínimo, a los encargados de la negociación de la iniciativa y a los técnicos que ejecutaron el proyecto de cooperación.
- A todas las personas entrevistadas se les debe explicar el propósito de la sistematización y la metodología que se utilizará (Tabla I.1).



Sobre la revisión de documentación se sugiere revisar los acuerdos, la formulación de los proyectos, los informes de avances y finales y otros que se consideren pertinentes. Esta exploración permitirá complementar la información recolectada en las entrevistas, y comparar si lo planeado coincide con lo implementado y en qué medida.

Análisis y escritura: algunos consejos

Toda la información recolectada se organiza de acuerdo con las fases y las características para facilitar la identificación de las fortalezas y debilidades del proyecto, los acuerdos y desacuerdos en las perspectivas de los entrevistados y los posibles aprendizajes.

Para facilitar el análisis, a cada característica se le dio una definición. Al realizar el análisis se puede comparar lo que pasó en la práctica con estas definiciones e identificar los factores

que facilitaron u obstaculizaron la presencia de esta característica (Tabla I.2).

Para identificar los puntos más relevantes que se van a mostrar en el caso es necesario:

- Ordenar la información por criterio y por actor.
- Identificar si existe un consenso o una discrepancia entre los actores sobre la manera como se desarrollaron estos criterios.
- Identificar si hay un aprendizaje positivo o un desafío relevante (decisivo para la consecución o no de los resultados esperados) en el desarrollo de cada criterio.

Una vez realizado este proceso se debe proceder a escribir el caso. El foco de los casos debe estar en los procesos de cooperación. Interesa ilustrar los distintos momentos y características de esta cooperación y cómo su desarrollo facilitó o dificultó una solución y su sostenibilidad. La escritura de los casos busca identificar posibles lecciones para futuros casos de CSSyT.

Recomendaciones para escribir los casos

- Identificar cuáles son las características más interesantes del caso (porque ilustran un factor de éxito o un desafío relevante para la CSS); a estos debe darse el énfasis en la escritura del caso.
- Pensar la estructura del caso: no es necesario que se subdivida u organice en el orden de las fases o características. Sin embargo subdividirlo en capítulos puede facilitar la narración.
- El caso debe ilustrar de qué se trata el proyecto de cooperación, quiénes participaron, cómo fue su desarrollo (mediante la descripción de las características pertinentes), si existe una visión compartida o no de los actores sobre el desarrollo del proyecto y resaltar las características relevantes para mostrar el aprendizaje de esta experiencia en materia de CSSyT.
- Si bien el interés se centra en el proceso, no se debe olvidar la importancia de resaltar los resultados.
- La extensión del caso no debe superar cuatro páginas para facilitar su lectura.
- Se debe utilizar un lenguaje sencillo e internacional; dirigido a todo tipo de audiencias y entendible en cualquier país (no se debe asumir que el lector conoce las organizaciones, las ciudades o las personalidades).
- Escribir en tiempo pasado (facilitará la lectura en años posteriores).
- Usar testimonios puede darle fuerza al argumento; sin poner en riesgo la confidencialidad de la fuente.

TABLA I.1.		
Guía de preguntas orientadoras para las entrevistas		
PREGUNTA GUÍA		
IDENTIFICACIÓN	<p>¿A qué plan/prioridad/programa/proyecto de desarrollo/sectorial/territorial o Ley, del socio solicitante busca dar respuesta esta cooperación técnica?</p> <p>¿Cómo identificó el socio solicitante la demanda de cooperación en este tema del socio oferente?</p> <p>¿Por qué el socio solicitante decide realizar la cooperación con ese socio oferente?</p> <p>¿Cómo se establece el contacto entre las instituciones de los dos países?</p>	<p>¿Cuál es la experiencia del socio oferente en este tema?</p> <p>¿Por qué le interesa a la institución/país oferente brindar cooperación en este tema o hacia ese país?</p> <p>¿El socio oferente contaba con los recursos administrativos, financieros y técnicos para brindar la cooperación?</p>
FORMULACIÓN NEGOCIACIÓN	<p>¿En qué reunión(es) se negocia este proyecto de cooperación?</p> <p>¿Qué actores de cada país participan en el proceso de negociación y cuál es su papel?</p> <p>¿Qué condición(es) establece(n) las partes para ejecutar el proyecto?</p> <p>¿Existe un documento oficial donde se define el acuerdo entre las partes? Si la respuesta es afirmativa, ¿qué documento es y cómo es su proceso de redacción?</p> <p>¿Quiénes participan en el proceso de formulación y cuál es su papel?</p>	<p>¿Qué objetivos, resultados esperados y responsabilidades se establecen al formular el proyecto?</p> <p>¿Cómo se establecen los costos del proyecto y quién asume cada uno de ellos?</p> <p>¿La planificación del proyecto quedó plasmada en un documento? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué documento?</p> <p>¿Cómo se ajusta la experiencia/capacidades del socio oferente al contexto del socio solicitante?</p> <p>¿Cómo se refleja este ajuste en el proyecto?</p>
IMPLEMENTACIÓN	<p>¿Qué recursos (humanos/materiales/especies) aporta cada una de las partes para la implementación del proyecto?</p> <p>¿Qué funciones desempeñan los técnicos de cada una de las partes en la implementación del proyecto?</p> <p>¿De la implementación del proyecto se deriva alguna dependencia del socio solicitante de productos o técnicos del socio oferente?</p> <p>¿Las fechas de iniciación y de terminación del proyecto coinciden con aquellas establecidas en el cronograma del proyecto? Si hubo algún cambio o retraso, ¿qué lo motivó y qué efectos tuvieron esos cambios sobre el desarrollo del proyecto?</p>	<p>¿Considera que existe una buena relación entre los costos del proyecto y los resultados esperados? Justifique</p> <p>Si alguno de los socios no contó con los recursos necesarios durante la implementación, ¿qué solución se encontró?</p> <p>¿El costo total del proyecto fue aquel establecido en la planeación? Si la respuesta es no, ¿por qué varió y cómo se cubrió el sobrecosto (si hubo)?</p> <p>¿La experiencia utiliza alguna metodología o desarrolla alguna actividad que consideren novedosa o innovadora para el desarrollo de capacidades?, ¿cuál?</p> <p>¿Qué información de la experiencia está disponible para consultas del público general?</p>
RESULTADOS	<p>¿Cuáles de los resultados planeados alcanzó el proyecto? Si alguno de los resultados esperados no se alcanzó, ¿cuál fue el motivo?</p> <p>¿Qué capacidades se fortalecieron en el país solicitante y cómo esas capacidades pueden aportar al mejoramiento de la institución involucrada?</p> <p>¿Qué aprendizajes o valor agregado obtuvo la institución oferente de esta cooperación?</p> <p>¿El proyecto generó algún otro resultado positivo no previsto?, ¿cuál?</p> <p>¿La experiencia contó con un mecanismo de evaluación o de retroalimentación entre socios al finalizar su implementación? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo se hizo este proceso, quiénes participaron y qué aspectos fueron considerados?</p>	<p>¿Cómo se garantiza la sostenibilidad de los resultados alcanzados?</p> <p>¿Qué elementos son los más importantes para garantizar la sostenibilidad?</p> <p>¿Cuáles de las capacidades adquiridas en este proyecto el socio solicitante se siente en capacidad de ofrecer a otros países o en su país?</p> <p>¿El socio cooperante volvería a hacer cooperación en este tema con otros países?, ¿cuáles elementos mejoraría en futuras cooperaciones? Si la respuesta es no, ¿por qué?</p> <p>¿Qué aprendizajes considera que le ha dejado la cooperación tradicional Norte-Sur que ha aplicado en el desarrollo de esta Cooperación Sur-Sur?</p>

TABLA I.2.		
Definición de las características: guía para el análisis de los casos		
FASE	CARACTERÍSTICA	DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS PARA APOYAR EL ANÁLISIS DE LOS CASOS
IDENTIFICACIÓN	Demanda del solicitante ante una necesidad estratégica	La cooperación se inicia a partir de una demanda del país solicitante para responder necesidades prioritarias plasmadas en documentos estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales o iniciativas de la sociedad civil canalizadas por el Gobierno nacional. En caso de cooperación bidireccional responde a necesidades estratégicas de ambos países.
	Capacidad del oferente en el tema	La experiencia que comparte el o los países oferentes ha demostrado resultados concretos en sus países y tiene(n) el interés y la capacidad para compartirla. En caso de cooperación bidireccional sus experiencias son complementarias.
FORMULACIÓN NEGOCIACIÓN	Horizontalidad en la negociación	El o los países oferente(s) y solicitante(s) establecen la cooperación de manera voluntaria, sin imposiciones y/o condiciones políticas o comerciales.
	Consenso en la planeación	Los objetivos, actividades y presupuesto de la cooperación son definidos por consenso entre todos los países y quedan formalizados en un documento oficial.
IMPLEMENTACIÓN	Responsabilidad compartida	Todos los países aportan recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con los cronogramas y actividades establecidos. La cooperación ni depende completamente de expertos y/o materiales del o de los oferentes, ni genera dependencia posterior hacia ellos.
	Economía	El costo de realizar la cooperación es inferior a lo que costaría desarrollar esa capacidad en el país solicitante por otro medio. Es deseable que los países realicen análisis económicos de la cooperación.
RESULTADOS	Beneficio mutuo	Todos los objetivos del proyecto fueron alcanzados, dejando capacidades instaladas en el país solicitante. La experiencia deja al o a los países oferente(s) aprendizajes valiosos para su institución y para futuras experiencias de cooperación.
	Sostenibilidad de los resultados	El país solicitante desarrolla mecanismos para garantizar la continuidad en el tiempo de los resultados obtenidos (capacidades en el personal y en las institucionales), incluida la capacidad de replicarlo en sus propias instituciones o en otros países.
	Visibilidad	La información sobre esta cooperación está disponible al público, al menos, para todas las instituciones involucradas, en documentos, publicaciones oficiales o en los medios de comunicación. Sería ideal que las partes especificaran, desde el inicio de la cooperación, cómo le darán visibilidad.
TRANSVERSALES	Adaptabilidad al contexto	Los países participantes consideran las particularidades del contexto y de las instituciones involucradas desde la fase de identificación hasta su finalización a fin de implementar los mecanismos necesarios para compartir y adaptar su experiencia.
	Innovación	La experiencia utiliza medios o metodologías novedosas (en sus distintas etapas) para compartir o transferir sus capacidades.
	Rendición de cuentas	La información sobre los recursos invertidos, su trazabilidad y los mecanismos para seleccionar proveedores es abierta y está disponible en ambos países.



CAPÍTULO II

Casos sistematizados
por el Programa

Casos sistematizados por el Programa

Durante 2010 la metodología fue probada en dos casos de Cooperación Sur-Sur sistematizados por el Programa y en 2011 se aplicó a siete casos más, cinco de Cooperación Sur-Sur Bilateral y dos de Cooperación Sur-Sur Triangular. En total se cuenta a la fecha con nueve experiencias sistematizadas que involucran quince países miembros del Programa. Las experiencias sistematizadas fueron seleccionadas entre los casos reportados como exitosos al Informe Iberoamericano

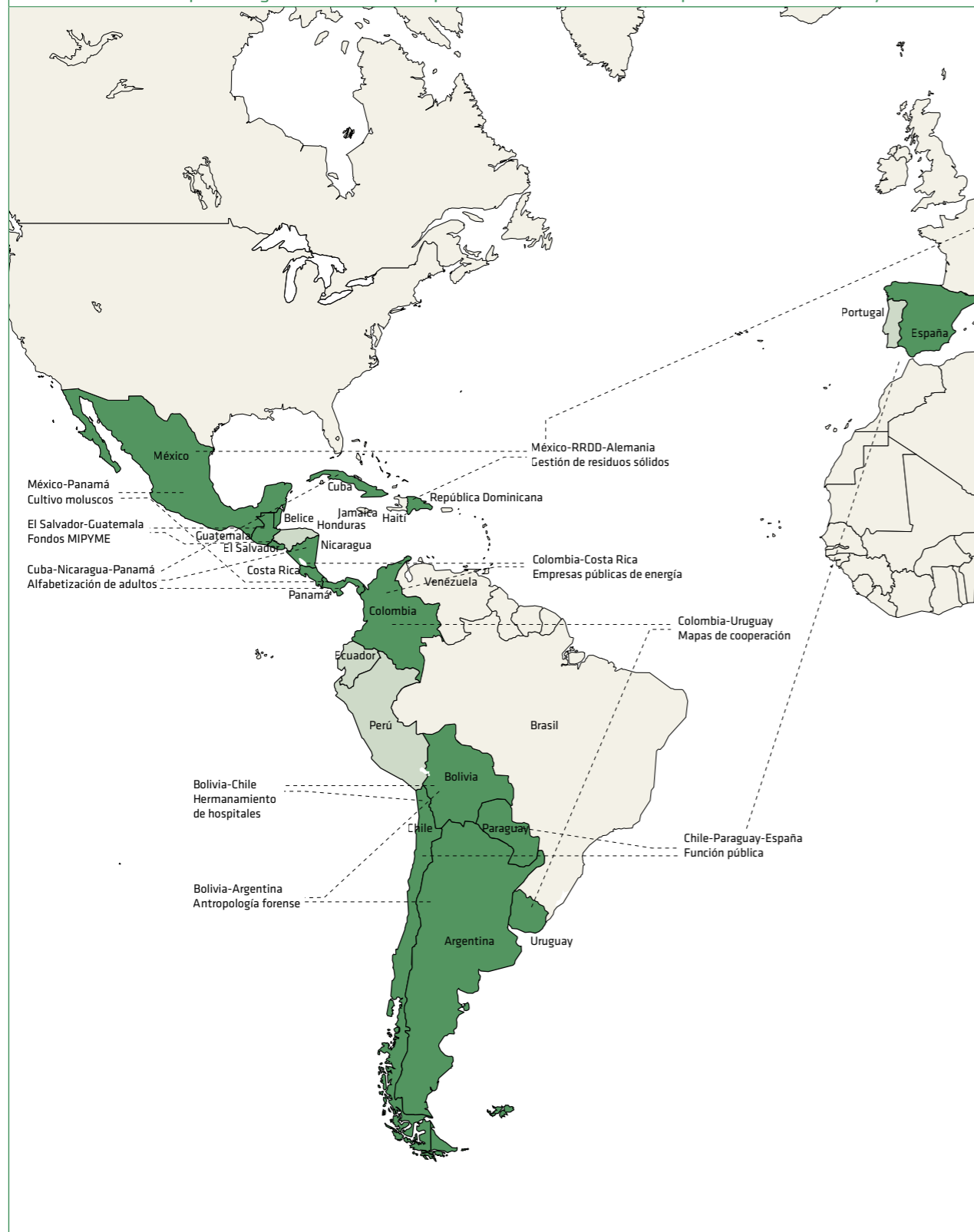
de Cooperación Sur-Sur, buscando la mayor representación y cobertura de los miembros del Programa (Tabla II.1, Mapa II.1).

En esta primera etapa, la sistematización fue realizada desde el Programa con el apoyo de profesionales de las Unidades Técnicas de cooperación de los países participantes, para que conocieran la metodología y contribuyeran al proceso de recolección de información. A continuación se presentan los nueve casos.

TABLA II.1

Casos sistematizados por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur en 2010 y 2011

	OFERENTE	SOLICITANTE	PROYECTO
COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR	Colombia	Uruguay	Compartiendo mapas de cooperación entre Acción Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
	El Salvador	Guatemala	Apoyo a la capacidad exportadora de la mini, pequeña y mediana empresa a través del FOEX FONDEPRO.
	Argentina	Bolivia	Apoyo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en la identificación de víctimas del terrorismo de Estado para la búsqueda de la verdad, la memoria y la justicia.
	Colombia/ Costa Rica	Colombia/ Costa Rica	Colaboración empresarial para el intercambio de conocimiento y experiencias tecnológicas relacionadas con la prestación de servicios públicos entre las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
	Cuba	Panamá y Nicaragua	Apoyo en la adaptación e implementación del método de alfabetización «Yo, sí puedo».
	Chile	Bolivia	Hermanamiento de los hospitales pediátricos El Niño de La Paz y el Exequiel González Cortés de Santiago de Chile.
	México	Panamá	Fortalecimiento de la acuicultura en Panamá mediante la producción de semillas de moluscos y cultivos en el mar.
COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	España Chile	Paraguay	Fortalecimiento de la gestión y del desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay.
	México Alemania	República Dominicana	Apoyo a la creación de la Red Giresol en República Dominicana para la promoción de la gestión integral de los residuos sólidos.



Casos de Cooperación Horizontal Sur-Sur

01. EL INTERCAMBIO DEL MAPA DE COOPERACIÓN ENTRE COLOMBIA Y URUGUAY

Contar con herramientas que permitan consultar, de manera eficaz, en tiempo real y de fácil acceso y comprensión, la Cooperación Internacional que los países dan y reciben es uno de los grandes desafíos de las oficinas de cooperación de los países de América Latina. La experiencia de Colombia en esta materia le permitió a Uruguay desarrollar capacidades institucionales que hoy hacen posible acceder de manera pública a este tipo de información desde Internet. Este caso, reportado como exitoso tanto por el socio receptor como por el oferente, refleja la relevancia de los criterios de identificación y exalta la importancia de la negociación horizontal, la adaptabilidad al contexto de la experiencia y los esquemas de responsabilidades compartidas para garantizar tanto el beneficio mutuo del proyecto como la sostenibilidad de sus resultados.

Motivaciones claras, desafíos similares

En agosto de 2007 se promulgó en Uruguay la Ley que estableció la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, al que se le asignó «() la coordinación, supervisión y seguimiento de la Cooperación Internacional (CI), determinando los planes y programas que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país».

Con la promulgación de esta Ley se inició un profundo proceso de transformación institucional y jurídica para adaptar la institucionalidad uruguaya al actual contexto global de la ayuda al desarrollo, en particular considerando que es catalogado como un País de Renta Media-Alta y con altos índices de Desarrollo Humano. Este proceso adquirió una mayor relevancia en la agenda uruguaya por lo que en la Ley de Presupuesto 2010 se resolvió denominar esa nueva institución como Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

El Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de Uruguay, ente encargado de liderar el proceso de creación de la Agencia, identificó que para lograr esta transformación se requería mejorar los procesos de gestión de la cooperación en el país. Con este fin, estableció dentro de su plan de trabajo la identificación de experiencias interesantes en esta materia en América Latina, dando prioridad entre otros temas, a sistemas de información de la cooperación con potentes instrumentos de manejo y visualización.

Desde finales de la década de los noventa, el Gobierno de Colombia desarrolló un sistema de información sobre la Cooperación Internacional que recibe y da el país. En 2004, con el apoyo financiero de la Unión Europea y posteriormente de España, la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social creó una base de datos sobre la cooperación en el país, que un año

después complementaría con una versión en Internet del denominado Mapa de Cooperación (de ahora en adelante el Mapa).

Se trata de una herramienta visualmente amigable, de fácil uso y de libre acceso, que ilustra sobre un mapa político del país, diferentes aspectos de la Cooperación Internacional en ejecución y discrimina la información de acuerdo con variables como fuentes, temas, áreas prioritarias, montos e intervenciones por regiones.

El sistema de información y el Mapa dieron respuesta a la demanda de los responsables de cooperación de Colombia de tener herramientas que permitieran un análisis más profundo y en tiempo real de la situación de la cooperación que recibe y otorga el país. El desarrollo de estas herramientas le permitió al Gobierno: 1) Mejorar los canales de diálogo, intercambio de información y coordinación con los donantes. 2) Contar con más y mejor información para planear y tomar decisiones. 3) Apoyar la gestión, monitoreo y seguimiento de la cooperación. 4) Permitir el acceso público a la información.

Cuando Colombia presentó su Mapa en un seminario de Cooperación Sur-Sur en Chile en 2007, despertó el interés de varios países, entre ellos Uruguay, por ser una herramienta pionera en la visualización pública de los flujos de la ayuda. En consecuencia, Acción Social formalizó la oferta para apoyar procesos de desarrollo de Mapas en la región, respondiendo así a una de las prioridades de la Agenda de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010: el fortalecimiento de la oferta de cooperación técnica del país.

Unión de intereses

El interés de Uruguay en generar un sistema de información que permitiera un eficiente manejo y visualización coincidió con el interés de Colombia en compartir su experiencia del Mapa. En este escenario, el Director del Departamento de Cooperación de la OPP contactó a la Directora de Cooperación Internacional de Acción Social para coordinar una visita que le permitiera entender el modelo institucional de la cooperación en Colombia y, en este contexto, el funcionamiento y utilidad del Mapa. Esta visita permitió a la OPP establecer si esta herramienta era la adecuada para sus intereses y si la institucionalidad colombiana en materia de cooperación se asemejaba a la uruguaya, lo que facilitaría el proceso de adaptación. La constatación de estas dos realidades llevó a la OPP a solicitar de manera formal cooperación técnica a Acción Social. Compartir por primera vez su Mapa le daba la oportunidad a Colombia de contar con un caso piloto para consolidarse como socio oferente en temas de sistemas de información de la cooperación.

Los Directores de Cooperación de ambos países estuvieron al frente del proceso de negociación, sin poner ninguna condición, salvo el compromiso mutuo de sacar adelante el proyecto. La negociación incluyó la definición de los resultados esperados, las actividades requeridas y los recursos y obligaciones de cada una de las partes:

1. Colombia se comprometió a apoyar el proceso de creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación para que tuviera una mayor capacidad de visualizar proyectos de cooperación por medio de un *software* específico que permitiera generar un Mapa de Cooperación. Para tal propósito, Acción Social donaría el *software* y la licencia de uso al Gobierno uruguayo, lo que significaba eliminar cualquier dependencia futura de Colombia. Adicionalmente, brindaría el apoyo técnico y tecnológico para la conceptualización y desarrollo del Mapa. Los costos de este apoyo los cubriría el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) de Colombia.
2. Por su parte, Uruguay se comprometería a realizar todos los ajustes técnicos requeridos para poner en funcionamiento su Mapa y poner a disposición de Colombia y de otros países las futuras mejoras y modificaciones.

Estos acuerdos quedaron formalizados en el documento de solicitud de cooperación establecido por Acción Social, que posteriormente se oficializó en el marco de la Comisión Mixta del 20 y 21 de noviembre de 2008 entre Uruguay y Colombia.

Sortear los desafíos de la adaptación

Una de las grandes virtudes de este caso, pero también su mayor desafío en términos operativos, fue adaptar el Mapa al sistema de información y a la división política y administrativa de Uruguay. Al intentar depositar la información disponible de la cooperación en Uruguay en el *software* del Mapa se hizo visible la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de los datos. Este proceso, que en la planeación del proyecto se había considerado como una actividad corta, en la ejecución tomó más de seis meses e implicó para Uruguay identificar la información más pertinente de los proyectos y disponer de los recursos humanos para conseguirla y ordenarla.

Durante toda esta fase, el apoyo técnico de Acción Social fue fundamental para la OPP porque compartió sus aprendizajes en la construcción de su sistema de información. Contar con el apoyo de un país que había sorteado los mismos inconvenientes le permitió a Uruguay agilizar el proceso. Esto significó para el país oferente una dedicación de tiempo mucho mayor, que no afectó la calidad ni la disposición del soporte técnico. Una de las características que facilitó esta prolongación fue el uso de medios virtuales: casi la totalidad de las actividades se desarrolló mediante correos electrónicos.

El diseño de la interfase visual del Mapa de Uruguay contó también con cambios durante su implementación. Acción Social contrató proveedores informáticos colombianos para que, en trabajo conjunto con sus propios técnicos, apoyaran a la OPP para generar su mapa visual. Sin embargo, luego de poner en marcha la mayoría de las adaptaciones establecidas, se acordó que los técnicos colombianos entregarían los códigos abiertos del *software* a técnicos informáticos de Uruguay para que finalizaran las adaptaciones locales, además de dejar la capacidad del manejo del sistema en dicho país. La OPP asumió el costo

de estos nuevos proveedores. Las instituciones calculan que el costo aportado por ambas partes no superó los 15.000 dólares. Cabe señalar, no obstante, que queda pendiente añadir a esa cifra una valorización del tiempo dedicado por el personal de la OPP y de Acción Social, aún no incluida.

«No es duplicar, es aportar»

Gracias al trabajo conjunto entre Acción Social y la OPP, Uruguay cuenta en este momento con un Mapa de Cooperación totalmente adaptado a su realidad y de libre acceso en la web. El presupuesto de la futura Agencia de Cooperación Internacional incluye los costos necesarios tanto para su adecuada gestión como para el mejoramiento del sistema de información.

Esta experiencia dejó para ambos países resultados adicionales:

1. Si bien no dimensionaron el tiempo y esfuerzo que implicaba la adaptación del Mapa al sistema local, el apoyo técnico prolongado de Colombia permitió que el intercambio se convirtiera en un proceso de fortalecimiento de capacidades muy valioso para Uruguay. Contar con el saber hacer de Colombia en materia de sistemas de información y con su constante apoyo durante el proceso de cambio institucional fue fundamental para acortar caminos, prevenir problemas, desarrollar capacidades en su personal y darse cuenta de que muchos de sus obstáculos y desafíos son compartidos con los demás países de la región. Participar en esta experiencia les ayudó a entender el papel de un socio igualitario en la Cooperación Sur-Sur; en el que según palabras de un funcionario de la OPP, «ambos países trabajan a la par y sienten que el resultado obtenido es una construcción conjunta».
2. Para Acción Social esta primera experiencia de intercambio del Mapa de Cooperación permitió darle visibilidad a este tema en escenarios internacionales, mostrando además que la agenda de la Cooperación Sur-Sur es amplia e incluye aportes en mejoramientos tecnológicos. Adicionalmente, Colombia estructuró mejor la oferta del Mapa, considerando los factores necesarios para adaptarlo a otros contextos y a las expectativas del solicitante. Por último, las reflexiones y discusiones con la OPP en torno a los sistemas de información enriquecieron la reflexión propia y el proceso de mejora continua de Acción Social en esta área.

Algunas reflexiones finales de ambos países

Según los actores que intervinieron, los resultados satisfactorios que ambos países destacaron de la experiencia fueron producto de una confluencia de factores:

1. Por un lado, hubo una coincidencia entre la necesidad real y sentida de Uruguay de avanzar en la construcción de su Mapa y el entusiasmo de Colombia por compartir esta capacidad. Fruto de esta coincidencia, el intercambio fue siempre una prioridad para ambas instituciones.
2. Por otro lado, la intervención se produjo entre instituciones expertas en cooperación, lo que facilitó el diálogo entre las partes. Esta reflexión las llevó a concluir que, contar con una buena experiencia técnica es un primer paso; el complemento necesario para su éxito es contar además con personas que gestionen adecuadamente la cooperación.
3. Finalmente, la cercanía institucional, física y cultural facilitó la construcción de confianza mutua. Asimismo, resultó pertinente el conocimiento compartido y la flexibilidad en la implementación, ya que los técnicos involucrados trabajan en contextos similares y entendieron siempre los obstáculos diarios de sus pares. En este mismo sentido, el uso de medios virtuales para el desarrollo de las actividades en un proyecto que tuvo un tiempo de ejecución cercano a un año, permitió ahorrar costos de transporte y una mayor flexibilidad en las agendas de los involucrados.

Pero también se identificaron algunos desafíos. De hecho, tener a los responsables de cooperación desarrollando un proyecto dejó a su vez algunas inquietudes en ambos países:

1. Experimentar las particularidades operativas de este intercambio, les reiteró la necesidad de contar con procedimientos específicos para la Cooperación Sur-Sur. En particular, lograr mejores herramientas de planeación, así como procesos de retroalimentación que no se limiten a verificar la ejecución sino que vayan más allá y logren identificar tanto las enseñanzas (positivas y negativas) de la experiencia como el valor agregado para cada socio.
2. En último término, coincidieron en la necesidad de mejores mecanismos para contabilizar la hora persona invertida en el proyecto, considerando que los funcionarios involucrados realizan sus actividades de cooperación de manera paralela a sus obligaciones laborales diarias.

02. EL SALVADOR-GUATEMALA: FONDOS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD EXPORTADORA DE LAS MIPYME

Una experiencia exitosa de El Salvador, derivada de un proceso previo de Cooperación Sur-Sur con Chile, permitió a Guatemala estructurar un fondo para impulsar la productividad y capacidad exportadora de sus Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME). El análisis de este caso ratifica lo neurálgico de la adaptación al contexto para el éxito de un intercambio de experiencias y su futura replicabilidad; la relevancia de que surja de una demanda sentida del socio solicitante con un proceso previo de reflexión sobre su pertinencia; la importancia de la existencia de una fuerte motivación del socio oferente.

La confluencia de motivaciones

Los países de Centroamérica enfrentan el reto de fortalecer su competitividad y capacidad exportadora ante la apertura de varios mercados globales: el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (RD-CAFTA); las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y la negociación de una Unión Aduanera en el marco de la Integración Centroamericana. En este contexto, el Ministerio de Economía de El Salvador cuenta con un Fondo llamado FOEX-FONDEPRO enfocado a fortalecer la competitividad y capacidad exportadora de su Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), considerando que cerca del 90% de su universo empresarial corresponde a este tipo de organizaciones.

En este sentido, el FOEX-FONDEPRO se originó en 2002. Enmarcado en el Programa Nacional de Competitividad se inspiró en el modelo Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile.

El modelo chileno fue adaptado a los contextos institucional, económico y empresarial de El Salvador, dando como resultado un modelo acorde con sus necesidades y posibilidades. El Fondo FOEX-FONDEPRO ofrece a las MIPYME cofinanciamiento no reembolsable hasta del 75% del costo total de un proyecto o de una iniciativa que les permita mejorar su capacidad exportadora. Es un cofinanciamiento por demanda, orientado a mejorar calidad, productividad o tecnología, desarrollar nuevos mercados, impulsar la capacidad asociativa y de innovación y crear emprendimientos innovadores. Este Fondo, que operó hasta 2010 con recursos de cooperación internacional, hoy forma parte de la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones de El Salvador y opera con recursos del presupuesto nacional.

Debido a su enfoque innovador y a sus buenos resultados, el FOEX-FONDEPRO fue catalogado por la estrategia DESCA/CENPROMYPE y por el Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPYPE) como una «buena práctica» y un modelo replicable en la región centroamericana. A raíz de estos reconocimientos, DESCA/CENPROMYPE organizó una pasantía regional para que los Gobiernos de Centroamérica conocieran la experiencia. El Ministerio de Economía de Guatemala participó de esta pasantía y vio en esta herramienta un gran potencial: con su adopción podría hacer operativa su prioridad institucional de fomentar la internacionalización de las PYME, según lo estipulado en el Programa de Apoyo al Comercio Exterior y la Integración (Componente 4).

Igualmente esta entidad solicitó a la cooperación alemana, por medio de la GIZ, apoyo en la realización de un estudio de viabilidad institucional y política para impulsar el Fondo en su país. En el marco de este proceso organizó un viaje exploratorio a El Salvador para conocer in situ el funcionamiento del FOEX-FONDEPRO y dialogar con empresas beneficiarias. En este viaje participaron tanto tomadores de decisiones y técnicos del Ministerio, como miembros de la Cámara de Industria de Guatemala, en representación de los potenciales beneficiarios del Fondo. Los testimonios de éxito de los empresarios salvadoreños y el concepto positivo del estudio de viabilidad llevaron al Ministerio de Economía de Guatemala a solicitar el apoyo técnico a sus homólogos de El Salvador.

Para el Ministerio de Economía de El Salvador, compartir esta experiencia significó:

1. Primero, apoyar el fortalecimiento de la capacidad exportadora de la MIPYME en los distintos países de Centroamérica y contribuir a mejorar la capacidad negociadora de la

región, logro que finalmente termina favoreciendo a sus empresarios.

2. Segundo, afianzar su visión institucional de «ser reconocidos en América Latina como una de las mejores entidades que proporciona cofinanciamiento a las MIPYME para fortalecer su competitividad».

El intercambio en la práctica

En los acuerdos de intercambio intervinieron: de El Salvador, el Director de FOEX-FONDEPRO y el Viceministro de Comercio e Industria; por el lado de Guatemala, el Viceministro de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. En marzo de 2010, estos acuerdos se plasmaron en una Carta de Entendimiento entre ambos viceministerios con el apoyo de FONDEMYPE.

No obstante, como la carta no se reportó a las respectivas Cancillerías, no se inscribió en la consiguiente Comisión Binacional del 14 de abril del mismo año.

En esa Carta de Entendimiento:

1. El Salvador se comprometió a facilitar recursos humanos para apoyar la elaboración y validación de los manuales operativos del Fondo en Guatemala, capacitar al personal y proveer abiertos los programas fuentes de la plataforma de gestión del FOEX-FONDEPRO para no generar dependencia posterior del apoyo.
2. Por su parte, el Ministerio en Guatemala involucraría a personal directivo y técnico en el proceso de elaboración y validación de los manuales, además de coordinar la capacitación de su personal e implementar el Fondo.

Los acuerdos fueron efectuados con mucha rapidez. Sobre ello influyó el fuerte apoyo y compromiso de los Viceministros de ambos países, además del hecho de que no se hubiera fijado ninguna condición.

Asimismo, otros factores decisivos en el impacto positivo del proyecto vinieron de la propia actitud del personal de ambos países:

1. El personal de El Salvador pasó por un proceso similar de apoyo técnico de Chile durante la constitución de FOEX-FONDEPRO. De esta experiencia aprendieron el valor de adaptar el modelo a sus realidades institucionales, políticas, empresariales y sociales. Por este motivo, tanto en las pasantías como en las visitas y traspaso de materiales, los técnicos de El Salvador hicieron énfasis en la importancia de no ver el intercambio como la simple entrega de conocimiento o materiales a Guatemala, sino como un espacio de reflexión sobre las bondades y dificultades del Fondo y los aprendizajes más relevantes del camino recorrido.
2. Para los técnicos guatemaltecos esta perspectiva, combinada con que los cooperantes salvadoreños fueran sus pares, con dificultades diarias y retos institucionales y sociales muy similares, les sirvió para generar la confianza para creer que el modelo era viable y que podría ser exitoso en su país.

Si bien se cumplieron todas las actividades fijadas en el proyecto, cambios directivos en Guatemala implicaron un retraso en la aprobación final y puesta en funcionamiento del Fondo, lo que no permite establecer aún el éxito de los resultados del proyecto.

Finalmente, cabe señalar que la realización de este intercambio permitió a El Salvador ratificar su interés en seguir compartiendo el Fondo con otros países. No obstante, identificó la necesidad de documentar mejor su metodología de trabajo y de contar con herramientas que faciliten compartirla. Además, para futuras experiencias resaltó la importancia de utilizar al máximo los medios virtuales y las plataformas regionales que permitan compartir, de manera simultánea entre varios países, las inquietudes, experiencias y conocimientos. Un resultado lateral de este proceso para los técnicos de FOEX-FONDEPRO fue conocer las políticas de comercio exterior de Guatemala, lo que les facilitó entender algunas trabas que están presentando productos salvadoreños para ingresar a ese mercado.

Lecciones para el futuro

Los actores involucrados identificaron, además de la adaptabilidad, algunos factores relevantes en la buena implementación de la experiencia:

1. Que la demanda provenga del socio solicitante y que se desprenda de una convicción tanto política como técnica de que el intercambio es necesario y útil para solucionar o enfrentar un reto sectorial.
2. Que la institución oferente esté claramente motivada para involucrarse en el proyecto, y garantice la prioridad institucional y la asignación de recursos humanos, por lo general escasos. Asimismo, recuerdan la importancia de contemplar en la planificación el impacto de posibles cambios de autoridades en la fase de implementación.
3. Contar con eventos regionales sectoriales que permitan unir oferta con demanda, complementado con visitas para conocer la experiencia in situ para profundizar en su entendimiento y evaluar su pertinencia.

Este caso en particular tiene la ventaja de haber involucrado durante este proceso a representantes de los beneficiarios finales y considerar su opinión antes de establecer el acuerdo.

Por último, los países coincidieron en señalar que el proyecto muestra cómo una experiencia que se originó de un intercambio de cooperación técnica entre países del Sur, una vez ha logrado la suficiente maduración y sostenibilidad en el receptor, puede ser compartida por este a nuevos países aprovechando además los aprendizajes de haber sido un receptor de la misma experiencia.

03. CULTIVO DE MOLUSCOS, UN RETO CONJUNTO ENTRE MÉXICO Y PANAMÁ

A través de esta cooperación Panamá buscó desarrollar la capacidad de producir y cultivar semillas de moluscos para ofrecer nuevas fuentes de ingresos a sus poblaciones costeras. En tres fases de implementación, que sumaron ocho años de cooperación, este país avanzó en el desarrollo de sus capacidades institucionales (conocimiento, herramientas de trabajo, adelantos investigativos y proyectos pilotos) para avanzar en estos cultivos.

Diversificar las especies de cultivos de moluscos

Uno de los retos de la acuicultura en Panamá es promover la diversificación de especies de cultivo que lo hagan menos dependiente de la producción de camarón. En la década de los noventa el país recibió cooperación de Chile y de España para empezar a incursionar en el cultivo de nuevas especies. Con el fin de vincular nuevos apoyos, Panamá presentó en la Comisión Mixta entre México y Panamá en 1998 una solicitud para recibir apoyo técnico en el cultivo de conchuelas, una especie con alta demanda comercial que desapareció de las costas panameñas por su sobreexplotación y de la que México tiene cultivos comerciales en sus costas.

Si bien en la Comisión Mixta se acordó esta cooperación, solo hasta 2001, cuando se hizo seguimiento a los acuerdos, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) convocó al Centro de Investigaciones Biológicas del Noreste (CIBNOR) para que apoyara al Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA) en este aspecto. El CIBNOR es un centro de investigación perteneciente al Sistema de Centros Públicos en el Estado de Baja California Sur, reconocido nacional e internacionalmente por su trabajo en acuicultura y ecología pesquera y con cerca de cincuenta proyectos de cooperación en curso.

A propósito de las necesidades

Ante la aceptación del CIBNOR, la SRE de México coordinó y facilitó el proceso de definición del convenio y sus términos de referencia con su contraparte en Panamá: el Ministerio de Economía y Finanzas (encargado de la cooperación científica) y el MIDA. De esta manera se concreta el inicio del proyecto «Producción de semillas de moluscos y cultivos en el mar» con el objetivo de dar capacitación y transferencia de metodologías para el cultivo de moluscos a los técnicos panameños.

Este trabajo inicial permitió a ambas partes dimensionar los retos que este desarrollo significaba para Panamá en términos de adecuación de infraestructura, capacitación del equipo, investigaciones en campo y diagnósticos ecológicos y sociales, pero principalmente para construir la confianza y sentido de equipo entre los técnicos de los dos países. Mediante este vínculo el CIBNOR y el MIDA le apostaron a presentar un nuevo proyecto para lograr procesos de largo plazo de cooperación científica, orientados a conocer las técnicas y, sobre todo, a desarrollar las capacidades institucionales, científicas y personales necesarias para el cultivo de moluscos en Panamá.

El proyecto se desarrolló en tres fases, durante ocho años de trabajo conjunto entre México y Panamá. La cooperación se centró en el desarrollo de las capacidades necesarias para la producción de semillas de moluscos en laboratorio, prospección de sitios de cultivo, engorde en el mar, generación de trabajos colaborativos con empresas privadas y cooperativas de pescadores y transferencia de este conocimiento a universidades locales.

La financiación del proyecto provino del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo Iberoamericano. Panamá por su lado se había comprometido a destinar recursos para la compra de equipos y materiales, adecuar instalaciones y costear los desplazamientos de sus técnicos. Sin embargo, no contó con la totalidad de los recursos necesarios, en parte por falta de presupuesto y en parte porque en 2004 se creó la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP). La Dirección Nacional de Acuicultura y la Estación de Maricultura del Pacífico (vinculadas al proyecto) dejaron de ser parte del MIDA para incorporarse a esta nueva Autoridad. El proceso de formalización y presupuesto de la ARAP fue lento e interrumpió la posibilidad de hacer inversiones en este tema. Sin embargo, esta falta de recursos no detuvo el trabajo. Tanto los técnicos panameños como mexicanos buscaron recursos complementarios para dar continuidad al proyecto y los obtuvieron gracias al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al

Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Incluso el CIBNOR realizó inversiones adicionales para garantizar el éxito de esta experiencia.

El trabajo constante entre los técnicos de ambos países logró avances científicos en Panamá: personal especializado en el tema, metodologías para el cultivo de moluscos, introducción de este conocimiento a la formación en acuicultura de las universidades locales y aplicación a proyectos de generación de opciones productivas a las comunidades de pescadores. Alcanzar mayores avances depende de las inversiones que la ARAP haga en sus laboratorios y de mejorar la calidad del agua que utilizan, de la incorporación de la producción en el mercado y de la capacidad para mantener las alianzas con las cooperativas de pescadores. El CIBNOR recibió un reconocimiento por su aporte de ciencia contra la pobreza y estableció contactos para replicar esta práctica en otros países de la región.

La Secretaría de Relaciones Exteriores hizo seguimiento al proyecto mediante formularios e informes que enviaban los técnicos del CIBNOR. La información está disponible en estos informes tanto en Panamá como en México. Sin embargo, no se hizo una reunión o evaluación de cierre del proyecto que incluyera a técnicos y oficinas de cooperación de ambos países.

El factor humano

El CIBNOR prestó de manera continua asesoría científica de su personal mediante visitas técnicas, capacitaciones en México, asesorías por medio telefónico, material biológico y apoyo para algunas adecuaciones de instalaciones. Tres factores destacan en Panamá sobre el éxito del acompañamiento mexicano: 1) El aprender haciendo: todo el apoyo y la capacitación, tanto en México como en Panamá, eran prácticos lo que permitía ir identificando los desafíos de la adaptación e identificar posibles soluciones de manera conjunta. 2) No se trabajó con esquemas inamovibles: las actividades y jornadas de trabajo se iban planeando de acuerdo con las necesidades identificadas durante el desarrollo del proyecto. 3) La vocación de la enseñanza y la curiosidad científica de los profesionales del CIBNOR fueron una constante fuente de conocimiento y motivación para sus pares de Panamá, en procesos que requieren de prueba y error para obtener resultados.

Por su lado, los técnicos de Panamá demostraron que el trabajo decidido y disciplinado permite avanzar en desarrollos científicos en el país. Si bien la solicitud de la cooperación surge del nivel político en una Comisión Mixta, y no de los técnicos que posteriormente se involucran en ella, el proyecto obtuvo resultados gracias a la dedicación y entrega de los técnicos pese a los cambios institucionales. Además, la continuidad del personal durante los ocho años de acompañamiento fue fundamental para la investigación científica.

Lo más innovador del proyecto fue el alto impacto social del trabajo científico, en razón a que el cultivo de conchuela es un modelo de trabajo para integrar comunidades vulnerables en el sector productivo y fortalecer la industria de este molusco que alguna vez estuvo en auge en Panamá. Hasta 2008, cuando concluyó oficialmente el plan, se consiguió la participación de pescadores de la Cooperativa de la Virgen del Carmen de la comunidad del Farallón.

04. ARGENTINA Y BOLIVIA: CONSTRUIR CAPACIDADES PARA ESCLARECER LA VERDAD

La Cancillería argentina unió esfuerzos con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), organización no gubernamental dedicada a la aplicación de las ciencias forenses a la investigación de violaciones de los derechos humanos, para responder ante la petición de apoyo del Gobierno de Bolivia en los procesos de esclarecimiento de la verdad de personas desaparecidas durante las dictaduras militares. Una cooperación que inició mediante un respaldo técnico-científico para las exhumaciones de restos óseos, se transformó en un proceso de acompañamiento al Gobierno boliviano para el desarrollo de capacidades que le permitan desarrollar estos procesos de investigación judicial.

Gobiernos y sociedad civil unen esfuerzos hacia un objetivo común

El Gobierno de Evo Morales fortaleció el Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de las Desapariciones Forzadas (CIEDEF) en cumplimiento de los compromisos asumidos por Bolivia al ratificar la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Para avanzar en los procesos de reconstrucción de la verdad y de justicia en los crímenes políticos cometidos durante las dictaduras militares y dar respuesta a solicitudes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2006 iniciaron trabajos de exhumación de víctimas en el Mausoleo de la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional (ASOFAMD). Sin embargo, el Gobierno de Bolivia no contaba en la fiscalía con expertos que garantizaran los procedimientos para las exhumaciones o que fuesen reconocidos como peritos forenses que presentaran las evidencias en los juicios por estos crímenes.

ASOFAMD requirió al Ministerio de Justicia de Bolivia que las exhumaciones fueran realizadas por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), organización no gubernamental reconocida internacionalmente por su aplicación de las ciencias forenses a la investigación de violaciones a los derechos humanos, para garantizar un debido proceso. Ante esta demanda, el Gobierno boliviano solicitó, con carácter de urgencia, colaboración a la Cancillería argentina para que miembros del EAAF realizaran un relevamiento de la situación y brindaran instrucciones técnicas sobre cómo proceder.

Para el Gobierno argentino impulsar procesos de memoria, verdad, justicia y reparación en el marco de los derechos humanos

es un eje fundamental de su política de Estado y de su política exterior. La solicitud boliviana respondía así a dos prioridades de su cooperación: derechos humanos y cooperación con países limítrofes. Si bien la cooperación que ofrece el Gobierno argentino se centra en compartir las capacidades de sus instituciones públicas, trabajar con el EAAF, organización de la sociedad civil, era un mecanismo innovador para compartir capacidades de alta especialización en un aspecto prioritario para el Gobierno argentino.

En estas circunstancias los Ministerios de Justicia de ambos países firmaron un Memorando de Entendimiento que permitió a la Cancillería argentina, a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR), cofinanciar el apoyo técnico a Bolivia. Este caso combina las prioridades de política exterior de Argentina, los recursos para cooperación horizontal del FO-AR, el apoyo logístico de la Embajada argentina en Bolivia y la experticia de una organización de la sociedad civil para dar respuesta a una demanda de cooperación de un país vecino.

A partir del respaldo del EAAF en el levantamiento y análisis de restos del Mausoleo de ASOFAMD, el CIEDEF, por medio del Ministerio de Justicia de Bolivia, solicitó nuevos apoyos enmarcados en su programa de esclarecimiento; de esta manera se pasó de una petición concreta para atender una emergencia, a un proceso interinstitucional de trabajo conjunto. A medida que el proyecto fue avanzando, se dio una dinámica en espiral que permitió construir nuevos objetivos en virtud de los resultados que se iban alcanzando y fortalecer la confianza entre las partes.

El EAAF articuló todo su trabajo por medio de la Cancillería y de la embajada en Bolivia. Los técnicos destacaron la capacidad de respuesta y de acción del FO-AR para iniciar pro-

yectos ante llamados urgentes, manteniendo una coherencia entre su respaldo político y la agilidad de sus procedimientos. Por su lado, Bolivia cumplió con su compromiso de cubrir los gastos relacionados con requerimientos técnicos, transporte y logística. Para tal fin, el Ministerio de Justicia articuló este trabajo con las ayudas que recibía de los Gobiernos nórdicos en procesos de fortalecimiento a la justicia y derechos humanos, lo que le permitió complementar los recursos del FO-AR cuando fue necesario.

Adaptarse al contexto para generar las capacidades requeridas localmente

Si bien las técnicas forenses requieren rigurosidad y su aplicación es idéntica en cualquier lugar, los técnicos del EAAF consideran que no es posible hacer el trabajo sin entender los contextos; en este caso, las identidades culturales, las demandas de la sociedad civil, la visión del Estado y la articulación entre los diversos sectores de gobierno, con respecto a las víctimas. Esta comprensión permite adaptar las estrategias de intervención y brindar confianza y legitimidad a los procesos de esclarecimiento.

Además de la exhumación, del análisis de los restos y del acompañamiento en la entrega de los resultados a los familiares, los técnicos del EAAF asistieron a Bolivia con sus laboratorios, los asesoraron en la investigación de fuentes testimoniales y documentales, y en la garantía de las cadenas de custodia de la evidencia. Asimismo, respaldaron el trabajo del IDIF con el Ministerio de Salud en el desarrollo del perfil poblacional genético de Bolivia y lo postularon como miembro de la Asociación Latinoamericana Forense.

De esta forma, contribuyeron a que las autoridades bolivianas abordaran de manera más integral el manejo de los procesos de esclarecimiento a partir de la recuperación de restos óseos.

Para Bolivia todos estos aprendizajes implicaron dar una respuesta técnica al esclarecimiento en casos de desaparición forzada, pero también significaron mejorar su capacidad de respuesta, investigación y análisis de cualquier otra muerte violenta, lo que se tradujo en un aporte significativo a los procesos judiciales del país.

En la última Comisión Mixta firmada entre Argentina y Bolivia en 2011 se aprobó un proyecto de apoyo técnico y capacitación por parte del EAAF al personal del Instituto de Investigaciones Forenses de Bolivia para supervisar estándares, coordinar pasantías en Argentina y realizar cursos. Así, una cooperación que se inició por una solicitud de apoyo técnico de urgencia, se fue transformando en un proceso de desarrollo de capacidades para consolidar un equipo técnico local que enfrente el reto de la identificación de víctimas y sean peritos reconocidos en los juicios correspondientes.

Al EAAF el trabajo en Bolivia le permitió apoyar el esclarecimiento de la verdad y ampliar su experiencia y entendimiento de su labor en diferentes contextos. Además, mediante la tarea realizada con familiares de las víctimas contaron con muestras de sangre para ampliar el banco de información genética para la identificación de personas desaparecidas durante las dictaduras en América Latina, una prioridad tanto del EAAF como del Gobierno argentino.

El trabajo realizado por el EAAF en Bolivia se registra en las dos últimas publicaciones del FO-AR y del EAAF. En Bolivia este proyecto despertó el interés de los medios de comunicación, que le dieron mucha visibilidad e incluso generó debate en el país sobre los procesos de búsqueda de la verdad. En Argentina, la Cancillería reconoció el trabajo de ASOFAMD con el premio Emilio Mignone, lo que impulsó la realización de un Seminario Internacional contra la Impunidad realizado en La Paz, con la participación de funcionarios de ambos países.

05. COLOMBIA Y COSTA RICA: INNOVACIÓN EN LA COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS PÚBLICAS

La cooperación entre empresas públicas permite potencializar el intercambio horizontal y bilateral de conocimiento que facilita la Cooperación Sur-Sur. EPM e ICE han potencializado los mecanismos de cooperación existentes entre sus países para pensar en alianzas estratégicas que permitan la expansión de sus servicios y para acceder a conocimiento especializado a bajo costo, mediante mecanismos prácticos en contextos muy similares.

Complementariedades para crecer

Las protagonistas de este caso son dos empresas públicas especializadas en temas de electricidad: las Empresas Públicas de Medellín (EPM) en Colombia, un grupo de propiedad del municipio de Medellín conformado por 44 empresas de prestación de servicios públicos, 24 de las cuales operan en Centroamérica, Estados Unidos y España; y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en Costa Rica, la empresa más grande de ese país. Ambas compañías son líderes en sus zonas de operación, cuentan con importantes desarrollos tecnológicos y personal altamente capacitado.

En materia de electricidad tienen particularidades que las distinguen y complementan. Por ejemplo, el ICE enfrenta el reto de la apertura energética en el marco de la integración centroamericana, con pocas capacidades en su personal sobre mercado eléctrico, mientras que EPM lleva compitiendo desde hace quince años en esta materia. Por su lado, el ICE es líder regional en energías alternativas como la eólica, biomasa y geotérmica, temas donde EPM aún no tiene desarrollos profundos.

Ante la identificación de estas y otras áreas en las que podían complementar su conocimiento, ambas empresas buscaron un acuerdo de cooperación para impulsar un intercambio bidireccional de capacidades. Este interés responde a una visión estratégica que ve en el fortalecimiento de sus vínculos, una oportunidad para facilitar, a futuro, la expansión de su oferta de servicios en Centroamérica.

EPM e ICE cuentan con oficinas consolidadas de cooperación internacional que operan en estrecha relación con las directivas de las empresas y las autoridades nacionales de cooperación. En Costa Rica todas las iniciativas de cooperación deben enviarse al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en donde se verifica que estén articuladas con el Plan de Desarrollo; luego, por medio de la Cancillería se negocian en Comisiones Mixtas. En el caso de EPM, la oficina de cooperación trabaja de manera articulada con la Dirección de Cooperación

Internacional de Acción Social y con la Cancillería de Colombia para que su trabajo responda a los lineamientos de política de cooperación del país.

Estas oficinas recopilaron las solicitudes de las distintas áreas de sus empresas. De esta manera, efectuaron el proceso de identificación que simplificó las negociaciones en la IV Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica entre Colombia y Costa Rica, en San José en febrero de 2009. En dicha Comisión se firmó el Convenio y se aprobó además el apoyo financiero del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional de Colombia (FOCAI) para el desarrollo de sus actividades.

En el Convenio Marco se formalizaron los temas sobre los cuales cada país estaba interesado en recibir información y capacitación para desarrollar sus propias capacidades; en este caso cada parte fue a la vez solicitante y oferente. El ICE solicitó acceder a información y capacitación de EPM en: implementación de un sistema de control interno en una empresa eléctrica; implementación de un sistema de información de cara al Mercado Energético Regional; desarrollo de sistemas de información y administración de mercados mayoristas de electricidad; prácticas modernas de mantenimiento; y desarrollo de proyectos hidroeléctricos. Por su parte, el interés de EPM sobre la experiencia del ICE se basó en: fortalecimiento del desarrollo, operación y mantenimiento de equipos eólicos; estudios de exploración y evaluación de recursos biomásicos para su aprovechamiento energético; estudios de exploración y evaluación de recursos geotérmicos; y contratación e inversión extranjera en infraestructura.

Claridad y transparencia, la clave para construir una relación de largo plazo

Las dos empresas, que compiten en un mercado globalizado, tuvieron claro desde el principio que cooperar y aprender la una de la otra era estratégico. Sin embargo, también tuvieron pre-

sente que, así como hay asuntos que pueden ser compartidos, hay temas propios del negocio que son confidenciales. EPM e ICE construyeron una alianza estratégica enmarcada en relaciones de confianza que llevó a que en la siguiente Comisión Mixta entre ambos países en 2011, este proyecto fuera nuevamente aprobado para continuar con los intercambios.

Las actividades que se realizaron como parte de esta cooperación fueron principalmente visitas por demanda de los técnicos para conocer en la práctica las estrategias y desarrollos de las distintas unidades de negocios. Las visitas, que en su mayoría se concibieron como pasantías, fueron normalmente de entre dos y cinco días, durante los cuales los técnicos visitaban y conocían el proyecto que les interesaba, recibían información de la contraparte y en algunos casos se brindaron talleres.

Los técnicos que participaron en estos intercambios consideraron que el gran valor de esta cooperación está en su carácter bidireccional y en el acceso a conocimientos especializados que no existían en sus empresas. Para ellos fue una oportunidad privilegiada el participar en diálogos transparentes entre pares por medio de visitas en terreno para compartir sus aciertos, expectativas, errores, retos y buenas prácticas. Los entrevistados coinciden que la actitud de apertura, confianza, cercanía y dedicación de los funcionarios que recibían a los técnicos permitió que cada visita sobrepasara las expectativas iniciales. En algunos casos, se construyeron relaciones entre pares que permitieron continuar un constante intercambio de información y apoyo técnico haciendo uso de medios virtuales, posteriores a la pasantía.

Los objetivos del Convenio Marco se cumplieron porque se realizaron todas las actividades programadas, es importante resaltar que los técnicos reconocen que los resultados positivos de esta experiencia fueron mucho más allá del cumplimiento de lo planteado.

El reto de entender la cooperación más allá de las visitas técnicas

Un tema recalado por los técnicos de ambos países fue que, si bien la cooperación estuvo motivada por líneas estratégicas de ambas empresas y se formalizó en un Convenio Marco, en la práctica se tradujo en una serie de actividades muy útiles para la transferencia de capacidades, pero que no estaban enmarcadas en un plan con características más estratégicas. En las pasantías, los técnicos identificaban posibilidades de mejoras en sus áreas; sin embargo, la decisión de incorporarlas a sus empresas dependía de sus jefes. Al ser organizaciones grandes, algunos directores entendían el valor de estos intercambios en términos de desarrollar innovación y generar ahorros en capacitación y consultorías externas, pero otros no. Una lección de la ejecución de este proyecto es que los procesos de aprendizajes bidireccionales generan valor en las empresas a muy bajo costo, pero requieren: 1) Respaldo decidido de las directivas para ser estratégicos y no solo espacios de diálogo entre técnicos. 2) Comprensión del diálogo entre dos empresas como un intercambio técnico, pero también como un modelo de negocios.

3) Difusión a toda la organización para que entienda su valor estratégico.

Un reflejo de esta forma de entender la cooperación es también la manera como se le asigna el costo. En este caso se limitó a la sumatoria de tiquetes y viáticos y no se valoró el conocimiento transferido que generó ahorros en procesos de capacitación y consultorías externas. Valorar este conocimiento ofrece la posibilidad de que los viajes no estén supeditados a la disponibilidad de financiar pasantías (figura bajo la cual viajaron los técnicos), sino que podrían complementarse con presupuestos de capacitación y desarrollo.

Además, comprender el valor de las pasantías como un mecanismo de capacitación, permitiría igualmente identificar asuntos clave propios de este tipo de procesos (herramientas y competencias). En efecto, varias veces los técnicos reconocieron como una debilidad del proceso sus escasas competencias como mediadores del conocimiento: afirmaron que es diferente poseer un saber técnico sobre algún aspecto que estar en capacidad de transferirlo.

Los informes de las actividades, producto del intercambio entre los funcionarios, reflejan que se cumplieron a cabalidad los objetivos planteados en los proyectos. Sin embargo, el conocimiento y los resultados obtenidos no quedaron plasmados y no tuvieron seguimiento que permitiera demostrar la totalidad de su valor.

06. CUBA Y LA APUESTA POR LA ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO: «YO, SÍ PUEDO» EN PANAMÁ Y NICARAGUA

EL «Yo, Sí Puedo» es un programa del Gobierno cubano diseñado para apoyar a terceros países a luchar contra el analfabetismo. Mediante un programa que se basa en adaptar el método al contexto donde se va a aplicar, Cuba ha apoyado a más de 28 países en el mundo con resultados premiados por la UNESCO. Nicaragua y Panamá aplican el método bajo dos esquemas institucionales diferentes, pero ambos países han logrado un nivel de apropiación que convirtió la lucha contra el analfabetismo en una causa de toda su sociedad.

El método «Yo, Sí Puedo»

Cuba es un territorio libre de analfabetismo desde 1961. No obstante, en 2001 la pedagoga cubana Leonela Relys diseñó el método de alfabetización «Yo, Sí Puedo» con el propósito de apoyar mediante la cooperación cubana a otras naciones o regiones que aún tienen población en situación de analfabetismo.

El método parte de un enfoque humanista y de derechos al poner a la persona iletrada en el centro. Quienes quieren aprender conforman círculos de aprendizaje y definen el lugar y los horarios de encuentro que más se ajusten a sus actividades, sin necesidad de desplazamientos a centros educativos o de restringir sus horarios. El método busca alfabetizar a las personas en siete semanas mediante la asociación de lo conocido (los números) con lo desconocido (las letras). Para tal fin se apoya en el uso de material audiovisual (o auditivo) y cartillas de ejercicios, así como del acompañamiento y soporte de un facilitador. El «Yo, Sí Puedo» se complementa con otros dos programas: «Ya puedo leer», que busca consolidar el aprendizaje inicial y «Yo, Sí Puedo Seguir» que permite a los participantes obtener una formación equivalente a la educación básica de su país.

El Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC), institución del Ministerio de Educación de la República de Cuba, brinda cooperación en este método a más de 28 países de América Latina, África, Europa y Oceanía. Este esfuerzo ha permitido alfabetizar cerca de cinco millones de personas en el mundo. Además, la UNESCO le otorgó al IPLAC el premio Rey Saijong por su labor alfabetizadora.

La cooperación cubana en el «Yo, Sí puedo»

Los convenios del IPAC para el «Yo, Sí Puedo» se realizan bajo una concepción de la cooperación basada en la comprensión mutua para poner fin al analfabetismo. Las solicitudes pueden venir de gobiernos centrales, regionales o locales, del sector privado o de organizaciones de la sociedad civil. Una vez se presenta la demanda al Ministerio de Educación de Cuba para su revisión, el solicitante firma un convenio de colaboración con el IPLAC. Al ser un programa que se ha dado en cooperación a más de 20 países, Cuba ya tiene un procedimiento probado y estándar para esta etapa de formalización. Los costos son compartidos, en el sentido de que Cuba pone parte de los recursos materiales, metodológicos y humanos pero los receptores también ponen parte del recurso humano y costean lo que tenga que ver con viáticos, hospedaje de las misiones, traslado, etc. Además, pagan una cantidad a Cuba a modo de Derechos de Autor por la metodología y los materiales.

Esta cooperación es un proceso de acompañamiento en la lucha contra el analfabetismo mediante la aplicación de un método. El apoyo ofrecido por Cuba contempla:

- **Apoyo en la definición de la metodología para su implementación y desarrollo:** esto implica conocer el contexto social e institucional donde se va a poner en marcha el método para apoyar el diseño de la estrategia de implementación del Programa y de contextualización a la realidad local. Para este fin, una misión de especialistas cubanos trabajan junto con especialistas de la organización solicitante para hacer las caracterizaciones y definir los mecanismos de ejecución de acuerdo con las posibilidades de las instituciones locales.
- **Contextualización del método para el aprendizaje:** los materiales que se van a utilizar, como cartillas, videos o audios son contextualizados. Las imágenes, ejemplos, ac-

tores, vocabulario, acentos, escenografías se recrean para que todo sea conocido y cercano a la realidad de las personas iletradas. Esta contextualización implica el trabajo articulado entre la organización solicitante y profesionales cubanos del ámbito de la pedagogía y de producción audiovisual. Este material es validado mediante su aplicación en comunidades seleccionadas.

- **La capacitación y acompañamiento en la enseñanza del método:** una misión de técnicos cubanos se desplaza al país para capacitar y acompañar a las distintas personas que participarán en el proceso de alfabetización, en misiones que duran dos años. Los técnicos cubanos no realizan el proceso de alfabetización, su aporte consiste en transferir la metodología a los nacionales y acompañar y asesorar a los formadores y facilitadores, que son personas locales, en la implementación en campo.

El ejercicio de sistematización se realizó para el caso de Nicaragua y de Panamá. Los resultados de ambos países son muy satisfactorios en su implementación, a pesar de utilizar esquemas diferentes en su cooperación.

El caso nicaragüense: de las organizaciones civiles a la política educativa

En Nicaragua, el método empezó a implementarse en 2002 por organizaciones civiles y gobiernos locales sandinistas, con el apoyo de los cubanos, buscando frenar los altos índices de analfabetismo en el país, bajo el pensamiento de que la cultura hace libre al ser humano. En sus inicios se utilizó el radio como medio de difusión. Su implementación se inició en dos municipalidades y en dos años se consiguió que once emisoras emitieran los programas de manera gratuita para 75 municipios.

En 2005, organizaciones como la Asociación de Educación Popular «Carlos Fonseca Amador» (AEPFA) se aliaron con las alcaldías locales para poner en funcionamiento el «Yo sí puedo» y consiguieron alfabetizar a 70.000 personas al año siguiente. Las alcaldías locales firmaron convenios de cooperación con el IPLAC lo que significó que llegara al país una brigada de 72 colaboradores cubanos y se iniciara el proceso de contextualización del material y que Cuba donara televisores y VHS para poder masificar el sistema de video. Si bien al inicio las alcaldías no contaban con muchos recursos para aportar, a medida que avanzaba el programa fueron asumiendo los costos de su puesta en marcha.

Con la llegada a la Presidencia del Frente Sandinista de la Liberación Nacional en 2007, este programa, que había surgido desde las bases locales, fue adoptado como política pública y se inició la Campaña Nacional de Alfabetización «De Martí a Fidel» para erradicar el analfabetismo en Nicaragua. Para tal fin, se creó en el Ministerio de Educación (MINED) la Dirección General de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos (DGAEJA) que puso a andar además el «Ya Puedo Leer» y el «Yo Sí Puedo Seguir», todos ejecutados en su gran mayoría

con recursos del presupuesto nacional. El Gobierno de Nicaragua ha articulado este Programa con otras iniciativas de cooperación en el marco del ALBA para impulsar el uso del método, como la Operación Milagro, la conectividad eléctrica en zonas rurales y la participación de brigadistas venezolanos.

En 2009, la UNESCO declaró a Nicaragua país libre de analfabetismo porque logró reducir la población iletrada a un 3,5%. La nueva estrategia de educación (2011-2012) plantea continuar con la aplicación del método, masificar el acceso al «Yo Sí Puedo Seguir» y enfrentar el reto de contextualizar el método para las poblaciones indígenas.

Los técnicos en Nicaragua consideran que el trabajo con Cuba no solo es cooperación técnica, sino también cooperación humana, al apoyar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad en su sociedad. Por tratarse de un método aplicado por facilitadores (por lo general jóvenes), de manera voluntaria, que se apoya en las organizaciones barriales y comunitarias, de las empresas privadas y comunidades religiosas para su difusión y coordinación, pero además involucra inversiones de gobiernos locales y nacionales, ha logrado que el analfabetismo se convierta en una causa nacional y su superación en un logro de toda la sociedad.

Sin embargo, al ser un proyecto de tal magnitud y cobertura, su ejecución no ha estado exenta de dificultades de presupuesto, articulación interinstitucional, posiciones políticas o dificultades de acceso a las regiones donde se aplica. Con todo, sienten que el apoyo cubano ha sido constante y les ha permitido en muchas oportunidades incluso el apoyo moral para sortear estas situaciones. Esta experiencia fue sistematizada por el Ministerio de Educación con el apoyo de la UNESCO en 2007 y luego en 2008 con el respaldo de la AECID y de la OEI.

Panamá: alfabetizar a la población para luchar contra la pobreza

En Panamá, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) opera el Programa de alfabetización «Muévete por Panamá», utilizando la metodología y apoyo técnico de Cuba, como parte de su estrategia integral de lucha contra la pobreza. Al implementar sus programas de subsidios a las poblaciones más vulnerables (adulto mayor, familias en situación de pobreza y extrema pobreza) el MIDES identificó un alto nivel de analfabetismo entre sus beneficiarios y decidió implementar el método cubano aprovechando su capacidad de llegar a las comunidades y viviendas de las personas más vulnerables en el territorio panameño. La articulación del programa de alfabetización con los programas de lucha contra la pobreza fue clave para lograr su masificación.

En 2007 se dio inicio a la contextualización del método y al desarrollo de un piloto en dos provincias. Para 2009 el Programa ya se estaba aplicando en las nueve provincias del país y las tres comarcas indígenas, con el método contextualizado a sus culturas y traducido a sus lenguas. En 2011 se había logrado la

cifra de 59.000 alfabetizados. El Programa opera desde la Dirección Nacional de Alfabetización del MIDES compuesta por 230 personas, 16 coordinaciones regionales y una red de voluntariado de más de 11.500 personas. Además cuenta con el apoyo de una coordinadora cubana y un grupo de técnicos de ese país que acompañan en campo a los formadores. El MIDES asume los costos de la implementación del Programa y de los técnicos cubanos y realiza reuniones mensuales de seguimiento con el equipo cubano.

Este programa arrancó con un convenio interinstitucional en 2007, que fue firmado por el Gobierno de Panamá. Sus resultados fueron tan contundentes que no sufrió cambios con la llegada del siguiente Gobierno y en 2010 se ejecutó y se extendió hasta 2012. Además se está negociando con el Ministerio de Educación la adopción del «Yo Sí Puedo Seguir».

En Panamá el trabajo conjunto de voluntarios, MIDES, gobiernos locales, organizaciones comunitarias e incluso artistas que apoyaron el proceso de convocatoria de voluntarios y de contextualización del material, ha permitido que la erradicación del analfabetismo sea vista como un logro nacional. Al momento el MIDES ha realizado 16 publicaciones sobre su desarrollo.

Miradas comunes

A diferencia de la mayoría de las experiencias de Cooperación Sur-Sur, la cooperación en el método «Yo, Sí Puedo» contempla el desplazamiento de técnicos cubanos que viven en el país solicitante durante períodos de dos años. Para los técnicos de Panamá y de Nicaragua, este acompañamiento es muy valioso ya que no sustituyen su trabajo, sino que los acompañan, aconsejan y guían para la mejor aplicación del método. Trabajar en equipo con los cubanos además les enseña disciplinas diferentes a la hora de cumplir con los objetivos, los motiva y genera cercanía y lazos de amistad entre las personas.

Los equipos coordinadores del Programa se reúnen en congresos de pedagogía organizados por Cuba en los que tienen la oportunidad de conocer esta misma experiencia en otros países y de retroalimentar sus aprendizajes.

07. HERMANAMIENTO HOSPITALARIO CHILENO-BOLIVIANO: LOS NIÑOS PRIMERO

En agosto de 2008, en el marco del Memorándum de Entendimiento Mutuo entre los Ministerios de Salud de Bolivia y Chile, se suscribió un Convenio de Hermanamiento Hospitalario entre el Hospital del Niño de La Paz Dr. Ovidio Aliaga Uria y el Hospital Dr. Exequiel González Cortés de Santiago de Chile. El Convenio surgió a partir del trabajo de voluntariado que las Damas Chilenas de La Paz realizaban en el hospital boliviano consiguiendo donaciones de drogas oncológicas. En ese contexto, el Consulado de Chile en La Paz tramitó dicha solicitud en reiteradas ocasiones al Ministerio de Salud de Chile. En ese marco, ambos ministerios de salud buscaron pasar de un apoyo donativo a uno técnico y trabajaron en la elaboración de un proyecto para ser postulado a financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

Las actividades de cooperación se basaron en el modelo de hermandad hospitalaria en temas de gestión hospitalaria que había desarrollado el hospital chileno por más de doce años con un hospital francés. Los inicios de la hermandad pediátrica chileno-boliviana en salud comenzaron con el intercambio de estadias de los directivos de ambos hospitales para conocer los procesos, culturas institucionales y temas críticos en los cuales podrían compartir experiencias y conocimiento, que plasmaron en un plan de trabajo a tres años.

En el Hospital del Niño el trabajo de hermanamiento permitió mejorar su atención en temas tan diversos como el manejo de urgencias, cuidados intensivos, quemados, hemodiálisis, cirugías no invasivas, vigilancia epidemiológica, nutrición, laboratorio, farmacia, enfermería, diseño de nueva sede del hospital, entre otros. Además, se trasladaron pacientes al otro país para su atención gratuita y se entregaron donaciones de equipamiento médico y material didáctico. Por su lado el hospital chileno accedió y conoció el modelo de atención con enfoque intercultural que se desarrolla en el hospital boliviano.

El compromiso de los directivos de los hospitales ha sido fundamental para el éxito de esta cooperación. Los profesionales han podido dedicar tiempo en las pasantías, capacitaciones y asistencias, en un clima de transparencia en donde se han compartido experiencias exitosas y también los errores y se han generado vínculos de amistad y confianza entre el personal y un trabajo en red que supera los acuerdos políticos entre los gobiernos.

Casos de Cooperación Horizontal Sur-Sur y Triangular

08. REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO Y ALEMANIA: TEJER REDES PARA GESTIONAR LOS RESIDUOS SÓLIDOS

La Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, o Red Giresol, inicia en México por medio de un programa de cooperación bilateral entre la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Rurales de México (SEMARNAT). Dado su éxito, ambos países acuerdan compartir esta experiencia con otros, para impulsar su compromiso de promover proyectos conjuntos de cooperación triangular. Es así como apoyan a República Dominicana en la conformación de su propia Red Giresol. El impulso de la cooperación y el compromiso de los funcionarios dominicanos han llevado a que la Red eleve al debate político la necesidad de mejorar los marcos normativo e institucional para dar respuestas apropiadas a la gestión de los residuos.

Una necesidad clara, un marco institucional débil

La Red de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos (Red Giresol) es una iniciativa que surgió en México en 2004 en el marco de un proyecto de cooperación bilateral entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SEMARNAT) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). El objetivo de la Red es impulsar la gestión integral de los residuos sólidos mediante el intercambio de experiencias, la generación de información y la formación de formadores. La Red está conformada por promotores ambientales en las comunidades y en los municipios que impulsan una apropiada gestión de residuos sólidos.

Ante los resultados positivos de la Red, Alemania y México decidieron apoyar a terceros países en su implementación, como

parte de su acuerdo de cooperación triangular. En el marco de las Conversaciones Intergubernamentales de 2006 y 2007, ambos países acordaron impulsar la cooperación triangular en Latinoamérica, con especial atención en América Central y el Caribe. Esta colaboración se centraría en emular en terceros países proyectos de cooperación alemana que fueron exitosos en México, utilizando conocimientos, experiencia, personal y recursos institucionales y financieros de los dos países.

Para este fin, en 2006 organizaron un evento en México donde presentaron la Red a países de la región. En este evento participó un técnico del hoy Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana que evidenció el valor de esta Red para su país. República Dominicana presentaba deficiencias normativas, institucionales y presupuestarias para el manejo integral de residuos sólidos, lo que significaba un problema ambiental y de salud pública que afectaba a toda

la población. Aunque la Estrategia Nacional de Desarrollo contemplaba el manejo sostenible del ambiente como un eje prioritario de acción, el país no contaba con una estrategia nacional enfocada a la gestión de residuos sólidos.

La combinación del interés de los técnicos dominicanos en adoptar la Red y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México y la GIZ de compartir esta experiencia mediante cooperación triangular, llevó a que República Dominicana solicitara la cooperación por medio de su Embajada en México.

Una vez hecha la solicitud, la SRE de México consultó con la SEMARNAT su disponibilidad de técnicos para ofrecer las capacitaciones. México y Alemania ya estaban ofreciendo cooperación en este mismo programa a Guatemala, por lo que necesitaban confirmar que esta institución tuviera la capacidad técnica para realizar una cooperación adicional en el tema. Ante la respuesta afirmativa, técnicos mexicanos y alemanes se desplazaron a República Dominicana para definir con el hoy Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales los recursos que aportarían cada uno de los países y las instituciones que deberían vincularse para su implementación local.

El proyecto se formuló y formalizó en 2007, utilizando como base el documento de acuerdo y los términos de referencia que habían firmado un año antes Alemania y México con Guatemala. Como se trataba de una cooperación donde la mayoría de las actividades se enfocaban a procesos de formación, los oferentes consideraban que los términos no debían variar mucho, solo en aspectos concretos relacionados con el contexto dominicano y la adaptación de los materiales a las instituciones locales. Las tres partes se comprometieron a aportar recursos para su puesta en marcha, condición necesaria para que México y Alemania apoyaran a un tercer país.

Apuesta a la articulación, de lo técnico a lo político

Establecer la Red Giresol en República Dominicana requería conformar un Comité Coordinador Nacional encargado de su coordinación, promoción y articulación entre las distintas organizaciones vinculadas a la gestión de residuos sólidos. Una de las primeras actividades fue convocar a las instituciones relevantes a crear el comité. Las instituciones que se vincularon, cada una de ellas con una función específica y complementaria, fueron: el hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Reforma del Estado, la Federación Dominicana de Municipios y el hoy Viceministerio de Cooperación Internacional. Para fortalecer esta articulación interinstitucional, la GIZ organizó un taller de planeación estratégica de la Red, donde las instituciones dominicanas definieron la misión y objetivos de la Red y las funciones de cada una en su implementación.

Este ejercicio de planeación participativa fue una pieza clave para que las instituciones y los técnicos dominicanos se apropiaran del Programa, para que se construyeran vínculos de confianza entre las partes y para generar un esquema de trabajo

basado en la complementariedad. Este programa, nuevo en el país, que abordaba una problemática de alta importancia, pero con poco presupuesto o lineamientos institucionales, generó trabajo en equipo entre los técnicos y fue fundamental para consolidar la Red.

Posteriormente, técnicos mexicanos formaron a 37 dominicanos como promotores ambientales. Esta formación contempló tres momentos que combinaron temas relativos a la gestión integral de residuos sólidos con el desarrollo de habilidades para ser promotores. Una combinación interesante porque no solo considera la importancia de transmitir conocimientos, sino la necesidad de generar competencias para multiplicar el aprendizaje.

Si bien el plan de trabajo y los resultados planteados se cumplieron, en esta primera fase se presentaron retrasos debido a que República Dominicana no disponía de los recursos financieros con los cuales se había comprometido al inicio del convenio. Para cumplir con estos compromisos, los técnicos dominicanos del Comité Coordinador Nacional gestionaron recursos con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Los buenos resultados de las capacitaciones que permitieron la formación de la primera generación de promotores, la consolidación del trabajo en equipo de la Red y la dedicación y entusiasmo de los técnicos del Comité de Coordinación Nacional hicieron visible a la Red en el país. Adicionalmente, despertaron el interés de los mandos directivos y de los políticos que respaldaron la iniciativa de realizar una segunda fase de cooperación en 2009, orientada a formar instructores dominicanos en México para que ellos formaran nuevos promotores y actualizaran a los promotores de la primera generación.

Para esta segunda etapa se garantizaron los fondos de República Dominicana. Asimismo, esto permitió que el tema de gestión de residuos sólidos tomara fuerza dentro de las discusiones políticas en el país. Si bien aún no se cuenta con un marco institucional más definido, la Red Dominicana está trabajando en las comunidades por medio de los promotores y buscando una mayor injerencia política para tener una Ley adecuada de gestión de residuos sólidos que favorezca la toma de decisiones y acciones ante la magnitud del desafío que enfrentan.

Desafíos de la coordinación con múltiples actores

Al ser una cooperación triangular enfocada a la creación de redes, este caso reúne a una multiplicidad de actores: México vincula a SEMARNAT, a la SRE y a las oficinas de la GIZ en México y en República Dominicana; en República Dominicana participan las cuatro instituciones que forman parte del Comité de coordinación, más los actores regionales y locales encargados de las actividades en las comunidades.

Sin embargo, cada actor percibió la articulación de manera diferente, lo que puede responder a expectativas distintas en relación con el proyecto. Para República Dominicana, la cooperación logró su objetivo, porque se articularon de manera exitosa actores nacionales y se generó una iniciativa que se mantiene y

toma fuerza en los ámbitos local, regional y nacional. Además permitió mostrar que los resultados del trabajo técnico pueden incidir en transformaciones políticas.

En el caso de México y de Alemania, se logró desarrollar el proyecto con éxito, pero se evidenció la necesidad de mejorar los mecanismos de diálogo entre todas las instituciones que ofrecieron cooperación. La separación de labores entre los países y las instituciones generó que los técnicos ambientales mexicanos se sintieran proveedores de servicios de cooperación y no parte de la coordinación del proyecto. El no tener interlocución con la contraparte dominicana, puesto que todas las relaciones

se canalizaban mediante la SRE o la GIZ, le restó visibilidad y capacidad de acción a su oferta técnica.

Adicionalmente, la falta de articulación o de comunicación entre las partes generó malentendidos entre los técnicos sobre los aportes de cada parte. México y Alemania valoran sus aportes (personal, desplazamiento, logística) de manera diferente. Un aprendizaje en la triangulación es tener claridad entre todos los actores sobre cómo se valorizan los aportes y hacerlo todos de la misma manera, para no generar tensiones entre las partes.

09. PARAGUAY: TRANSFORMACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CON EL APOYO DE CHILE Y ESPAÑA

Fernando Lugo propone modernizar el Estado paraguayo como una de sus prioridades de Gobierno, lo que incluye mejorar el desempeño de los funcionarios públicos. Para este fin, solicita apoyo al Gobierno chileno teniendo en cuenta su experiencia en el fortalecimiento de las instituciones democráticas durante las últimas décadas. Chile acepta la petición paraguaya e invita al Gobierno español a participar en esta cooperación, por medio de la oficina de la AECID en Chile, impulsando así la primera experiencia conjunta de triangulación. De este modo se dio inicio a un proceso de planeación tripartita del proyecto que demostró que dedicar tiempo a la definición de responsabilidades y a la construcción de confianza entre las partes es fundamental en procesos que involucran a muchas instituciones.

De una solicitud de Cooperación Sur-Sur a un proyecto de Cooperación Triangular

El Presidente electo para el periodo 2008-2013 en Paraguay, Fernando Lugo (Alianza Patriótica para el Cambio), llegó al poder tras 60 años de gobierno a manos del Partido Colorado. Al iniciar su mandato, el Presidente solicitó a su entonces homóloga chilena, Michelle Bachelet, la planeación conjunta de una agenda de cooperación técnica que facilitara los procesos de transformación propuestos en su Plan de Gobierno. Esta solicitud además de basarse en una cercanía política entre los

mandatarios, estaba fundamentada en el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre Chile y Paraguay firmado en 1993.

Para definir la agenda, los presidentes delegaron como interlocutores al Jefe del Gabinete Civil y al Secretario General de la Presidencia de Paraguay; y a la Directora de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). A partir del análisis de los ejes prioritarios del Plan de Gobierno de Paraguay y de las capacidades institucionales de Chile, se identificaron los temas prioritarios de cooperación, entre los que se incluía la formación en gestión pública.

El tercer eje estratégico del Plan de Gobierno «Paraguay para todos y todas» plantea el desafío de modernizar el Estado y, especialmente, mejorar el desempeño de los funcionarios públicos. Para tal fin, delegó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) establecer y poner en marcha un sistema eficiente y profesional que premie la capacidad, compromiso, productividad y resultados de los funcionarios. Dados los desarrollos institucionales de la Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile (DNSC) desde su creación en 2003, esta entidad fue postulada por la AGCI para apoyar a la SFP en esta labor.

Ante la magnitud del reto de apoyar a Paraguay para transformar su función pública, la AGCI invitó a la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chile (OTC Chile) a acompañarlos en este proceso. En la V Comisión Mixta Hispano-Chilena de Cooperación para el periodo 2006-2008, ambos países habían acordado un programa de cooperación triangular acompañado de un fondo mixto para su implementación, así como la designación de un grupo de trabajo para precisar el alcance y los contenidos del programa. La iniciativa de realizar triangulación entre Chile y España se basaba en la experiencia previa del primero en esta modalidad con Alemania y Japón, y en el mandato del II Plan Director 2005-2008 y el III Plan Director 2009-2012 de la de la Cooperación Española de impulsar proyectos de triangulación.

La solicitud de cooperación en Función Pública de Paraguay fue considerada por Chile como una oportunidad para poner en práctica los acuerdos en materia de triangulación con España: tanto Chile como España tenían identificado a Paraguay como país prioritario de cooperación, y al fortalecimiento de la democracia y del Estado como un eje de trabajo. Por tanto, esta triangulación permitiría sumar recursos financieros y la experiencia técnica de España en materia de accesibilidad e inclusión en la Función Pública al proyecto en Paraguay, y tener un proyecto piloto de triangulación que les permitiera desarrollar mecanismos y estrategias de trabajo conjunto.

Una planeación a tres manos

Una vez los tres países estuvieron de acuerdo con participar en la cooperación triangular, personal chileno y de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Chile (OTC Chile) realizaron una misión conjunta a Paraguay para identificar los temas prioritarios y los objetivos específicos de la cooperación, a partir del Plan Estratégico Institucional para 2013 de la SFP. Con esta visita arrancó el proceso de formulación participativo del proyecto haciendo uso de medios virtuales de comunicación, que involucraron a la SFP, la AGCI, la DNSC y la OTC Chile.

Al plantearse una cooperación enfocada a apoyar a Paraguay en la construcción de su propio modelo de Función Pública, y no la adopción del modelo chileno o español, el proceso de planeación requirió identificar los aspectos concretos en los cuales ambos países podían aportar su experiencia, recursos y conocimientos. Según los involucrados la apuesta en la planeación consistió en tener un proceso participativo que, si bien implicó más tiempo y dedicación de lo planeado inicialmente,

permitió dos aspectos fundamentales para su puesta en marcha: 1) Generar confianza entre todas las partes. 2) Elaborar un documento de proyecto con objetivos claros, responsabilidades definidas y mecanismos de coordinación y seguimiento, que serían una real hoja de ruta.

Las partes acordaron desarrollar un proyecto de cooperación de 27 meses de duración para el fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay, mediante el apoyo al desarrollo del modelo de concursabilidad con visión de igualdad e inclusión y la formación de formadores en función pública. El proyecto tendría un costo de €401.345, de los cuales España aportaría el 70%, Chile el 21% y Paraguay el 9%.

El convenio que ratificó este acuerdo fue firmado por la SFP, la AGCI y la OTC Chile. En él, las tres partes se comprometen a desarrollar: 1) El fortalecimiento institucional de la SFP mediante el apoyo al desarrollo de los modelos institucionales básicos en materia de acceso (concursabilidad) y desarrollo de las personas en la función pública, la formación de formadores y el impulso de un plan de igualdad, diversidad e inclusión. 2) El respaldo a la implementación de un modelo de gestión y desarrollo en dos instituciones seleccionadas. 3) La gestión del aprendizaje sobre el proceso y sus resultados, mediante un sistema de seguimiento y evaluación, una publicación sobre los resultados y seminarios de reflexión y difusión.

Los tres componentes debían realizarse cumpliendo la petición de Paraguay de respetar en todo momento el Plan Estratégico de la SFP y que todo el personal que participara de esta cooperación tuviera una inducción sobre el contexto y el marco institucional paraguayos.

De la planeación a la práctica

La implementación del proyecto inició a comienzos de 2010. Las tres partes acordaron un procedimiento para el desarrollo de las actividades, según el cual la entidad sectorial que se desplazara elaboraría un borrador de términos de referencia de su misión técnica que sería compartido con las otras partes para sus comentarios y aprobación, y al regreso de la misión se elaboraría un informe conjunto.

Para garantizar la transparencia en los procesos, el proyecto contempló dos mecanismos de seguimiento tripartito: uno en el nivel técnico y otro en el político. El primero se encargaría de orientar, supervisar y monitorear la ejecución del proyecto desde una perspectiva de gestión en reuniones semestrales. El segundo tendría que evaluar anualmente el desempeño y los resultados del proyecto, identificar las lecciones aprendidas y realizar la rendición de cuentas entre las partes. La coordinación del proyecto fue compartida entre la AGCI, la OTC Chile y la Dirección de Cooperación de la SFP.

La AGCI administró los fondos del proyecto por medio del Fondo Chile-España. Todo el gasto se hizo siguiendo la legislación chilena. Si era necesario hacer pagos en Paraguay, la AGCI giraba los montos a la Embajada chilena en ese país; mecanismo

útil pero que requiere una adecuada planeación por los tiempos que implica. Además, la AGCI coordinó el apoyo técnico en concursabilidad brindado por la DNSC y abrió la licitación para contratar una institución especializada encargada de la formación de formadores (Universidad de Chile). En términos logísticos, coordinó los traslados de los técnicos con la Embajada en Paraguay.

Por su parte España, en términos de apoyo técnico, aportó la misión técnica de una experta en inclusión laboral para el Plan de Igualdad y No Discriminación. Sin embargo, reconoce que en general su apoyo técnico pudo ser mayor, pero era más cercano física y culturalmente y más fácil coordinar el apoyo de los técnicos chilenos. No obstante, la OTC Chile cumplió un papel protagónico en cuanto a la planeación participativa y de seguimiento del proyecto, porque aportó su experiencia y conocimiento en la práctica y gestión de la cooperación al desarrollo. Por su parte la OTC en Paragua, si bien no era la responsable del proyecto ni de sus resultados, brindó apoyo logístico y de seguimiento.

La SFP era la institución encargada de desarrollar e implementar el modelo de Función Pública y de la coordinación con las instituciones paraguayas. Esto implicaba tiempo y trabajo de su personal, que a medida que avanzaba el proyecto iba demandando mayor dedicación, y por tanto más recursos paraguayos de los planeados inicialmente: por momentos llegó a desbordar su capacidad.

En la puesta en funcionamiento se evidenciaron los desafíos de la adaptabilidad y del trabajo articulado. Si bien en los tres países se habla el mismo idioma existen interpretaciones idiomáticas y culturales diferentes, distintos ritmos de trabajo y los calendarios fiscales y electorales difieren. Además, la participación de proveedores externos en materia de formación implicó un desafío para equilibrar la contratación de servicios concretos con la necesidad de adaptarlos al contexto del tercer país. Los entrevistados reconocieron que estos asuntos pudie-

ron ser superados gracias a la confianza generada dentro del equipo de trabajo, a la permanencia del personal durante la planeación e implementación y al alto compromiso institucional de los tres países por alcanzar resultados positivos de esta experiencia.

Este proyecto se encuentra aún en etapa de implementación, por lo que no es posible hablar de resultados definitivos. Sin embargo, sí se pueden mencionar los logros alcanzados hasta el momento, en particular en el componente de fortalecimiento institucional. Esta cooperación facilitó el desarrollo de un modelo y un manual de concursabilidad alineado a la macropolítica del Sistema de Carrera y de un Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública con metas e indicadores a 2013, los cuales están en proceso de aprobación presidencial. Igualmente, se han formado cuarenta funcionarios como formadores en función pública. Este trabajo ha contribuido al logro de la SFP de pasar de siete puestos públicos concursados en 2008 a 11.600 en febrero de 2011.

Aparte de los recursos, el acompañamiento de Chile y España ayudó a legitimar al gobierno paraguayo en un proceso de cambio institucional de alta controversia política. Para Chile y España los aciertos y desaciertos de esta cooperación les mostraron que es necesario que ambos países avancen en las definiciones y estrategias propias y compartidas de triangulación.

TABLA II.2

Resumen de los casos, por fases y características

	CRITERIO	ARGENTINA Y BOLIVIA DERECHOS HUMANOS	COLOMBIA Y COSTA RICA EMPRESAS PÚBLICAS	MÉXICO Y PANAMÁ CULTIVO DE MOLUSCOS
IDENTIFICACIÓN	Demanda del solicitante ante necesidad	La demanda de cooperación se basó en una exigencia de la sociedad civil; buscaba acceder a conocimientos técnicos, así como aportar confiabilidad a procesos.	La demanda de cooperación buscaba una relación bidireccional donde cada parte solicita y ofrece en un aprendizaje mutuo, que a futuro permita generar alianzas empresariales.	La demanda de cooperación buscaba trabajar temas productivos en los que no había desarrollos en el país, pero tenían potencial.
	Capacidad del oferente en el tema	La oferta de cooperación articuló la política exterior y de cooperación del país con la oferta de capacidades técnicas de organizaciones de la sociedad civil.	La oferta de cooperación se dio entre instituciones con capacidades complementarias para crear relaciones bidireccionales de cooperación.	La oferta de cooperación en centros de investigación permitió combinar investigación, capacitación y asesoría, elementos clave para el desarrollo de capacidades.
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN	Horizontalidad en la negociación	La negociación de cooperación entre ministerios articuló demandas y capacidades de la sociedad civil.	La negociación de cooperación entre empresas requirió que fueran explícitos los intereses de participar para generar confianza.	La negociación de la cooperación debió haber considerado desde el inicio a los técnicos para agilizar su puesta en marcha.
	Consenso en la planeación	La planeación conjunta para el desarrollo de capacidades fue más fácil luego de la cooperación previa entre las partes.	La planeación conjunta requiere pasar de planear actividades en el orden técnico a planear resultados estratégicos en el directivo.	La planeación conjunta se fortaleció en cada nueva fase del proyecto, porque había un mejor entendimiento mutuo de las prioridades.
IMPLEMENTACIÓN	Responsabilidad compartida	Las responsabilidades de cada parte estaban bien definidas (en lo sectorial y en la cooperación) lo que facilitó su cumplimiento.	Las responsabilidades de cada parte estaban bien definidas (en lo sectorial y en cooperación) lo que facilitó su cumplimiento.	La confianza y trabajo en equipo entre los técnicos de ambos países facilitaron la implementación de la cooperación.
	Economía	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) en formación científica y en acceso a peritos jurídicos.	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) en el acceso al conocimiento y en la mejora de los procesos.	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) en la formación científica de sus técnicos y un acompañamiento.
RESULTADOS	Beneficio mutuo	Los resultados satisfactorios permitieron iniciar una nueva fase de acompañamiento y desarrollo de capacidades.	Ambas empresas han cumplido las actividades y consideran que esta cooperación superó sus expectativas.	El caso permitió ampliar el conocimiento científico aplicado a la productividad de ambos países.
	Sostenibilidad de los resultados	El apoyo técnico acompañado de procesos de formación permite dejar capacidades en el país.	Depende de la voluntad de las directivas de incorporar lo aprendido.	El proyecto mostró resultados, pero requiere apoyo presupuestario para avanzar.
	Visibilidad	En Argentina, la Cancillería y el EAFF difunden el caso en sus publicaciones.	Baja visibilidad de esta cooperación, incluso dentro de las empresas.	Baja visibilidad de la cooperación en ambos países.
TRANSVERSAL	Adaptabilidad al contexto	La adaptación, al aplicar métodos científicos, se basa en responder a los contextos históricos y culturales donde se aplican.	La adaptación en aprendizaje bidireccional requiere el compromiso directivo para pasar de conocer a aplicar.	La adaptación de los procesos de investigación científica busca vincular los resultados con mejoras en la calidad de vida de la población local.
	Innovación	Esquemas de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y ministerios en ambos países.	Esquemas de cooperación entre empresas públicas basados en el aprendizaje mutuo para ampliar el negocio.	Cooperar en desarrollos científicos orientados a generar opciones productivas a comunidades vulnerables.

TABLA II.2 (CONTINUACIÓN)			
Resumen de los casos, por fases y características			
	CRITERIO	CHILE Y BOLIVIA HERMANAMIENTO DE HOSPITALES	CUBA, PANAMÁ Y NICARAGUA . «YO, SÍ PUEDO»
IDENTIFICACIÓN	Demanda del solicitante ante necesidad	La demanda de cooperación buscaba generar procesos continuos de aprendizaje e intercambio de información entre dos instituciones similares.	La demanda de cooperación surge del Gobierno nacional, de los gobiernos locales o de organizaciones de la sociedad civil, para garantizar el derecho a la educación.
	Capacidad del oferente en el tema	La oferta de cooperación se dio entre instituciones con desafíos similares en contextos diferentes.	La oferta de cooperación es un método de alfabetización diseñado para ser difundido mediante cooperación.
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN	Horizontalidad en la negociación	La negociación de hermanamientos requirió asegurar el compromiso directivo para garantizar tiempo del personal para su desarrollo.	La negociación de un programa de cooperación que se ha realizado con más de veinte países tiene bien definido los requisitos, independiente de que el socio sea un Gobierno nacional, local o de la sociedad civil.
	Consenso en la planeación	La planeación conjunta se da con cada nuevo interés de una parte, para definir cómo avanzar en lo práctico.	La planeación conjunta del plan de implementación del método es clave para definir la cooperación.
IMPLEMENTACIÓN	Responsabilidad compartida	El personal de ambos hospitales se comprometió a compartir su conocimiento y buscar medios para hacerlo en cada nuevo tema identificado.	Un programa de cooperación con amplia experiencia que tiene bien definidos los aportes y apoyos que se ofrecen y las responsabilidades del solicitante.
	Economía	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) en el acceso al conocimiento y en la mejora de procesos.	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) al lograr cubrimientos mayores de población y plazos menores en los procesos de alfabetización.
RESULTADOS	Beneficio mutuo	Continuo intercambio y aprendizaje que se profundiza en la medida en que se identifican nuevos aspectos para trabajar juntos.	Los resultados esperados se alcanzaron e incluyen la necesidad de que el Programa se convierta en política pública.
	Sostenibilidad de los resultados	El compromiso de los directivos sumado a la utilidad de los resultados asegura su sostenibilidad.	Resultados masivos en poco tiempo y a bajo costo, sumado al involucramiento de los gobiernos nacionales, regionales, locales y de la sociedad hacen que sea considerado un logro del país y no solo de un gobierno.
	Visibilidad	Baja visibilidad de la experiencia en ambos países.	Todos los países tienen publicaciones que muestran los logros en alfabetización con este método.
TRANSVERSAL	Adaptabilidad al contexto	La adaptación en aprendizaje bidireccional requiere el compromiso directivo para pasar de conocer a aplicar.	La clave del método es la adaptación a la realidad de cada país. Esto incluye entender las instituciones y los contextos.
	Innovación	La cooperación ha permitido el traslado de pacientes para aprovechar las capacidades del otro hospital.	Desarrollar un programa de alfabetización altamente efectivo, diseñado para ser aplicado en esquemas de cooperación.

TABLA II.2 (CONTINUACIÓN)			
Resumen de los casos, por fases y características			
	CRITERIO	PARAGUAY, CHILE Y ESPAÑA FUNCIÓN PÚBLICA	REPÚBLICA DOMINICANA, MÉXICO Y ALEMANIA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS
IDENTIFICACIÓN	Demanda del solicitante ante necesidad	La demanda de cooperación buscaba dar respuesta a una agenda de cooperación Sur-Sur acordada al más alto nivel para acompañar el desarrollo del Plan de Gobierno.	La demanda de cooperación buscaba dar respuesta a una solicitud que se origina en una reunión técnica sobre gestión de residuos sólidos.
	Capacidad del oferente en el tema	La oferta de cooperación combinó las capacidades sectoriales con el interés de impulsar la cooperación triangular.	La oferta de cooperación buscaba replicar una cooperación previa de Alemania a México, mediante cooperación triangular.
FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN	Horizontalidad en la negociación	La negociación de la cooperación se dio en distintos espacios: uno Sur-Sur para definir prioridades, otro entre los oferentes para definir la triangulación y otro entre los tres países para acordar el proyecto.	La negociación de cooperación tuvo dos espacios: uno entre los oferentes sobre sus intereses y modelo de triangulación; y otro con el solicitante para acordar el proyecto.
	Consenso en la planeación	La planeación conjunta, con adecuado tiempo y visitas previas para conocerse entre las partes, permitió construir confianza y precisar los alcances del proyecto.	La planeación conjunta se basó en la adaptación de un acuerdo previo de esta misma cooperación triangular con otro país.
IMPLEMENTACIÓN	Responsabilidad compartida	Contar con roles diferenciados y articulados para cada actor que participa en una cooperación triangular es fundamental para no generar duplicidades o conflictos.	La cooperación triangular requiere buena articulación entre las instituciones de técnicas y de cooperación de los tres países, para evitar conflictos entre las partes.
	Economía	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) para darle confiabilidad a un proceso sensible de cambio en el país.	La cooperación permitió un ahorro (no contabilizado) en acceso al conocimiento y en la construcción de redes colaborativas de trabajo interinstitucional en el país.
RESULTADOS	Beneficio mutuo	El proyecto aún está en ejecución. A la fecha ha avanzado en los resultados planteados y ha generado un valioso conocimiento desde la práctica sobre cooperación triangular.	Los resultados propuestos fueron alcanzados y el proyecto dejó aprendizajes a los oferentes para fortalecer a futuro la coordinación y el diálogo entre las partes involucradas.
	Sostenibilidad de los resultados	Existe la normativa y el marco institucional en Paraguay necesario para su sostenibilidad.	El proyecto ha ayudado a mostrar resultados y a poner el tema en la agenda política, pero requiere un marco normativo y presupuestal.
	Visibilidad	El Programa tiene contemplado desde su formulación mecanismos para dar visibilidad a la cooperación.	Alemania generó una publicación sobre esta cooperación y la Red cuenta con una página web para mostrar sus avances y conectar a los promotores.
TRANSVERSAL	Adaptabilidad al contexto	La adaptación y contextualización a Paraguay fue una solicitud explícita en el documento del proyecto.	La adaptación en cooperación enfocada a replicar un programa consistió en que las instituciones locales hicieran los ajustes al contexto, lo que además permitió que sintieran el programa como propio.
	Innovación	Administrar los recursos de la triangulación en un Fondo Mixto y utilizar la Embajada en el tercer país para realizar desembolsos.	Contar con un componente del proyecto enfocado a capacitar en cómo ser multiplicadores del conocimiento.



CAPÍTULO III

Reflexiones a partir de los casos

Reflexiones a partir de los casos

El interés del Programa por avanzar en la sistematización de casos responde, entre otros, a identificar aprendizajes o lecciones que sean útiles para mejorar la gestión de la CSSyT. De esta manera, el aprendizaje no solo es para el país que sistematiza sus casos, sino que como región se aprende y se desarrollan categorías de análisis más específicas que permiten un entendimiento cada vez más detallado sobre cómo se comporta esta cooperación.

A partir de los nueve casos sistematizados, el siguiente análisis busca identificar lecciones o tendencias que pueden ser valiosas en esta búsqueda. Estos hallazgos están presentados siguiendo las fases de los proyectos.

Identificación

En los casos sistematizados se puede identificar una tendencia general: todos se originaron por una demanda del país solicitante dirigida específicamente al país con el que cooperaron debido a su experiencia en los temas en cuestión. Estas solicitudes se pueden clasificar en dos tipos de cooperación técnica: 1) Adaptar un programa o modelo que probó ser útil en otro país. 2) Pedir un acompañamiento y asesoría en procesos de cambios institucionales a partir de la experiencia del otro país. Además, se puede destacar que:

- **La motivación inicial para participar en proyectos de Cooperación Horizontal puede surgir del nivel técnico o del nivel político; ambos casos pueden ser exitosos.** Dentro de los casos sistematizados se identificó una diferencia entre aquellos identificados e impulsados desde el nivel técnico sectorial del país solicitante y aquellos acordados por los más altos niveles políticos. En los últimos, el compromiso político generó el respaldo suficiente para que los técnicos sectoriales desarrollaran la cooperación e incluso fue un incentivo para ellos al ver reconocido su trabajo por el

nivel político. Los casos impulsados desde el nivel técnico sectorial requirieron el respaldo de quienes toman las decisiones, pero la dedicación de los técnicos permitió mostrar resultados concretos que elevaron estos temas a la agenda política.

- **Los eventos sectoriales son espacios privilegiados para identificar posibles experiencias de cooperación.** En cuatro de los casos sistematizados, la cooperación se originó cuando el personal del país solicitante conoció la experiencia de los otros países en eventos sectoriales. Estos espacios permitieron contactar expertos temáticos que están al tanto de las necesidades de sus países y pueden reconocer experiencias que se adaptan a sus contextos.
- **La cooperación de los países oferentes se orienta a países prioritarios de su política exterior.** Los países oferentes entrevistados concuerdan en que los países prioridad de cooperación son los latinoamericanos, en línea con su política exterior. En algunos casos los países ya han ofrecido cooperación en los temas específicos de la demanda y cuentan una hoja de ruta tanto para sus propias instituciones, como para la solicitante.
- **Los casos de cooperación triangular combinan dos intereses: uno sectorial por lograr una mejora específica, y uno metodológico por avanzar en modelos conjuntos de triangulación.** En este sentido existe un interés tanto del solicitante como del oferente por lo sectorial y la intención de los dos países oferentes por mejorar sus estrategias de triangulación.

Formulación y negociación

Los proyectos sistematizados apoyan o complementan la implementación de una estrategia nacional, regional o sectorial del país solicitante. Estos buscan, en la cooperación, apoyos o

complementos a sus procesos o necesidades institucionales. Así, la negociación y formulación de los casos sistematizados fueron procesos de trabajo conjunto en los que las partes buscaron evidenciar cómo el país oferente podía aportar valor a las estrategias del solicitante.

Estos procesos dejan reflexiones interesantes:

- **Destinar tiempo para generar procesos participativos de planeación y formulación es una inversión que facilita la implementación y adaptabilidad de las experiencias y genera relaciones de confianza entre las partes.** Los casos muestran que los procesos de formulación requieren tiempo para asegurar que las actividades y recursos establecidos en esta etapa concuerden con la dimensión del apoyo solicitado y que las partes vinculadas sientan el proyecto como propio.
- **Conocer la experiencia en campo previo a la cooperación permite identificar su relevancia y los objetivos específicos, así como entender la magnitud de los procesos de adaptación.** Un primer paso que varios países realizaron para la planeación de los proyectos fue una visita para conocer las experiencias. En algunos casos, los oferentes visitaron a las instituciones que solicitaban la cooperación, en otros, los solicitantes conocieron la experiencia en el país oferente. Esto ayudó a que los técnicos sectoriales reconocieran el proyecto como suyo y no como importado o impuesto.
- **Los documentos de formulación tienen el reto de ser instrumentos que faciliten la implementación y seguimiento de los proyectos.** En la mayoría de los casos sistematizados los documentos de formulación no reflejan la dimensión de los recursos y actividades que implicó su implementación o de los resultados que se alcanzaron.

Implementación

La implementación de los proyectos es tan diversa como los temas y actores involucrados. Del proceso de sistematización de los casos se desprenden algunas reflexiones:

- **La implementación de los proyectos recae principalmente sobre los técnicos de los países solicitantes con el acompañamiento o apoyo técnico de los técnicos oferentes.** Esto no significa que los técnicos de los países oferentes tengan poca carga en la implementación. Mientras mayor sea el compromiso institucional y personal de los técnicos que solicitaron el proyecto, mayor será la demanda de apoyo que hagan durante la implementación al país solicitante y viceversa.
- **Lograr vínculos de confianza, respeto y credibilidad entre los técnicos sectoriales de los países es un factor clave para impulsar la implementación de la cooperación.** Si bien la cooperación es un compromiso institucional, las cualidades de las personas involucradas en los proyectos resultan clave para su éxito. La capacidad de entrega y en-

tusiasmo de los técnicos sectoriales por la iniciativa marcaron la diferencia al hacer un balance de los resultados obtenidos. Identificar líderes para la implementación de los apoyos técnicos fue un factor de éxito.

- **Hacer Cooperación Horizontal no solo requiere tener conocimientos técnicos sobre el tema de la cooperación, sino habilidades para apoyar el desarrollo de capacidades en los otros países.** Aunque las entidades que ofrecen la cooperación son expertas en los temas sectoriales específicos, muchos de los técnicos involucrados para realizar la cooperación no han participado en procesos de cooperación o no cuentan con tiempo en sus instituciones para preparar los materiales y metodologías que utilizarán en la cooperación.
- **El valor del conocimiento es un costo invisible de la Cooperación Horizontal.** Las personas entrevistadas son conscientes de la falta de relación entre los costos que se establecen en el proyecto y el valor del trabajo desarrollado. Coinciden en que la valoración de esta cooperación debería considerar el ahorro que genere en acceso al conocimiento al: 1) Disminuir la contratación de consultorías externas para diseñar programas o resolver problemas. 2) Generar competencias que no existían en el país y que requerirían la formación de los técnicos en el exterior. 3) Reducir los tiempos de aprendizaje al conocer los procesos y errores de otros países. 4) Contar con actores externos reconocidos que legitiman la transformación en curso. Reconocen que no se registraron en los informes o documentos de seguimiento del proyecto estas ganancias, lo que dificultó identificar el valor de la cooperación.
- **La Cooperación Sur-Sur Bilateral puede contar con recursos de otros países u organismos que permitan el desarrollo de algunas de sus actividades, sin que por esto las partes lo consideren un proyecto de triangulación.** Algunas actividades en el marco de la CSS fueron cubiertas con recursos de otros cooperantes que apoyaban al solicitante en esa misma estrategia. Como estos recursos se centraron en cubrir costos de actividades, y no incluyeron un proceso conjunto de reflexión y acuerdos entre las partes, no consideraron que se hubiera transformado en un proyecto triangular.

Resultados

Las instituciones participantes en los casos sistematizados afirman que alcanzaron los resultados planteados en los procesos de formulación de los proyectos. Además, identifican otros resultados de gran valor para los países que no se registraron en los documentos o informes de los proyectos.

- **El valor de la Cooperación Horizontal está en tener acceso a conocimiento especializado y a herramientas innovadoras de trabajo que les permite a los países acortar tiempos y reducir costos en los procesos de cambio institucional.** Más allá del cumplimiento de las actividades y objetivos

propuestos, los países ven en este punto el real valor de la Cooperación Horizontal.

- **Cada proyecto de Cooperación Horizontal deja nuevos aprendizajes sobre la gestión de la cooperación, pero estos conocimientos no se sistematizan.** Tanto los países oferentes como los demandantes de la Cooperación Horizontal coinciden en que la experiencia les dejó valiosos aprendizajes para futuras cooperaciones. Sin embargo, no los sistematizan ni generan espacios de retroalimentación entre las partes involucradas que permitan mejoras en futuras réplicas.
- **Las experiencias sirven para generar o impulsar iniciativas más ambiciosas.** El fortalecimiento de redes y la generación de confianza facilita nuevas iniciativas orientadas a una relación estratégica de mutuo beneficio.
- **La Cooperación Horizontal fortalece redes de trabajo y de confianza entre las partes involucradas.** Estas redes facilitan que los intercambios se prolonguen en el tiempo y amplíen lo planteado en el proyecto. Además, generan relaciones de amistad entre personas de distintos países, lo que es altamente valorado por los técnicos.
- **Los riesgos de sostenibilidad son diversos pero se pueden prevenir.** Los casos sistematizados mostraron que cada contexto trae consigo riesgos distintos para la sostenibilidad de los proyectos. Estos se relacionan con el marco jurídico, los cambios de gobierno, la rotación de funcionarios, la disponibilidad presupuestal, entre otros. Por esto, durante la fase de formulación es importante advertir estos riesgos, para considerar estrategias que permitan enfrentarlos.

Transversales

- **Los procesos de formulación son apropiados, aunque no suficientes, para definir los mecanismos de adaptabilidad de las experiencias.** Todos los actores plantearon que los procesos de formulación contemplaron reflexiones sobre la adaptabilidad de los proyectos, pero solo durante la implementación se evidenció la magnitud de este reto. Los desafíos de la adaptabilidad implicaron más tiempo y recursos humanos de lo inicialmente formulado. Por tanto, coinciden en que la adaptabilidad debe considerarse como un criterio transversal a todo el proceso.
- **Las nuevas tecnologías son mecanismos clave para implementar la Cooperación Horizontal, pero tienen baja visibilidad en los documentos e informes de los proyectos.** La mayoría de los apoyos técnicos que quedan registrados en la formulación de los proyectos son pasantías, visitas técnicas o procesos de formación. Esto supone que la Cooperación Horizontal se realiza básicamente en estos espacios. Sin embargo, de estas actividades se desprenden nuevas consultas o interrogantes entre los técnicos que son atendidas por correo electrónico y por teléfono. Gran parte del valor de los proyectos que identificaron los técnicos sectoriales fue esta oportunidad de tener canales permanentes

de consulta y diálogo. Estos tiempos, recursos humanos y resultados no se contabilizaron dentro de la planeación o informes del proyecto.

- **El acceso público a información detallada sobre los proyectos sigue siendo una debilidad de la Cooperación Horizontal.** La información de los proyectos está en las oficinas de las organizaciones participantes, en pocos casos está disponible al público o solo se cuenta con información descriptiva del proyecto.

Retos a futuro

Para el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur el avance en esta línea de trabajo ha permitido aportar a las Unidades Técnicas de Cooperación de los países miembros una metodología de sistematización de fácil aplicación y comprensión e identificar puntos relevantes de trabajo futuro. Hasta ahora la sistematización de experiencias no es una práctica frecuente en los países, o se realiza únicamente desde la visión de uno de los participantes. La herramienta mostró que el trabajo de sistematización conjunta es útil para identificar con mayor claridad las lecciones y desafíos de los proyectos para cada una de las partes y para cada una de sus fases.

El gran reto es impulsar la apropiación del ejercicio de sistematización en los procesos de cooperación de las Unidades Técnicas de Cooperación. Para tal fin, el Programa realizó en noviembre de 2011 un taller en la ciudad de Bogotá con representantes de todos los países miembros con el objetivo de que:

- Las Unidades Técnicas de Cooperación de los países miembros del Programa tengan personal formado en sistematización de experiencias y pueden adaptar la metodología a sus sistemas de gestión de Cooperación Horizontal.
- Los resultados de la sistematización de los nueve casos sean debatidos entre todos los miembros para identificar lecciones concretas que permitan mejorar su gestión de la Cooperación Horizontal y proponer al Programa temas que requieren ser profundizados mediante sus líneas de trabajo.

Este trabajo, sumado al apoyo del Programa durante 2011, permitió a los países contar con mecanismos propios y constantes para sistematizar e identificar lecciones en un trabajo conjunto con sus socios de cooperación. De esta forma se mejorará el acceso a la información sobre cómo se está realizando la cooperación en el espacio iberoamericano, y se perfeccionarán los mecanismos de gestión del conocimiento, que repercutan en una mejor gestión de la cooperación.



FOTOGRAFIA: Enrique Castro Mendivil. FUENTE: EuropaAt Photo Gallery

