



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**ESTUDIO COMPARADO PARA LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL SISTEMA DE
COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS
PÚBLICAS**

MATIAS ANDRES URRUTIA LASTRA

**PROFESOR GUIA:
JUAN FRANCISCO PACHECO ARELLANO**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
MARIO ALBURQUERQUE FUSCHINI**

**SANTIAGO DE CHILE
2015**

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE: Magister en Gestión y Políticas Públicas
POR: Matías Andrés Urrutia Lastra
FECHA: 19 de noviembre de 2015
PROFESOR GUÍA: Juan Francisco Pacheco Arellano**

ESTUDIO COMPARADO PARA LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL SISTEMA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE

El objetivo del presente trabajo fue realizar un análisis comparativo, a nivel de estructura y de funciones, de sistemas de cooperación internacional de Chile, tomando como referencia los de España y Portugal, mediante el diseño de una metodología de comparación basada en un modelo teórico ya elaborado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).

Para el estudio se revisaron fuentes bibliográficas que facilitasen el abordaje teórico del concepto de cooperación internacional, además de la normativa vigente, las definiciones estratégicas y documentos de gestión de los sistemas seleccionados, a fin de alimentar el modelo de comparación desarrollado.

Este análisis fue acompañado, en primer lugar, por entrevistas realizadas a expertos relacionados con la gestión de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), para identificar la percepción existente respecto al rol y estrategia de dicha institución como órgano rector y así determinar aquellos componentes que pudiesen parecer faltantes en el primer análisis, pero cuya ausencia obedece a una definición política o estratégica y no a un nodo crítico. En segundo lugar, se realizó una consulta mediante el sistema de acceso a la información pública a 48 organismos públicos que cuentan con Oficinas de Relaciones Internacionales respecto a la cooperación internacional que han gestionado de forma autónoma o descentralizada durante los últimos 5 años y una entrevista al encargado del área de cooperación internacional de Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); todo esto con el fin de evaluar la gestión de los vínculos interinstitucionales dentro del sistema. Por último, se aplicó una encuesta, consistente de 29 afirmaciones, a 23 profesionales los Departamentos y Unidades de línea de AGCI, con el fin de evaluar la capacidad de los componentes estructurales y de gestión existentes al interior del sistema e identificar sus respectivos nodos críticos.

Como conclusión, cabe afirmar que, si bien, el Sistema de Cooperación de Chile cuenta con la mayor parte de los componentes que requiere para ser catalogado como “funcional”, se identificaron nodos críticos de estructura, en las áreas de coordinación horizontal del sistema, y de gestión, relacionados con una disociación entre el nivel estratégico y los niveles programáticos y operativo. Todo esto permitió emitir recomendaciones para mejorar el diseño y funcionamiento del órgano rector y del sistema en general para hacer más eficiente y eficaz su gestión.

Finalmente, el modelo desarrollado en el presente Estudio de Caso, facilita efectivamente el desarrollo de una evaluación comparativa entre sistemas organizacionales y la obtención de resultados que permiten generar acciones de mejoramiento, por lo que se recomienda continuar con el desarrollo del mismo instrumento para futuros estudios de este tipo.

AGRADECIMIENTOS

Muchas gracias a Roció, cuyo apoyo y paciencia fue el sustento que me permitió poder completar con éxito el presente estudio (y maestría).

Gracias a Juan Francisco Pacheco, cuya experiencia y lucidez en su guía fueron primordiales para entender (incluso antes que yo) cuál era el objetivo principal que perseguía este estudio.

Gracias a los que aportaron con su conocimiento y experiencia para el desarrollo de este estudio de caso, especialmente a Ricardo Herrera, actual Director Ejecutivo de AGCI, cuyos aportes fueron claves para entender el contexto general de la cooperación en Chile, a María Cristina Lazo, Ana María Portales, Eugenio Perez y Claudio Prim, quienes, en extensas jornadas de entrevista, tuvieron la dedicación para revisar conmigo el desempeño del Sistema Nacional de Cooperación y a todas las demás personas que no pudieron ser citados en este trabajo, pero cuyo apoyo fue fundamental para su concreción, como Mario Guerra, Daniel Castillo, Lorena Neilson, Patricia Gonzalez y desde el extranjero Eduarda Silva del Instituto Camoes.

*Finalmente, pero no menos importante, quiero agradecer, en general, a todos los funcionarios de esta institución que trabajan día a día por el desarrollo de Chile y Latinoamérica y que con entusiasmo me sirvieron de guía y referencia para entender mejor al Sistema Nacional de Cooperación Internacional y a la **Agencia de Cooperación internacional para el Desarrollo de Chile.***

TABLA DE CONTENIDO

INDICE DE ILUSTRACIONES	4
INDICE DE TABLAS	5
INDICE DE GRAFICOS	6
1. INTRODUCCION.....	7
1.1. Pregunta de Investigación	9
1.2. Objetivo General.....	9
1.3. Objetivos Específicos	9
1.4. Metodología.....	9
2. MARCO CONCEPTUAL.....	11
2.1. La Políticas Públicas: Definición, Estructura y Espacio	11
2.2. El enfoque de estructuras y sistemas en las organizaciones públicas	13
2.3. La cooperación internacional.....	23
3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	28
3.1. Agenda de Cooperación: Relación entre Política de Cooperación y Política Exterior	28
4. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	32
4.1. Sistema de Cooperación	32
4.2. Órgano Rector	37
5. ANALISIS Y EVALUACIÓN DEL MODELO NACIONAL DE COOPERACIÓN...	39
5.1. El Sistema de cooperación de Español	40
5.2. El Sistema de Cooperación Portugués	55
5.3. El sistema de cooperación nacional de Chile	69
6. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	85
6.1 Descripción de la tabla de comparación y las variables de análisis	85
6.2 Matriz de Comparación de Sistemas Organizacionales	86
6.3 Evaluación al sistema nacional.....	89
6.4 Análisis de los resultados de la encuesta	92
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	110
7.1 Análisis de nodos críticos	110
GLOSARIO.....	119
BIBLIOGRAFIA	120
ANEXOS	128

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Estructura de la Organización según Mintzberg.....	15
Ilustración 2: Sistema Katz-Kahn aplicado a sistemas públicos.....	20
Ilustración 3: Vinculación inter-organizacional a niveles decisionales/estratégicos de organismos de un sistema	21
Ilustración 4: Vinculación sistémica.....	22
Ilustración 5: Cronología de las principales etapas evolutivas de la CSS	26
Ilustración 6: Esquema según la teoría general de sistema en organizaciones de cooperación.....	33
Ilustración 7: Estructura del Sistema de Cooperación de España.....	42
Ilustración 8: Instrumentos de la Cooperación Española	48
Ilustración 9: Organigrama de la AECID	54
Ilustración 10: Estructura del Sistema de Cooperación de Portugal.....	57
Ilustración 11: Instrumentos de la Cooperación Portuguesa	62
Ilustración 12: Organigrama del Instituto Camões.....	68
Ilustración 13: Instrumentos de la Cooperación Chilena	74
Ilustración 14: Evolución de AGCI.....	78
Ilustración 15: Organigrama AGCI	82
Ilustración 16: Ejecución presupuestaria de AGCI de los últimos 3 años.....	83
Ilustración 17: Modelo de canales de cooperación descentralizada.....	114

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Principios orientadores de la Cooperación Sur-Sur.....	24
Tabla 2: Principios de la Cooperación Internacional	26
Tabla 3: Vínculos entre la política exterior y la política de cooperación	30
Tabla 4: Agencias o Secretarías Técnicas de Cooperación vinculados a Secretarías Nacionales y Ministerios de Relaciones Exteriores de países integrantes de la SEGIB, con una oferta significativa de cooperación	37
Tabla 5: Marco Normativo AECID	43
Tabla 6: El sistema de coordinación de la Cooperación Española	54
Tabla 7: Marco Normativo del Sistema de Cooperación	58
Tabla 8: Marco Normativo de la Cooperación Chilena	71
Tabla 9: Tabla de Comparación de la Estructura del Órgano Rector de los Sistemas de Cooperación de Chile, España, Portugal e Ideal.....	86
Tabla 10: Tabla de Comparación de los Sistemas de Cooperación de Chile, España, Portugal e Ideal	87
Tabla 11: Respuesta a la afirmación “No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan” por departamento o área.	104
Tabla 12: Tabla de Nodos Críticos del Sistema de Cooperación de Chile.	110

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Distribución de evaluación de afirmaciones sobre instrumentos a nivel departamental	94
Gráfico 2: Evaluación sobre instrumentos de planificación y estrategia a nivel institucional.....	95
Gráfico 3: Distribución de evaluación de afirmaciones sobre instrumentos a nivel sistémico	96
Gráfico 4: Evaluación de las estructuras departamentales	97
Gráfico 5: Evaluación sobre estructura de adaptación a nivel institucional	98
Gráfico 6: Evaluación respecto a la posesión de los procesos sustantivos y de soporte institucional.....	99
Gráfico 7: Evaluación sobre la estructura y gestión del control operacional y evolución de proceso al interior de la institución	100
Gráfico 8: Evaluación sobre la utilidad del marco normativo y reglamentario institucional	101
Gráfico 9: Evaluación de los mecanismos de vinculación interdepartamental	102
Gráfico 10: Evaluación sobre el nivel de insularidad a nivel institucional	103
Gráfico 11: Gestión de la cooperación descentralizada a nivel institucional	104
Gráfico 12: Capacidad estructural para la gestión de vínculos y nexos con los stakeholders a nivel institucional	105
Gráfico 13: Gestión de stakeholders a nivel sistémico	106
Gráfico 14: Coordinación del órgano rector con embajadas	107
Gráfico 15: Evaluación sobre las directrices para los mecanismos de cooperación a nivel sistémico	108
Gráfico 16: Evaluación sobre gestión de las modalidades de cooperación a nivel sistémico	109

1. INTRODUCCION

A lo largo de la historia y desde sus orígenes, la cooperación internacional ha mantenido un proceso de desarrollo y evolución constante, al igual que las herramientas e instrumentos que utiliza, las que se han ampliado en el sentido de dar cabida a las distintas posturas y enfoques respecto a los objetivos que debe perseguir la misma. En este sentido, si bien la cooperación como un instrumento de ayuda a los países involucrados y damnificados por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, rápidamente el concepto se fortaleció y expandió, llegando a ser entendida “como un instrumento de ayuda para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los estados” (RACI, 2012), utilizando, para esto, como principal herramienta las transferencias de recursos desde el mundo desarrollado o “Norte” (por su posición geográfica), a los países subdesarrollado o en vías de desarrollo conocidos como del “Sur”.

Sin embargo ya en la década de los 60 y, como un esfuerzo por romper con la lógica vertical (Norte-Sur) imperante en el sistema internacional, el Movimiento de los países No Alineados alentaron el surgimiento de nuevas formas de cooperación política, mediante las cuales se relevó la necesidad de incorporar la participación de los países receptores en la construcción de las políticas de cooperación internacional, generando dinámicas de relaciones entre países del “Sur” para ampliar sus propias perspectivas de desarrollo y fortalecer sus posiciones de negociación en los foros multilaterales, desarrollando así el concepto de Cooperación Sur-Sur, el cual propende la reciprocidad en la cooperación para el fortalecimiento de los países relegados en la escena internacional. Como consecuencia, durante las décadas 70 y posteriores, el concepto de Cooperación Sur-Sur (CSS) se instaló en los foros internacionales, fortaleciendo su posición para que finalmente, en la década de los noventa y en el contexto de “fatiga o cansancio de la ayuda” (Colacrai, et. al., 2009), se instalase la CSS como una herramienta de complementariedad a la labor realizada por la cooperación Norte-Sur, situación que se consolidó con el surgimiento de la Cooperación Triangular como herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de ambos formatos de cooperación internacional (Sur-Sur y Norte-Sur).

El proceso vivido por la Cooperación Internacional en general y la CSS en particular resultó particularmente relevante para los países de América Latina y el Caribe (incluyendo Chile), considerando que la región pertenece al “sur” y a uno muy particular, pues, salvo excepciones, los países de la zona pertenecen al grupo de países de renta media o en vías de desarrollo y, sin embargo, alrededor del 70% de la población mundial que vive en situación de pobreza, habita en éstos, situación que implica que su posición frente al escenario internacional de la cooperación es dual, pues, por una parte presentan necesidades que los hace candidatos a ser receptores de ayuda y, por otra, poseen recursos y experiencias que los coloca como potenciales cooperantes. En este sentido y dadas las condiciones, la CSS se presenta como una poderosa herramienta para crear vías al desarrollo de los países de América Latina.

En concordancia, el fenómeno descrito no ha sido ajeno a Chile, al contrario, el país ha vivido un proceso de transición a contar de la década de los noventa, en el cual ha pasado de ser un país de renta baja, a ser uno de renta media, lo cual le obligó a desarrollar un sistema de cooperación internacional acorde a sus necesidades, en cada

una de sus etapas de desarrollo. En este sentido, si bien es imposible pensar en la gestión de las relaciones internacionales separadas de la cooperación internacional, la institucionalización de esta última puede asociarse a la creación de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) en 1990, la cual alojó su dependencia en el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social) con la misión de capturar recursos de la ayuda tradicional o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para apoyar la transición democrática y el desarrollo del país.

Si bien, durante la década de los 90 Chile era candidato indiscutible a la recepción de ayuda extranjera, tanto por su situación de frágil institucionalidad pública, como por su nivel de producción interna (bajo PIB per cápita), con el transcurso del tiempo, la situación del país evolucionó positivamente, logrando reformar y crear instituciones públicas más fuertes y estables y desarrollando una economía fuerte, incrementando el nivel de ingreso nacional tanto per cápita, como global; todo esto principalmente gracias a los aportes recibidos desde el extranjero. Todo esto generó que, en la década posterior, Chile adquiriese nuevas responsabilidades y obligaciones del país ante el sistema internacional, pues, al mejorar su situación de desarrollo, se limitó la cantidad de ayuda que podía recibir el país, pero además surgieron demandas de apoyo por parte de los países pares de la región, con igual o menor nivel de desarrollo.

Para este entonces los conceptos de CSS y Cooperación Técnica ya se habían instalado en los espacios de diálogo internacional sobre cooperación, una vez que la posición del país cambió definitivamente y quedó claro que el rol de la cooperación nacional se encontraba más cercano a la entrega de ayuda y la participación en el sistema internacional, se concretó el traslado (vinculación) de la Agencia de Cooperación al Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2004. En este sentido, la consolidación de Chile como fuente de ayuda y cooperación, así como de país de renta media-alta y fuerte candidato al desarrollo puede establecerse a finales de la década (2010) con el ingreso al país a la OCDE.

Si bien los sucesos descritos y, especialmente, el traspaso de AGCI a las dependencias del Sistema Nacional de Relaciones Exteriores del país significaron un gran cambio de enfoque respecto a la forma en la que se iba a ejecutar la cooperación del país, en la medida que el escenario internacional ha ido cambiando y los foros y diálogos de cooperación han instalado nuevos requisitos y necesidades para el desarrollo de una cooperación internacional acorde a las necesidades globales, ha quedado cada vez más en evidencia la necesidad de adaptación de nuestro sistema organizacional encargado de la gestión de la cooperación internacional.

En concordancia con lo anterior, tanto la evolución del país, como las nuevas prioridades del sistema global de cooperación internacional suponen un stress a la estructura organizacional nacional encargada de esta materia y particularmente al núcleo de la misma, que en este caso es la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, la cual se encarga de gestionar la “producción” de cooperación, para lo cual es fundamental que posea una adecuada capacidad de gestión y articulación acordes a las necesidades definidas por el medio (refiriéndose tanto a las demandas de cooperación, como a las directrices definidas por los “policy makers” de política exterior y de cooperación, tanto a nivel nacional, como global).

Consiguientemente, la meta de este estudio de caso sería entonces, verificar la existencia de las capacidades institucionales y estructurales AGCI y de sus vínculos verticales y horizontales con el sistema, a fin de que el mismo pueda gestionar adecuadamente la cooperación internacional, cumpliendo con las demandas recibidas por Chile y los objetivos definidos a nivel de política pública; o bien identificar las falencias o “nodos críticos” que le impidan al sistema cumplir con este cometido y definir recomendaciones acordes.

1.1. Pregunta de Investigación

¿Existen nodos críticos de gestión y estructura la interior del órgano rector que dificulten el cumplimiento de las necesidades y los objetivos de la política de cooperación y política exterior por parte del sistema nacional de cooperación internacional?

1.2. Objetivo General

Analizar las principales características e identificar las principales debilidades del Sistema Nacional de Cooperación Internacional como un sistema de cooperación funcional que sea capaz de responder a las demandas de sus “clientes” y a los objetivos de las políticas públicas que lo determinan; tanto desde una perspectiva estructural como de gestión.

1.3. Objetivos Específicos

- ✓ Determinar el grado de subordinación de la Política Nacional de Cooperación Internacional a la Política de Relaciones Exteriores
- ✓ Determinar los principales efectos esperados a nivel político del sistema de cooperación de Chile
- ✓ Identificar las principales características de las políticas y sistemas de cooperación internacional tanto de Chile, como de países con sistemas de cooperación internacional consolidados.
- ✓ Identificar puntos comunes y disímiles entre las políticas comparadas

1.4. Metodología

La investigación aplicada se constituirá como un estudio comparado que se desarrollará en base a un enfoque mixto (cualitativo—cuantitativo) de tipo exploratorio-descriptivo, la cual se centrará en el análisis de los Sistemas de Cooperación Internacional de los países a investigar, desde las perspectivas de la “Dinámica de los Subsistemas de las Organizaciones” (Katz y Kahn, 1989) y de la Estructura de los Organismos (Mintzberg, 1995).

El estudio se llevará a cabo mediante revisión de fuentes bibliográficas tanto primarias como secundarias a fin de cubrir todo el espectro teórico que sustenta este documento. Igualmente, se llevará a cabo la aplicación de entrevistas de tipo semiestructuradas a actores claves vinculados a la cooperación internacional, además de revisar antecedentes formales de las distintas instituciones a cargo de la cooperación de los países seleccionados, como presupuestos, documentación rectora oficial, memorias, etc.

Finalmente, se aplicará una encuesta de evaluación de la estructura y gestión del sistema chileno de cooperación, aplicada a los profesionales de los departamentos de línea de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. La Políticas Públicas: Definición, Estructura y Espacio

El concepto de Política Pública fue introducido alrededor de 1970 como una traducción literal al término “public policy” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008) y aunque, desde ese entonces, es ampliamente utilizado no existe una definición unívoca para dicho concepto. Así, diversas aseveraciones han sido expuestas por distintos autores tratando de conceptualizarlas, algunos, lo han hecho desde una perspectiva general, tal como lo plantean Thomas Dye, quien define a política pública como “lo que los gobiernos escogen hacer” (Velásquez Gavilanes, 2009), o los autores Meny, Ives y J. C. Thoenig (1992. Citados en Lahera, 2002) quienes plantearon que las políticas públicas “corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” e incluso el mismo David Easton, quien expone a las políticas públicas como “asignaciones autoritarias de valores para toda la sociedad” (Lahera, 2002).

Por otra parte, otros autores han tratado el mismo concepto desde una perspectiva más específica, como Ocampo cuando las define como “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común (...)” (Velásquez Gavilanes, 2009), Velásquez Gavilanes, que trató de darle un sentido más universal al plantear a la política pública como un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” o incluso Eugenio Lahera (2002:16), que, además, planteó que en las políticas públicas intervienen más actores cuando las define como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Sea cual sea la definición que se quiere utilizar, es preciso entender que toda política pública posee ciertos elementos determinantes que permiten identificarla y que a posteriori facilitan su análisis y revisión. En dicho sentido, es posible distinguir que, en primer lugar, una política pública es un curso de acción o inacción diseñado en un entorno político, por tanto es una decisión política, la cual, si bien no siempre es expresado abiertamente, se materializa a través de instrumentos concretos como programas, leyes y recursos (humanos, financieros, etc.).

Uno de los elementos determinantes de la política pública, es el set de reglas o condiciones estructurales (instituciones que pueden ser normativas, económicas y/o sociales) da forma al espacio específico de la política, lo que Lowi define como “policy space”, el cual contiene los ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas...” (Meltner, 2007, citado en Martínez Espinoza, 2013). El cual se configura para cada área de actividad y política en particular y constituye una arena de poder con atributos específicos, las cuales desarrollan sus propias estructuras políticas y de elites (Lowi, 2007). En este sentido, el espacio específico es una especie de campo de juego, como lo plantea Bourdeau (2002. En Guerra Manzo, 2010), en el que los agentes (actores) que invierten en el (campo) se juegan sus recursos

(interactúan), en pugna por ganar; recursos que a su vez están definidos por los arreglos institucionales. Para este caso, los agentes son actores políticos o de elites (individuales u organizacionales), los que interactúan de acuerdo al marco institucional a fin de posicionar su política ideal o “bliss point” (Alesina, 1988) al interior de lo que se podría definir como “campo” de la política pública. En este sentido, un punto relevante a considerar, es que este espacio o “campo” no es exclusivo de cada política pública sino que, por el contrario, pueden existir casos en el que el diseño de múltiples políticas se desarrolle en el mismo campo (y en consecuencia con los mismos actores), ocasionando una suerte de sobre-posición e interacción entre ambas. Esta suerte de interacción desencadena una correlación o vínculo entre las políticas, tanto a nivel de agendas como a nivel de resultados esperados (como es el caso de la política de cooperación y el de la política exterior, como se verá más adelante).

Un segundo elemento dominante a considerar en el análisis de política pública es su intencionalidad, pues éstas se llevan a cabo para alterar o intervenir la realidad. Ahora bien, existe cierta tentación a plantear que el objetivo de una política pública es la solución a un problema público, lo cual es mitad correcto, tal como Subirats plantea cuando dice que éstas buscan “resolver un problema social reconocido políticamente como público” (Subirats, et. al., 2008), sin embargo el mismo autor reconoce que las políticas públicas pueden clasificarse en distintas categorías y que solo las “sustantivas” (Bussman et. al., en Subirats 2008) obedecen a estos objetivos, pues, por otra parte, existe otro tipo de políticas públicas que buscan “la reforma o descentralización de instituciones estatales” (Lowi, 1967; Quermonne, 1985. Citados en Subirats, et. al., 2008), las cuales denomina “institucionales” o “constitucionales” (Quermonne, 1985: 62). Respecto a éstas últimas, sería impreciso definir el objetivo de una política pública como el mero hecho de reformar alguna organización, claramente esto es solamente el medio para suplir una necesidad que, no obstante, es o difícil de definir en términos de un público objetivo o bien, obedece a una deficiencia en términos de eficiencia en la gestión que realiza mal o, simplemente, no realiza y que a la postre puede traer consecuencias negativas para el Estado. Este último caso puede aplicarse al análisis de políticas como la exterior, como se revisara más adelante. De todas formas, sea cual sea el tipo de política estudiada, es importante destacar que éstas siempre generan efectos concretos (unas veces más fáciles de identificar que otras), los cuales pueden ser esperados o no.

Por último, y en consecuencia, las políticas públicas son sostenibles en el tiempo, sobreviven entre la continuidad y la reconfiguración a través de sus programas (en el caso de las políticas sustantivas) o mediante las organizaciones que las expresan (en el caso de las institucionales).

2.2. El enfoque de estructuras y sistemas en las organizaciones públicas

2.2.1. Estructura y Organizaciones en las Políticas Públicas

Las políticas públicas son materializadas o implementadas por organizaciones¹ o sistemas, los cuales buscan generar efectos o resultados deseados sostenibles en el tiempo. Para hacer esto, los sistemas públicos² se articulan mediante una serie de estructuras específicas, las cuales cumplen funciones concretas a fin de darle sostenibilidad. Más aún, las estructuras y sistemas organizacionales pueden ser protagonistas, llegando a cumplir la labor de describir e incluso definir y re-definir constantemente a las políticas públicas a través del desarrollo de su labor, en los casos en que las mismas no se encuentran expresamente descritas.

Varios autores han estudiado el tema de las estructuras y sistemas organizacionales a fin de entender su operativa en pos de la eficiencia, ahora bien, aunque dichos estudios se centraron en el principalmente análisis de sistemas organizacionales privados, esto no significa que algunos de estos modelos no puedan aplicarse al estudio de sistemas organizacionales públicos, más aún, es posible encontrar funciones similares en ambos tipos de organizaciones, tal como el mismo Herbert Simon (1946. Citado en Rainey, 2009:60) planteó que tanto las organizaciones públicas como privadas son equivalentes en dimensiones claves. En concordancia, es posible, entonces, aplicar ciertos arreglos a los modelos de análisis organizacional para ajustarlos al sector público, por lo que, si bien se utilizarán las mismas dimensiones de análisis, se tendrá en consideración dos aspectos distintivos del mundo público, como medio de corrección del modelo. Estos son:

- a) La existencia del Estado como un macro-sistema o meta-sistema, el cual es determinante en los arreglos del (sub) sistema organizacional³ a estudiar.
- b) La existencia de un contexto político en el que se desenvuelve el sistema organizacional y que también puede ser determinante para su desarrollo.

En conclusión, para realizar el análisis de estructuras y de parámetros de diseños organizacionales, se utilizará el modelo de Mintzberg, H. (1995), por ser un buen enfoque explicativo y ser un referente conocido. No obstante, para estudiar la relación entre el conjunto de estructuras vinculadas en una función pública particular (política pública), se utilizará el enfoque de análisis de sistemas de Katz, D. y Kahn, R. (1989),

¹ En realidad las organizaciones intervienen en todo el ciclo de políticas públicas, de alguna forma participan en el análisis, en el diseño o re-diseño, en la implementación, en la evaluación e incluso, si son organizaciones pre-existentes pueden participar en el proceso de agenda, dependiendo de la influencia de su subsistema gerencial en el nivel político.

² En este caso se utiliza el término sistema, en lugar de servicio, porque se refiere a la estructura organizacional encargada de implementar una política, la cual puede estar compuesta por un conjunto de organismos públicos de diversa índole (como generalmente ocurre) o incluso sub-estructuras de distintos servicios y no una sola institución independiente.

³ Se utiliza el termino Sistema Organizacional en lugar de Organismo, dado que no se hace referencia a un organismo autónomo, sino que a una red de instituciones que en su conjunto contribuyen al logro de objetivos asociados a una política pública.

considerando el vínculo que existe entre todos los organismos que componen el macro sistema organizacional denominado Estado.

2.2.2. Manejo de la Estructura

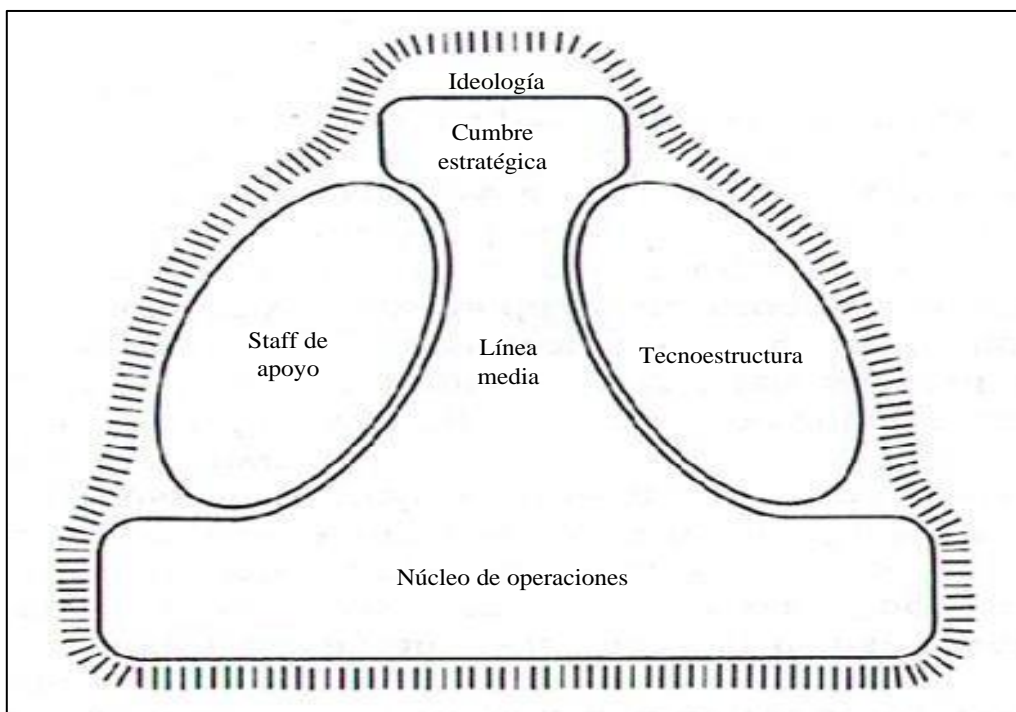
El enfoque basado en el modelo de Mintzberg (Ilustración 1), plantea que las organizaciones desarrollan, o deben desarrollar, su estructura en función de su contingencia y las interrelaciones lógicas entre sus distintas partes, identificadas como:

- a) **Núcleo de operaciones:** Corresponde a la primera línea de trabajo que abarca a todos los miembros que realizan el trabajo de elaboración del producto o servicio principal de la organización, el cual se entrega directamente a la comunidad. Esta área desarrolla cuatro funciones principales: asegurar los insumos para la producción, los transforman en productos, distribuye los productos y provee apoyo directo a la entrada, transformación y salida de insumos y productos.
- b) **Cumbre o Ápice estratégico:** En el otro extremo organizacional se encuentra ésta área, la cual abarca a “todas las personas encargadas de una responsabilidad general de la organización” (Mintzberg, 1979: 50). Generalmente comprende al Director de la organización y todos sus gerentes de división o alto nivel, cuyos intereses son más bien globales. Se ocupa de la efectividad organizacional, así como también satisfacer las necesidades de los “stakeholders” organizacionales (accionistas, dueños o directivos públicos, gobierno ejecutivo). Para el cumplimiento de esta misión, sus funciones principales radican en 1) asignar recursos y emitir órdenes de trabajo, resolver conflictos y nombrar al personal de la organización, todas como instrumentos de supervisión directa para velar que la organización funcione como debe; 2) administrar las condiciones fronterizas de la organización (vínculo con el entorno), informar a los actores influyentes, establecer contactos de alto nivel y negociar acuerdos y, 3) desarrollar la estrategia general de la organización, así como también generar corrientes de decisión tendientes a materializarla. Respecto a esta última función, es importante mencionar que en ciertas ocasiones, “las demás partes de la organización (...) pueden desempeñar un papel activo en la formulación de estrategias, en otras, las estrategias se formulan a veces a sí misma” (Mintzberg, 1995: 51).
- c) **Línea media:** Es la cadena que une a los altos directivos con el Nivel Operacional. Este eslabón depende del tamaño de la organización y las necesidades de supervisión, lo que significa que el fortalecimiento de éste está cada vez en relación directa con la tendencia de la organización hacia la jerarquía vertical o hacia de horizontalidad o “downsizing” organizacional, achatando la línea de autoridad, lo que conlleva al compartimiento de responsabilidades y al crecimiento de mecanismos de coordinación informales.
- d) **La tecnoestructura:** Está constituido por analistas y personal administrativo que son ajenos al flujo de trabajo operativo y solo sirven a la organización afectando al trabajo de otros. Según Katz y Kahn (1966. Citado en Mintzberg, 1995) se encarga tanto de la adaptación, el cambio de la organización en función de la evolución del entorno (planificación estratégica, el control de gestión y los

estudios sobre la carga y la forma de trabajo aplicados al personal y la organización o la estandarización de normas), como del control la estabilización o estandarización de tareas y la normalización de las pautas de actividad en la organización.

- e) **Staff de apoyo:** Corresponden a personas y unidades especializadas en la entrega de servicios indirectos a la organización, sin formar parte del proceso de producción del bien o servicio, al igual que la tecnoestructura. Se trata de unidades de apoyo como las de asesoría legal, servicios generales, seguridad, remuneraciones, administración de recursos humanos, etc. Estas unidades de apoyo se encuentran en distintos niveles jerárquicos, dependiendo de quienes sean sus clientes.
- f) **Ideología o cultura:** Finalmente, tanto dentro como fuera de la organización existe un conjunto de valores y creencias que influyen sobre el esqueleto de la organización y la forma en que esta divide el trabajo para el manejo de insumos. Comúnmente conocida como cultura organizacional.

Ilustración 1: Estructura de la Organización según Mintzberg



Fuente: *Las cinco partes fundamentales de la organización (Mintzberg, 1995: 45)*

Se señala, en consecuencia, que la predominancia e injerencia de cada uno de estos elementos dan paso a diversos modelos y formas de configuración organizacional. Sin embargo, las áreas, si bien, dan cuenta de la forma organizacional, no explican por sí mismas la función de la misma, para esto Mintzberg plantea que es necesario considerar el diseño, el cual “supone la capacidad de alterar un sistema. En el caso de la estructura organizativa, corresponde a pulsar los botones que influyen en la división del trabajo y los mecanismos de coordinación...” (Mintzberg, 1995:95)

En cuanto a dichos parámetros de diseño organizacional, se establecerá para el análisis los siguientes:

a) **Especialización del trabajo:** La cual se puede dar tanto horizontal como vertical. La primera dice relación con la división operativa del trabajo y por tanto la cantidad de tareas diferenciadas que se necesitan realizar para la producción. La segunda se refiere al nivel de control o administración que se ejerce sobre la tarea ejecutada, o sea el grado de especialización y control que poseen los individuos que realizan las operaciones.⁴

Cabe mencionar que Mintzberg hace mención a un parámetro particular al que denomina Ampliación del Puesto, el cual se refiere al grado de especialización horizontal o, a la inversa, de asimilación de tareas en un mismo puesto y los problemas de coordinación que una u otra alternativa generan. Este parámetro puede considerarse como incluido dentro de la “Especialización Horizontal” para este análisis.

b) **Formalización del comportamiento:** Vale decir la normalización de los procesos, la cual puede darse según el puesto, según el flujo de trabajo y según las reglas.

c) **Formación y Adoctrinamiento:** Entendidas como la normalización de destrezas o habilidades requeridas mediante programas y la transmisión de las normas de la organización.

d) **Sistemas de planificación y control:** Son los sistemas de enlace vertical que normalizan los outputs. Dicho de otra forma, la planificación de acciones y control de rendimientos buscan normalizar los flujos de salida, determinando el nivel de exigencia deseado sobre los productos.

e) **Dispositivos de enlace:** Complementariamente a la planificación y el control, los dispositivos de enlace son dispositivos horizontales usados para fomentar la adaptación mutua entre personas, grupos y unidades. Pueden tener la forma de puestos de enlace, comités de trabajo, etc.

f) **Descentralización:** Dice relación con el grado de difusión del poder para tomar decisiones.

Finalmente, y para tener claridad respecto al comportamiento organizacional, se debe tener en cuenta ciertas consideraciones de contexto, las que terminan por dar forma a la estructura, tales como: 1) la edad y el tamaño de la organización, 2) las características de los sistemas técnicos de producción, 3) el grado de control externo de la organización y 4) el entorno económico e institucional de mercado u otras agencias del sector público (Pacheco, 2012).

⁴ Vale decir que si el trabajo realizado es muy específico con procesos exactos (trabajo muy operativo) se dice que el operador es un “receptor pasivo” del procedimiento y por lo tanto es altamente especializado. Por otra parte si las operaciones obedecen a una lógica más cercana a las de proyectos, los operadores asumen control de gran parte de las decisiones de su trabajo y se convierten en “participantes activos”. (Mintzberg, 1995: 102)

En este sentido, es necesario que las estructuras sean flexibles y adaptables al entorno, estableciendo una interdependencia entre estrategia y estructura, lo cual implica, entre otras cosas, que los análisis de dichas relaciones sean vitales para la modelación de estructuras adecuadas a los cambios en el medio ambiente (Pacheco, 2012).

2.2.3. Enfoque de Sistemas

Los autores Daniel Katz y Robert Kahn (1989), en conjunto, desarrollaron un modelo de análisis sistémico de las organizaciones, en el cual plantearon que todo sistema organizacional que produce algún bien o servicio contiene una serie de subsistemas o estructuras que realizan funciones específicas y que interactúan tanto entre sí como con el ambiente en un contexto determinado, definiendo a la institución en su conjunto.

Las estructuras presentadas (y ajustadas a la realidad de los sistemas públicos), son:

- a) **Subsistema de producción:** Encargada de los procesos de línea del sistema, vale decir generar un bien o servicio que dice relación con algún aspecto de la tarea central del sistema. Esta estructura es la que genera el bien o servicio entregado al receptor final, el cual explica o define la tarea central del sistema completo.

Los sistemas de producción se desarrollan en una “dinámica de eficiencia técnica” (Katz y Kahn, 1989: 98), lo que significa que decir que hay (o debiesen haber) incentivos para que la estructura de producción funcione de la forma más eficiente posible, no obstante, en el caso de los sistemas públicos la función de producción no se somete a las reglas de transacción de mercado. En el caso de los sistemas públicos, la eficiencia técnica convive en la dualidad de la eficiencia productiva y una eficiencia política en el sentido que las características del producto obedezcan a requisitos políticos definidos por el “policy maker” a fin de generar ciertos efectos esperados o deseables en el receptor objetivo o final.

Lo anterior, no significa que, dados los incentivos, las estructuras de producción lleguen automáticamente a niveles óptimos en términos de eficiencia en la producción pues, tal como plantean los autores:

“concentrarse en que se realice la tarea tiene como consecuencia desarrollar estándares de capacidad y de método; sin embargo, esto no significa que la estructura de producción pasará automáticamente al nivel más alto de eficiencia técnica, pues bien pudiera quedar detenida en una etapa de desarrollo muy alejada del funcionamiento óptimo” (Katz y Kahn, 1989: 99)

Diversas razones hay para que esta estructura se “estaque” en un nivel sub-óptimo de producción las cuales no tiene sentido analizar ahora, solo cabe mencionar que la estructura de producción en un sistema público tendrá incentivos para alcanzar ciertos niveles eficiencia en la medida que se responda a criterios políticos y a satisfacción de las demandas ejercidas sobre esta esfera; por lo tanto el incentivo a la eficiencia no es un “continuo”, sino algo así como un proceso escalonado generado por una dicotomía entre satisfacción y demanda (instalación de agenda).

- b) Subsistema de mantención:** Se encarga de “mantener la estabilidad y la capacidad de predicción en la organización” (Katz y Kahn, 1989: 100). Vale decir, generar mecanismos que estandaricen los procesos, ya sea de línea o de soporte y que los hagan sostenibles en el tiempo.

La estructura, utiliza diversos mecanismos, como generar estándares, establecer procedimientos y diseñar mecanismos de incentivos y correctivos a fin de que la conducta de los individuos sea la requerida por el sistema.

En el caso de los sistemas públicos existen estructuras de mantención, no obstante es relevante que las directrices o insumos que rigen a estas estructuras provienen de “afuera”, esto porque existe algo así como un macro-sistema público comúnmente denominado como Estado, el cual, como un todo posee su propia estructura de mantención, la cual alimenta a las sub-estructuras de los sub-sistemas públicos, la cual, a su vez, se nutre de un marco normativo que regula el funcionamiento del estado y que opera como una institución⁵ que restringe la conducta de los actores públicos.

Finalmente, la estructura de mantención de cada sistema público opera bajo una dicotomía; por una parte, generar estabilidad y predictibilidad interna del sistema en función de las necesidades surgida desde sus propias particularidades y, por otra, “formalizar o institucionalizar todos los aspectos de la conducta organizacional” (Katz y Kahn, 1989: 101) en función de los lineamientos generales de la macro-estructura de mantención.

- c) Subsistemas limítrofes de abastecimiento y ventas:** Encargado del abastecimiento de materias primas para la producción del bien o servicio a entregar.

No obstante también tienen una segunda función, la cual es “apoyar en las estructuras de producción y se relacionan con los intercambios transaccionales hechos con el ambiente” (Katz y Kahn, 1989: 103), vale decir se encargan de influir sobre los compradores.

En el caso del sector público, la primera función de esta estructura se encuentra enmarcada en las áreas de adquisiciones y compras.

Respecto a la segunda función, si bien difícilmente se le puede asignar a los sistemas públicos, si es necesario tener una unidad de enlace entre la estructura de producción y el público objetivo, de esta forma, el sistema se encarga de proveer, o definir los mecanismos de provisión del producto al receptor final.

- d) Subsistema de Adaptación:** En oposición a la estructura de mantención, ésta se encarga de resolver problemas de ajuste de la organización dada su necesidad de supervivencia en un entorno cambiante (Katz y Kahn, 1989: 103).

Para el caso de los sistemas públicos, el entorno cambiante, que determina la necesidad de una estructura de adaptación y por consiguiente, define su tamaño, alcance e importancia, está constituido por las demandas políticas y la construcción

⁵ Institución en el sentido institucionalista

o modificación de la agenda institucional sectorial en cuestión, dado que los efectos políticos de los productos de entregados⁶ no son satisfactorios para el policy maker, cosa que generalmente ocurre cuando la aprobación de dicho actor, por parte del su público objetivo, es baja. En este sentido, lo que hace la estructura de adaptación es insertar las demandas políticas de transformación de la agenda institucional en sistema público. Dicho de otra forma, esta estructura permite la intervención del sistema político⁷ en el sistema organizacional público.

Lo anterior, es determinante, dado que significa que las estructuras de adaptación de los sistemas públicos, al menos en parte, se encuentran fuera de este. Un factor definitivo para esto es, además de lo ya descrito, que la estructura de los organismos públicos (en este sentido el organigrama) se define por ley, por lo tanto los procesos de transformaciones estos se encuentran supeditados a las reglas del juego legislativo.

No obstante, también es posible encontrar una estructura de adaptación al interior de los sistemas y su tamaño e influencia dependerá, principalmente, del tamaño y rigidez de la estructura del mismo sistema y de la cultura organizacional imperante al interior de éste. Dicha estructura de adaptación interna, generalmente se encuentra contenida en la “alta gerencia” del órgano rector del sistema, la cual definirá la necesidad de adaptación organizacional en base a sus percepciones de eficiencia en la gestión y las posibilidades de concretar los ajustes.

- e) Subsistema de Gerencia:** Vale decir la alta gerencia del sistema organizacional. Es transversal a todas las demás estructuras y se encarga de la “organización y de sus partes, que controla o que toma las decisiones” (Katz y Kahn, 1989:107).

La estructura gerencial, si bien cumple una función organizacional, también es común que albergue funciones de tipo adaptativas (Katz y Kahn, 1989), característica que, en alguna medida, en el sector público chileno tiende a mantenerse.

Otra función de la gerencia es resolver o contener los conflictos internos pues, las demás estructuras generan dinámicas de funcionamiento. No obstante esta no es su única función resolutoria, también debe atender las presiones ambientales, vale decir, “coordinar los requerimientos venidos del exterior con los recursos y necesidades de la organización” (Katz y Kahn, 1989: 108).

En consecuencia, dado que el sistema gerencial se ve enfrentado a esta dualidad de funciones es que los autores plantea (tomando la teoría de Parsons) que la estructura gerencial puede subdividirse en:

- ✓ Subsistema Gerencial: Encargado de la gestión y distribución de recursos al interior del sistema organizacional.

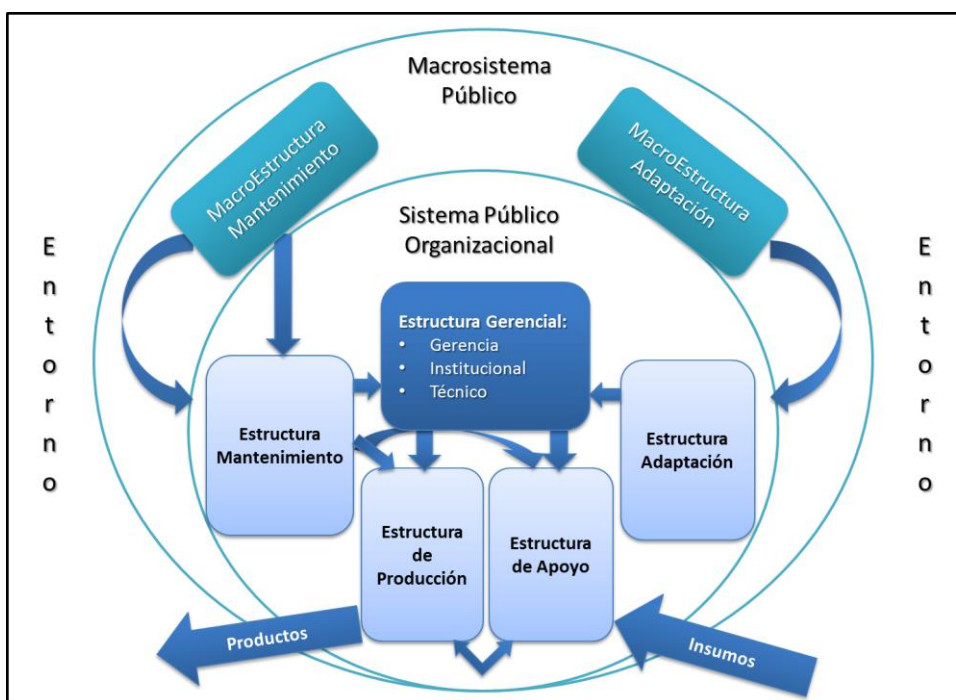
⁶ Que no son más que políticas públicas expresadas en bienes y servicios entregados a la comunidad o al “público objetivo”.

⁷ Vale decir el gobierno.

- ✓ Subsistema Institucional: Encargado de la toma de decisiones y resolver los problemas relacionados con las relaciones externas.
- ✓ Subsistema Técnico: Por último se plantea la existencia de este subsistema subyacente a los otros dos, dedicado a las decisiones técnicas pertenecientes a las otras estructuras.

A modo de conclusión, si bien se describen las funciones propias de cualquier organización como estructuras, la verdad es que no necesariamente estas se expresan como entes autónomos plenamente separados, en los distintos sistemas organizacionales. La verdad es que depende de las características del sistema cuales estructuras se expresan como unidades funcionales autónomas y cuales se agrupan en otras unidades, pues, tal como presentan los autores “en organizaciones pequeñas, donde no es grande la división de trabajo, el mismo conjunto de gerentes funcionarían en los niveles técnico, gerencial e institucional” (Katz y Kahn, 1989:111).

Ilustración 2: Sistema Katz-Kahn aplicado a sistemas públicos



Fuente: *Elaboración propia del modelo de sistemas de Katz y Kahn (1989)*

El que los distintos sistemas organizacionales del Estado posean estas estructuras no quiere decir que todos sean autónomos entre sí, de hecho “no hay que considerar el actuar de las instituciones del Estado como procesos aislados, sino como actores que se vinculan en pos de un objetivo; estas instituciones son partes interdependientes de un sistema mayor, que pueden recibir insumos como información, recursos financieros, normas, proyectos etc. (Pacheco, 2012).

Lo anterior se vuelve especialmente relevante si se considera que buena parte de las políticas públicas son multisectoriales o transversales en su implementación, pues distintos organismos del Estado son interdependientes, los cuales “intercambian

insumos como información, recursos financieros, normas, proyectos, etc. (...)los que transforman en resultados para el cumplimiento de objetivos” (François, 2014:14), lo que plantea un desafío mayor para el análisis de sistemas pues deja en evidencia la necesidad de coordinación de dichos organismos para la implementación de la política, lo que implica “un proceso de múltiples dimensiones (política y técnico, participativo y concentrado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances que involucra a diferentes actores y sectores...” (Licha y Molina, 2006:3). Este proceso de coordinación plantea un reto adicional, pues los distintos organismos que intervienen tendrán sus propias directrices, definidas por las prioridades y la forma de cada sistema, la cuales, a su vez, determinan la operativa del sistema y la forma de llevar a cabo la política.

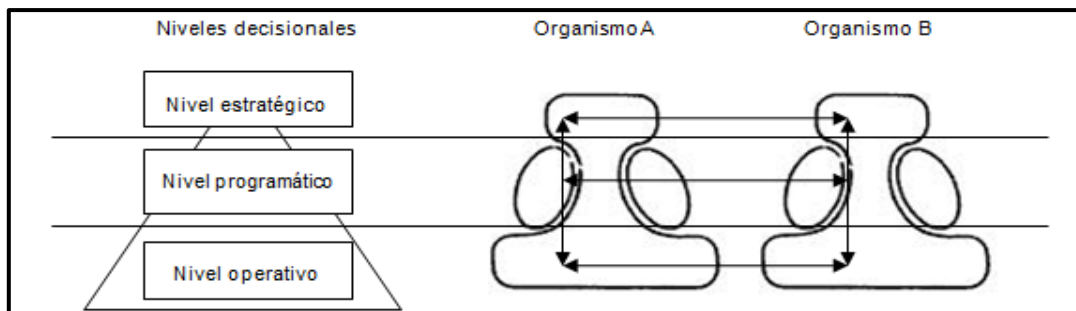
El grado de intervención que cada sistema tendrá en la definición de la política dependerá del grado en que esta se encuentre formalizada y el nivel de “verticalidad” existente en la coordinación entre el órgano rector y los demás sistemas participantes, encargados de implementar la política.

2.2.4. Dinámica interorganizacional

Dado que, como se dijo, los sistemas organizacionales que buscan el cumplimiento de políticas públicas son transversales y requieren de la articulación organizacional es necesario, entonces, tener en consideración su dinámica interorganizacional, la cual implica un proceso bastante complejo pues vincula estructura, ideologías y culturas distintas.

El proceso de coordinación interorganizacional debe darse entre los distintos niveles de la estructura organizacional, desde el ápice estratégico, hasta el núcleo de operaciones, lo que involucra una serie de aspectos, entre los que se cuentan los mecanismos de coordinación, la definición de roles y áreas de competencia de las organizaciones, entre otros. El que este proceso no se desarrolle adecuadamente, vale decir que no exista una adecuada coordinación, puede significar altos costos de transacción en la producción de los productos de la política, así como ineficiencias e ineficacias en la misma (Pacheco, 2012).

Ilustración 3: Vinculación inter-organizacional a niveles decisionales/estratégicos de organismos de un sistema



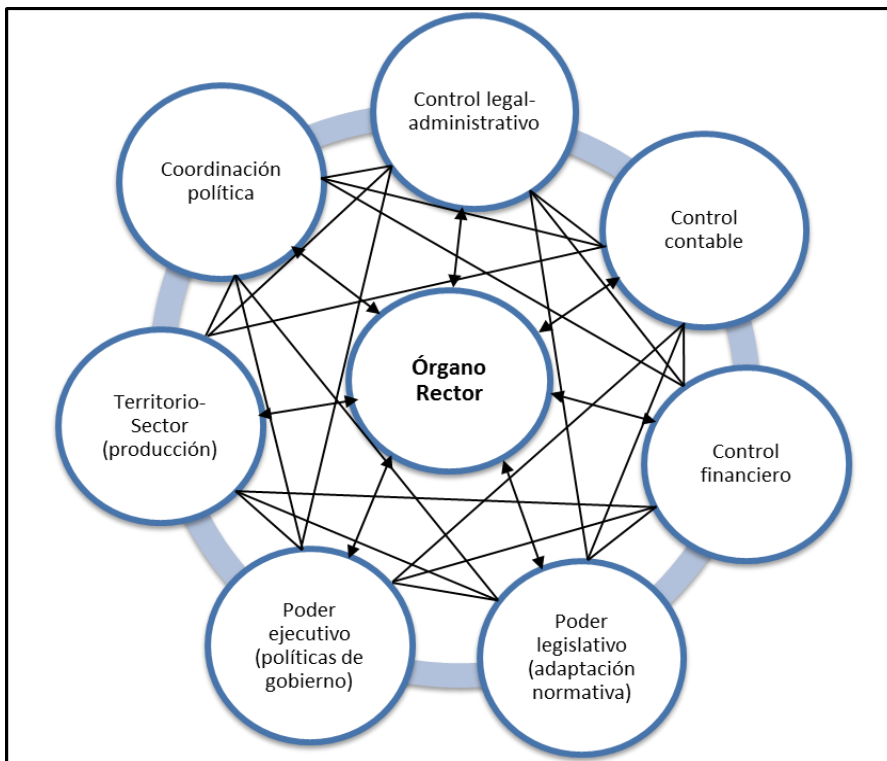
Fuente: Pacheco, J. F. (2012); François (2014)

Estos mecanismos de coordinación adecuados permiten mejorar la toma de decisiones por parte de las organizaciones involucradas que se nutren de la transferencia de insumos. Adicionalmente, este proceso mejorará aún más si los flujos de información

dentro de cada organización (y por tanto la coordinación intraorganizacional) es fluida, disminuyendo así las asimetrías de información. Existen distintos formatos de vinculación estructural organizacional, los que pueden clasificarse en sistémicos, territoriales y ciudadanos (Pacheco, 2012):

- a) **Vinculación sistémica:** La cual dice relación con el nexo horizontal entre organismos de un sistema específico, los cuales se articulan en torno a un órgano rector, el cual se alimenta de la labor de los organismos que apoyan, mantiene, adaptan y producen de acuerdo a sus funciones.

Ilustración 4: Vinculación sistémica



Fuente: Elaboración propia en base a modelo de Pacheco, J.F. (2012)

- b) **Vinculación territorial:** La cual dice relación con los vínculos establecidos entre dos instancias territoriales diferentes (central y local), la cual puede ser de dos naturalezas: vertical o diagonal. La primera se da cuando hay una relación de subordinación entre el organismo de nivel central (nacional) y el de nivel local (regional, comunal, etc.) y, por tanto, la estructura de coordinación de la relación no es solo operativa, sino también política (Pacheco, 2012).

Por su parte, la segunda se da en la situación opuesta, existe sin una condición de subordinación y jerarquía entre el nivel local y el central, por lo que la relación es de co-desarrollo de funciones, dejando espacios decisionales a la implementación local. En este aspecto es fundamental la existencia de mecanismos de enlace efectivos para los flujos de información, que permitan la adaptación mutua (Pacheco, 2012).

c) Vinculación ciudadana: Finalmente, ésta tiene relación con la forma en que los organismos se relacionan con la ciudadanía, la que finalmente puede (o no) jugar un rol activo en el desarrollo y evaluación de la política pública y, por tanto, de los productos procesados por los sistemas organizacionales. Entre los elementos que juegan a favor de dicha coordinación es posible mencionar: la capacidad de movilización de la sociedad civil, su organización y, principalmente, la información con la que cuentan. No obstante, por si solos, dichos elementos son insuficientes, pues es necesario que además éstos confluyan con los factores de construcción de la agenda (Pacheco, 2012).

2.3. La cooperación internacional.

El objeto de estudio de la presente investigación es el Sistema de Cooperación Internacional, el que, como tal se encuentra enmarcado en un escenario específico, en un campo con sus propias particularidades, el cual, en este caso, el campo internacional. Por lo tanto, antes de analizar los efectos del campo internacional sobre la política de cooperación, es importante explicar en qué consiste esta última.

2.3.1. Cooperación Internacional y Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Internacional puede ser entendida, como la define el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD:

“la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (RACI, 2012).

En dicho sentido, la Cooperación Internacional se desarrolla mediante una serie de herramientas que han ido evolucionando con el trascurso del tiempo, así, en sus inicios, en 1945 con la creación de la ONU, la Cooperación “se constituyó como un instrumento de ayuda para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los estados” (RACI, 2012), partiendo por generar planes de ayuda a los países involucrados y damnificados por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Fue en este contexto que se desarrolló su principal instrumento, la Ayuda Oficial al Desarrollo o AOD, la cual consistió (aún lo hace hoy en día) en transferencias de recursos desde un país desarrollado, comúnmente denominado como del “Norte” (por su posición geográfica), a uno subdesarrollado o en vías de desarrollo, actualmente denominados del “Sur” (por pertenecer a dicho hemisferio).

En contraposición a la mecánica vertical instaurada de la Cooperación Internacional, durante la década de los 60, en el contexto de la Guerra Fría surgió el Movimiento de los países No Alineados (llamados así por no declararse alineados con ninguna de las fuerzas hegemónicas de este periodo y que tuvieron su primer impulso con la Conferencia de Bandung en 1955) los cuales plantean el surgimiento de nuevas formas de cooperación política, las que relevaron la necesidad de incorporar la participación de los países receptores en la construcción de las políticas de cooperación, a raíz de lo cual se desarrolló la idea de “generar una dinámica de relaciones Sur-Sur(...) ligada a la posibilidad de reorientar y priorizar los vínculos, al reforzamiento de relaciones bilaterales ya existentes, a la gestación de nuevas relaciones para ampliar sus propias

perspectivas de desarrollo y formar un espacio que otorgase un mayor poder de negociación en los foros multilaterales” (Colacrai, et. al., 2009), es así que comienza a desarrollarse el concepto de Cooperación Sur-Sur que en resumen planteaba una serie de principios como la reciprocidad en la cooperación para el fortalecimiento de los países relegados en la escena internacional y para lograr la ruptura (o al menos la disminución) de la dependencia⁸.

Tabla 1: Principios orientadores de la Cooperación Sur-Sur

a. Horizontalidad, solidaridad, interés y beneficio mutuo
b. Prima intercambio conocimiento (AT, fortalecimiento capacidades...) sobre el financiero
c. Reciprocidad y respeto a la soberanía nacional
d. Procura la eficiencia en el uso de los recursos
e. Favorece/promueve relaciones, integración y alianzas entre países

Fuente: SEGIB (2013)

Con el transcurso del tiempo, en la década de los 70 se desarrolló un contexto de aceptación generalizada de la Cooperación Sur-Sur, es por esto que la Asamblea General de las Naciones Unidas comenzó a demandar actividades de ayuda mutua entre los mismos países en desarrollo para hacer frente a su condición económica y social. Es en este sentido, que a fines de esta década se desarrolló el denominado “Plan de Acción de Buenos Aires” (PNUD, 1978) en el que se definieron los compromisos de la CSS como una expresión de solidaridad (los que posteriormente fueron re-afirmados en Conferencia de Alto Nivel de las NN.UU. sobre CSS en Nairobi) y en el que se acuñó el término de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), el cual, según el PNUD, “se refiere a todo aquel “proceso” por el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y “Know How” tecnológico” (Cooperación Sur-Sur, 2011). La CTPD se convirtió, entonces, en la principal herramienta de la Cooperación Sur-Sur.

Posteriormente, durante las décadas de los 80 y 90, continuo el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, colocando el mismo objetivo por delante que en las décadas anteriores, “establecer, mediante la acción colectiva, un nuevo orden económico internacional más justo y favorable” (Colacrai, et. al., 2009). En consecuencia, la Cooperación Sur-Sur, y la CTPD se desarrollaron como instrumentos mediante los cuales, como planteo la experta nigeriana, U. Joy-Ogwo, “los países en vías de desarrollo levantan posiciones económicas y políticas de crucial importancia en la arena internacional; y el rol cada vez más importante del Sur es una tendencia irrevocable. Como el fin de fortalecer aún más sus posiciones en la política global y en la lucha económica, estos países necesitan desarrollar estrategias que les aseguren su

⁸ La noción de dependencia (de los países), alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político (global), mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo.(Cardoso y Faletto, 1977)

emancipación económica, política y cultural del Norte” (Joy-Ogwo, U. Citado en Colacrai, et. al., 2009:11).

Particularmente, desde fines de los ochenta y durante la década de los 90 (periodo marcado por el contexto post-guerra fría y el auge de la globalización), los procesos de integración económica se intensificaron y el espacio geopolítico nacional se vio superado para enfrentar los problemas generalizados del subdesarrollo, propiciando la desnacionalización de dichos problemas. Este proceso se dio acompañado con la denominada “fatiga o cansancio de la ayuda (Colacrai, et. al., 2009), que no es más que la instalación de la idea que los problemas más dramáticos del subdesarrollo no podrían ser superados mediante las transferencias de recursos que hasta ese momento los países desarrollados habían realizado, basados en la experiencia acumulada. Es por lo anterior, que en los 90 surgió la condicionalidad en la cooperación AOD, en el sentido que sea requisito el desarrollo de reformas político-institucionales para recibir transferencias. Fue en éste contexto de restricciones que se presentó un importante espacio para la cooperación Sur-Sur, no obstante, dicho espacio terminó por significar una oportunidad de complementariedad a la labor realizada por la cooperación Norte-Sur, tanto fue así que, si bien, la cooperación Sur-Sur y la CTPD representaron en su momento, a una respuesta a la estructura de las relaciones Norte-Sur, ambas terminaron siendo complementarias, al punto que la Asamblea General de Naciones Unidas relevó, en 1995, el rol de las primeras y asumió su importancia como “medio para articular la autosuficiencia por un lado y la integración económica mundial por el otro” (Colacrai, et. al., 2009:15), lo que significó un cambio importante en la conceptualización de las mismas.

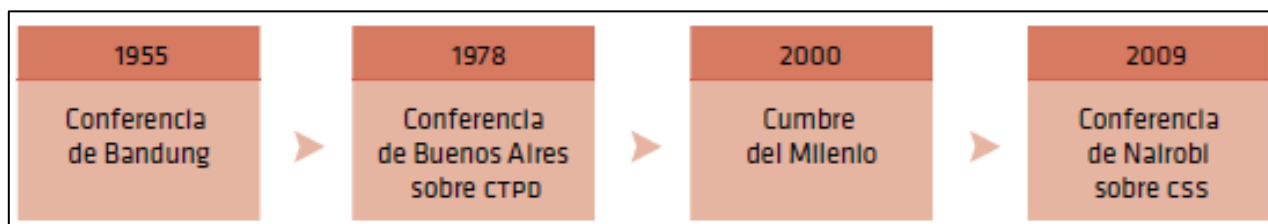
Todo lo anterior significó que la Asamblea aprobó, a mediados de los 90, la propuesta sobre nuevas orientaciones para la cooperación elaborado por el Comité de Alto Nivel para la CTPD, el cual proponía, entre otras cosas, efectuar una integración operacional entre la cooperación técnica y la económica, en pos de la eficiencia. La propuesta del Comité de Alto Nivel para la CTPD significó el primer lineamiento para lo que sería la Cooperación Triangular, instrumento utilizado hasta el día de hoy en la Cooperación Sur-Sur y que busca captar recursos de la AOD, por parte de un país pivote que proveerá CTPD a un tercer país del sur. (Colacrai, et. al., 2009).

Finalmente, el siglo XXI ha sido el periodo de institucionalización de la cooperación; los cambios ocurridos a fines del siglo anterior como el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, la instalación de los problemas críticos de la humanidad a nivel global, así como las crisis económicas del periodo que evidenciaron las debilidades del consenso de Washington, incentivaron a la comunidad internacional a realizar una serie de foros en los cuales se fijaron compromisos definiendo los lineamientos de la cooperación internacional. El primero de estos compromisos fue el de los “Objetivos del Milenio” fijados en la cumbre del mismo nombre en el 2000, en la cual se establecieron 8 objetivos que debiesen cumplirse para el 2015, los que se relacionaban con pobreza, educación, sanidad y servicios sanitarios, igualdad de género, medio ambiente y generar una alianza mundial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2015).

Posterior a la Cumbre del Milenio, otro encuentro destacable es la Conferencia Internacional Desarrollo de Monterrey en 2002, la que trató sobre la financiación para el desarrollo y la eficacia de la cooperación y que logró fijar la importancia de aumentar los

flujos de AOD, modificar algunos mecanismos a fin de disminuir costos de transacción y enfocar la ayuda a planes de desarrollo definidos por los propios países en desarrollo. Continuando con estos lineamientos se definió la Declaración de París en el Foro de Alto Nivel (FAN) de la Ayuda al Desarrollo en la misma ciudad, en 2005, la que estableció los principios para la cooperación (cuadro 3), los cuales pusieron el acento en la efectividad y armonización de oferta y demanda de cooperación y recalcó la importancia de los buenos gobiernos para el logro de resultados favorables, lo cual validó la selectividad en la cooperación (Colacrai, et. al., 2009).

Ilustración 5: Cronología de las principales etapas evolutivas de la CSS



Fuente: Elaborado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (Cooperación Sur-Sur, 2014)

La Declaración de París, fue el puntapié inicial para la seguidilla de Foros de Alto nivel⁹ donde se afinaron los principios guías o “reglas” de la cooperación, consensuándolos con el “sur”, pero además se discutieron asuntos que poco a poco se instalaron en la agenda institucional de la cooperación entre los cuales destacan la participación e importancia de los países de renta media, el rol de las asociaciones público-privadas en la cooperación internacional, la validez e importancia de la cooperación descentralizada, el desarrollo de los sistemas de finanzas públicas y la previsibilidad en la cooperación.

Tabla 2: Principios de la Cooperación Internacional

<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfoque basado en resultados 2. Apropiación y asociación inclusiva 3. Responsabilidad mutua entre donante y receptor 4. Alineación de los programas con los lineamientos de desarrollo de los receptores 5. Armonización entre las acciones de los distintos donantes.

Fuente: Elaboración propia en base a los principios definidos en la Declaración de París (OCDE, 2005) y el foro de Alto Nivel de Busan.

El panorama internacional actual, dibuja una nueva arquitectura para la CSS. Por una parte, los problemas globales siguen siendo un desafío y si bien, al 2010 se logró reducir la pobreza a la mitad a nivel global, éste desafío aún está pendiente en el África Subsahariana (Olinto et. al. 2013, citado en Domínguez y Olivie, 2014), junto con otros objetivos del milenio que incluso a nivel global son un tema irresuelto, como la

⁹ El último fue en Busan, celebrado el 2011

enseñanza primaria universal, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

Por otra parte, la aparición de la “paradoja de la pobreza”, que dice relación con que la mayor parte de la población pobre a nivel mundial no se encuentra en los países más pobres, sino en los de Renta Media¹⁰ (70% de la población mundial que vive en situación de pobreza), a pesar de ser los que poseen las tasas más elevadas en materia de crecimiento económico. (Domínguez y Olivie, 2014; RACI, 2015; Sumner, 2010), ha desdibujado la lógica de la cooperación, pues si la mayoría de los pobres globales no se encuentran en los de países de renta baja, entonces es necesaria una renovación de argumentos de la cooperación en congruencia la nueva agenda post-2015. Adicionalmente, muchos de estos Países de Renta Media, que se proyectan para ser los que “que conduzcan el crecimiento” para el 2025 (Banco Mundial, 2011: 39)¹¹, son activos proveedores de CSS (Brasil y México son importantes actores en este escenario) que han roto el oligopolio de la ayuda del CAD, dando heterogeneidad al panorama de “proveedores” de cooperación (Domínguez y Olivie, 2014).

Finalmente, en lo que respecta a la provisión de CSS, esta se encuentra “fragmentada” en (a lo menos) 3 grupos: En primer lugar, se encuentran los BRICS que buscan generar un espacio para su cooperación para el posicionamiento de una identidad común relacionada con el desarrollismo y la oposición de una hegemonía dominante con el fomento del multilateralismo (Mielniczuk, 2014; Domínguez y Olivie, 2014). En segundo lugar, se encuentran países como Indonesia, Turquía, México, Colombia, Perú y Chile (estos últimos 4 integran la Alianza del Pacífico), que parecieran estar más dispuestos a seguir las reglas y disciplina estadística y programática del CAD. Finalmente, se encuentran países como Venezuela y Cuba, cuyo enfoque más ideologizado, buscan un posicionamiento regional y contra-hegemónico (Domínguez y Olivie, 2014).

¹⁰ Son los países que se encuentran con un nivel de ingreso per cápita de nivel medio (entre-medio bajo y medio-alto) según el Banco Mundial. Los Países de Renta Media (PRM), no son considerados como receptores prioritarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues parecen encontrarse a mitad de camino en el túnel del desarrollo (RACI, 2015).

¹¹ La OCDE (2010), proyecta que para el 2030, el 57% del PIB mundial será contribuido por los países no OCDE, a diferencia del 42% que aportaban el 2000 dando distinto peso relativo a cada uno.

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.

En cualquier análisis de sistema organizacional público es necesario incorporar, como variable fundamental la política pública que lo circunscribe, por cuanto ésta explica su naturaleza y le da sentido y dirección a su accionar, lo cual permite explicar su estructura y gestión desde una perspectiva estratégica.

En concordancia con lo anterior, para realizar el análisis de la política de cooperación, lo más apropiado es incorporar en el enfoque ciertos elementos de análisis que permitan tener una visión integral de la misma y permite observar sus particulares complejidades, en este sentido es necesario considerar el espacio en el que se circunscribe la política analizada y los elementos que la afectan.

3.1. Agenda de Cooperación: Relación entre Política de Cooperación y Política Exterior

Dado que la política de cooperación internacional de un determinado país se circunscribe a un “campo” de política, que posee reglas o incluso instituciones más o menos definidas (como se ha descrito) que generan incentivos y un marco normativo para su desarrollo, que no le es exclusivo, sino que es compartido con la política exterior del mismo país; entonces, si bien la cooperación internacional obedece a un interés generalizado de apoyar el desarrollo de países menos aventajados, la verdad es que, necesariamente, no se encuentra ajena al contexto político internacional ni menos a los lineamientos políticos de los países involucrados, por lo que cada país desarrolla sus propias políticas de cooperación internacional, acorde a sus interpretaciones o lecturas del contexto global y regional.

En consecuencia a lo anterior, las instituciones del campo internacional poseen “fuerza” variable, vale decir que su capacidad de determinar la forma e incluso la función de las políticas de cooperación de los países no es estática, pudiendo abrir espacios de interferencia, también variada, a la política exterior de cada país, por lo que, si bien, la política de cooperación internacional posee directrices propias que la determinan en el sentido ya descrito, ésta interactúa con la política exterior estableciendo un vínculo entre las dos que, de alguna forma, termina por ser, en alguna medida, co-determinante. Para aclarar, la política exterior puede ser entendida como el conjunto de criterios que determinan como los países se relacionan y se encuentra determinada por la interacción entre dos espacios institucionales: 1) el internacional, definido por los organismos internacionales o multilaterales y 2) el interno de cada país, pues como política pública, expresa los intereses nacionales y por tanto, se encuentra sujeta al escrutinio y la influencia de la sociedad (Leal, 2013). El resultado de la interacción de los espacios institucionales es la política exterior de un país, la cual es, finalmente, “una política pública del Estado y el gobierno en acción que se proyecta al ámbito externo” (Leal, 2013. Citado en Malacalza, 2014), lo que dicho de otra manera significa que la política exterior es, en términos muy generales, el conjunto de directrices mediante el cual los países y los organismos internacionales o multilaterales se relacionan entre sí, determinado por los intereses nacionales para las señales externas, retroalimentadas, a su vez, por las instituciones internacionales.

Ahora bien, el vínculo entre la política exterior de un país y su política de cooperación, particularmente en lo que se refiere a la construcción de la agenda de cooperación internacional, puede ser entendido desde diferentes perspectivas, dando a cada una, características y efectos específicos para cada nexo:

- a. Una primera perspectiva de dicha relación puede ser el sometimiento, así para algunos autores la política de cooperación no es más que un instrumento de la política exterior, entendiendo que “una política de ayuda externa no es diferente a la política diplomática, militar o a la propaganda. Todas son armas en el arsenal político de la nación” (Morgenthau, 1962. Citado en Malacalza, 2014). En este sentido, la cooperación internacional es el “soft power” de las relaciones internacionales, tal como lo define Joseph Nye (2004: X) “is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payment”, distinguiéndola del “hard power” y el poder económico, y continua al mencionar que “the real key is not how many enemies you kill. The real key is how many allies do i grow”, siendo, en este caso, la cooperación internacional, el instrumento mediante el cual un país logra “hacer aliados” y de obtener lo que se desea (al menos en parte).
- b. Una segunda perspectiva de la relación entre ambas políticas es la denominada “interaccionista” (Malacalza, 2014) la cual propone que los problemas globales como la hambruna, la pobreza, etc. solo pueden resolverse mediante la interacción de distintos países y organismos internacionales, sin embargo, dado que en el sistema internacional no es posible la armonía automática de intereses contrapuestos, la cooperación internacional aparece como resultado de la interdependencia de los estados, a fin de tomar decisiones conjuntas estructuradas para intentar dar solución a los problema descritos.

Esto significa que la política de cooperación posee sub-espacios “autónomos”, sobre los que la política exterior no es capaz actuar. En consecuencia, la cooperación internacional es un mecanismo de coordinación entre estados cuando sus políticas sobre temas comunes no son armoniosas, al proveer marcos normativos de principios y procedimentales para la interacción, además de permitir la reducción de costos de transacción e incertidumbre en el proceso de coordinación global, ya sea para dar mejor solución a problemas mediante estrategias de acción globales. (Malacalza, 2014; Keohane, 1998).

Un claro ejemplo de la cooperación desde esta perspectiva analítica pueden ser los mismos Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales conforman un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial que busca enfrentar problemas globales que “abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015” (Naciones Unidas, 2015).

- c. Una tercera perspectiva de análisis denominada “narrativa” (Malacalza, 2014), bajo la cual Wendt (1992. Citado en Malacalza, 2014) propone que “los intereses y las identidades de los estados son producto de procesos históricos y de las percepciones que respectivos hombres de estado tienen respecto al contexto internacional”. En dicho sentido, la cooperación es una construcción derivada de la

narración que la elite ha desarrollado, en la que ésta se caracteriza como una obligación moral de retribución desde los países más aventajados a los que tienen menos; la cooperación internacional es entonces, por lo tanto, el instrumento para la restitución frente a la pobreza y a la brecha de recursos (Prado Lallende, 2009. Citado en Malacalza, 2014).

Bajo esta última perspectiva, entonces, el “discurso” es el determinante en el escenario internacional, el cual da origen a una política de cooperación (y a su agenda), otorgándole relativa autonomía respecto a la política exterior e incluso, bajo determinadas circunstancias, la permea.

- d. Por última, existe una perspectiva “pluralista” (Malacalza, 2014) que se centra en los procesos decisionales.

Esta perspectiva considera el análisis de la cooperación internacional desde un enfoque sistémico en el que se analizan los inputs y los outputs de la misma y “las decisiones o acciones gubernamentales a partir de los jugadores y los juegos que se dan dentro de cada organización en cada área temática” (Allison, 1988. Citado en Malacalza, 2014: 168).

El enfoque pluralista devuelve el acento a lo estatal-organizacional-institucional a través de sus agencias, subunidades estatales y redes de actores, colocando así la idea que tanto la política exterior como la de cooperación no difieren de cualquier otra política pública y que por tanto enfrentan las mismas dificultades operativas y que, por tanto, la oferta de cooperación es “más” producto de la maquina burocrática (en todo nivel) que de “lo política” o de definiciones políticas externas. Evidentemente, este enfoque no le quita peso a la política exterior, sino que, más bien, lo que hace es proponer que dicho peso es variable y depende de que tan vinculado este el sistema organizacional de asuntos exteriores en el sistema organizacional de cooperación.

Tabla 3: Vínculos entre la política exterior y la política de cooperación

	Tipo de Interacción			
	Instrumental	Interaccionista	Narrativa	Pluralismo
Principal característica de la relación	Cooperación Internacional como instrumento de la Política Exterior.	La Cooperación Internacional aporta y da soluciones a la política exterior ante la incertidumbre y problemas de coordinación.	La Cooperación Internacional posee un rol autónomo surgido desde el discurso del campo internacional determina principios en la política exterior.	La relación entre la política de cooperación y la política exterior va a estar determinada por la relación (dependencia y/o simultaneidad) de los factores claves decisivos.

Factor Clave	La superposición de los intereses nacionales generan una relación jerárquica entre la Política Exterior y la Política de Cooperación	La interdependencia entre estados y la emergencia de objetivos globales, por una parte, y por otra, el surgimiento de objetivos comunes y liderazgos emergentes en el caso de la CSS, da un espacio especial a la cooperación internacional con objetivos específicos.	El discurso de las elites globales y la capacidad de los países de interferir en la agenda internacional y en los espacios abiertos que la diplomacia no ha llenado aún, dan sentido a la cooperación internacional.	El proceso decisional es lo clave, por lo tanto importan las redes, las instituciones y las estructuras organizacionales. Analíticamente no difiere de cualquier otra política pública.
---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: *Elaboración propia en base al análisis presentado por Malacalza, B. (2014)*

Estas perspectivas no son necesariamente restrictivas entre sí, de hecho pueden considerarse analíticamente complementarias, entendiendo que distintas iniciativas de cooperación, enmarcadas en una política específica, pueden obedecer a distintos intereses.

4. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Sistema de Cooperación Internacional, es el conjunto articulado de organismos y de instituciones que, coordinados por un órgano rector, directa e indirectamente, se encarga de desarrollar e implementar la Política de Cooperación.

4.1. Sistema de Cooperación

4.1.1. Estructura

Al igual que cualquier otro sistema organizacional, el sistema de cooperación tiene una estructura determinada, la que puede ser descompuesta en el órgano rector de la cooperación, usualmente alojado en un ministerio mandatado para desarrollar la política pública en la que se debe enmarcar la política de cooperación. En este sentido, si la política de cooperación del país en cuestión, incorpora el ejercicio de otorgar cooperación internacional como una actividad importante, entonces su órgano de cooperación se alojará en, generalmente, en el Ministerio de Relaciones o Asuntos Exteriores de dicho país, tal como se ejemplifica más abajo (Tabla 5). A fin de hacer el símil con el modelo de Katz y Kahn (1989), tanto el Ministerio en cuestión (a través de una unidad especializada) como el órgano rector conforman la estructura gerencial del sistema.

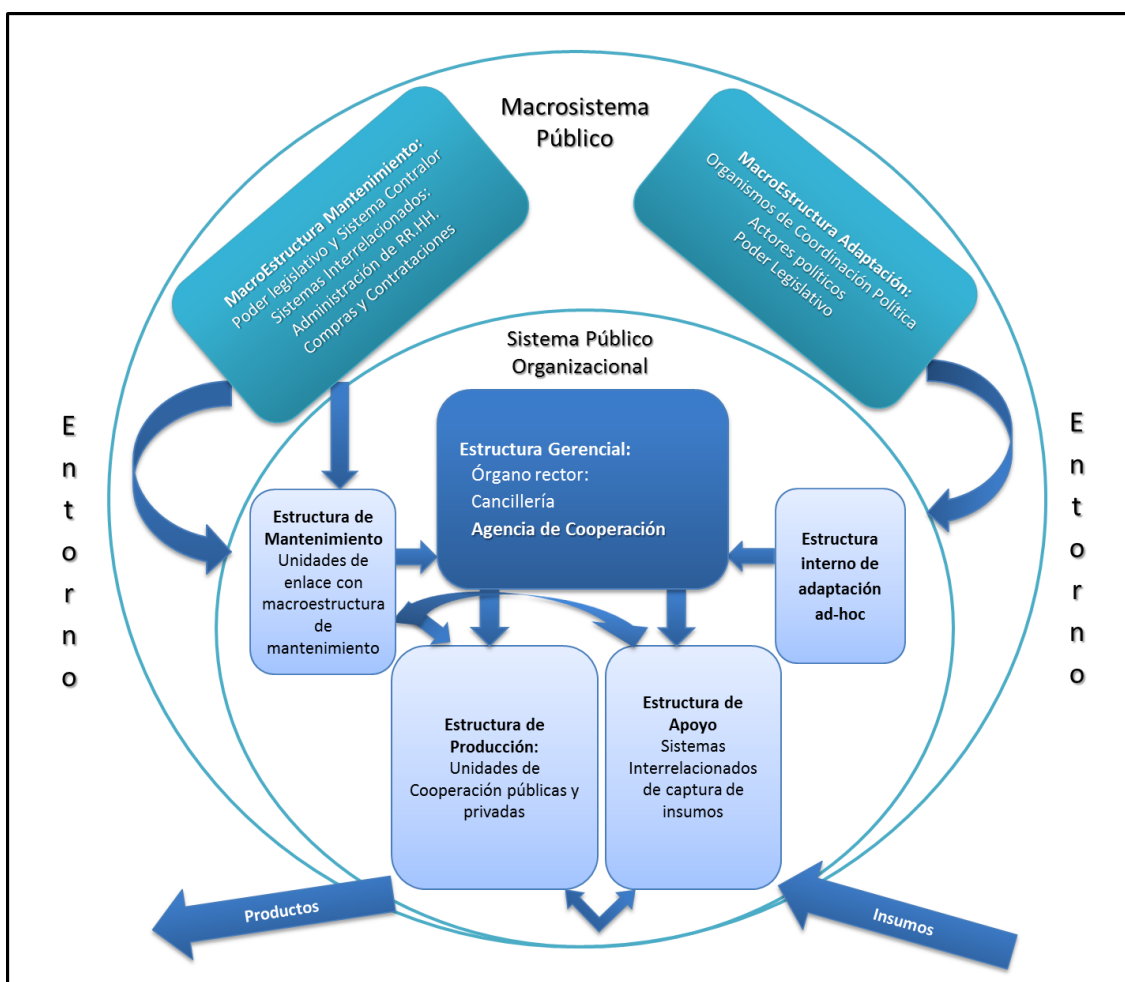
Por otra parte, en lo relativo al resto de las estructuras del sistema, es posible encontrar, primero, una macro-estructura de mantención, encargada de la sistematización y estandarización de procesos, la cual se encuentra alojada en las instituciones que dan sentido lógico y estándar a los procesos del aparato público, vale decir las que generan los marcos normativos y se encargan de asegurar su cumplimiento, o sea, el poder legislativo (generalmente, a través de unidades especializadas en materia de RR.HH.), contraloría y cualquier otro organismo sectorial encargado de resguardar procesos normados (contratación de personal, compras públicas, administración financiera, etc.). Estas macro estructuras casi siempre se encuentran enlazadas, a través de mandatos especiales, a unidades internas de cada organismo público que pueden ser entendidas como células de la estructura de mantención del sistema, las que por lo general son unidades autónomas o forman parte del staff de apoyo de la organización (y por lo tanto cumplen un doble rol).

En segundo lugar, se encuentra la macro-estructura de adaptación, la cual es mucho menos “estructurada” y mucha más “orgánica”, en el sentido que no se conforma en una unidad especializada, sino que se encuentra distribuido el macro sistema público. Dicha macro estructura está conformada por el sistema político el cual se encarga de definir las adaptaciones que debe sufrir el sistema público (generalmente con apoyo e insumos técnicos) y se incorpora en el sistema organizacional “infiltrando” mayoritariamente, aunque no exclusivamente, la cumbre estratégica y la línea de los organismos que componen el sistema.

Finalmente, se encuentran las estructuras de Apoyo y Producción, ambas alojadas en unidades “producción”, desarrollo y coordinación de cooperación (unidades de línea de los servicios de cooperación internacional) del sistema organizacional, pues se encargan tanto de ser nexos con los receptores de cooperación (y otros socios

oferentes en el caso de la cooperación triangular) y de desarrollar los programas y proyectos de cooperación. Ahora bien, respecto al orden estructural¹² depende de cada servicio en particular si estas unidades se encuentran unificadas o si se encuentran segmentadas, en el sentido de dividirse por clasificación geográfica (unidades por zona geográfica), temáticamente (unidades encargadas de formulación y desarrollo de proyectos, encargadas de ser nexo con sus contrapartes internacionales, etc.) o incluso si están separadas territorialmente (unidades técnicas en el extranjero).

Ilustración 6: Esquema según la teoría general de sistema en organizaciones de cooperación



Fuente: *Elaboración propia en base del modelo de sistemas de Katz y Kahn aplicado al sistema de cooperación internacional*

4.1.2. Ámbitos de acción

Los productos del sistema, que dan cuenta de la gestión sobre las áreas de acción descritas, tanto a nivel de cooperación bilateral (vale decir entre otorgante y receptor directamente), de cooperación triangular (o sea, entre dos o más socios otorgantes y un receptor), o de cooperación regional (entendido como un programa enfocado a apoyar a una región en su conjunto y no solo a un país) son:

¹² En el sentido de la estructura organizacional.

- a) **Cooperación Financiera:** Se expresa a través de aportaciones entregadas a organismos internacionales o condonación de deuda, donaciones y préstamos a terceros países como proyectos de inversión para el aumento de capital físico de los beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos.
- b) **Cooperación Técnica:** Incluye cualquier modalidad de asistencia (proyectos de formación, asesoramiento técnico y capacitación) y sus objetivos son la transferencia de conocimiento y/o formación de capacidades técnicas en el capital humano del país receptor, en cualquier ámbito. Funciona, básicamente mediante cursos de refuerzo de formación y capacitación en todos los sectores y niveles; para el logro del primer objetivo, y de asistencias técnicas, con asistencia de expertos, agentes sociales, ONGs, que aportan estudios o transfieren tecnologías para la consecución del segundo.
- c) **Formación de Capital Humano:** Puede ser entendida como una modalidad especial dentro de la cooperación técnica, la cual busca la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades en el recurso humano del país receptor.

Este instrumento abarca desde programas de capacitación de corta duración, hasta programas de educación formal (pregrado y posgrado), pasando por pasantías e intercambios y, al igual que la cooperación técnica, puede atender a una simple oferta programática abierta, dependiendo de las capacidades institucionales, (sin mayores restricciones de programas, áreas temáticas u organizaciones) o a una lógica programática específica, en la que se definen áreas prioritarias a entregar; todo depende del enfoque que el país otorgante quiera darle, incluyendo si la oferta va a estar definida por las fortalezas y prioridades del oferente o por las necesidades del demandante (receptor), todo depende si el programa en su conjunto se encuentra sometido a los lineamientos de los programas de cooperación técnica o si operará como un programa autónomo.

- d) **Ayuda Humanitaria:** Consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. (BOE, 2015a)
- e) **Fondos Especiales:** Constituyen una “bolsa” de recursos financieros destinados a apoyar al cumplimiento de objetivos específicos. Existen de diversos tipos, los que se gestionan de manera diferencial dependiendo de la modalidad a la que respondan, entre los cuales es posible destacar:
- ✓ **Los Fondos Fiduciarios:** Son instrumentos establecidos por un organismo multilateral que actúa como único gestor, destinados al desarrollo de objetivos concretos (lucha contra el hambre, promoción de igualdad de género, etc.) que pueden o no estar enmarcados en un programa más amplio.

Estos fondos, por lo general, participan más de un donante (AECID, 2014:28).

- ✓ **Los Fondos Globales:** Son instrumentos enfocados, específicamente, a la preservación de Bienes Públicos Globales y Regionales.

Se conforman como alianzas inclusivas entre organismos multilaterales, donantes, sociedad civil y sector privado (de hecho buscan principalmente la asociación público-privada), logrando así respuestas cohesionadas, con la consiguiente movilización de recursos para ello (AECID, 2014:30).

- f) **Educación para el desarrollo y sensibilización social:** Es un “proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, en solucionar “los problemas fundamentales que condicionan la supervivencia y el bienestar de la humanidad —desigualdad, injusticia, relaciones internacionales basadas en el uso de la fuerza—” (Unesco, 1974:53, 153) y con la promoción del desarrollo humano y sostenible”. (Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española, 2007).

La Educación para el Desarrollo puede centrarse en varias líneas de acción, no obstante las principales son:

- ✓ Financiamiento a actores de cooperación de la sociedad civil
- ✓ Sensibilización, mediante la incorporación de temáticas sobre desigualdades y desafíos globales, así como aportes de la cooperación internacional, en agenda curricular de los centros educativos nacionales
- ✓ Generación de espacios de coordinación y complementariedad de los actores de la Cooperación Internacional pertenecientes a la Administración Pública.
- ✓ Fomentando la investigación sobre Educación para el Desarrollo y fortaleciendo la presencia en foros globales sobre la misma.

4.1.3. Modalidades

Adicionalmente a los instrumentos de la cooperación, existen modalidades o tipos de ayuda como las opciones generales de que dispone el donante para la canalización y entrega de los fondos de la ayuda y que pueden depender de diversos factores, de entre los que se destacan la cantidad de socios participantes, el grado de injerencia del órgano rector en la gestión de los proyectos de cooperación y la posición que juega el sistema a analizar.

- a) **Cooperación centralizada o descentralizada:** Dice relación con la posición que juega el órgano rector.

En la cooperación centralizada, dicho órgano es el ejecutante (aunque puede recibir asistencia de otros organismos).

En contraposición, la ayuda descentralizada tiene por principio la idea que “la cooperación para el desarrollo no es responsabilidad ni competencia única y

exclusivamente de los gobiernos centrales o instancias interestatales, sino que también la sociedad civil y las instituciones autonómicas y municipales pueden y deben ser agentes de solidaridad con el sur, desde su compromiso ciudadano y su libertad para definir sus propios criterios de trabajo” (PNUD, 2015). En este sentido, dicha cooperación es gestionada por otros organismos (principalmente organismos locales o autónomos) distintos a los mandatados para gestionar la cooperación internacional (agencias de cooperación), sin desmedro que puedan apoyarse, en determinados casos, en el órgano rector.

La gestión de esta modalidad de cooperación es particularmente compleja pues no obedece (exclusivamente) a los objetivos centrales de la cooperación internacional (política exterior, objetivos del sistema internacional de cooperación, etc.) sino que obedece a directrices de desarrollo local y/o sectorial, dependiendo del caso

- b) Cooperación bilateral o triangular:** Dice relación con la cantidad y naturaleza de los socios que participan en la gestión de los programas de la cooperación otorgada. En este sentido, la cooperación bilateral se da cuando las actividades de cooperación al desarrollo son realizadas por las exclusivamente por las administraciones públicas del país donante con el país receptor, bien a través de los gobiernos socios u otros actores públicos o privados locales, o bien a través de entidades del país donante. (AECID, 2014).

La cooperación triangular, funciona de forma similar a la bilateral, salvo la única diferencia que en esta última interviene uno o más socios donantes adicionales. En este caso, la carga presupuestaria y de trabajo del proyecto puede ser dividida o compartida entre los socios cooperantes.

- c) Cooperación transferida a organismos multilaterales:** Considera la transferencia de recursos para el apoyo de las labores de organismos multilaterales. Dichas contribuciones pueden ser contribuciones generales, voluntarias, contribuciones a fondos fiduciarios, a fondos globales o a programas y proyectos específicos (AECID, 214)

- d) Cooperación Delegada:** En la que una o varias agencias (donantes silenciosos) encomiendan a otra (donante líder) la realización de la totalidad o parte de las actividades que involucra la ayuda (diálogo y negociaciones con el gobierno, seguimiento del desempeño, gestión de los fondos, etc.) (AECID, 2014:17).

4.1.4. Instrumentos de la gestión del sistema de cooperación

El adecuado funcionamiento de cualquier sistema de cooperación requiere del desarrollo y aplicación de una serie de recursos a fin de otorgar mayor racionalidad al accionar de los órganos que lo componen.

En sintonía a dicho esfuerzo y de acuerdo a los antecedentes recabados de los sistemas analizados, se presentan a continuación una serie de instrumentos para los distintos niveles ya sea de planificación, programático/estratégico u operativo:

- a) A nivel de **planificación** encontramos herramientas como la política exterior del país, las definiciones estratégicas (o política) de la cooperación internacional y, evidentemente, el presupuesto o erario público que considera los recursos financieros nacionales necesarios para la gestión de las labores del Estado.
- b) A nivel **programático** se encuentra el desglose de los instrumentos del nivel de planificación para el desarrollo específico del sistema de cooperación, vale decir el presupuesto institucional, los planes de acción temporales (anuales, plurianuales) clasificados a nivel de materias específicas (planes por país o zonas geográficas, planes para la asociación con organismos multilaterales y planes de temáticas sectoriales específicas, como agua, pobreza, cambio climático, etc.).
- c) Finalmente a nivel **operativo** se encuentran los instrumentos necesarios para el desarrollo de los productos específicos, vale decir para la confección, monitoreo y evaluación de proyectos de cooperación internacional.

4.2. Órgano Rector

El órgano rector es la entidad central del sistema, es el encargado de dictar instrucciones y diseñar procesos y procedimientos para ser considerados en la toma de decisiones dentro del sistema, además de realizar funciones de asesoría y coordinación. Vale decir que tienen que ver con la dirección del proceso (Pacheco y Ortegón, 2004).

En cuanto a su localización, la tarea del órgano rector suele recaer en las Agencias o Secretarías Técnicas de Cooperación que, por su naturaleza (en los casos de países que presentan una oferta considerable de cooperación) y su función de representación internacional tienden a vincularse (o incluso depender) con el respectivo Ministerio o Secretaría Nacional de Relaciones Exteriores, como se ve en el cuadro a continuación:

Tabla 4: Agencias o Secretarías Técnicas de Cooperación vinculados a Secretarías Nacionales y Ministerios de Relaciones Exteriores de países integrantes de la SEGIB, con una oferta significativa de cooperación

País	Servicio	Relación con Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional	Dependiente del Secretario de Coordinación y Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)	Integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Subsecretaría General de Cooperación y Promoción Comercial
Colombia	La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Dirección de Cooperación Internacional	La segunda depende del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Cuba	Viceministerio para América Latina	Dependiente del Ministerio de Comercio

		Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) en el que se ubica el conjunto de la Cooperación Internacional.
España	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID)	Adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI).
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
Paraguay	Dirección de Cooperación Internacional	Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Portugal	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)	Encontrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores dentro de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Cooperación.
Venezuela	Dirección de Cooperación Internacional	Dependiente del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

Fuente: Elaboración propia en base de antecedentes recopilados en los sitios web de cada servicio y de SEGIB (2010)

4.2.1. Funciones

En términos generales, sus funciones son las de coordinar a las estructuras del sistema de cooperación, entendidas como gerencial, mantención, adaptación, apoyo y producción, sin desmedro de que alguna de estas se encuentre alojada al interior del mismo órgano rector, ya sea completa o parcialmente.

En consecuencia a lo anterior, el órgano rector desarrolla o utiliza los instrumentos descritos arriba (punto 4.1.3) para desarrollar las labores que le son encomendadas por ley y que dicen relación con la ejecución de actividades en el marco de los ámbitos de acción (punto 4.1.2), las que puede ejecutar directamente y/o a través de otros organismos de la administración pública, en este sentido, entonces, no es tan relevante analizar la estructura de producción del órgano rector (no es que sea irrelevante tampoco) como revisar las otras estructuras del mismo y entender cómo se coordinan con el resto del sistema.

Finalmente, es posible identificar a la cumbre estratégica y la línea media (dependiendo del tamaño de la organización) que debe hacer el nexo entre el sistema gerencial y la línea operativa; al staff de apoyo que incorpora directrices de la administración pública en la gestión de cooperación, a la técnicoestructura que coordina los aspectos técnicos/estratégicos de la gestión de cooperación, generando estándares de calidad y por lo tanto haciendo la traducción entre lo deseado a nivel de política y lo conseguido a nivel de producto, sin intervenir directamente en la producción; y, por última al núcleo de operaciones, que produce o coordina y verifica la producción.

4.2.2. Mecanismos de articulación del Órgano Rector con el sistema

Dado que la principal función del órgano rector es la coordinación del sistema organizacional, es fundamental describir la estructura de los vínculos entre éste y las

otras partes del sistema; dichos vínculos se denominarán ejes y pueden clasificarse en: eje coordinación política, eje territorial/sectorial, eje de apoyo técnico, eje vinculación (inter-institucional o externa). (Pacheco, 2012)

- a) **El eje coordinación política:** Se manifiesta a través de un órgano o sub-estructura encargada de coordinar los asuntos generales de Gobierno con la gestión de la cooperación, el cual define los aspectos de política pública que orientan al sistema en su conjunto. Se compone, generalmente, por el Presidente de la República y el o los Ministros de Estado del tema en cuestión, en calidad, tanto de miembros permanentes, como miembros no permanentes (comisiones especiales) dependiendo de la discusión y las temáticas a tratar.
- b) **El eje territorial/sectorial** se refiere a los entes encargados de la implementación a nivel territorial o a nivel sectorial, ya sea a través de unidades o departamentos de cooperación en los distintos organismos públicos que contribuyen al desarrollo del sector (sectorial), o bien mediante instituciones que se encuentran apoyan la ejecución de los planes y proyectos a nivel local (territorial o que simplemente apoyan dicha labor).

Las unidades encargadas de la coordinación sectorial, se encuentran en los Ministerios, en las instituciones descentralizadas y en las entidades públicas regionales y locales (Unidades y Departamentos de Cooperación Internacional).

Por otra parte, las instituciones que apoyan del desarrollo de proyectos a nivel local, pueden hacerlo porque están mandatadas para ello (como las sedes de agencias de cooperación en otros países) o bien porque de forma anexa a sus funciones apoyan en esta tarea (como las embajadas). No obstante, esta instancia se puede delegar a determinados agentes económicos y sociales a nivel territorial (como ONGs) los cuales tienen como función desarrollar proyectos en terreno y otorgar información relevante hacia el órgano rector.

- c) **Eje de apoyo técnico** se plasma a través de la vinculación de las funciones de cooperación con los organismos del sistema interrelacionados, como es el caso de los Sistemas de Presupuesto, de Contraloría y de Auditoría.
- d) **Eje vinculación (inter-institucional o externa).** Dice relación con la capacidad de específica del sistema de generar vínculos y formar alianzas interinstitucionales, público-privadas o de otra índole, de manera de mejorar la coordinación y asesoría en aspectos particulares.

5. ANALISIS Y EVALUACIÓN DEL MODELO NACIONAL DE COOPERACIÓN

La evaluación al Sistema de Cooperación Nacional, constitutiva del presente estudio, es necesaria la construcción, en primer lugar, de un “modelo de comparación” basado en la experiencia de 2 casos de sistemas de cooperación relativamente desarrollados o consolidados. Para estos efectos, se eligieron los de España y Portugal.

Ambos países fueron elegidos, principalmente por el nexo cultural que poseen con Sudamérica, tanto Portugal como España fueron colonizadores y por lo tanto hay

aspectos identitarios comunes entre estos y sus ex colonias. Adicionalmente, ambos países realizan un fuerte trabajo en la promoción y la sistematización de la Cooperación Técnica y CSS (sistema de cooperación imperante en Latino América), a través del apoyo y promoción a la SEGIB.

Por último, ambas naciones mantienen estrechos vínculos con países de esta región mediante acuerdos de cooperación tanto bilateral como triangular, cuyo sustento va más allá de los principios básicos de elegibilidad para otorgar ayuda, fundamentándose en la necesidad de dar sustentabilidad a sus relaciones con Iberoamérica.

Por otra parte, hay aspectos distintivos de cada país que los hacen elegibles para este estudio:

- ✓ España se eligió debido a su cercanía con el país, pues el sistema español, encabezado por AECID ha ayudado el desarrollo de AGCI desde los años 90, apoyando, a través de la cooperación tradicional o AOD, a definir metodologías de trabajo y apoyando en el desarrollo de capital humano. Por supuesto, todo esto además de ser un importante socio en el desarrollo de la cooperación triangular que nuestro país pivotea.
- ✓ Portugal, fue elegido debido a que, si bien se encuentra en la Unión Europea y por tanto ha sido permeado por metodologías del mismo órgano supranacional; se encuentra en condiciones de desarrollo similares a las de Chile y por tanto debiese enfrentar desafíos en materia de cooperación parecidos a los de nuestro país.

5.1. El Sistema de cooperación de Español

El sistema de cooperación español, tal como lo define el cuerpo normativo de esta materia (punto 5.2.2) se encuentra constituido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) que forma parte de la estructura gerencial del sistema y funciona como enlace vertical entre el sistema y el microsistema público (gobierno); la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) que opera como órgano rector del sistema en cuyo sentido forma parte de las distintas estructuras del sistema, incluyendo la gerencial y, finalmente, otros órganos consultivos que apoyan a las estructuras gerenciales y de adaptación, como:

- a) **Consejo de Cooperación al Desarrollo**, el cual es el órgano consultivo de la Administración General del Estado, encargado de Proponer el Plan Director y asesorar a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de Diputados en materia de legislación sobre cooperación.

En este Consejo participan agentes sociales, expertos, ONGs especializadas e instituciones privadas que participan de la ayuda al desarrollo. El Consejo se encuentra adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (BOE, 2015b).

- b) **Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo**, la cual es el órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo. Se encuentra adscrita funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y su principal función es promover la coherencia y complementariedad, la eficiencia

y eficacia de las actividades de cooperación realizadas, así como la participación de las administraciones públicas en la formación del Plan Director.

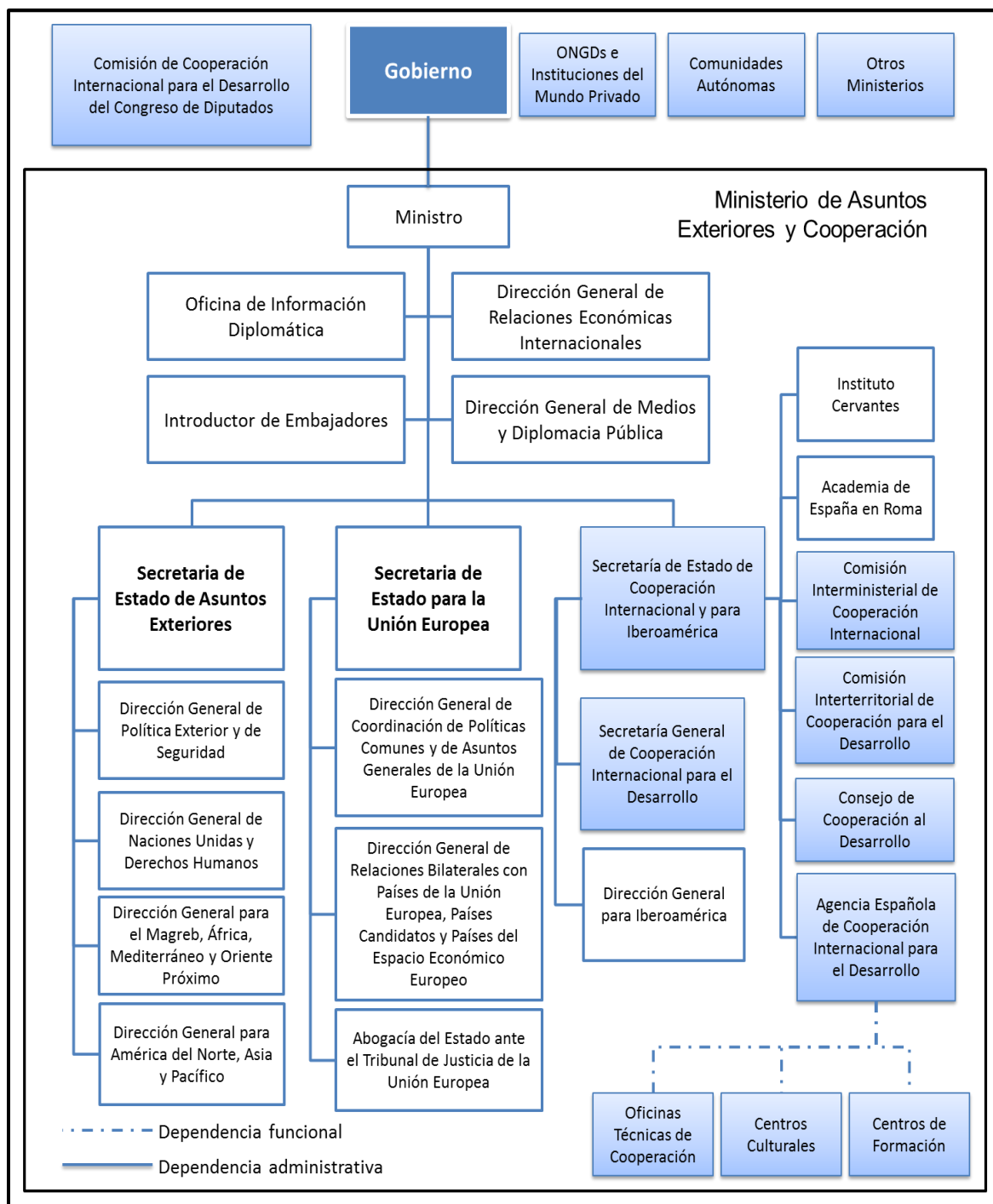
El Reglamento de esta Comisión garantiza la participación adicional de las Comunidades Autónomas y entidades locales. (BOE, 2015a; 2015c)

- c) Comisión Interministerial de Cooperación Internacional**, la cual es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado sobre cooperación para el desarrollo. Entre sus principales funciones se encuentra establecer directrices y fijar criterios que faciliten la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo; informar y someter a aprobación gobierno, a través del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, las propuestas de Plan Director; conocer los resultados de la evaluación de la cooperación internacional y cualquier otra que le encomiende el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Se compone de titulares de Direcciones del MAEC y de AECID, además de otros ministros y representantes designados de diversos ministerios y, finalmente, el titular de la Subdirección General de Políticas de Desarrollo de la SGCID. (BOE, 2015d)

Por último, se encuentran la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) que actúa como órgano rector, las Comunidades Autónomas, las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) y en general todas las demás instituciones que participen en programas y proyectos de cooperación internacional.

Ilustración 7: Estructura del Sistema de Cooperación de España



Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada de sitios web del MAEC (2015) y de AECID (2015b)

5.1.1. Marco Normativo del sistema de cooperación español

El marco normativo que regula al sistema de cooperación español es el que se describe a continuación:

Tabla 5: Marco Normativo AECID

Normas	Resumen
Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<p>Establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> La política española de cooperación para el desarrollo, consagrando el régimen jurídico y su ámbito de aplicación, y los principios, objetivos y prioridades de la misma. Los instrumentos y modalidades de la cooperación pública española, recogiendo entre aquéllos la cooperación técnica y la económico-financiera y distingue entre éstas la canalizada por vía bilateral o multilateral. La atribución de competencias de los órganos operativos en la definición, formulación y ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo, incluyendo los órganos rectores (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica), los órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación) y los órganos ejecutivos, como la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Oficinas Técnicas de Cooperación. Por una parte, los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre los canalizados multilateral y bilateralmente, estableciendo la posibilidad del establecimiento de programas presupuestarios plurianuales para los primeros casos. Por otra parte, al personal al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de la cooperación oficial para el desarrollo, distinguiéndose entre personal en territorio nacional y el destacado en el exterior. Finalmente, el contexto social de la cooperación, partiendo por la cooperación no gubernamental, incluyendo: Primerio, la formulación del principio de fomento estatal de dicha cooperación, segundo, la definición de las organizaciones privadas de cooperación para el desarrollo y su registro público, tercero, los sistemas de ayudas y subvenciones, reglamentados a través de su propia normativa específica, y, cuarto, el establecimiento de incentivos fiscales.
Normas respecto a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<p>Clasificados en:</p> <ol style="list-style-type: none"> El contrato de gestión de AECID, que define su misión visión, objetivos y planes estratégicos. El estatuto de AECID, que crea a la Agencia y define sus funciones y atribuciones. La Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que las crea y define su gestión.
Normativa que crea otros órganos de la cooperación	<p>Como:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica Consejo de Cooperación al Desarrollo Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
Normativa respecto a la	<p>Como:</p> <ol style="list-style-type: none"> El estatuto de Cooperantes, el cual recoge el marco normativo en el que

<p>Sociedad Civil y la Cooperación Internacional para el Desarrollo</p>	<p>deben contemplarse los aspectos esenciales de la labor de los cooperantes, principalmente en lo que respecta a sus derechos y obligaciones, principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La obligación de las entidades promotoras de cooperación de depositar en AECID copia del acuerdo complementario de destino y una copia simple del contrato de trabajo suscrito con el cooperante en el que figure el acuerdo complementario de destino. Se eximen de esto a las Comunidades Autónomas, con las que es posible suscribir los convenios de colaboración que resulten necesarios para la regulación del intercambio de información, y los cooperantes vinculados a la iglesia católica, los que se regirán por su normativa específica. ✓ La obligación del Registro de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (Registro de ONGD) adscrito a la AECID, de custodiar los documentos depositados. ✓ La obligación de AECID de certificar fehacientemente las labores realizadas por la entidad promotora con la copia del acuerdo complementario de destino. ✓ La constitución derechos y beneficios de los cooperantes. <p>b. El Reglamentos de Registro de ONG de Desarrollo u ONGD, entendidas como entidades de derecho privado, legalmente constituidas en España, sin fines de lucro, que gocen de plena capacidad jurídica y de obrar, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo y que dispongan de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>c. La Resolución que establece el procedimiento para la obtención, revisión y revocación de la calificación por las ONGD.</p>
<p>Normativa sobre Subvenciones y Ayudas</p>	<p>Que regula aspectos generales de las subvenciones, como:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La ley General de Subvenciones que regula toda disposición dineraria realizada por cualquier organismo público, a favor de personas públicas o privadas (subvenciones), directamente o a través de entidades colaboradoras. b. El Reglamento de la Ley General de Subvenciones, que establece los procedimientos. c. El Decreto Real que regula y establece normas específicas para las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. <p>Que regulan y establecen bases para tipos específicos de subvenciones, como becas y ayudas de formación, investigación, intercambio, promoción, y de viajes y estancia de la Agencia Española de Cooperación Internacional o para actividades de formación, investigación, promoción y/o cooperación cultural, científica o técnica, celebración de congresos, jornadas y seminarios, así como ayudas de intercambio con fines específicos.</p> <p>Que establecen aspectos específicos de las subvenciones, como la regulación a la ayuda a proyectos y convenios de cooperación con Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo</p> <p>Que establecen regulaciones al financiamiento de proyectos o actividades de iniciativa particular en materia de cooperación al desarrollo, como la promoción económica y social, cultural, técnica, científica, profesional, asistencial, de sensibilización y difusión de la cooperación internacional para el desarrollo que podrán realizarse tanto en España como en el extranjero.</p> <p>Otras normas como premios especiales, etc.</p>
<p>Normativa</p>	<p>Como:</p>

sobre Fondos gestionados por la AECID	<p>a. Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, que tiene como finalidad preferente la concesión de ayudas no reembolsables y, en su caso, préstamos no ligados, dirigidos a financiar proyectos en los ámbitos del agua y del saneamiento, bajo el régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales de los países de América Latina priorizados por la cooperación española.</p> <p>b. Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), dedicado exclusivamente a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos; a través de operaciones financieras de carácter no reembolsable y de carácter reembolsable.</p>
Otra normativa de interés para la AECID	Respecto a transparencia, rendición de cuentas y contabilización de costos.

Fuente: Elaboración propia en base a información de sitio web de AECID (2015c)

5.1.2. Instrumentos del Sistema de cooperación español

Entre los instrumentos que dan racionalidad al sistema de cooperación español y permiten su accionar ordenado y coherente se encuentran:

- a) Plan Director:** Es el instrumento plurianual (4 años) cuyo desarrollo es coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España través de la Secretaría General de Cooperación para el Desarrollo (SGCID); mediante el cual se planifica estratégicamente la Cooperación española. En él se establecen las bases, las directrices guías y cursos de acción (como pueden ser la gestión orientada a resultados en ámbitos de gobernanza, vulnerabilidad, crecimiento económico, fomento de la cohesión social, derechos de las mujeres e igualdad de género, bienes públicos globales, acción humanitaria y educación para el desarrollo, promoción de la transparencia, rendición de cuentas y cultura de la evaluación, etc.(SGCID, 2014a)), las estrategias de intervención y, a grosso modo, la concentración sectorial y geográfica de los programas de cooperación para el desarrollo y su consecuente sistema de seguimiento y marco de resultados esperados (MAEC, 2013).
- b) Plan de Evaluación:** Es el instrumento en el que se plasman los lineamientos generales del sub-sistema de evaluación inserto en el sistema de cooperación español. Su naturaleza obedece a la definición de modos de actuación más que a la planificación estratégica de la evaluación (la que se concentra en el Plan Bienal de evaluación), por lo tanto posee el carácter de permanente (no se somete a un horizonte de tiempo determinado como los otros instrumentos).

Sus objetivos son presentar mecanismos de coordinación en materia de evaluación de los diferentes actores del sistema de cooperación español, presentar principios generales, enfoques transversales y pautas de actuación que sirvan de orientación para el sistema de cooperación; presentar un procedimiento común y criterios generales para la planificación de las evaluaciones que faciliten una priorización

estratégica de las evaluaciones; implementar un sistema para el control de calidad y seguimiento de las evaluaciones y presentar mecanismos para la publicación, sistematización, centralización y difusión de los informes de evaluación y otros documentos (SGCID, 2013)

- e. **Presupuesto institucional:** Constituye el arca financiera que maneja cada organismo público. Para el caso de la cooperación internacional, puede ser entendido como los fondos del órgano rector sumados a los fondos específicos asignados a los demás servicios públicos para el desarrollo de actividades de cooperación para el desarrollo.

En el caso español, este presupuesto es registrado y monitoreado por el propio órgano rector.

- c) **Programación Operativa AECID:** Es la programación bianual de la Agencia, la cual presenta la orientación técnica y programática derivada del Plan Director, pero a nivel geográfico tomando en consideración, los Marcos de Asociación por País (MAP) vigentes.

Es, en este sentido, un esquema de objetivos y productos que se quieren lograr y de orientaciones técnicas acerca de modalidades e instrumentos (ámbitos de acción de la cooperación, punto 5.1.4) y líneas sectoriales (AECID, 2014).

- d) **Marco de Asociación por País (MAP):** Son acuerdos plurianuales, que contiene los lineamientos, tanto a nivel de pilares programáticos de cooperación, como a nivel presupuestario; ambos determinados por el sistema español en concordancia con las definiciones planteadas en el Plan Director y con el plan de desarrollo del país receptor.

Todo lo anterior, en resumidas cuentas, constituye un acuerdo bilateral plurianual de cooperación entre España y un país en vías de desarrollo que será receptor de la cooperación que servirá de guía para la posterior formulación de programas y proyectos, específicos.

- e) **Marco de Asociación Estratégica (MAE):** Es el equivalente de un MAP, pero, en lugar de constituir un acuerdo con un país, es un acuerdo con un organismo multilateral para apoyar el desarrollo de labores vinculadas a la cooperación para el desarrollo y que tengan relación con las directrices definidas en el Plan Director.

- f) **Planes Estratégicos Sectoriales:** Son el instrumento encargado de orientar la actuación de todos los actores de la cooperación española especialmente a la Administración Pública central y descentralizada, universidades, centros de investigación, organizaciones empresariales y sindicales y organismos de la sociedad civil y ONGD; a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos fijados sobre materias específicas, relativas a problemáticas globales, en los países socios de España. Estos planes se configuran como una profundización de las directrices estratégicas pre-definidas en los Planes Directores. (MAEC, 2014)

Para la construcción de los Planes Estratégicos Sectoriales se considera (además del Plan Director), el marco normativo nacional e internacional, prioritario y no vinculante y el marco institucional, tanto español como internacional, público y privado, que se encarga de aportar al desarrollo del sector.

Finalmente, el Plan Estratégico aporta un marco de principios y de objetivos prioritarios, los que son difundidos mediante procesos de sensibilización a todos los actores de la cooperación española, cuyas posteriores intervenciones serán monitoreadas y evaluados (en el caso financiadas por AECID).

Algunos de los Planes Estratégicos emitidos por AECID son de Salud, Pueblos Indígenas, Sostenibilidad Medioambiental, Lucha contra el Hambre, Infancia (del año 2014), etc.

- g) Comunicación Anual de Cooperación:** Es el instrumento mediante el cual se presenta información de las prioridades anuales de la cooperación en conjunto, incorporando información de AECID y otros actores de cooperación. Dichas prioridades van acompañadas del marco presupuestario anual, el cual incorpora toda la previsión de AOD (incluyendo la de Universidades y descentralizada) (SGCID, 2014a)

Este instrumento es coordinado por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del MAEC y es consecuencia coherente del Plan Director, por lo que, dicho de otra manera, es el informe anual de gestión de la cooperación en el marco de las directrices definidas por dicho Plan.

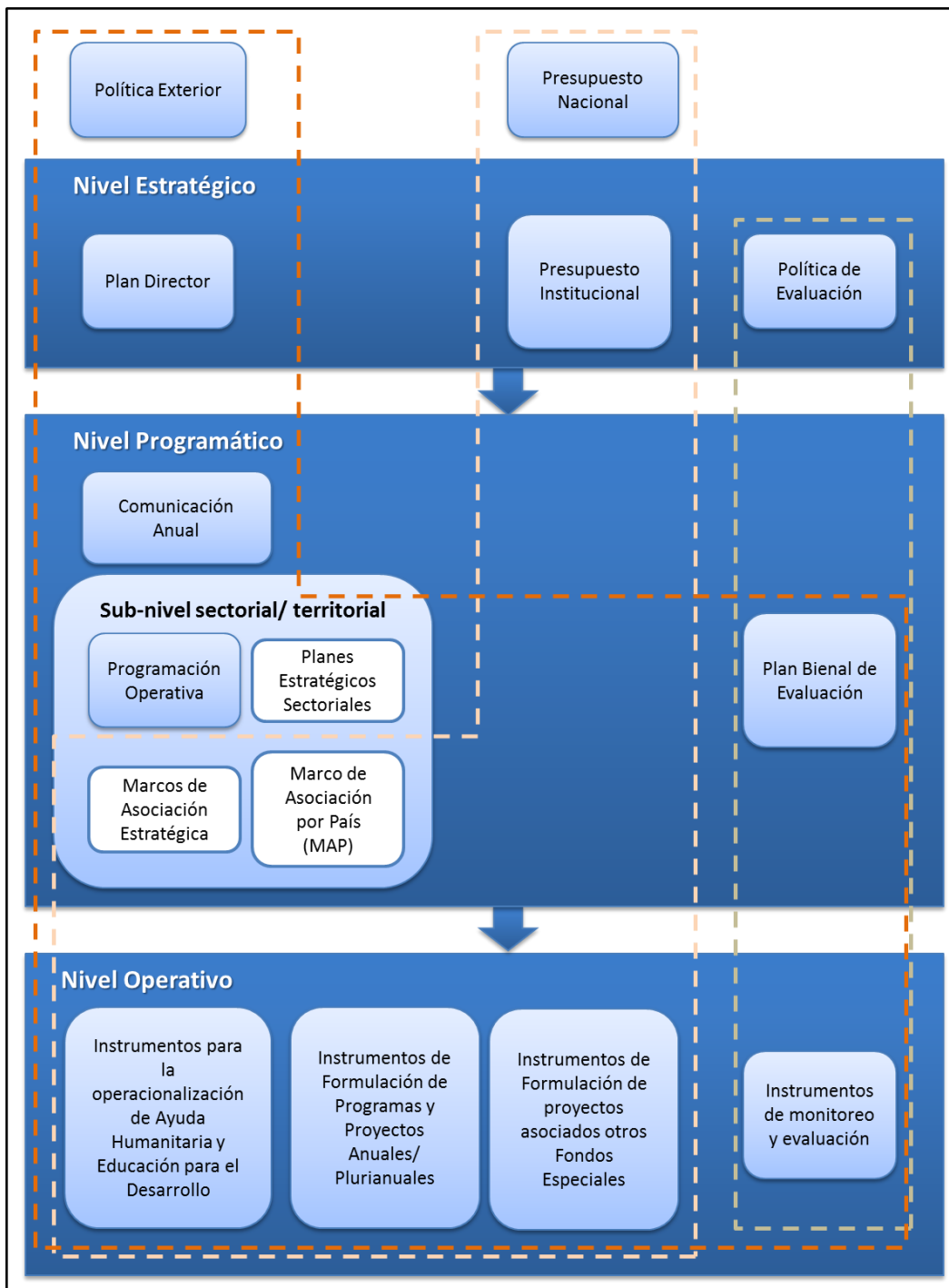
Cabe mencionar que las Comunicaciones Anuales reemplazan a los Planes Anuales de Cooperación (PACI) a contar del 2013 (con la emisión del 4to Plan Director), promoviendo un cambio de enfoque de la gestión de planificación de cooperación, en la que en años anteriores, se construía un Plan Director que entregaba lineamientos generales y las líneas de actuación de la cooperación española se definían en el PACI; en la actualidad la planificación de 4 años la entrega el Plan Director y la Comunicación simplemente entrega el informe de avances del mismo, además de comunicar sobre avances en materia de programación y ejecución como los MAP y la Ayuda Humanitaria; sobre la agenda internacional (considerando, actualmente, la Agenda post 2015, la Agenda de Desarrollo de la UE, etc.) y respecto a la gestión institucional (transparencia y rendición de cuentas). (SGCID, 2014a).

- h) Plan Bienal de Evaluaciones:** Es el instrumento, elaborado en función de las definiciones establecidas en el Plan Director y la Política de Evaluación, elaborado por la SGCID en coordinación con AECID y en consulta con los actores institucionales de la cooperación española. El cual recoge, tanto las evaluaciones ya iniciadas y que deben finalizar en el periodo fijado por el plan; como la previsión de las evaluaciones que deberían ponerse en marcha durante dicho lapso de tiempo. (SGCID, 2014b).

En resumen es una programación a dos años de las actividades de evaluación de los proyectos y programas que se encuentren en ejecución o ya hayan finalizados y

que estén enmarcados en la acción de la Secretaría de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), sea a través de la SGCID o AECID en conjunto con otros actores mediante fondos, acuerdos de asociación o subvenciones sea que estos (SGCID, 2013).

Ilustración 8: Instrumentos de la Cooperación Española



Fuente: *Elaboración propia en base a información recabada sobre los instrumentos de cooperación española (punto 5.1.2) y entrevistas.*

5.1.3. Ámbitos de Acción

Los ámbitos de acción o los programas de la cooperación española se pueden clasificar en:

- a) Ayuda Programática:** Consta de un plan o programa de cooperación en el que el país receptor ejerce el liderazgo, una línea presupuestaria única en la que el receptor recibe los fondos y el apoyo coordinado con otros actores donantes. La ayuda programática puede clasificarse en:
- ✓ Apoyo presupuestario: Que implica la transferencia de recursos financieros de España en forma de cooperación financiera. Cabe destacar que este puede ser general, cuando se apoya la Estrategia Nacional de Desarrollo del país, o sectorial, cuando se ayuda a una estrategia y/o plan sectorial concreto.
 - ✓ Fondos comunes: En este caso, España también ofrece recursos financieros, pero a través de una cuenta autónoma, separada del resto de recursos del país socio y que es gestionada conjuntamente con otros donantes. Estos instrumentos son similares a los programas y proyectos de cooperación financiera tradicional, salvo por la responsabilidad en el control de los fondos que se comparte con otros países donantes.
 - ✓ Fondos Mixtos de Cooperación: España opera en esta línea con algunos países que tienen recursos y capacidad institucional para administrar dichos fondos. La lógica es que ambas partes aportan un porcentaje del fondo total del fondo y se acuerda bilateralmente la manera de gastarlos. En algunos casos (México y algunos intentos con Chile) se ha destinado un porcentaje del fondo total para la ejecución de proyectos de cooperación triangular.
 - ✓ Programas y proyectos integrados: Finalmente, en este caso, la AECID apoya los programas y proyectos del país socio utilizando los sistemas nacionales de gestión del país y en un marco de coordinación con otros donantes, vale decir recibe un tratamiento muy similar al de la cooperación triangular, pero en este caso, la coordinación surge en torno a proyectos ya definidos.
- b) Cooperación Financiera Reembolsable:** En el caso de España, esta se ejecuta mediante préstamos y líneas de créditos operados a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) orientado al “estímulo del tejido productivo de los países socios, especialmente de sus micro, pequeñas y medianas empresas, generadoras de empleo y cohesión social” (AECID, 2015d), para la lucha contra la pobreza y las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades. El FONPRODE permite a AECID acceder, a su vez, a los fondos de donación de la Comisión Europea para proyectos financiados a través de operaciones de inversión de los Estados Miembros.
- c) Cooperación Técnica:** En este caso, entre las actuaciones más habituales de la cooperación técnica española se pueden destacar actividades de difusión, tales como congresos, seminarios o conferencias; becas y ayudas de investigación, etc.; actividades de formación y capacitación especializada (cursos, seminarios, jornadas, talleres, etc.); asesoramiento técnico y consultoría en diversas materias; pasantías, visitas de estudio e intercambios de expertos, investigadores, etc.;

acciones de investigación aplicada, demostración y desarrollo tecnológicos y actuaciones de intercambio de experiencias y buenas prácticas (AECID, 2014)

Adicionalmente, España ha ayudado, también, al desarrollo activo de la cooperación técnica, a través de la ayuda a socios del sistema iberoamericano, donde nace su apoyo a la CSS, esto mediante el fomento a su estandarización y normalización de la misma mediante la SEGIB, pero además a través “operaciones de cooperación triangular por medio de la cual, la Cooperación Española se ha asociado con un país del Sur –oferente de CSS- para contribuir a un objetivo de desarrollo en un tercer país. Sentido en el cual, hoy por hoy, España está considerado como uno de los “donantes tradicionales” líderes en la cooperación triangular en América Latina (MAEC, 2013).

a) Ayuda Humanitaria: Se encuentra a cargo de la Oficina de Acción Humanitaria, la cual debe velar por la adecuada gestión de los recursos destinados a esta vía de cooperación, resguardando que se cumplan las condiciones ya descritas respecto a la emergencia humanitaria (punto 4.1.2.d) y el procedimiento normado para la asignación de este tipo de subvenciones.

b) Otros Fondos Especiales: Los fondos especiales que maneja AECID a la fecha son:

- ✓ El FCAS o el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, es un fondo global financiado mediante presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y tiene como principal objetivo asegurar el acceso a agua potable y saneamiento a las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe. Funciona tanto a nivel bilateral (entre AECID y los países socios), como multilateral (con el apoyo del BID) (AECID, 2015e).
- ✓ Fondos Fiduciarios: AECID participa en algunos fondos de este tipo, junto con múltiples donantes, como el fondo de Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra las mujeres, administrada por UNIFEM, o el Fondo Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), administrada por el Banco Mundial.

Adicionalmente, AECID participa en fondos unidonante (solo España) como el Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos del Milenio, el Fondo España-PNUD Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe o el Fondo España-OEI (AECID, 2014:29).

c) Educación para el desarrollo y sensibilización social: La AECID, para llevar a cabo las actuaciones en educación para el desarrollo y sensibilización, trabaja, de forma conjunta con ONGDs, Universidades, sindicatos y otros agentes de cooperación mediante diversos instrumentos, como los convenios para ONGD calificadas, la convocatoria anual de proyectos ONGD y las Acciones de Cooperación. (AECID, 2015f)

La Agencia cuenta, además, con la colaboración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el desarrollo del programa “Docentes para el Desarrollo”, el que está dirigido especialmente al trabajo con docentes de centros educativos

sostenidos con fondos públicos españoles y les entrega herramientas e incentivos para estimular la formulación y ejecución de proyectos de educación para el desarrollo. (AECID, 2015f).

Finalmente, respecto a las modalidades de cooperación, en términos generales, el sistema español gestiona todas las modalidades, vale decir bilateral y triangular; de forma centralizada y descentralizada en todas sus categorías y, por último, con aportes a organismos multilaterales especialmente en el ámbito de la ayuda humanitario, pues esta modalidad “contribuye a mantener la neutralidad y la independencia en crisis complejas, así como a la eficacia y presencia que ciertas agencias multilaterales humanitarias pueden ofrecer en ciertos contextos” (AECID, 2014: 13).

Respecto a la modalidad de cooperación descentralizada, cabe destacar que tanto el MAEC, como la Agencia Española de Cooperación mantienen un control exhaustivo de esta, por lo que, en primer lugar, existen registros de la cooperación otorgada por ONGs que es llevado por AECID y el Ministerio, y en segundo lugar, el MAEC procura coordinar y registrar las acciones de cooperación que llevan a cabo otros organismos de la administración pública¹³; esto lo hace con el apoyo de las comisiones Interterritorial e Interministerial de Cooperación, por lo que gran parte de la ayuda otorgada por España se encuentra enmarcada dentro de las directrices y planes definidos por el órgano rector del sistema.

Por otra parte, en materia de cooperación delegada, hay que destacar que España se encuentra acreditada por la UE desde 2011 (AECID, 2014) para realizar operaciones de este tipo, por lo que principalmente, gestiona bajo esta modalidad proyectos de intervención de la UE en terceros países.

Por último, la única modalidad que no aplica al sistema español es la de cooperación receptiva, por cuanto España, como país catalogado de renta alta, no califica para recibir ayuda al desarrollo.

5.1.4. Estructura y funciones del órgano rector español

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID (2015b) es una institución adscrito al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y por lo tanto se vincula con la presidencia a través del Ministro.

Esta agencia es presidida por el Consejo Rector, cuyos miembros son nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por tanto conforman el órgano de gobierno colegiado que configura el nexo entre la cumbre estratégica del órgano rector y la estructura política conformada por la Cancillería. Desde la perspectiva de sistemas, el Consejo Rector conforma el subsistema de Gerencia Institucional, encargada de conectar al órgano rector con el macro sistema público en lo que a articulación de política pública se refiere.

Forman parte constitutiva del Consejo Rector, tanto el Presidente de la Agencia (quien además es presidente del Consejo) como el Vicepresidente de la misma (que subroga

¹³ Una de las principales razones para mantener los registros de la cooperación descentralizada es que España, como miembro del CAD, debe emitir informes respecto a la Cooperación Otorgada

al Presente). Estos dos cargos son ejercidos por los titulares de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la SGCID, respectivamente, ambos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Respecto a la estructura operativo-administrativa, esta se encuentra dividida en:

- a) **Director:** Forma parte de la Cumbre Estratégica y es su enlace con la Línea Media, se encarga de generar los lineamientos operativos de la Agencia y de la implementación de las directrices gerenciales de gobierno.
- b) **Gabinete Técnico:** Dadas sus funciones es posible asimilarla a la Tecnoestructura. Esta Unidad Se encarga de ejecutar actividades y trabajos de asesoramiento y asistencia como la programación operativa, seguimiento y análisis para la mejora de la calidad de la ayuda y la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.
- c) **Direcciones de Cooperación y de Relaciones:** Se encuentran en la Línea Media de la estructura organizacional y se encargan de ser nexo entre la Cumbre Estratégica y los segmentos del Núcleo de Operaciones que tienen a su cargo. Estas se clasifican en:
 - ✓ **Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe y Dirección de Cooperación con África y Asia:** Entre sus principales funciones se encuentra fomentar, gestionar y ejecutar las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo al nivel territorial definido.
 - ✓ **Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera:** Al igual que las Direcciones Territoriales, esta se encarga de fomentar, gestionar y ejecutar políticas públicas de cooperación, pero enfocadas a nivel sectorial, multilateral o con organismos de la sociedad civil. Igualmente se encuentra subdividido en Departamentos de Cooperación Sectorial, de Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y de Cooperación Multilateral
 - ✓ **Dirección de Relaciones Culturales y Científicas:** Por último, esta Dirección se encarga del desarrollo de políticas públicas, pero enfocadas a la cooperación cultural y científica, entre países.
- d) **Secretaría General:** Esta sub-estructura es la encomendada de la administración completa de la institución, vale decir, compone el Staff de Apoyo de la misma.
- e) Paralelamente a las Direcciones se encuentra la **Oficina de Acción Humanitaria**, la cual, si bien se encuentra en la estructura de la AECID y se encuentra bajo la dependencia jerárquica del Director de la Agencia, su dirección estratégica depende directamente del Presidente/a del Consejo Rector.

Igualmente, pertenece a la Línea Media y se encuentra subdividida en los Departamentos de Emergencia y Posconflicto y de Prevención y Evaluación.

Entre sus principales funciones se encuentran:

- ✓ Gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial conforme al Plan Director

- ✓ Coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las Administraciones Locales.

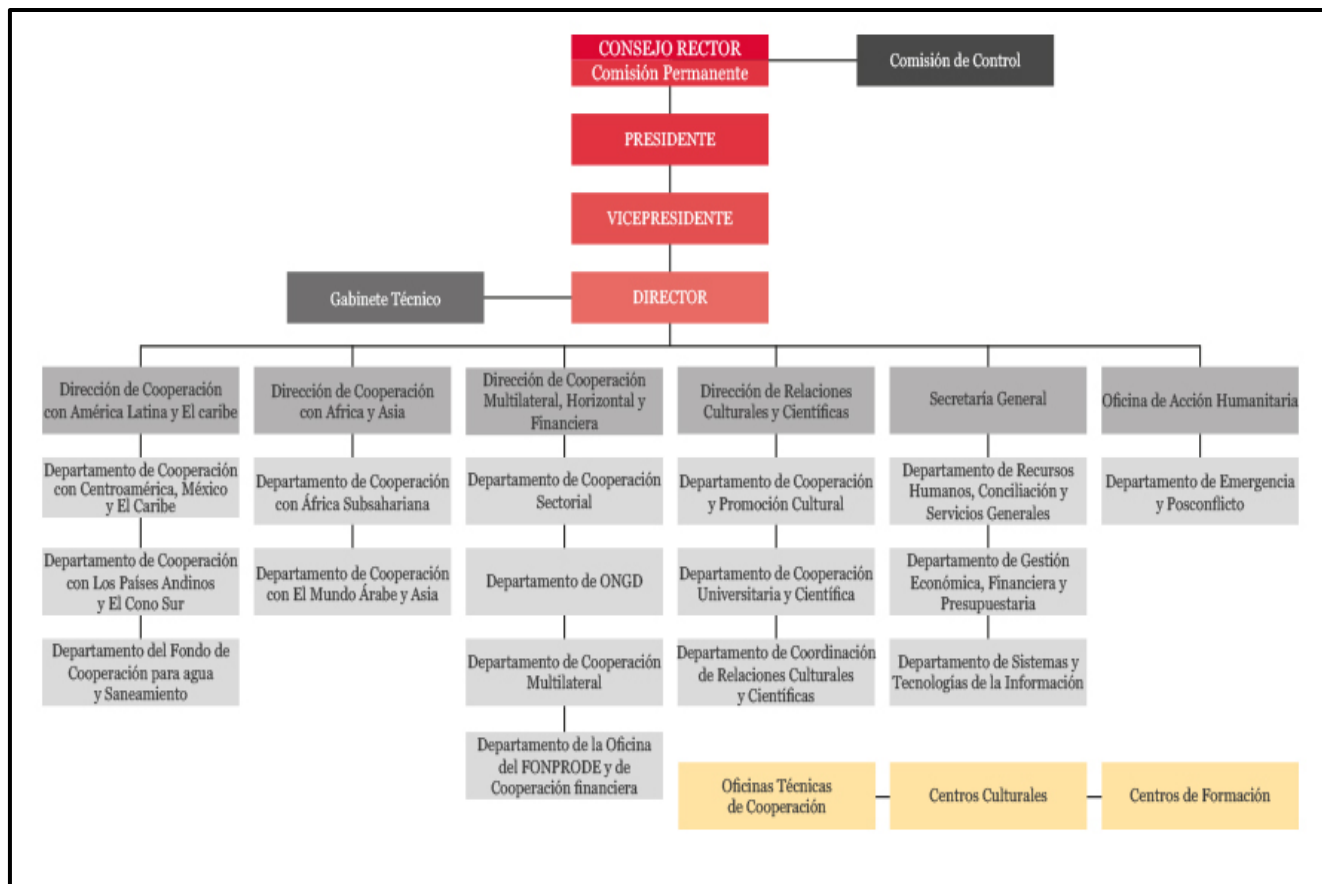
Finalmente, la estructura exterior de la Agencia, es la que se encarga de funcionar como dispositivo de enlace entre el organismo territorial centralizado y las necesidades y demandas de cooperación de los receptores. Se encuentran adscritas orgánicamente a las embajadas, no obstante su dependencia es directa de la AECID y se encargan de apoyar la labor de la misma, además del trabajo de cooperación realizado por el resto de la Administración Pública.

La estructura exterior funciona simultáneamente como estructura de adaptación, en el sentido de capturar los incentivos para adaptar la oferta y producción de cooperación a las necesidades reales de los beneficiarios, como estructura de apoyo, en el sentido que captura los insumos (demanda propiamente tal) para la producción del servicio ofrecido (programas y proyectos de cooperación) y como parte de la estructura de producción al funcionar como enlace operativo para “entregar” cooperación.

La estructura exterior de AECID se encuentra dividida en:

- a) Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC):** Encargadas de la identificación y seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo financiados por la Agencia, así como aquellas tareas de apoyo y coordinación de todos los actores de la Cooperación Española presentes en cada uno de estos países.
- b) Centros Culturales (CC):** Se encargan de la política de cooperación cultural y científica de la AECID en América Latina.
- c) Centros de Formación (CF):** Funcionan como unidades especializadas en la transferencia de conocimientos en América Latina.

Ilustración 9: Organigrama de la AECID



Fuente: Sitio web AECID (2015a)

Respecto al rol del órgano rector, su principal función es la gestión de la cooperación internacional española, por lo tanto debe mantener la coordinación del sistema en su conjunto, para esto cuenta con los instrumentos descritos en la tabla 7.

Tabla 6: El sistema de coordinación de la Cooperación Española

Para su coordinación, la Cooperación Española cuenta con los siguientes mecanismos:

- ✓ Un sistema de información completo en cuanto a los proyectos recogidos de todas las instituciones, aunque aún frágil en la profundidad de los datos.
- ✓ Un sistema de planificación común al interior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dicho sistema ha mejorado de manera notable, pero aún tiene un reto en lo que se refiere a la integración de otros Ministerios y ello a pesar de la existencia de una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.
- ✓ Para la coordinación con los agentes de la Cooperación Descentralizada, España impulsó el funcionamiento de la Comisión Interterritorial. También tiene un Consejo de Cooperación que reúne a ONGs, empresas y academia. Todo ello facilita el diálogo y la información, aunque los actores mantienen gran autonomía en sus decisiones operativas. La actuación conjunta se produce cuando hay programas financiados desde la Agencia junto con ONGs o administraciones descentralizadas.

Fuente: Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (Citado en SEGIB, 2010)

5.2. El Sistema de Cooperación Portugués

El sistema de cooperación portugués se encuentra constituido, como lo define su marco legal (tabla 7), por el Ministerio de Asuntos Exteriores que forma parte de la estructura gerencial del sistema y por tanto se encarga de estructurar la matriz de relación entre el sistema organizacional y la estructura política nacional.

El Instituto Camões de Cooperación y de Lengua es el órgano especializado en cooperación internacional que funciona como órgano rector y por tanto opera como ente coordinador de los organismos que conforman el sistema.

Los órganos consultivos que funcionan de apoyo a la estructura gerencial y de adaptación del sistema, como:

- a. **La Comisión Interministerial para la Cooperación (CIC)** que opera como órgano consultivo encargado de apoyar en la definición de la política de cooperación con países en desarrollo y apoyar en la coordinación, supervisión de la ejecución y evaluación de actividades de cooperación realizadas por otros ministerios, departamentos, servicios y entidades de la Administración Pública. Su composición, competencias y reglamento están contenidos en la ordenanza que aprueban los miembros del gabinete encargados de finanzas y asuntos exteriores (Instituto Camões, 2015a).

Componen la CIC representantes de los ministerios y servicios de la administración pública de Portugal, así como expertos en el área de la cooperación internacional. La Comisión es precedida por el Ministro de Asuntos Exteriores o por algún representante que el designe (Instituto Camões, 2015a).

- b. **El Consejo Consultivo para la Lengua y Cultura Portuguesas** que se encarga del apoyo y participación en la definición de las líneas generales de actuación del Instituto Camões y que se encuentra constituido por (Instituto Camões, 2015a):

- ✓ El presidente y el Vicepresidente del Instituto Camões, que la presiden;
- ✓ Un representante de cada órgano del Gobierno responsables de RR.EE., economía, educación, ciencia y tecnología, cultura, juventud y los medios de comunicación;
- ✓ El Director General de Política Exterior, la Directora General de Asuntos Europeos, el Director General de Asuntos Consulares y de las Comunidades Portuguesas del Ministerio de Asuntos Exteriores;
- ✓ Personas de reconocido mérito en los campos de la educación, la investigación, las artes y las ciencias;
- ✓ Representantes de cada una de las asociaciones de sindicatos de personal docente.

Le compete a este consejo asesorar y apoyar al Instituto Camões y otros órganos del Estado en lo relativo al plan de actividades para el desarrollo de la lengua y la cultura portuguesas, especialmente en lo referido a los planes de formación de educación de portugués en el extranjero y a la creación de centros culturales

portugueses y estructuras de coordinación de la enseñanza de portugués en el extranjero (Instituto Camões, 2015a).

- c. **El Consejo de Comunidades Portuguesas** que funciona como un órgano consultivo del Gobierno para las políticas dirigidas a las Comunidades Portuguesas en el extranjero.
- d. **Foro de Cooperación para el Desarrollo**, el cual se compone por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Camões, representantes de las confederaciones, federaciones, asociaciones de entidades públicas y privadas con una actividad relevante en el sector de la cooperación al desarrollo, representantes de las áreas de la educación superior, la investigación las organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo (ONGD), fundaciones, empresas, sindicatos y gobiernos locales en el que es posible (Instituto Camões, 2015c).

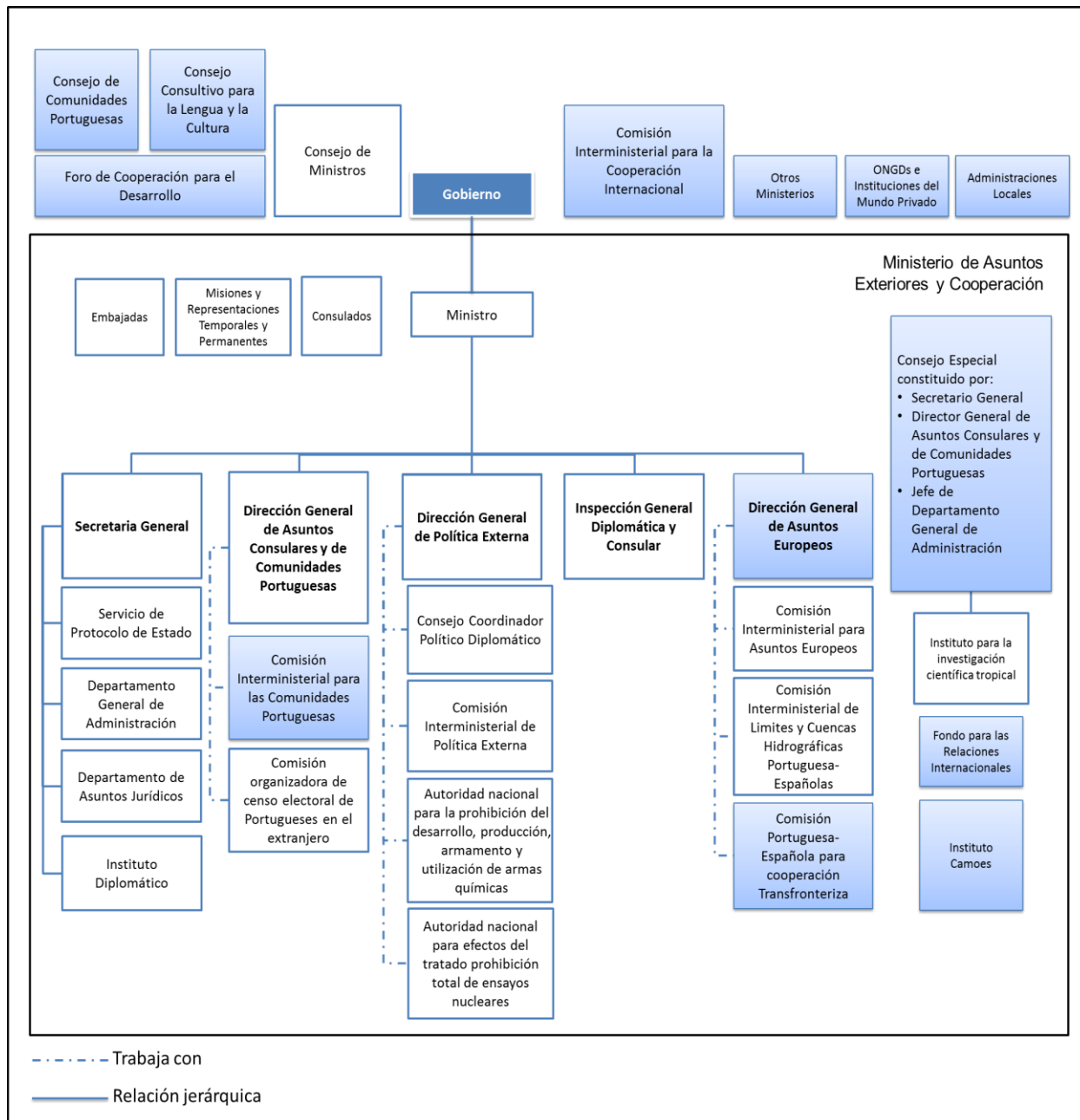
Funciona como un espacio de dialogo entre el Estado, la Administración Local y la Sociedad Civil, al que le compete presentar posturas, proponer propuestas para promover la coordinación entre los actores de la cooperación internacional; proponer propuestas de acciones sensibilización, información y educación para el desarrollo de una opinión pública en materia de cooperación internacional (Instituto Camões, 2014).

Adicionalmente, forman parte del sistema, el **Fiscal Único**, que le compete atender a las funciones establecidas en la ley marco para las instituciones públicas, las que básicamente contemplan el control de legalidad, de regularidad y de buena gestión financiera y patrimonial del Órgano Rector. En este sentido es el principal nexo del sistema con la macro-estructura pública de mantención.

Por otra parte, la coordinación territorial del sistema está a cargo de las **Misiones Diplomáticas y Consulados** y los **Centros Portugueses de Cultura en el Extranjero**. Dicha estructura exterior funciona tanto como parte de la estructura de producción al operar como enlace operativo para “entregar” cooperación y como estructura de apoyo, al capturar los insumos necesarios (demanda propiamente tal) para la producción del servicio ofrecido (programas y proyectos de cooperación).

Por último, se encuentran los demás organismos de la administración pública, agentes de cooperación y las ONGs e instituciones privadas que otorgan cooperación internacional y que por tanto forman parte de la estructura de producción del sistema.

Ilustración 10: Estructura del Sistema de Cooperación de Portugal



Fuente: *Elaboración propia en base a información recolectada de sitios web del Instituto Camões (2015b)*

5.2.1. Marco Normativo del sistema de cooperación portugués

El marco normativo que regula al sistema de cooperación portugués es el que se describe a continuación:

Tabla 7: Marco Normativo del Sistema de Cooperación

Normas	Resumen
Ley Orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores	<p>a. Establece la estructura, misión y atribuciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal (MNE), entre las que se encuentra “definir y ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, especialmente con países africanos de lengua oficial portuguesa y de Timor del Este”.</p> <p>b. Define que el Instituto Camões, el Fundo para las Relaciones Internacionales y el Instituto de Investigación Científica Tropical se encuentran bajo la supervisión y tutela del MNE.</p> <p>c. Establece que el Consejo de Comunidades Portuguesas es un órgano consultivo del MNE.</p> <p>d. Define la misión y atribuciones del Instituto Camões.</p> <p>e. Define las funciones de la Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional</p> <p>f. Define la misión de la Comisión Nacional UNESCO</p>
Normativa del Instituto Camões de Cooperación y de Lengua	<p>Determina:</p> <p>a) La creación del Instituto, su estructura directiva y la estructura de los órganos exteriores y sus funciones.</p> <p>b) La naturaleza y misión del instituto como supervisor y coordinador de la cooperación nacional y conductor de la política de cooperación para el desarrollo.</p> <p>c) La organización interna de las unidades Instituto Camões, así como las funciones que le compete a cada una.</p> <p>d) La creación de la red exterior de cooperación, delineando sus funciones</p>
Estatuto de la Comisión Interministerial para la Cooperación	<p>La que crea la Comisión Interministerial para la Cooperación y define su estructura y competencias.</p>
Concepto Estratégico de la Cooperación Portuguesa	<p>Mediante Resolución del Consejo de Ministros se:</p> <p>a. Define la estrategia de cooperación portuguesa (Política de Cooperación) para el periodo 2014 -2020.</p> <p>b. Establece como prioridades estratégicas-geográficas los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) y Timor del Este.</p> <p>c. Establece las prioridades estratégicas sectoriales</p> <p>d. Establece la estrategia de actuación multilateral</p> <p>e. Define las líneas de acción en materia de Ayuda Humanitaria y de Educación para el Desarrollo</p> <p>f. Determina que las tres áreas de actuación estratégica del Sistema de Cooperación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperación para el Desarrollo, ▪ Educación para el Desarrollo, y ▪ Ayuda Humanitaria y de Emergencia <p>g. Define el rol de los distintos actores de la cooperación (ministerios sectoriales, congreso, Universidades y centros de investigación, administración local y organismos de la sociedad civil) y del Instituto Camões como la institución a ejecutar la política de Cooperación y coordinar las actividades desarrolladas por otras entidades públicas que participen en su ejecución.</p>

	<p>f. Establece criterios para la programación de la cooperación.</p> <p>g. Define la importancia de la evaluación en la cooperación</p>
Normativa respecto al Agente de Cooperación	<p>Crea la figura de Agente de Cooperación, entendido un ciudadano que, en el marco de un contrato, participe en la ejecución de una acción de cooperación financiada por el Estado Portugués, promovida o ejecutada por una entidad portuguesa de derecho público o por una entidad de derecho privado sin fines de lucro en países beneficiarios</p> <p>Reconoce la acción de cooperación internacional de ciudadanos portugueses o aquellos que tengan residencia fiscal en territorio portugués, financiada por un Estado de la Unión Europea, por una organización internacional o por una agencia especializada o por otra entidad promotora o ejecutora como na acción de un agente de cooperación (para los efectos de la ley) siempre y cuando se inspire en los principios de en los objetivos de la política externa portuguesa.</p> <p>Permite que las demás situaciones en que un ciudadano portugués participe, al abrigo de un contrato, en la ejecución de una acción de cooperación, ser equiparada a la de un agente da cooperación, a solicitud de los interesado, siempre que la acción sea relevante para los fines de la política exterior.</p> <p>Establece los requisitos de reclutamiento de los agentes de cooperación.</p> <p>Establece los requisitos normativos para la confección de contratos con agentes de cooperación.</p> <p>Define los derechos, deberes y garantías de los agentes de cooperación, entre los que se establecen la posibilidad de complementar la remuneración y otorgar beneficios al agente de cooperación que no sea funcionario del estado portugués.</p>
Normativa relativa a la transmisión de la cultura y lengua portuguesa	<p>Se establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> La estructura y sistema de coordinación de la red de enseñanza del portugués en el extranjero. Procedimiento del sistema de docentes para la enseñanza del portugués en el extranjero Creación de los centros culturales portugueses en el extranjero y definición de sus funciones y estructura organizacional. El régimen jurídico aplicable al personal de los centros culturales portugueses
Normativa aplicable a las Organizaciones de la Sociedad Civil	<p>Define el Estatuto de ONGD, en el que se establecen el marco regulatorio en el que operan las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo, así como su procedimiento de registro en el Ministerio de Asuntos Extranjeros, para su reconocimiento.</p>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Código de Procedimientos administrativos ✓ Ley marco de organismos públicos ✓ Normativas sobre RR.HH. ✓ Normativa respecto a la gestión del estado y evaluación de desempeño de los funcionarios de la Administración Pública

Fuente: Sitio web Instituto Camões (2015b).

5.2.2. Instrumentos de Política de Cooperación Portuguesa

Los instrumentos del sistema portugués dan racionalidad a la cooperación internacional y permiten ordenar y hacer coherente su accionar, teniendo como elemento directriz el enfoque de gestión de calidad. Estos instrumentos son:

- a) **Programa Estratégico de Cooperación** Es el instrumento plurianual (6 años) desarrollado mediante Resolución del Consejo de Ministros de Portugal, el cual planifica estratégicamente la Cooperación portuguesa. En él se establecen sus objetivos, principios y directrices o guías y cursos de acción, tanto aplicables para la Educación para el Desarrollo o la Ayuda humanitaria, como para el impulso de la Cooperación para el Desarrollo, propiamente tal, definiendo, respecto a esta última, los actores, los modos de intervención y las prioridades sectoriales, transversales y geográficas de los programas de cooperación bilateral y multilateral y su consecuente sistema de seguimiento y marco de resultados esperados (Instituto Camões, 2015c).
- b) **QUAR (Marco de Evaluación y Rendición de Cuentas):** Programación marco anual que incluye la misión institucional, los objetivos estratégicos institucionales, objetivos operacionales e indicadores de gestión para la evaluación final de la gestión institucional.
- c) **Plan de Actividades:** Es un instrumento de elaboración anual que se desprende del Programa Estratégico de Cooperación. Se formula en función de una metodología participativa que busca incluir a los distintos departamentos y jerarquías del Instituto Camões.

Este instrumento es en sí una herramienta de agregación en torno a objetivos comunes, pero diferentes en función de las habilidades específicas y especializadas de cada unidad organizativa (Instituto Camões, 2015k), por lo que contempla, en este sentido, los objetivos estratégicos y operacionales (definidos en el QUAR), de los cuales, a su vez se desprenden actividades previstas para darles cuerpo, tanto a nivel general, como a nivel operativo por unidad. Dichas actividades obedecen tanto a la “operacionalización” de la cooperación internacional ofrecida, como al desarrollo de otros objetivos e la política de cooperación, como la Educación para el Desarrollo o la Ayuda Humanitaria.

- d) **Presupuesto institucional** Constituye el arca financiera que maneja cada organismo público. Para el caso de la cooperación internacional, puede ser entendido como los fondos del órgano rector sumados a los fondos específicos asignados a los demás servicios públicos para el desarrollo de actividades de cooperación para el desarrollo.

En el caso portugués, este presupuesto es registrado y monitoreado por el propio Instituto Camões.

e) **Plan de Gestión del Riesgo Institucional:** Es un instrumento trianual en el cual se expresan la metodología a seguir para la identificación de riesgos¹⁴ institucionales más relevantes para la concreción de los objetivos organizacionales (y su intensidad), tanto a nivel de planificación estratégica, operacional, de activos tangibles, financieros; y la consiguiente adopción de medidas de respuesta. En concordancia, el documento define las fases de gestión de riesgo y sus responsables de identificación y de implementación de las medidas de mitigación. (Instituto Camões, 2015g)

Esta metodología de gestión de riesgos definida también es aplicada a la confección de los programas y proyectos de cooperación con terceros países.

f) **Programa Indicativo de Cooperación (PIC):** Corresponde un “marco de referencia flexible y dinámico” (IPAD, 2012), el cual incorpora a la programación cuatrienal de cooperación geográfica (por país) en la que se definen las estrategias de actuación (incluyendo definiciones a nivel de programación y organización), los sectores de intervención, el presupuesto total de ayuda y la estrategia de monitoreo y evaluación (tanto interna como externa), tomando en consideración el contexto sociopolítico y de la cooperación internacional en el país receptor y su política de desarrollo nacional, además de las definiciones estratégicas y de gestión internas como la Programa Estratégico de Cooperación y el Plan de Gestión del Riesgo. (IPAD, 2008; IPAD, 2012)

Del PIC se desprenden los acuerdos de cooperación y los respectivos proyectos.

g) **Plan Anual de Cooperación:** Desagregación anual del Programa Indicativo de Cooperación que se formula de forma anual y que da cuenta del nivel de avance esperado respecto a los objetivos planteados en el PIC (IPAD, 2008). En caso que el PIC lo plantee así, en su lugar se realizaran Revisiones Anuales Conjuntas, las cuales, sin la necesidad de un Plan Anual, darán cuenta del cumplimiento de indicadores globales de evaluaciones (definidos en una Matriz de Intervención) los cuales permitirán, igualmente, la medición anual del avance en la implementación del PIC. (IPAD, 2012)

h) **Plan de Acción:** Tiene la misma función que el Programa Indicativo de Cooperación, solo que este instrumento es para casos especiales, ya que es de corto plazo (1 año o menos).

i) **Estrategias sectoriales y transversales:** Contemplan algunos lineamientos de intervención sectorial sobre temáticas prioritarias para la cooperación portuguesa y que además deben considerarse en la ejecución de proyectos (como igualdad de género, por ejemplo). Dichos documentos establecen definiciones estratégicas, marcos de acción, objetivos y metodologías de intervención (IPAD, 2011).

j) **Instrumentos de formulación de proyectos:** El Instituto Camões tiene una serie de procedimientos para la selección, financiamiento y acompañamiento de

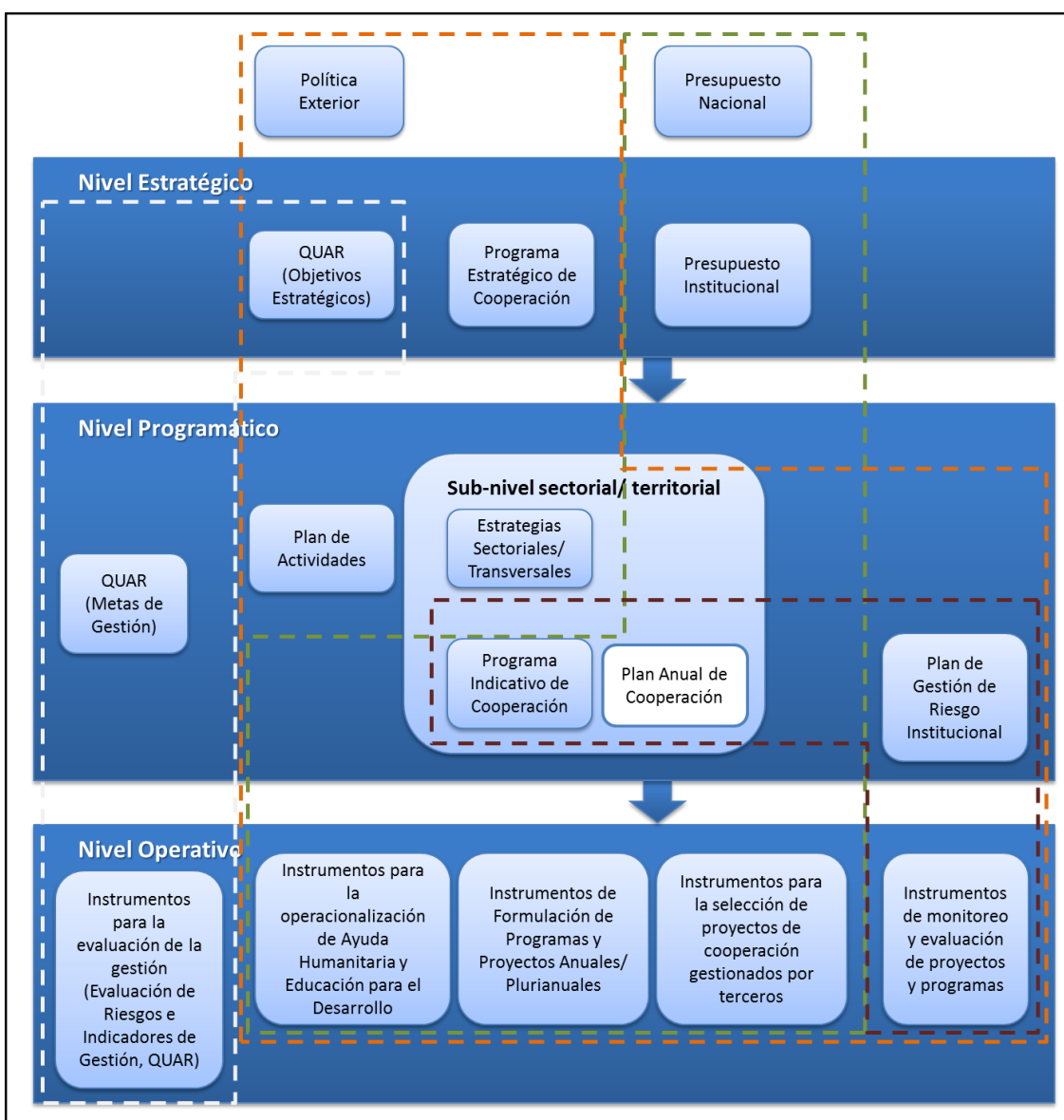
¹⁴ Riesgo entendido como un acontecimiento que pudiendo ocurrir, tendrá un impacto negativo en la concreción de la misión y de los objetivos organizacionales, (Instituto Camões, 2015g: 10).

programas y proyectos cuyo desarrollo se enmarca en los PIC vigentes, así como metodologías de formulación de proyectos propios.

Adicionalmente, se debe tener en consideración las metodologías de formulación de proyectos de los socios de cooperación multilateral (Naciones Unidas, Unión Europea, etc.). (Instituto Camões, 2015i)

- k) Líneas de Orientación de la Auditoría y Guía de Evaluación:** Las cuales son las definidas por el Gabinete de Evaluación y Auditoría (GAA en Portugués), en virtud de lo que define el marco normativo. Adicionalmente, aplican los principios establecidos en los foros de cooperación internacional y los establecidos por el CAD y la Unión Europea. (Instituto Camões, 2015j)

Ilustración 11: Instrumentos de la Cooperación Portuguesa



Fuente: *Elaboración propia en base a información recabada sobre instrumentos de cooperación (punto 5.2.2).*

5.2.3. Ámbitos de Acción

Los ámbitos de acción o los programas de la cooperación portuguesa se pueden clasificar en:

- a) **Ayuda Presupuestaria:** Consiste en transferencias presupuestarias a países receptores, en las que la responsabilidad por el uso de los fondos es compartida entre donante y receptor. Puede ejecutarse a través de la modalidad del apoyo presupuestario general, la cual dice relación con aportaciones desde Portugal a terceros países sin que necesariamente se asocie a un programa de desarrollo específico, sino que simplemente consta como apoyo mediante transferencias financieras a las finanzas públicas (presupuesto) del país receptor, las que generalmente se utilizan para apoyar la estrategia nacional de desarrollo del país; o a través del apoyo presupuestario sectorial, el cual es una modalidad intermedia en la que la transferencia es para el apoyo sectorial y por tanto es más específica que la ayuda presupuestaria general, pero no alcanza a ser programática (OCDE, 2015).
- b) **Cooperación Financiera Reembolsable:** En Portugal, esta se ejecuta mediante préstamos y líneas de créditos operados de forma directa a través de la cooperación bilateral, luego que son aprobados por el gobierno portugués.(IPAD, 2008; IPAD, 2012)
- c) **Ayuda Programática:** Constituye la cooperación otorgada (financiera mediante ayuda oficial) en el marco de programas y proyectos específicos, en forma de dinero o en especies y por tanto los fondos no ingresan al presupuesto del receptor. (IPAD, 2012) Es el principal componente de ayuda portuguesa en términos de participación geográfica (Instituto Camões, 2015l).
- d) **Apoyo a la Sociedad Civil y asociaciones Público-Privadas:** Son aportaciones hechas a países en desarrollo, pero en lugar de entregar los fondos a los gobiernos para el desarrollo de proyectos específicos, se entregan a ONGD e instituciones privadas locales (principalmente universidades y centros educacionales).
- e) **Fondos Especiales:** Entre los cuales, el sistema portugués maneja:
 - ✓ **Aportaciones a Organismos Multilaterales**, que se entrega, principalmente, a agencias especializadas de las Naciones Unidas, como el PNUD, la FNUAP o la UNESCO y la Unión Europea, como el Fondo Europeo para el Desarrollo (el que opera a su vez como un programa de cooperación delegada entre la UE y los organismos de cooperación de los países miembros) y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional o el Programa de Cooperación de Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa y Timor-Leste con la UE, etc. (IPAD, 2008; Instituto Camões, 2015e; Instituto Camões, 2015f)
 - ✓ El Fondo Global de combate al SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

- ✓ **Cooperación para las comunidades de habla portuguesa:** Que considera aportes y transferencias a dicha comunidad para el desarrollo de sus proyectos de cooperación. (Instituto Camões, 2015f)

f) Cooperación Técnica: Junto con la cooperación programática, esta es de las más importantes para el sistema portugués (Instituto Camões, 2015l).

En el caso de portugués, la cooperación técnica incluye asesoramiento y transferencia de conocimiento por asistencias técnicas mediante pasantías y en general el envío de expertos al país receptor, además de entrenamiento e investigación, aportaciones para la enseñanza del lenguaje del portugués y cultura de Portugal, estudios sur-sur en trabajo conjunto con la SEGIB y contribuciones ad-hoc como conferencias, seminarios y talleres, etc. (OCDE, 2015).

El sistema portugués incluye, además, como cooperación técnica, las donaciones para becas de formación en el país de origen y en el extranjero (Formación de Recursos Humanos) (IPAD, 2012).

d) Ayuda Humanitaria: Se encuentra a cargo de la División de Apoyo a la Sociedad Civil, a la que le compete identificar, analizar, proponer y acompañar la ayuda de emergencia y humanitaria, resguardando el cumplimiento de las condiciones descritas respecto a la emergencia humanitaria (punto 4.1.2.d.)

La actuación en materia de ayuda humanitaria obedece a ciertas directrices establecidas en el “Good Humanitarian Donorship” o el conjunto de principios y buenas prácticas acordadas en Estocolmo, en 2003, y en el Consenso Europeo en materia de Ayuda Humanitaria (Instituto Camões, 2015g)

e) Educación para el desarrollo y sensibilización social (ED): El Instituto Camões, desarrolla sus actuaciones, conjuntamente con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, en esta materia en función de lo definido en la Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo 2010-2015.

Para el desarrollo de esta estrategia, el IPAD (actual Instituto Camões) opero con 2 grupos de trabajos, el primero, constituido por integrantes del Ministerio e Educación, el mismo IPAD, la Plataforma Portuguesa de ONGD y la Red Europea de Educación Global; el cual fue responsable de definir la estructura del documento (la estrategia) y establecer los objetivos.

El segundo grupo, constituido por instituciones públicas sectoriales encargadas de temas como medio ambiente, dialogo intercultural, igualdad de género, educación, juventud y la misma UNESCO y organizaciones de la sociedad civil vinculados a los mismos temas (IPAD, 2010).

En esta materia, el IPAD (2010: 28-29) definió tres líneas de acción sobre las cuales el, actual, Instituto Camões trabaja en materia de ED:

- ✓ Capacitación y dialogo y cooperación institucional, mediante la promoción de la capacitación en instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil e

- relevantes en materia de cooperación internacional y la creación de dinámicas y mecanismos de dialogo (IPAD, 2010:36);
- ✓ Educación Formal (la que es ejecutada en el ámbito de las instituciones de enseñanza pública y privada, en diferentes niveles de desarrollo, los cuales dan acceso a certificaciones oficiales), mediante la consolidación de la ED en todos los niveles del sistema de educación formal, contemplando la participación de las comunidades educativas (IPAD, 2010:39);
 - ✓ Educación no Formal (vale decir que no se desarrolla en el marco del sistema educativo formal, pero que se desenvuelve en marcos estructurados como seminarios, workshops, etc.), mediante la promoción y el reforzamiento de la ED con la participación de grupos de la sociedad portuguesa (IPAD, 2010:42);
 - ✓ Sensibilización e Influencia política, mediante la promoción de acciones de esta sensibilización que consideren la articulación de con los medios de difusión masivos de alcance local, especializados y/o de comunicación digital (IPAD, 2010: 45). La anterior, además de influir en sectores con poder de decisión, mediante el Lobby (para implementar medidas de carácter legislativo) o la construcción de apoyo generalizado para una determinada política o programa de largo alcance (advocacy) (IPAD, 2010:29).

Finalmente, respecto a las modalidades de cooperación, en términos generales, el sistema portugués gestiona todas las modalidades:

- a) Gestiona proyectos de cooperación bilateral y triangular con países lusofonos de África.
- b) Trabaja de forma centralizada al gestionar proyectos propios y de forma descentralizada, trabajando mediante transferencias a ONGD y ayuda los Agentes de Cooperación.
- c) Incluso (aunque en menor medida), delegadamente, al gestionar proyectos de la UE, específicamente del Fondo Europeo para el Desarrollo, en países como Mozambique (en materia de seguridad y desarrollo de capacidades de la policía local) o Timor del Este (en materia de cambio climático, desarrollo rural y desarrollo de la democracia).
- d) Finalmente, el sistema trabaja mediante aportes a organismos multilaterales especialmente en el ámbito de la ayuda humanitario.

5.2.4. Estructura y funciones del órgano rector portugués

El Instituto Camões de Cooperación y Lengua es una institución con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, pero subordinado al Ministerio de Asuntos Exteriores y por lo tanto se vincula con la presidencia a través del Ministro, el cual tiene por misión (Instituto Camões, 2015a):

- a) Proponer y ejecutar la política de cooperación portuguesa y coordinar las actividades de cooperación desarrolladas por otras entidades públicas que participen en la ejecución de dicha política

- b) Proponer y ejecutar la política de educación y divulgación idioma y cultura portuguesa en el extranjero.
- c) Asegurar la presencia de profesores portugueses en universidades extranjeras y gestionar la red de enseñanza de portugués en el exterior a nivel de primaria y secundaria.
- d) Coordinar las actividades desarrolladas por otras entidades públicas que participan en la ejecución de la política.

En este sentido, son atribuciones del instituto Camões, gestionar los recursos propios de la institución para la formulación, desarrollo y ejecución de los programas de cooperación y los programas y proyectos que se desprendan del mismo, además de coordinar las acciones que se realicen, en materia de cooperación internacional para el desarrollo y promoción de la lengua y cultura portuguesa, por parte de los demás órganos pertenecientes al sistema de cooperación internacional portugués.

En términos de su estructura, el Instituto es presidido por el Consejo Directivo, el cual conforma el órgano de gobierno colegiado que configura el nexo entre la cumbre estratégica del órgano rector y la estructura política conformada por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Le compete al Consejo Directivo la dirección de la gestión del Instituto Camões, lo que incluye desarrollar la programación plurianual de cooperación y el plan de actividades de programación de la lengua y la cultura portuguesa y supervigilar su ejecución. En este sentido, el Consejo Directivo conforma es tanto, desde la perspectiva de manejo de estructura del Órgano Rector, la cumbre estratégica, como desde la perspectiva de sistemas, el subsistema de Gerencia Institucional que se encarga de conectar al órgano rector con el macro sistema público.

Finalmente, forma parte constitutiva del Consejo Directivo, el Presidente del Instituto (quien además es presidente del Consejo), el cual tiene el voto decisivo en caso de empate; el Vicepresidente de la misma y dos Vocales.

Respecto a la estructura operativo-administrativa, esta se encuentra dividida en:

- a) El Gabinete de Evaluación y Auditoría (GAA):** Le compete evaluar la ejecución de los programas, planes y proyectos en función de los objetivos definidos, de forma directa o mediante evaluaciones externas; proponer los términos de referencia y seleccionar las entidades responsables para la evaluación interna o externa de programas, proyectos y acciones; colaborar en evaluaciones conjuntas con otros socios como organismos internacionales o servicios congéneres de otros países y producir y diseminar información sobre los resultados de las evaluaciones realizadas y proponer mecanismos para la incorporación de las experiencias adquiridas producto de las evaluaciones y auditorías en programas, proyectos y de acciones futuras y, por último, promover la realización de auditorías externas e internas, a los servicios del Instituto Camões, de acuerdo con las normas aprobadas (Instituto Camões, 2015k).

Forma parte, en este sentido, de la tecnoestructura pues aporta desde el control de gestión y la evaluación de los programas.

- b) El Gabinete de Documentación y Comunicación (GDC):** Forma parte, del Staff de Apoyo para temas comunicacionales, pues según lo establece el Plan de Actividades 2015 del Instituto Camões (2015k), le compete concebir, actualizar y aplicar criterios, normas y procedimientos para la promoción de la imagen institucional, así como las actividades realizadas por el instituto en materia de cooperación internacional y promoción de la cultura y lengua portuguesa.
- c) El Gabinete de Programas y Acuerdos Culturales (GPAC):** Le compete dar apoyo técnico en materias de lengua y cultura portuguesa, específicamente en la representación del país en negociaciones de acuerdos y otros instrumentos internacionales y promover, coordinar y desarrollar las relaciones diplomáticas en las áreas de cultura; esto además de acompañar la ejecución de los acuerdos de cooperación cultural de forma articulada con los servicios y departamentos de Estado competentes (Instituto Camões, 2015k). En este sentido, forma parte, igualmente, de la tecnoestructura.
- d)** Adicionalmente, a cargo del Comité Directivo y del Presidente del Instituto Camões están las **Direcciones**, las cuales se encuentran en la Línea Media de la estructura organizacional y se encargan de ser nexo entre la Cumbre Estratégica y los segmentos del Núcleo de Operaciones que tienen a su cargo.

Respecto a la gestión de las direcciones, según lo establecido en el Plan de Actividades 2015 del Instituto Camões (2015k), debe incorporar el enfoque de gestión de servicios de calidad, estructurados en función de la gestión por resultados para el logro de los objetivos de la institución, por lo que, en este sentido, el nexo entre esta dirección y la tecnoestructura y del órgano rector con la macroestructura de mantención enfocada a la modernización del Estado debe ser fuerte.

Las direcciones se clasifican en:

- ✓ **La Dirección de Servicios de Cooperación (DSC):** Le corresponde asegurar la participación portuguesa en los sistemas europeos y multilaterales de cooperación, además de asegurar la coordinación de los actores del sistema de cooperación y la concretización de la cooperación portuguesa mediante la planificación, programación y acompañamiento en la ejecución de actividades (Instituto Camões, 2015k).
 - ✓ **Dirección de Servicios de Lengua y Cultura (DSLCL):** Le compete la coordinación del desarrollo y ejecución de los programas y proyectos de difusión y enseñanza de la cultura y la lengua portuguesa, mediante formación y certificación de profesores en esta área y la coordinación de la red de enseñanza del portugués en el extranjero (Instituto Camões, 2014a).
- e)** Por su parte, la **Dirección de Servicios de Planificación y Gestión (DSPG)** es la única que no pertenece a la línea media organizacional, pues le compete la

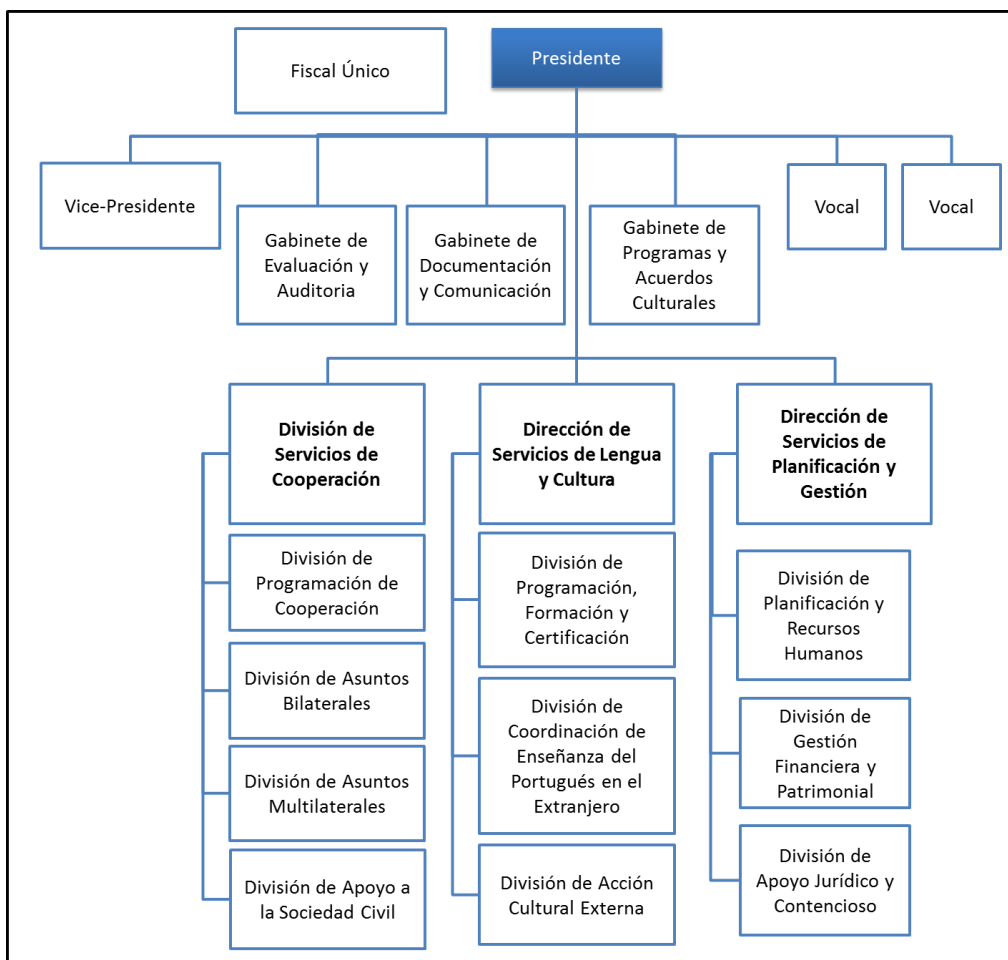
planificación estratégica institucional, la gestión de recursos humanos, la gestión financiera y patrimonial y la asesoría jurídica y contenciosa administrativa.

Dada su naturaleza, su gestión es transversal a la institución, pues opera como unidad de apoyo a la red interna de la institución en materias de modernización administrativa y consolidación de políticas públicas de modernización de la Administración Pública al interior del Instituto Camões (2015k). En este sentido, esta dirección representa el Staff de Apoyo del Órgano Rector.

- f) Finalmente, **los Centros de Cultura Portuguesa** que funcionan como dispositivos de enlace del Órgano Rector con los receptores de cooperación para temas de difusión de la cultura portuguesa y por tanto, forman parte tanto de la estructura de producción del Sistema como del Órgano Rector (Núcleo de Operaciones en este caso).

Son unidades dotadas de autonomía administrativa, pero cuya dependencia funcional se adscribe al jefe de la misión diplomática del país en cuestión. Su organización interna se rige, no obstante, por lo dispuesto por el Instituto Camões.

Ilustración 12: Organigrama del Instituto Camões



Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web del Instituto Camões (2015a).

Respecto al rol de coordinación del sistema de cooperación portuguesa, si bien este le compete al Instituto Camões, esta tarea la desempeña con el apoyo de los órganos consultivos del sistema de cooperación (punto 5.2) como el Comité Interministerial de Cooperación, el Consejo Consultivo para la Lengua y la Cultura, el Comité de Comunidades Portuguesas y el Foro de Cooperación para el Desarrollo.

5.3. El sistema de cooperación nacional de Chile

El sistema chileno de cooperación de Chile se encuentra constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Órgano Rector, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile¹⁵; los demás servicios y ministerios que otorgan cooperación internacional a través de sus unidades de relaciones exteriores (entre los que se pueden contar a las Universidades estatales) y las demás instituciones de la sociedad civil que también aportan al desarrollo de esta labor. En este sentido, la función de cada organismo es:

- a) **El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL)**, el cual funciona como nexo formal entre AGCI y el Gobierno, o dicho de otra forma, entre el órgano rector y el marco sistema político. En este sentido, MINREL puede operar (eventualmente) como enlace entre la macroestructura de adaptación y el sistema organizacional de cooperación.

MINREL, también se encarga de implementar, mayormente, la política exterior, generando, en este sentido lineamientos sobre “con quienes” hacer cooperación.

- b) **La Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)**, es el órgano rector del sistema, encargado de coordinar la ejecución de la cooperación internacional.

Actualmente funciona como ente facilitador en el diseño de programas y como coordinador o enlace entre los receptores de cooperación, las instituciones internacionales oferentes de cooperación (organismos multilaterales), otros socios de cooperación y los distintos servicios y ministerios que “producen” la cooperación.

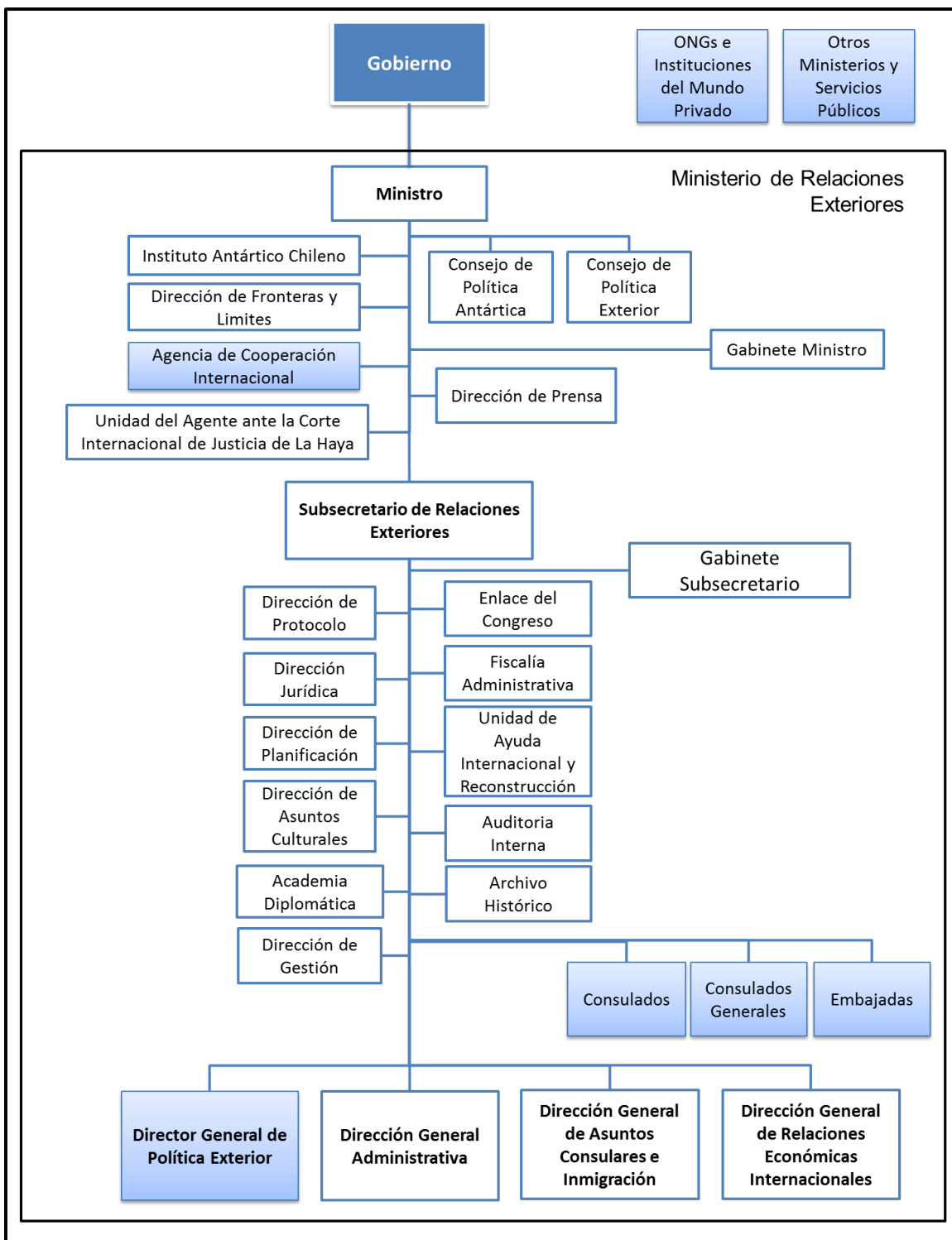
En concordancia con lo anterior, la AGCI opera, principalmente, como estructura gerencial (en conjunto con MINREL), de alguna manera, en todos los niveles (estructuras) del sistema, coordinando cada una de las funciones de los mismos.

- c) Otros ministerios y servicios públicos (incluyendo Universidades), así como organismos del mundo privado como ONGs, los cuales son parte de la estructura de producción del sistema de cooperación al desarrollo otorgada, participando voluntariamente o mediante convenios interinstitucionales para desarrollar e implementar programas y proyectos de cooperación demandados por los países receptores a AGCI. Aunque también cabe mencionar que una parte de la producción de cooperación ofrecida por dichos organismos públicos, se realiza de forma autónoma, vale decir sin participación de la agencia de cooperación. (Anexo 1)

¹⁵ Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde el 26 de junio de 2015

d) Finalmente, se encuentran los organismos que componen la macro estructura de mantención como Contraloría General de la República, el Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Auditoría Interna, etc.,

Figura 8: Estructura del sistema de Cooperación Internacional de Chile



Fuente: Elaboración propia en Organigrama MINREL (2015a)

5.3.1 Marco Normativo del sistema de cooperación chileno

El marco normativo que regula al sistema de cooperación de Chile es el que se describe a continuación (AGCI, 2015a; 2015b):

Tabla 8: Marco Normativo de la Cooperación Chilena

Norma	Efecto
Normativa sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores	DFL 161/1978 que fija el Estatuto Orgánico del Ministerio de Relaciones exteriores, en el cual se establecen la estructura y las funciones de dicho organismo.
Normas respecto a estructura y dependencia de AGCI.	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley N° 19.989/1990 Que crea la AGCI, fija su finalidad y le da atribuciones para ser el organismo oficial encargado de canalizar recursos desde el exterior hacia el país, lo cual le da la atribución (única en el país) de recibir fondos internacionales. Define además la estructura de su Consejo, las funciones del Director Ejecutivo, la planta de personal y su patrimonio. b) Resolución N° 09/2015 Que sanciona Reglamento Interno de AGCI, el cual define la estructura orgánica de AGCI y las funciones de sus Departamentos y Unidades. c) Ley N° 19.999/2005 Modifica la Ley N° 18.989, vinculando a AGCI con la presidencia a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, modificando la estructura de su Consejo y otorgando, a AGCI, funciones especiales relacionadas con el desarrollo de la cooperación entre países en desarrollo.
Normativa en materia de contratación y administración de créditos financieros externos.	Decreto Ley 1.263/1975, específicamente en lo relativo a las facultades, procedimientos y autorizaciones que dicho cuerpo legal establece para la contratación de créditos externos.
Normativa general a la operación del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> a) Que regula el sistema de contratación de funcionarios públicos y carrea funcionaria y sistema de sueldos y remuneraciones en el Estado. b) Que establece las bases de los procedimientos administrativos. c) Que regula los mecanismos de incentivos y gestión por resultados en la administración pública. d) Que regula los mecanismos de compras y adquisiciones. e) Que define la supeditación de los órganos del Estado al sistema de control de eficiencia, efectividad y legalidad del Estado (Contraloría General de la República, DIPRES, Consejo de Auditoría del Estado). f) Que regula temas de transparencia.
Normativa que regula las unidades de cooperación internacional.	Instructivo N° 001/1995 de SEGPRES Determina la existencia de unidades de cooperación internacional en los distintos ministerios y servicios públicos.
Normativa sobre participación ciudadana	Ley N° 20.500 que regula la participación ciudadana en los distintos órganos del Estado y la Resolución Exenta N° 241/2015 de AGCI que regula los mecanismos de participación de la sociedad civil en AGCI.

Fuente: *Elaboración propia en base a información alojada en el sitio web de transparencia de AGCI (2015b).*

5.3.2 Instrumentos del sistema de cooperación

Los instrumentos del sistema nacional, que dan racionalidad a la cooperación internacional y permiten ordenar y hacer coherente su accionar, son:

a) Ficha de Definiciones Estratégicas (A1): Establece la misión institucional, los objetivos estratégicos asociados y los productos estratégicos, además de los objetivos estratégicos ministeriales. Este documento fue de formulación anual hasta el año 2011, posteriormente se fue formulado para un periodo trianualmente (2012-2014) y la versión actual se extendió a un periodo cuatrienal (2015-2018), lo que va en concordancia con los esfuerzos actuales de diseñar una estrategia institucional más completa para el mismo periodo.

Las definiciones estratégicas estipuladas en este documento, deben ser concordantes, adicionalmente, con las funciones de la institución definidas por ley y con la política exterior, por lo que las variaciones de un periodo a otro no son radicales (DIPRES, 2015).

b) Formulario H: Es el documento en el que se expresan la batería de indicadores y metas institucionales que permiten evaluar el nivel de cumplimiento de los productos estratégicos, los objetivos estratégicos y consecuentemente, la misión institucional. Su formulación es anual (DIPRES, 2015).

c) Balance de Gestión Integral (BGI): Es el documento de formulación anual que da cuenta de la gestión institucional en el año a nivel de cumplimiento de las definiciones estratégicas y los indicadores de gestión y de ejecución presupuestaria y define los desafíos para el año siguiente en virtud de lo expresado en el formulario H para el periodo en cuestión. (DIPRES, 2015)

d) Presupuesto Institucional: Establece la distribución de los recursos financieros para el desarrollo de las labores institucionales durante el periodo de un año, lo que incluye gastos operacionales y “producción de cooperación” por parte de AGCI.

Este presupuesto se organiza mediante la formulación presupuestaria anual, la que compone la distribución a nivel geográfico en lo que respecta a la elaboración de proyectos de cooperación técnica y la distribución programática en materia de becas de formación académica. Ambos componentes dependen de los lineamientos establecidos por el Consejo de AGCI (**punto 5.3.2**) en materia de prioridades geográficas y los compromisos ya asumidos en periodos anteriores con países socios.

e) Plan de Auditoria y Matriz de Riesgo: Son instrumentos de gestión transversal institucional que se toman como referente las definiciones estratégicas expresadas la Ficha A1. La idea central de este instrumento es revisar los principales riesgos en la ejecución de los procesos de soporte y de línea de la institución e identificar las principales debilidades e incumplimientos normativos en el desarrollo de los mismos. Ambos instrumentos son de formulación anual.

f) **Comisiones Mixtas (COMIXTAS):** Actualmente son instrumentos plurianuales para la programación de cooperación técnica otorgada por AGCI.

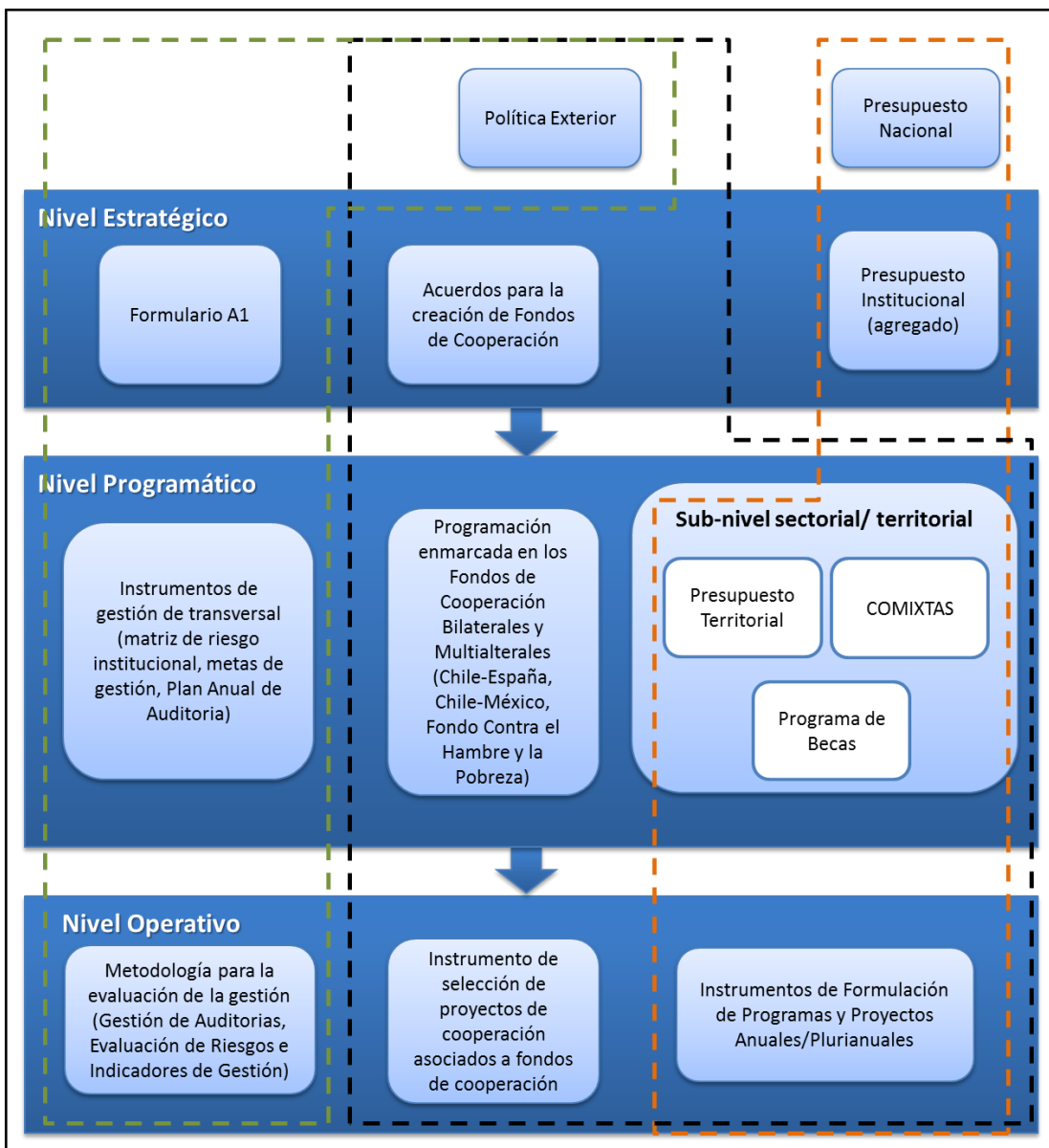
En estas comisiones participan las autoridades pares de la cooperación internacional de sus países para definir líneas de cooperación (y la matriz de proyectos que den cuenta de estas) a desarrollar en un periodo de tiempo determinado (más de 1 año), de acuerdo al plan de desarrollo del país receptor y a las prioridades definidas por el Consejo de AGCI. Producto de lo anterior surge la calendarización de proyectos a ejecutar.

Finalmente, pero no menos importante Chile posee, también, una política exterior, la cual, actualmente, se centra en 10 áreas de interés (MINREL, 2014a):

1. Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países
2. Contribuir al fortalecimiento de la integración regional
3. Fortalecer la imagen de Chile en el exterior
4. Contribuir al fortalecimiento del multilateralismo
5. Promover la paz y la seguridad internacional
6. Promover los intereses marítimos y antárticos de Chile
7. Contribuir a la seguridad energética de Chile
8. Contribuir a la inserción de Chile en las redes de ciencia y tecnología mundiales
9. Difundir y promover la cultura chilena en el exterior
10. Otorgar asistencia y protección consular a los chilenos en el exterior

Estas son las que guían el sistema de relaciones exteriores del país y por tanto son los que dan los lineamientos para la participación en la arena internacional y permiten generar mapas de prioridades geográficas y estrategias de interacción éstos países, en función de las áreas de interés ya definidas. Por otra parte, dichas áreas de interés, a su vez, están determinadas por principios fundamentales que, definen la forma de enfrentar dichas áreas. Estos son: 1) el respeto al derecho internacional, 2) la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos y 3) la **responsabilidad de cooperar** (MINREL, 2014b), la incorporación de este último principio es de suma relevancia, pues indica la importancia de la cooperación para el Sistema de Relaciones Exteriores, como componente de su política.

Ilustración 13: Instrumentos de la Cooperación Chilena



Fuente: *Elaboración propia en base a información recabada sobre instrumentos de cooperación (punto 5.3.2).*

5.3.3 Ámbitos de Acción

Los ámbitos de acción o los programas de la cooperación portuguesa se pueden clasificar en:

- a) **Cooperación Técnica:** En el caso de Chile, la cooperación técnica incluye asesoramiento y transferencia de conocimiento por asistencias técnicas mediante asistencia por parte de expertos enviados al país receptor por parte de otras instituciones públicas especializadas en las materias de los proyectos.

El sistema chileno incluye en este ámbito, adicionalmente, dentro de la cooperación técnica, el programa de becas de formación y perfeccionamiento en Chile para

profesionales latinoamericanos. Este programa de becas contempla dos modalidades: las becas para Postgrado y las becas para Diplomados.

f) Asociaciones Público-Privadas: Son aportaciones hechas a ONGs nacionales para la ejecución de sus proyectos de apoyo técnico a países en desarrollo, como América Solidaria y Un Techo para mi País.

g) Fondos Especiales: El sistema chileno desarrolla cooperación con algunos fondos especiales, como:

- ✓ **Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza:** Fue creado por impulso del Ministerio de relaciones Exteriores (MINREL), con el fin de combatir el hambre y la pobreza en países de renta baja con parte de los recursos recaudados como producto de la Ley N° 20.138¹⁶ con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Fondo opera con distintas líneas de trabajo. La primera es un concurso para Organizaciones de la Sociedad Civil chilena con proyectos de asistencia técnica en países designados como prioritarios por el Comité Directivo; la segunda línea de trabajo corresponde a proyectos de asistencia técnica, gestionados o auspiciados por esta Cancillería o por la Oficina País del PNUD en Chile; la tercera línea se relaciona con acciones de respuesta rápida a peticiones de ayuda humanitaria y de desastres. (AGCI, 2015c)

- ✓ **Fondo de Cooperación Chile-México:** Que opera, también, en 3 líneas de trabajo, primero con fondos concursables para proyectos bilaterales entre organismos públicos chilenos y mexicanos; segundo con proyectos triangulares específicos definidos de forma conjunta por las autoridades cooperación de Chile y México y tercero, mediante becas de postgrado para chilenos que deseen perfeccionarse en México y para estudiantes mexicanos que deseen estudiar en Chile.
- ✓ **Fondo Mixto de Cooperación Chile-España:** Es un fondo conjunto (con aportes de Chile y España) enfocando, principalmente, a financiar proyectos ejecutados en Chile, pero además financia proyectos de cooperación triangular definidos previamente de forma conjunta por AECID y AGCI.
- ✓ **Fondo de la Alianza del Pacífico:** Está constituido por aportes de las partes que componen la alianza (lógica de costos compartidos) y tiene por objetivo financiar acciones de cooperación aprobadas por el Grupo Técnico de Cooperación del Pacífico (compuesto por las agencia de cooperación de los países participantes) en el marco de los objetivos de la Alianza del Pacífico, entre las que se encuentran:

i. Medio Ambiente y Cambio Climático

¹⁶ Autoriza al Presidente de la República para efectuar aportes hasta por un total de US\$5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Tales aportes se realizarán desde la fecha en que entren en vigencia los acuerdos correspondientes.

- ii. Innovación, ciencia y tecnología
- iii. MIPYMES
- iv. Desarrollo social
- v. Otros que las partes definan

Los proyectos financiados con cargo al fondo son acordados por consenso de las partes y al igual que el resto de los proyectos de cooperación técnica, se gestionan mediante la acción de los organismos del estado de los países participantes, sin desmedro que en alguno puedan participar organismos de la sociedad civil.

- ✓ **Fondo chileno-francés de apoyo a la Cooperación Descentralizada:** Es un fondo cofinanciado entre AGCI, el Ministerio de Asuntos Exteriores Francés y los gobiernos locales chilenos y franceses participantes.

Se encuentra destinado al apoyo de proyectos gestionados por gobiernos locales y focalizados a el desarrollo de la cooperación descentralizada y bajo modalidad triangular (una localidad chilena con una localidad francesa que y una tercera localidad de otros país de América Latina y el Caribe).

El fondo tiene como objetivo el desarrollo de proyectos en las áreas específicas de:

- i. Turismo sustentable
- ii. Intercomunalidad
- iii. Energías renovables y cambio climático

Respecto a las modalidades de cooperación, el sistema chileno gestiona cooperación bilateral y triangular, representando esta última un 18% del presupuesto destinado a ejecución de programas y proyectos de cooperación, sin considerar los programas de becas.

Adicionalmente, el sistema chileno gestiona cooperación de forma descentralizada, pudiendo ejecutarse esta última con o sin el apoyo de AGCI.

En lo que respecta a la cooperación descentralizada con ayuda de AGCI, ésta se desarrolla tanto, con apoyo presupuestario directo de la Agencia a las acciones directas de gobiernos locales que gestionan cooperación transfronteriza, como con capacitación a las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Diplomado en Cooperación Descentralizada). Adicionalmente, la Agencia, en conjunto con el gobierno francés gestiona el programa de Cooperación Chile-Francia para el desarrollo de actividades que fomenten la cooperación descentralizada entre ambos países y la participación de un tercer país de América Latina y el Caribe. (AGCI, 2015e)

Por otra parte, en lo relativo a cooperación con organismos de la sociedad civil, existen algunos programas ejecutados conjuntamente con la fundación América Solidaria, sin embargo el gran marco de actuación en esta materia es el Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza, administrado por PNUD con apoyo de AGCI y MINREL.

Finalmente, el sistema nacional no gestión proyectos bajo modalidad delegada, ni transferida a organismos multilaterales. Respecto a esta última modalidad, AGCI actúa de manera coordinada con los dichos organismos.

5.3.4 Estructura, funciones y estrategia del Órgano Rector de Chile

En Chile, el organismo público mandatado para liderar la cooperación en el país es la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) por lo que, para estos efectos, es el órgano rector, pues es el ente coordinador del sistema, aunque esto no significa que toda la cooperación pase por AGCI.

Funciones

La AGCI fue creada en 1990 mediante la Ley N° 18.989 (que da origen al Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile). En ese contexto, el propósito principal de AGCI fue atender la búsqueda y canalización de recursos de cooperación internacional (AOD) para apoyar el desarrollo de Chile.

Originalmente, AGCI poseía las siguientes funciones (Congreso Nacional de Chile, 1990):

- a) Determinar los planes y programas de CI que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del Gobierno, y aprobar y coordinar los proyectos correspondientes;
- b) Apoyar la transferencia, desde el exterior, de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo, el comercio exterior y el desarrollo social del país;
- c) Coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales destinados a proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile, con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración que impulse el Gobierno;
- d) Posibilitar un creciente flujo de recursos financieros y técnicos que contribuyan al logro de los objetivos anteriores;
- e) Administrar o ejecutar programas, proyectos y actividades específicos de cooperación internacional.

A la cabeza de la Agencia se definió que debería estar un Consejo Directivo, El cual estaba compuesto por (Congreso Nacional de Chile, 1990):

- a) El Ministro de Relaciones Exteriores quien lo presidirá;
- b) Un representante del Ministro de Planificación;
- c) Un representante del Ministro de Hacienda, y
- d) Cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, debiendo ser a lo menos uno de ellos, representante de alguna universidad reconocida por el Estado.

No obstante, el año 2005 el contexto de AGCI cambia con la Ley N° 19.999, pasando a relacionarse con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual traslado el foco de la cooperación, pasando a transformarla en un instrumento de la política exterior de Chile (AGCI, 2014).

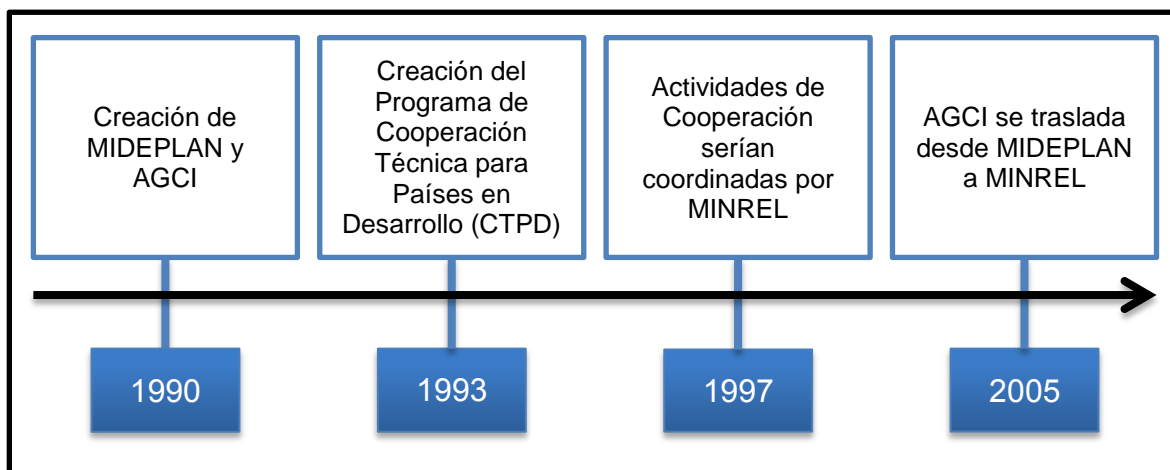
Uno de los efectos más importantes que tuvo esta modificación se expresa en la formalización de la función de AGCI de ejecutar la CPD y CTPD mediante la adición de la finalidad de "...implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo" (Congreso Nacional de Chile, 2005). Esto, además de la incorporación de la función de:

"Promover, patrocinar, administrar o coordinar convenios de estudios y programas de becas de formación, capacitación, perfeccionamiento en los niveles de pregrado, postgrado y pos-título impartidos en el país a estudiantes y becarios extranjeros" (Congreso Nacional de Chile, 2005).

Finalmente, la ley N° 19.999 le otorgó el rango de Embajador al Director Ejecutivo de la AGCI. Dicha transición surtió efectos para la política de cooperación internacional, afloraron repercusiones técnicas y políticas respecto a las actividades de cooperación de Chile, puesto que se intensificó la relación de la AGCI con las embajadas chilenas en los países beneficiarios directos de las modalidades de actividades (Herrera, 2008).

Dicho proceso fue la respuesta a un entorno socioeconómico regional, que entregó a Chile el compromiso de pasar de ser un país principalmente receptor a uno con la capacidad de ofrecer cooperación a países de igual o menor desarrollo relativo. En consecuencia, AGCI comenzó a desarrollar proyectos de asistencia técnica en la región y desde el año 2008, centró su atención en el fortalecimiento de la cooperación triangular, especialmente con Alemania, Canadá, España y Japón y posteriormente, en 2010, con el ingreso de Chile a la OCDE se posibilita al país ser observador en el Comité de Ayuda al Desarrollo, lo que le permite posicionarse como el puente de la cooperación triangular entre los países OCDE y los de la región. (AGCI, 2014).

Ilustración 14: Evolución de AGCI



Fuente: Elaboración propia en base a figura "Evolución de la Institucionalidad de la Gestión de Cooperación Internacional en Chile" de Herrera, O. (2008).

Estrategia

En términos de las definiciones estratégicas institucionales, tanto la misión como los objetivos estratégicos de la Agencia han evolucionado en la medida que su rol se ha desarrollado. En concordancia, entendiendo que la organización (y el sistema) tiene una

historia que ha definido su rol actual, es de esperar que su estrategia sufriese ajustes en la medida que va pasando hitos específicos, teniendo como uno de los más importantes, el traspaso de su dependencia desde el Ministerio de Planificación al Ministerio de Relaciones Exteriores en 2005.

En conclusión, las definiciones estratégicas de AGCI no se han mantenido estáticas (véase anexo 3), por lo que se si considera desde el año 2006 (año el que se presentan las primeras definiciones estratégicas de la Agencia como participante del sistema de relaciones exteriores), es posible clasificar su proceso de desarrollo en cuatro grupos por periodos de tiempo disimiles. Estos son:

- a) El primer grupo, el que abarca desde el 2006 al 2008. En este se pone el acento en la captación de recursos del extranjero para el desarrollo nacional, lo que incluye la oferta de oportunidades de formación de chilenos en el extranjero y el fortalecimiento de la imagen país en el exterior mediante el desarrollo de la CTPD.
- b) El segundo grupo va entre el 2009 y el 2013. En éste se incorpora como elemento estratégico clave a la política exterior y, por lo tanto, se vuelve importante aportar a su desarrollo impulsando acciones de cooperación horizontal y triangular (a nivel de misión).

Igualmente, se comienza a dar relevancia al sistema de cooperación internacional, explicitando su fortalecimiento en los dos primeros años (2009 y 2010) y definiendo como objetivo estratégico el asesorar a instituciones públicas nacionales para establecer asociaciones con fuentes multilaterales y bilaterales en los últimos años (2011-2013).

Por último, durante este periodo se instala la el objetivo de apoyar el desarrollo de los países de la región mediante la CSS para avanzar en la integración regional.

- c) El tercer grupo corresponde al año 2014, en el cual los mayores cambios corresponden a la incorporación del término CSS tanto en la misión, como en los objetivos estratégicos y la reincorporación del desarrollo de acuerdos con fuentes bilaterales y multilaterales para el fortalecimiento de áreas deficitarias del desarrollo nacional (reemplazando al objetivo relacionado con asesorar a instituciones nacionales para establecer relaciones con fuentes bilaterales y multilaterales).
- d) Por último, el cuarto grupo corresponde al 2015 (y probablemente en adelante). La principal diferencia que aparece en este periodo es la relevancia otorgada, a nivel de objetivo estratégico, de la suscripción de acuerdos con fuentes bilaterales y multilaterales para potenciar la cooperación al desarrollo (vale decir fortalecimiento de la cooperación triangular), con énfasis (pero no únicamente) en los países de la región, lo que amplía el espectro de acción de la Agencia a otras regiones como África.

Lo anterior, además de la incorporación de un objetivo relacionado con la mejora y modernización de la gestión y estructura institucional.

Finalmente, en concordancia con lo ya expuesto, cabe concluir que, por una parte el rol de la AGCI ha evolucionado en el sentido de otorgar cada vez más relevancia al apoyo

al desarrollo de la política exterior y, conjuntamente, al desarrollo de la CSS con países dentro y fuera de la región.

Sin embargo, por otra parte, la misma evolución del rol institucional no ha sido capaz (hasta el momento) de definir claramente (o al menos en una misma línea consecuyente) la posición de AGCI frente al resto de las instituciones públicas que conforman el sistema.

Estructura de AGCI

Respecto a su estructura, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile se relaciona con el presidente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que se encuentra inserta, si bien no a nivel de dependencia, al interior de Cancillería, lo que significa que la coordinación política de AGCI, se realiza a través de MINREL, más allá de los espacios informales que puedan poseer los actores de la Agencia.

La agencia se encuentra constituida por:

a) Consejo: Es la cabeza del órgano rector y por tanto conforma el ápice estratégico junto con la Dirección Ejecutiva. Desde la perspectiva de sistemas, forma parte del subsistema de Gerencia Institucional, forma parte de la estructura de conexión del órgano rector con el macro sistema público en lo que a articulación de política pública se refiere.

Conforman el Consejo de AGCI el Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside, un representante del Ministro de Desarrollo Social, un representante del Ministro de Hacienda y cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, debiendo ser a lo menos uno de ellos, representante de alguna universidad reconocida por el Estado.

b) Dirección Ejecutiva: Junto con el Consejo, forma parte del ápice estratégico de la institución y por lo tanto le corresponden sus labores respectivas.

c) Asistente Dirección: Es la cabeza del equipo de la Dirección Ejecutiva, por lo que constituye la cabeza de la tecnoestructura institucional.

d) Fiscalía: Forma parte del staff de apoyo, es la unidad encargada del control de legalidad y la congruencia de los actos administrativos institucionales con el marco normativo vigente.

e) Comité Directivo: Constituido por todos los Jefes de Departamento, constituyen la línea media y la tecnoestructura del órgano rector, e incluso como dispositivo de enlace para coordinar los procesos de adaptación al interior de las unidades organizacionales.

f) Auditoría Interna: Constituye la unidad encargada de controlar el cumplimiento de procedimientos y procesos definidos tanto internamente como externamente (por Contraloría mediante Resoluciones y Dictámenes) para la ejecución de actividades transversales y de línea de la institución. Es también el punto de enlace del

organismo y, en parte, del sistema en su conjunto, con la macroestructura de mantenimiento.

A nivel de órgano rector, forma parte de la tecnoestructura, pero apoyado la estandarización de tareas y la normalización de pautas de trabajo.

- g) Departamento de Administración y Finanzas:** Es, por definición, el Staff de Apoyo. Junto con Fiscalía le corresponde realizar las labores de soporte y apoyo institucional para el adecuado desarrollo del trabajo de línea. En este sentido, contiene las áreas de Contabilidad, Personal y Recursos Humanos, Informática, Adquisiciones, Servicios Generales y Archivo.
- h) Departamento de Coordinación:** Posee un doble rol, primero como parte de la tecnoestructura al apoyar la coordinación interna institucional y en este sentido, direccionar la adaptación de la misma; segundo, como parte del núcleo de operaciones al funcionar como punto de enlace horizontal con las demás organizaciones del sistema (a través del área de sectores) para construir la oferta de proyectos de cooperación técnica.

Como parte de la segunda función del Departamento de Coordinación, se encuentra la labor de apoyar, directamente, las acciones de cooperación descentralizada, tanto al financiar acciones en esta materia, como gestionando la capacitación de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales en materia de cooperación internacional.

- i) Departamento de Política y Planificación:** Es el último integrante de la tecnoestructura. Este departamento es el encargado de dirigir la las áreas de control de gestión y planificación, las cuales construyen (en conjunto con las otras unidades de la organización) y supervisan el set de indicadores, objetivos y metas de gestión institucional, y el área de política la cual se encarga de definir el plan y la estrategia institucional.
- j) Departamentos de Línea:** Son los que constituyen, tanto el núcleo de operaciones, a nivel de órgano rector, como la red de enlace horizontal del sistema de cooperación (junto con el Departamento de Coordinación). Estos departamentos son:

- ✓ **Departamento de Cooperación Horizontal:** Es el encargado de formular los proyectos de cooperación técnica o sur-sur con los organismos del sistema y las contrapartes de los socios receptores.

Dado que AGCI no tiene unidades territoriales, este departamento funciona también como enlace con las embajadas en el extranjero las que hacen las veces de enlaces para temas de cooperación.

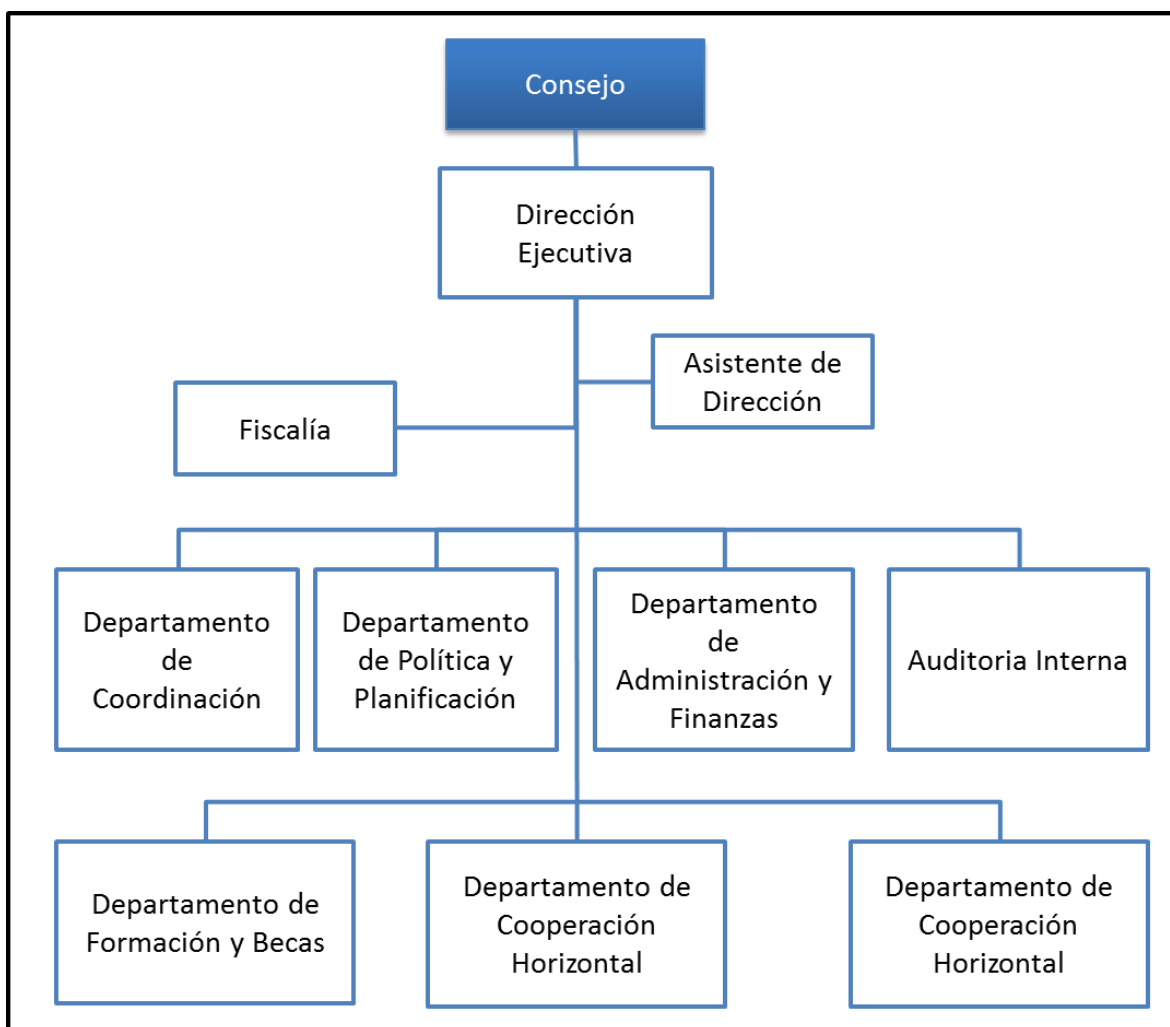
- ✓ **Departamento de Cooperación Bi-Multilateral:** Es el encargado de ser enlace para la cooperación receptiva. En este sentido construye con las contrapartes de los países socios cooperantes y los demás organismos del sistema, los proyectos de cooperación que recibe Chile. Adicionalmente, dada su labor,

junto con el Departamento de Cooperación Horizontal constituyen el área encargada de construir y gestionar los proyectos de cooperación triangular,

- ✓ **Departamento de Formación y Becas:** Si bien las oportunidades de formación y becas son, generalmente consideradas como una modalidad de cooperación técnica, en el caso de Chile, el área encargada de la gestión de estas funciona como un departamento autónomo.

Este departamento es el encargado de administrar tanto las becas ofrecidas para que extranjeros que deseen estudiar en Chile en el marco de programas bilaterales o regionales y para chilenos que deseen estudiar en el extranjero, en el marco de la cooperación recibida.

Ilustración 15: Organigrama AGCI



Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución N° 09/2015

5.3.5 Coordinación de la Cooperación Nacional

Al año 2014 AGCI manejaba poco menos de 9,5 millones de dólares aproximadamente, de los cuales, el 59,4% corresponde el presupuesto para la ejecución directa de

proyectos de cooperación horizontal (USD\$ 5.606.294), tal como se muestra en la ilustración 16. De dicho presupuesto, el 47% (USD\$ 2,7 millones) se ocupó en la ejecución de programas formación de personas, los cuales son gestionados (producción) directamente por AGCI, y el 46% (USD\$ 2,57 millones) se destinó directamente a la ejecución de proyectos y acciones de cooperación horizontal en sus distintas modalidades incluyendo los fondos de cooperación (AGCI, 2015e).

Ilustración 16: Ejecución presupuestaria de AGCI de los últimos 3 años



Fuente: Cuenta Pública 2014, AGCI (2015e)

La cooperación técnica ejecutada mediante programas de formación y becas se gestiona directamente por AGCI, vale decir el núcleo de producción de este ámbito de acción se encuentra al interior de la Agencia.

Por otra parte, los proyectos y acciones de cooperación técnica son gestionados conjuntamente por los sectores nacionales, AGCI y, eventualmente, una tercera parte que puede ser un socio cooperante (en el caso de la cooperación triangular) o un organismo multilateral (en el caso de fondos de cooperación y créditos internacionales). En estos casos el núcleo de operaciones (o más bien la estructura de producción) se encuentra fuera del órgano rector, ya que es una estructura compartida por los distintos actores participantes. Ante esta situación, para gestionar la producción de cooperación AGCI, como órgano rector, debe funcionar como ente coordinador, a través del área de

Sectores, la cual funciona como puente de enlace horizontal para la gestión de solicitudes de cooperación que ingresan a la Agencia y del área de Cooperación Bimultilateral, que opera como nexo con contrapartes donantes internacionales y multilaterales.

En este ámbito de acción, existe, adicionalmente, un componente de cooperación descentralizada que es gestionada de forma autónoma por parte del sistema, sin que pase por el órgano rector, por lo que no es contabilizada como parte de la gestión nacional de cooperación y sobre la cual existe un mínimo registro desarrollado por el Departamento de Coordinación (que generalmente incluye solo tema de cooperación y países receptores), pues no existe obligatoriedad ni mecanismo para exigir dicha información. Los proyectos de cooperación que caen en esta última categoría son gestionados por órganos del estado (sectores nacionales) con apoyo de organismos sectoriales internacionales que tienden a agrupar a las instituciones pares de cada país a nivel regional o mundial, a algunos organismos regionales (como OEA) y/o a organismos pertenecientes al sistema de naciones unidas (ver anexo 1). Dichos proyectos de cooperación pueden tener sus génesis, ya sea, mediante una solicitud realizada directamente (a raíz de algún foro internacional o mesa de dialogo) por algún organismo de otro país al sector nacional, o indirectamente, solicitando a los mencionados organismos multilaterales que canalizan la inquietud al sector nacional; o bien por un compromiso presidencial (Prim, 2015) (ver punto 7.1.1).

6. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.

A continuación se presentan algunos datos obtenidos en función de la metodología propuesta, expresados en una tabla de comparación a los cuales se acompañan los resultados de la encuesta aplicada a los profesionales de los departamentos de línea de la institución más el departamento de política y planificación, así como una consulta realizada a diversos sectores nacionales respecto a su cooperación descentralizada (véase anexo 1).

Todo lo anterior se realizó con el fin de verificar algunas presunciones surgidas del análisis previo. Los resultados más relevantes que aparecen se describen a continuación en este apartado.

6.1 Descripción de la tabla de comparación y las variables de análisis

Para desarrollar esta tabla de comparación, se tuvo como referencia el modelo diseñado por el profesor Juan Francisco Pacheco del ILPES para el estudio del sistema de planificación. Al respecto, se ha planteado la estructura de la tabla en dos ejes de los cuales se destacan: La primera parte para el órgano rector y la segunda parte para el sistema de cooperación en su conjunto.

La tabla se estructura en cinco columnas respectivamente: La primera para las variables, la segunda para analizar la estructura de cooperación de Chile, la tercera para la estructura España, la cuarta para la estructura de Portugal y la quinta para lo que podría definirse como una estructura ideal. Adicionalmente, en las filas se plantean los componentes esenciales del sistema de planificación del modelo teórico. En este sentido, la idea es comparar la estructura tanto del Órgano Rector como del Sistema de Cooperación de Chile con las de los otros países seleccionados para este modelo teórico.

Como se presentó en la metodología, con el fin de averiguar la existencia de cada componente se revisaron los marcos legales tanto de Chile como de España y Portugal, así como distintos documentos de trabajo y otro material informativo (incluyendo breves entrevistas no estructuradas) que diesen cuenta de la metodología de trabajo de los sistemas de los países en cuestión y del nivel de funcionamiento de la estructura. En este sentido, se definieron tres niveles de evaluación:

- ✓ No existe la estructura o la función
- ✓ No existe la estructura/instrumento/mecanismo/modalidad/ámbito pero la carencia es suplida o bien existe la estructura/instrumento/mecanismo/modalidad/ámbito, pero su utilidad es limitada.
- ✓ Existen la estructura y la función

Para todos los efectos, las conclusiones y recomendaciones versaran sobre la evaluación realizada al sistema chileno y no a los otros tres, puestos estos son solo referenciales.

Respecto a los componentes de la tabla de comparación, para el órgano rector se presenta de la siguiente forma: En primer lugar, el órgano rector con las distintas

direcciones esenciales que debe cumplir, seguido por instrumentos de trabajo con los que cuenta o debiese contar a fin de realizar eficientemente su trabajo y, finalmente, las relaciones que este órgano rector debiese mantener con el resto del sistema para ser más eficiente.

En segundo lugar, el Sistema de Cooperación Internacional ha sido planteado según el enfoque sistémico del modelo teórico. En este sentido, se revisó la existencia de las estructuras globales de la teoría general de sistemas en organizaciones y la existencia las estructuras de producción, mantenimiento etc.

En segundo lugar, se revisaron los ámbitos de acción o las líneas de acción que realiza cada sistema para ejecutar, de la forma más completa posible, su modelo de cooperación internacional para el desarrollo.

Por último, se revisaron los instrumentos de planificación que deben estar presentes en cada sistema para desarrollar de la mejor manera posible sus respectivas políticas de planificación.

6.2 Matriz de Comparación de Sistemas Organizacionales

Tabla 9: Tabla de Comparación de la Estructura del Órgano Rector de los Sistemas de Cooperación de Chile, España, Portugal e Ideal

	VARIABLES	CHILE	ESPAÑA	PORTUGAL	IDEAL
ÓRGANO RECTOR	Dirección Ejecutiva o General				
	Dirección de Cooperación Bilateral y Multilateral				
	Direcciones de Cooperación Territorial				
	Dirección de Administración y Finanzas				
	Dirección de Coordinación				
	Dirección de Formación / Difusión Cultural				
	Dirección de Política y Planificación				
	Auditoría Interna (Control Interno Contable y de Procesos)				
	Dirección de Acción/Ayuda Humanitaria				
INSTRUMENTOS	Presupuesto para la Cooperación				
	Estrategia plurianual de cooperación (desagregada de la Política)				

	Planes Sectoriales				
	Planes Territoriales				
	Presupuestos Desagregados				
	Instrumentos Operativos de Formulación de Proyectos anuales/Plurianuales				
	Instrumentos Operativos Monitoreo y de Evaluación de Proyectos				
MECANISMOS DE ARTICULACION CON EL SISTEMA	Eje de Coordinación Política				
	Eje de Coordinación Territorial				
	Eje de Apoyo Técnico				
	Eje de Vinculación Inter-institucional				

Legenda:

	No existe la estructura/instrumento/mecanismo o la función
	No existe la estructura/instrumento/mecanismo pero la carencia es suplida o bien existe la estructura/instrumento/mecanismo, pero su utilidad es limitada
	Existen la estructura/instrumento/mecanismo y la función

Fuente: Elaboración propia en virtud del análisis realizado gracias a la información recopilada descrita anteriormente.

Tabla 10: Tabla de Comparación de los Sistemas de Cooperación de Chile, España, Portugal e Ideal

	VARIABLES	CHILE	ESPAÑA	PORTUGAL	IDEAL
SISTEMA DE COOPERACIÓN	Estructura Gerencial				
	Estructura de Adaptación				
	Estructura de Producción				
	Estructura de Mantenimiento				
	Estructuras de Apoyo				
MODALIDADES DE	Cooperación Descentralizada en Organismos Gubernamentales				

COOPERACIÓN	Cooperación Descentralizada en Organismos Privados y de la Sociedad Civil				
	Cooperación Triangular				
	Cooperación Bilateral				
	Cooperación Delegada				
	Cooperación transferida a organismos multilaterales				
AMBITOS DE ACCIÓN	Ayuda Programática				
	Cooperación Financiera Reembolsable				
	Cooperación Técnica				
	Ayuda Humanitaria				
	Formación de Capital Humano, Apoyo Científico, Apoyo al Desarrollo Tecnológico				
	Fondos Especiales de Cooperación (Fiduciarios o Globales)				
	Educación para el desarrollo y sensibilización social				
INSTRUMENTOS	Política Exterior				
	Política de Cooperación/ Planes Rectores				
	Presupuesto				

Leyenda:

	No existe la estructura/instrumento/modalidad/ambito
	No existe la estructura/instrumento/modalidad/ambito pero la carencia es suplida o bien existe la estructura/instrumento/modalidad/ambito, pero su utilidad es limitada.
	Existe la estructura/instrumento/modalidad/ambito

Fuente: *Elaboración propia en virtud del análisis realizado gracias a la información recopilada descrita anteriormente.*

6.3 Evaluación al sistema nacional

Como ya se ha planteado, el objetivo de este análisis es el de comparar el Sistema de Cooperación Internacional de Chile con el modelo típico construido a partir de las experiencias de Portugal y España. La idea es ver antes de la identificación de los nodos críticos de gestión si la estructura del modelo chileno está bien diseñada con todos los elementos necesarios para su buen funcionamiento. Esta estructura cuenta con un órgano rector, en este caso la Agencia de Cooperación Internacional¹⁷ de Chile, inserta y vinculada verticalmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual representa el núcleo coordinador desde el cual debiese pensarse el sistema; y con un sistema organizacional el cual opera mediante distintos mecanismos y ámbitos de acciones con los que cuenta desarrollar su función definida (o no) en una política pública, interviniendo en el área de cooperación internacional.

6.3.1 Análisis de la estructura, instrumentos y mecanismos de articulación del órgano rector

De acuerdo al modelo teórico presentado, el órgano debiese contar con 9 direcciones específicas más una Dirección General, no obstante AGCI adolece de dos de ellas, siendo la primera, la de Acción o Ayuda Humanitaria, lo que significa que dicha función no se desarrolla al interior de la institución, no obstante dicha ausencia pareciera obedecer al lineamiento de una cuasi-política de cooperación, pues, tal como evidencian los expertos entrevistados, la necesidad de vincular a la ayuda humanitaria con la cooperación internacional no ha sido definida a nivel político, aún más, algunos de ellos, establecen que no necesariamente existe relación entre ambos temas ya que obedecen a objetivos diferentes.

Por su parte, en el caso de España, su sistema solo carece de la Dirección de Coordinación, cuya función, sin embargo, pareciera ser desarrollada por el Departamento de Cooperación Sectorial y la Secretaria General. Por otro lado, Portugal adolece de una Dirección de Coordinación y de Direcciones de Cooperación Territorial, no obstante función se encuentra a cargo de la División de Servicios de Cooperación. Por su parte, si bien no existe una Unidad Ayuda Humanitaria, la función se encuentra a cargo de la División de Apoyo a la Sociedad Civil, dependiente de la División de Servicios de Cooperación.

Con respecto a los instrumentos con que debería desarrollar el órgano rector para la adecuada ejecución de una estrategia de cooperación, por parte del sistema, en el caso de AGCI, esta institución adolece de una estrategia plurianual de cooperación encargada de aterrizar, en un horizonte temporal acotado, la política de cooperación y sea capaz de delinear un curso de acción específico y concreto¹⁸; de planes sectoriales, encargados de definir posturas institucionales claras respecto a sus áreas temáticas prioritarias de cooperación; y, finalmente, de Instrumentos operativos de monitoreo y evaluación de proyectos ejecutados o en ejecución.

¹⁷ A contar de Julio de 2015, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCID.

¹⁸ Cabe destacar, en este sentido, que agosto de 2015, AGCI se ha establecido como meta de corto plazo definir una estrategia de cooperación

Respecto a las otras dos estructuras de cooperación, es decir España y Portugal, la última si bien carece de instrumentos programáticos de monitoreo y evaluación, la función es realizada y se planifica mediante los mismos Planes Indicativos de Cooperación con apoyo de la metodología de gestión de riesgo institucional, en este sentido la evaluación y monitoreo de los programas de cooperación se define caso a caso.

Finalmente, en lo relativo a la articulación del órgano rector con el sistema, la Agencia posee estructuras que permitan la vinculación, sin embargo el eje de articulación territorial es desarrollado por las embajadas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que la estructura encargada de esta función escapa a la jurisdicción y jerarquía del órgano rector, supeditando esta función a una gestión más de estilo “networking” que desarrolle un vínculo lo más fluido posible; sin embargo, esta es una condición existente en todas las demás agencias de cooperación internacional de Latinoamérica y posiblemente haya lineamientos estratégicos (acercar la cooperación a la política exterior) y de gestión (limitantes presupuestarias) que determinen que esto se desarrolle así. Adicionalmente, el eje de articulación inter-institucional es particularmente débil en AGCI, esto pues, si bien, existe la estructura encargada de desarrollar esta labor (Departamento de Coordinación), esta es eficiente exclusivamente en la gestión de acuerdos que busquen resolver las necesidades directas de AGCI (capturar insumos para la producción), pero no para capturar demandas de las demás instituciones del sistema a raíz de posibles acuerdos de cooperación desarrollados de forma ajena a la Agencia (los cuales tampoco tiene capacidad de monitorear. Véase punto 7.1.1).

Por su parte, las otras dos estructuras mantienen estructuras que permiten una gestión exitosa de los distintos ejes de coordinación.

En suma, es posible concluir que el órgano rector del sistema cooperación de Chile cuenta con casi todos los componentes funcionando sobre la base del modelo teórico construido. Dentro de los 20 elementos analizados, constitutivos de un buen órgano rector de cooperación, a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile le faltan cuatro (4) y uno existe de forma incompleta y es de eficiencia limitada. En cambio, dentro de estos 47 elementos, España cumple con todos (no posee una dirección de coordinación, pero dicha no función no es suplida por otras unidades), y a Portugal le falta solamente uno (Dirección de Coordinación). En resumen, ambos modelos están mejor que el modelo chileno en cuanto al diseño estructural conforme al modelo teórico del presentado.

6.3.2 Análisis de estructura, modalidades, ámbitos de acción e instrumentos del sistema

Respecto al sistema de cooperación, según el modelo teórico planteado, su estructura debiese estar compuesta por las 5 estructuras típicas ya definidas. Esto no significa que necesariamente existan direcciones al interior de las organizaciones que componen el sistema, denominadas según se plantean en la tabla 10; pero se debiese identificarse fácilmente la existencia de dichas estructuras porque las labores definidas en el marco conceptual se desarrollan clara y eficientemente.

En concordancia con lo anterior, la estructura del sistema chileno de cooperación cumple con las 5 estructuras, no obstante la de Apoyo pareciera tener un área acción limitada o bien es incapaz de cumplir con su rol a cabalidad, esto se explica por las debilidades existentes en el eje de vinculación inter-institucional y en la estructura encargada de administrar dicho vínculo.

En cuanto a los otros dos sistemas seleccionados, en ellos se identifican claramente la existencia de las estructuras descritas.

Por otra parte, respecto a las modalidades de cooperación, de las 6 identificadas y descritas anteriormente, el sistema nacional desarrolla, principalmente, cooperación descentralizada en organismos gubernamentales (considerando organismos locales y otros organismos de estado sin la participación directa del órgano rector), cooperación triangular y cooperación bilateral. Adicionalmente, el sistema ejecuta, de forma limitada, la cooperación descentralizada en organismos privados y de la sociedad civil (casi exclusivamente a través del Fondo Chila contra el Hambre y la Pobreza de PNUD, aunque en este caso el Fondo opera mediante concurso y lo que hace es apoyar la gestión de la cooperación en dichos organismos) y, por último cooperación transferida a organismos multilaterales, la que es desarrollada por algunos órganos del estado (de forma autónoma y sin control del órgano rector. Véase anexo 1) y por MINREL-AGCI, también a través del Fondo contra el hambre y la Pobreza, aunque este fondo no transfiere completamente la responsabilidad a PNUD, pues su administración se realiza de forma conjunta con la Agencia. En contraposición, los otros dos sistemas, éstos utilizan todas las modalidades descritas.

En lo relativo a los ámbitos de acción, el sistema nacional actúa en 3 de los 7 descritos en la tabla 10, siendo estos Cooperación Técnica (la cual es el principal ámbito de acción de AGCI), Formación de Capital Humano (la cual se considera una rama de la Cooperación Técnica) y Fondos Especiales de Cooperación (véase el punto 5.3.3.g). En contraposición, los ámbitos que el sistema chileno de cooperación no desarrolla son Ayuda Programática (salvo casos muy puntuales y con recursos limitados) y Cooperación Financiera Reembolsable, pues AGCI no opera bajo sistema de transferencias; Ayuda Humanitaria (o más bien se desarrolla de forma ajena al sistema de cooperación) y Educación para el Desarrollo. En este caso particular, la carencia de los tres primeros Ámbitos de Acción se explica por definiciones estratégicas más que por la presencia de nodos críticos (Lazo, 2015; Pérez, 2015), esto pues la gestión de la Ayuda Humanitaria se realiza de forma independiente al sistema de cooperación y el enfoque de Cooperación Sur-Sur plantea mecanismos de ayuda alternos a la Cooperación Financiera, realzando la importancia de la Cooperación Técnica. Por su parte, respecto a la ausencia Educación para el Desarrollo, esta puede ser una definición estratégica pero también obedece a la debilidad en la estructura y gestión de nexos interinstitucionales que dificultan el desarrollo de este ámbito.

Respecto a los otros dos sistemas, tanto el español como el portugués trabajan con todas las ámbitos de acción mencionados.

Finalmente, en lo que respecta a los instrumentos del sistema, Chile no posee una Política de Cooperación clara y definida¹⁹, lo que explica que el órgano rector no posea una estrategia de cooperación plurianual de corto plazo. Los otros dos instrumentos si están presentes en el caso nacional. Para el caso de España y Portugal, ambos utilizan todos los instrumentos definidos.

6.3.3 Sistema Ideal

Tal como se presentó anteriormente, las tablas 9 y 10 poseen una última columna denominada "ideal", la cual expone, en concordancia con los resultados preliminares obtenidos y como conclusión preliminar, se construyó un sistema ideal de cooperación internacional ad-hoc a los criterios de análisis ya presentados. Este sistema da cuenta de la estructura, ámbitos y mecanismos de acción e instrumentos necesarios para su adecuado funcionamiento, el cual se constituye en base a todos los elementos presentes y los ausentes también, en los otros 3 sistemas evaluados.

Esta demás profundizar en la descripción de los elementos mencionados, pues estos ya fueron explicados anteriormente (véase punto 4 en adelante) en términos de su función e importancia, solo cabe mencionar que la existencia de algunos de estos elementos se encuentra condicionada a factores determinantes que pueden limitar su existencia (los que aparecen de distinto color en la columna), tales elementos son:

- a) La estructura de coordinación territorial y los ámbitos de acción relacionados con la transferencia de recursos, los cuales significan un desembolso importante de dinero y por tanto dependen en gran medida de las limitaciones presupuestarias existentes (es por esto que de hecho estos elementos tienden a no aparecer tan desarrollada en los sistemas de cooperación catalogados como sur-sur),
- b) El ámbito de acción denominado ayuda humanitaria, que se encuentra intrínsecamente ligado con la definición estratégica y política del alcance la cooperación internacional.

6.4 Análisis de los resultados de la encuesta

En concordancia con los anteriores resultados, se aplicó una encuesta a cada unidad y departamento de "línea de la institución", la cual se enfocó en evaluar la efectividad y suficiencia de aquellos aspectos presentes en el sistema de cooperación chileno, pertenecientes a las dimensiones revisadas en la matriz de comparación de sistemas organizacionales. Este instrumento se aplicó en distintos momentos a cada unidad operativa y no en una sola instancia a toda la población seleccionada, con el fin de identificar el origen de las respuestas y poder realizar un análisis segmentado, sin arriesgarse a interferir o sesgar las respuestas emitidas.

A continuación se presentan los resultados obtenidos de la encuesta aplicada en línea a **23 funcionarios** profesionales de los departamentos y unidades de línea de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile²⁰, los cuales corresponden al 23,71% de la

¹⁹ A la fecha e finalización de este estudio de caso, la política de cooperación de Chile se encuentra en fase de formalización.

²⁰ Departamento de Cooperación horizontal, Departamento de Cooperación Bimultilateral, Departamento de Formación y Becas y el Área de Política.

dotación completa de la institución (funcionarios y personas contratadas por la institución que, al momento de realizar la encuesta, se encontraban desempeñando labores habituales al interior de la misma, incluyendo jefaturas y personal administrativo) y al 57,5% de los funcionarios de dichos departamentos (incluyendo jefaturas y personal administrativo). A nivel de divisiones, **7** corresponden a CTPD (que equivalen al 77,8% del departamento sin considerar a la jefatura y a la secretaria), **4** del área de Política del Departamento de Política y Planificación (que equivalen al 100% del área y al 36,4% del Departamento, sin considerar a la jefatura y a la secretaria), **4** de la Unidad de Becas Horizontales del Departamento de Formación y Becas (que equivalen al 100% del área y al 57,1% del departamento, sin considerar a la jefatura y a la secretaria), **4** del Departamento de Cooperación Bimultilateral (que equivalen al 80% del departamento, sin considerar a la jefatura y a la secretaria) y **4** del Departamento de Coordinación (que equivalen al 57,1% del departamento, sin considerar a la jefatura y a la secretaria).

La encuesta se estructura como una matriz de análisis que pretende identificar nodos críticos en las dimensiones definidas en las tablas de comparación de sistemas y órganos rectores (tablas 9 y 10) mediante el análisis, por una parte, de las dimensiones **“instrumental”, “estructural” y “articulación”** desde las perspectivas departamental, institucional y sistémica y, por otra, de la dimensión de **“modalidades de cooperación”** desde una perspectiva sistémica.

Dicho cuestionario consiste en veintinueve (29) afirmaciones positivas cerradas (véase anexo 2) respecto a las cuales, los encuestados deben que evaluar los elementos mencionados en una escala de 1 a 5, donde la nota uno (1) corresponde al total desacuerdo, la nota tres (3) se corresponde a un punto intermedio, la cinco (5), a totalmente de acuerdo y, por último, la nota cero (0) corresponde a “no sabe”.

Para el procesamiento de los datos de la encuesta se utilizó el programa Excel, con el cual se calculó la moda en cada pregunta y se determinó la distribución en las evaluaciones de los encuestados a las afirmaciones para obtener conclusiones preliminares, las que fueron contrastadas con los resultados obtenidos del análisis cualitativo previo.

6.4.1 Dimensión Instrumental

En base a la información obtenida es posible afirmar que, respecto a la dimensión de instrumentos, se plantearon las siguientes las afirmaciones:

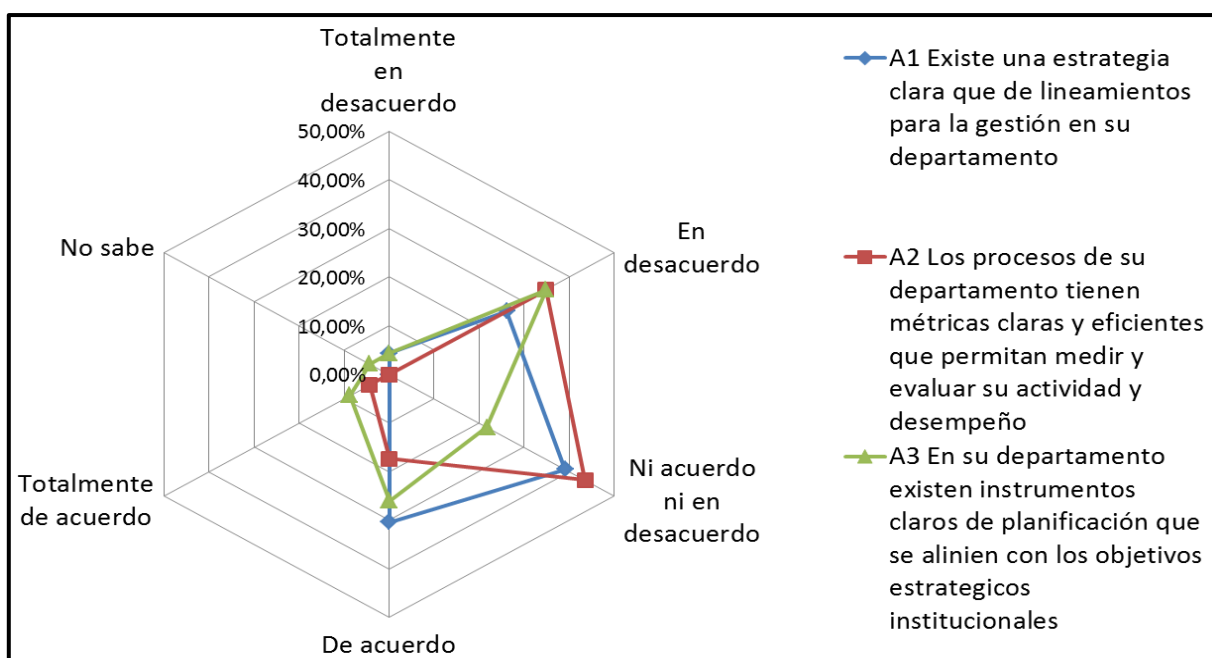
- a) **Afirmación 1:** Existe una estrategia clara que de lineamientos para la gestión en su departamento.
- b) **Afirmación 2:** Los procesos de su departamento tienen métricas claras y eficientes que permitan medir y evaluar su actividad y desempeño
- c) **Afirmación 3:** En su departamento existen instrumentos claros de planificación que se alineen con los objetivos estratégicos institucionales
- d) **Afirmación 6:** Los instrumentos de formulación de proyectos son pertinentes, eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación
- e) **Afirmación 7:** Existe una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización.

- f) **Afirmación 8:** Existe claridad respecto del “modelo de negocio” y estrategia actual de la institución
- g) **Afirmación 9:** Los instrumentos de planificación territorial o geográfica son suficientes y eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación
- h) **Afirmación 10:** Los instrumentos de planificación a nivel presupuestarios son suficientes y eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación
- i) **Afirmación 11:** El presupuesto institucional es suficiente para el adecuado desarrollo de sus funciones
- j) **Afirmación 22:** Las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas subyacentes (política exterior y de desarrollo nacional)

Respecto a los niveles de estudio, las primeras tres afirmaciones corresponden a un análisis a nivel departamental; las siguientes 6, corresponden al análisis institucional del órgano rector y, por último, la afirmación 22 corresponde al nivel del sistema.

Ahora bien, respecto a los resultados es posible mencionar que en el primer nivel (departamental) existe una clara dispersión en la evaluación de los instrumentos, particularmente respecto a las afirmaciones 1 y 3 (estrategia e instrumentos de planificación respectivamente), presentando ésta última posturas particularmente extremas (35% declara estar “en desacuerdo”, 21% “ni acuerdo ni en desacuerdo” y 26%, “de acuerdo”); por su parte, la afirmación 2 parece presentar posturas más homogéneas tendientes a la disconformidad respecto a la eficiencia de las métricas (43% declara no estar “ni acuerdo no en desacuerdo” y 35%, “en desacuerdo”, aproximadamente), lo cual tiene particular sentido si se considera que la elaboración de estas se coordina centralizadamente.

Gráfico 1: Distribución de evaluación de afirmaciones sobre instrumentos a nivel departamental

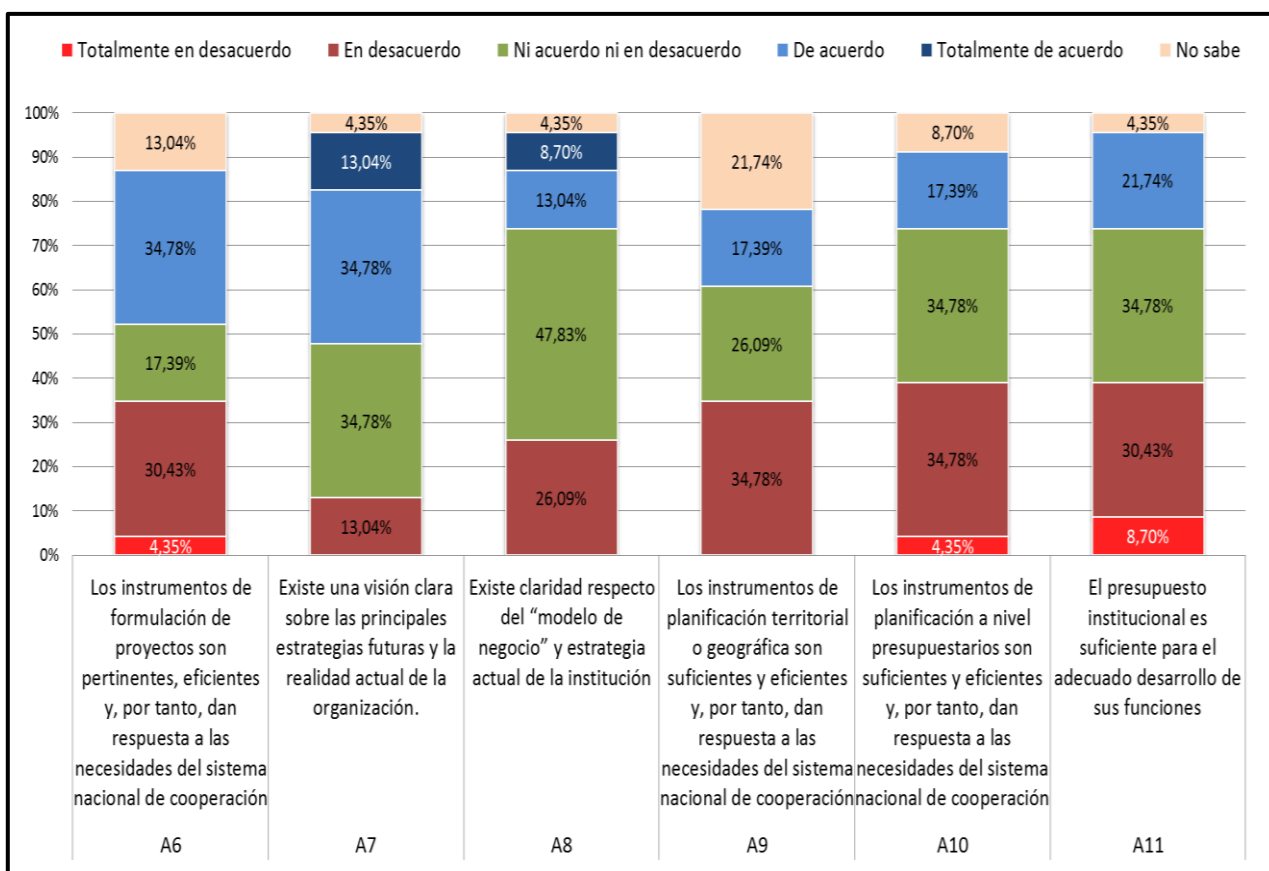


Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

El grado de dispersión en las respuestas mostrado puede explicarse por las diferencias existentes en cada división respecto a la formulación y uso de este tipo de instrumentos, los cuales son manejados de forma (aparentemente) heterogénea, generando desigualdad en la gestión institucional.

Respecto al nivel institucional (gráfico 2), si bien el panorama no cambia demasiado, existiendo tendencias hacia el centro (“ni de acuerdo ni en desacuerdo”), los datos no presentan dispersiones ni distribuciones tan marcadas hacia ambos extremos simultáneamente (como en el caso anterior) salvo por la afirmación A6, pertinencia en los instrumentos de formulación de proyectos, lo que puede interpretarse como falta de claridad respecto a las necesidades del sistema nacional de cooperación respecto a sus instrumentos de formulación de proyectos.

Gráfico 2: Evaluación sobre instrumentos de planificación y estrategia a nivel institucional



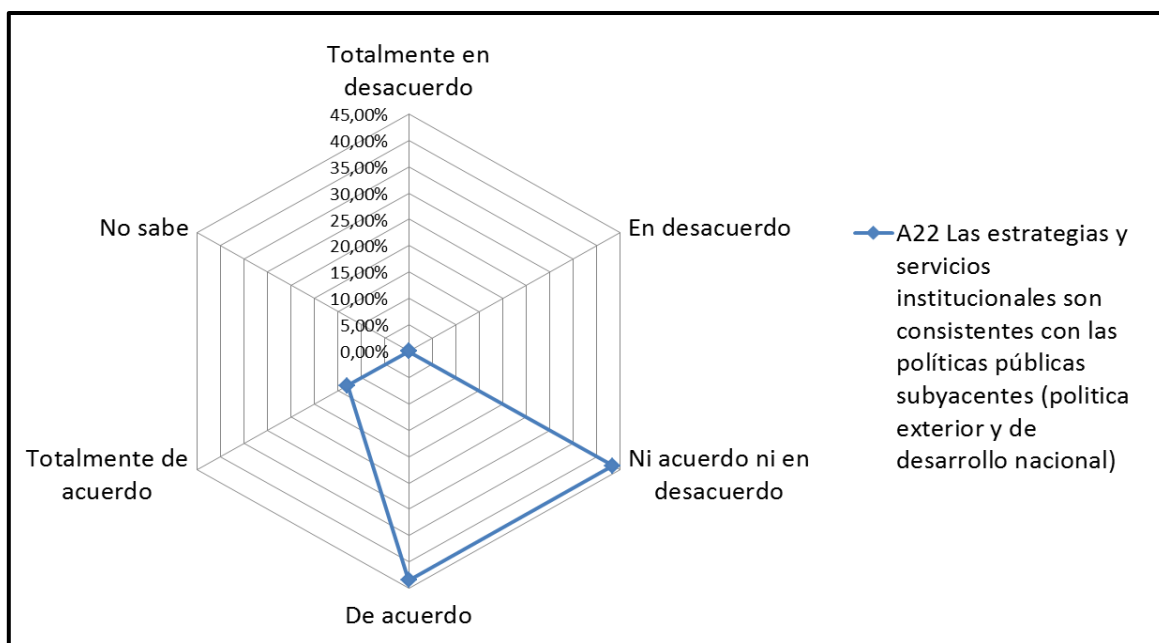
Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Por otra parte, respecto al resto de las afirmaciones de esta dimensión, las tendencias son un poco más claras, como se ve en los casos de las A9, A10 y A11, (existencia de instrumentos eficientes de planificación territorial y presupuestaria y presupuesto suficiente respectivamente), las cuales demuestran una tendencia hacia el desacuerdo, lo que puede interpretarse como deficiencias institucionales en estos temas. A la inversa, la afirmación 7, muestra una tendencia hacia el acuerdo (visión clara respecto a realidad institucional actual y estrategia futura). Por último, la afirmación 8, calidad respecto al modelo de negocio, si bien hay una distribución en las respuestas que va

hacia ambos sentidos, existe, igualmente, una marcada tendencia hacia el centro (opción 3 “ni de acuerdo ni en desacuerdo”), lo que podría interpretarse como la existencia de una ligera ambigüedad, al menos en algunas divisiones de la institución²¹ sobre la definición de dicho modelo, o bien que éste no está igualmente internalizada en todas las divisiones de la Agencia, ni siquiera en todas las de línea.

Por último a nivel de sistema, la tendencia respecto a la alineación de las estrategias y servicios institucionales consistentemente con las políticas públicas subyacentes se muestra entre el “ni acuerdo ni desacuerdo” y el “acuerdo” (43.5% declara estar “de acuerdo”, 13% declara estar “totalmente de acuerdo” y 43.5% declara estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, aproximadamente), tal como se muestra en el gráfico 3. Una posible explicación es que, a pesar que la alineación existe, ésta no está suficientemente explicitada en todas las áreas de gestión institucional

Gráfico 3: Distribución de evaluación de afirmaciones sobre instrumentos a nivel sistémico



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta

6.4.2 Dimensión Estructural

Respecto al a dimensión estructural, se plantearon las siguientes afirmaciones:

- a) **Afirmación 4:** La estructura de su Departamento es suficiente, permite una gestión eficiente
- b) **Afirmación 16:** La organización posee divisiones encargadas de facilitar los procesos de adaptación y evolución del sistema de cooperación a las nuevas necesidades

²¹ El departamento en el que destaca el acuerdo con la afirmación es el de Cooperación Horizontal, el que se encarga de desarrollar la principal labor del giro del negocio. Por otra parte, departamentos como Bimulti, Becas y la Unidad de Política muestran mayor discrepancia con la afirmación.

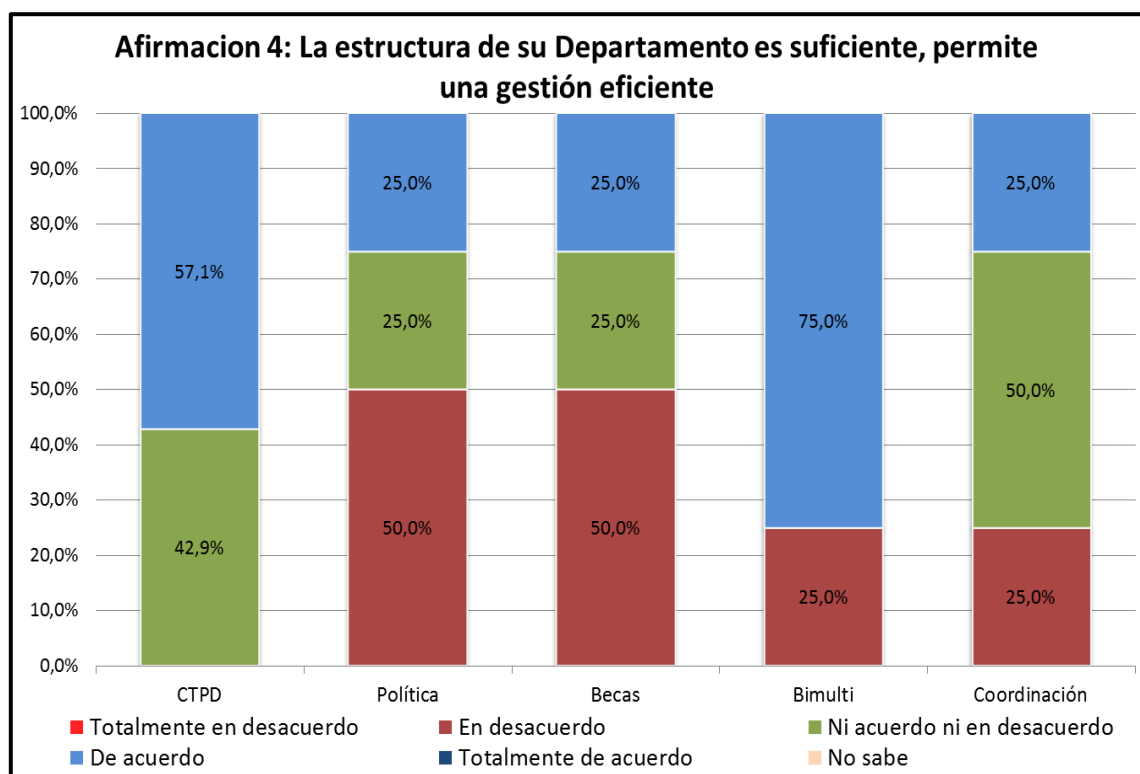
- c) **Afirmación 17:** Los procesos sustantivos de la institución (del giro del negocio) tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.
- d) **Afirmación 18:** Los procesos de soporte legal tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.
- e) **Afirmación 19:** Los procesos de soporte administrativo y presupuestal tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.
- f) **Afirmación 20:** Existe una estructura de control operacional útil para el análisis y evaluación de los procesos al interior de la organización
- g) **Afirmación 21:** El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado para el desempeño de sus labores.

En lo relativo a los niveles de estudio, la primera afirmación responde al nivel departamental y las siguientes 6, corresponden al nivel institucional del órgano rector.

Respecto a los resultados, en el gráfico 4 se muestran la evaluación de los funcionarios encuestados sobre la adecuación de la estructura de sus departamentos para el desempeño de sus labores. En este sentido, es posible evidenciar que los departamentos de CTPD y Cooperación Bimultilateral son los mejor evaluados, lo cual tiene sentido si se considera que son los únicos departamentos de línea que no se encuentra subdivididos en unidades de “facto”, dado que realizan una única función relativamente homogénea, a diferencia de los otros 3 departamentos que si cuentan con unidades no formalizadas y por lo tanto, sus límites internos son algo ambiguos.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, la evaluación a nivel general de todos los departamentos parece estar más cercana a lo “regular”.

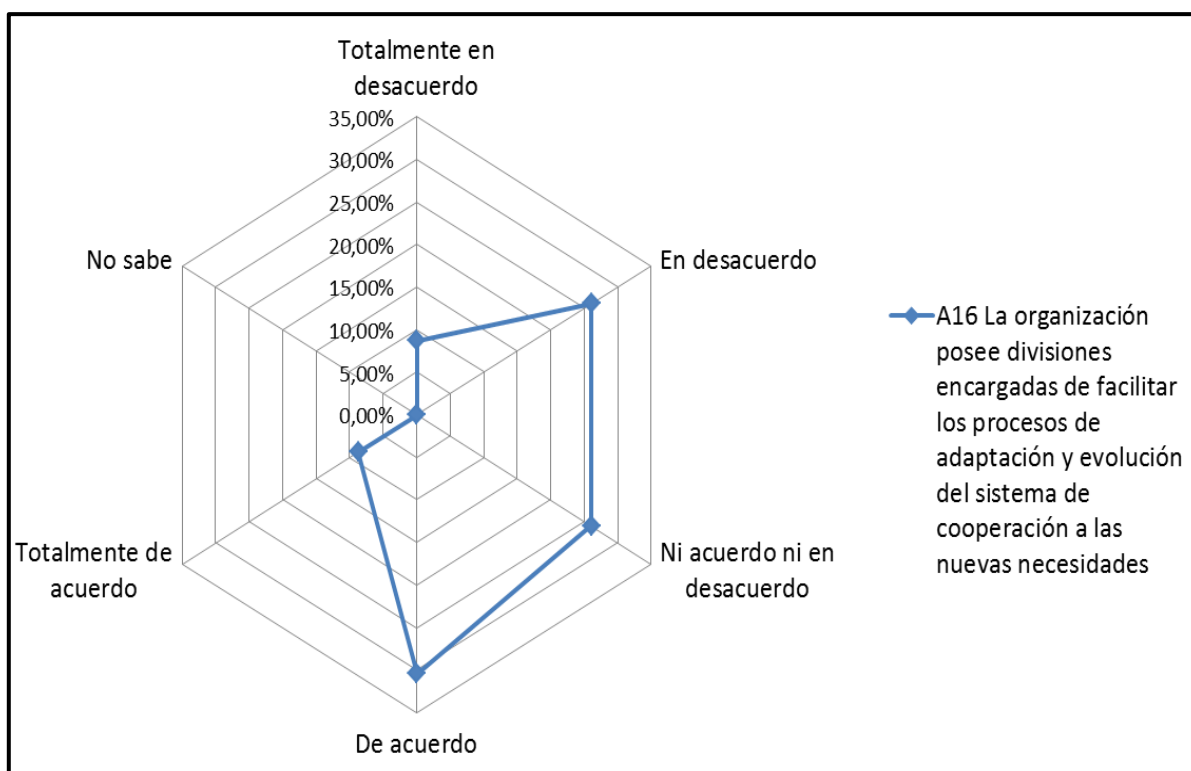
Gráfico 4: Evaluación de las estructuras departamentales



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Por otra parte, respecto a las afirmaciones de nivel institucional, la primera (afirmación 16) hace referencia a la estructura institucional y su capacidad para facilitar la adaptación y evolución de la organización, sobre lo cual pareciera haber gran discrepancia, según evidencia el nivel de dispersión de las respuestas mostrado en el gráfico 5 (8,7% de los encuestados declaró estar “totalmente en desacuerdo”, 26,1% está “en desacuerdo”, 26,1% no está “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, 30,4% está “de acuerdo” y 8,7% está “totalmente de acuerdo”). Una posible explicación para este fenómeno es que, dado que no existe una unidad o división encomendada específicamente esta labor, son las figuras ad-hoc y los altos rangos jerárquicos los encargados de definir los planes de adaptación (Jefes de Departamento y Comité Directivo), por lo que las experiencias individuales y colectivas de los funcionarios (a nivel departamental) son las que determinan su evaluación, por lo tanto, en este sentido, la evaluación negativa y/o la dispersión en ésta evaluación puede ser un indicador de nodo crítico, pero de gestión de la adaptación y evolución.

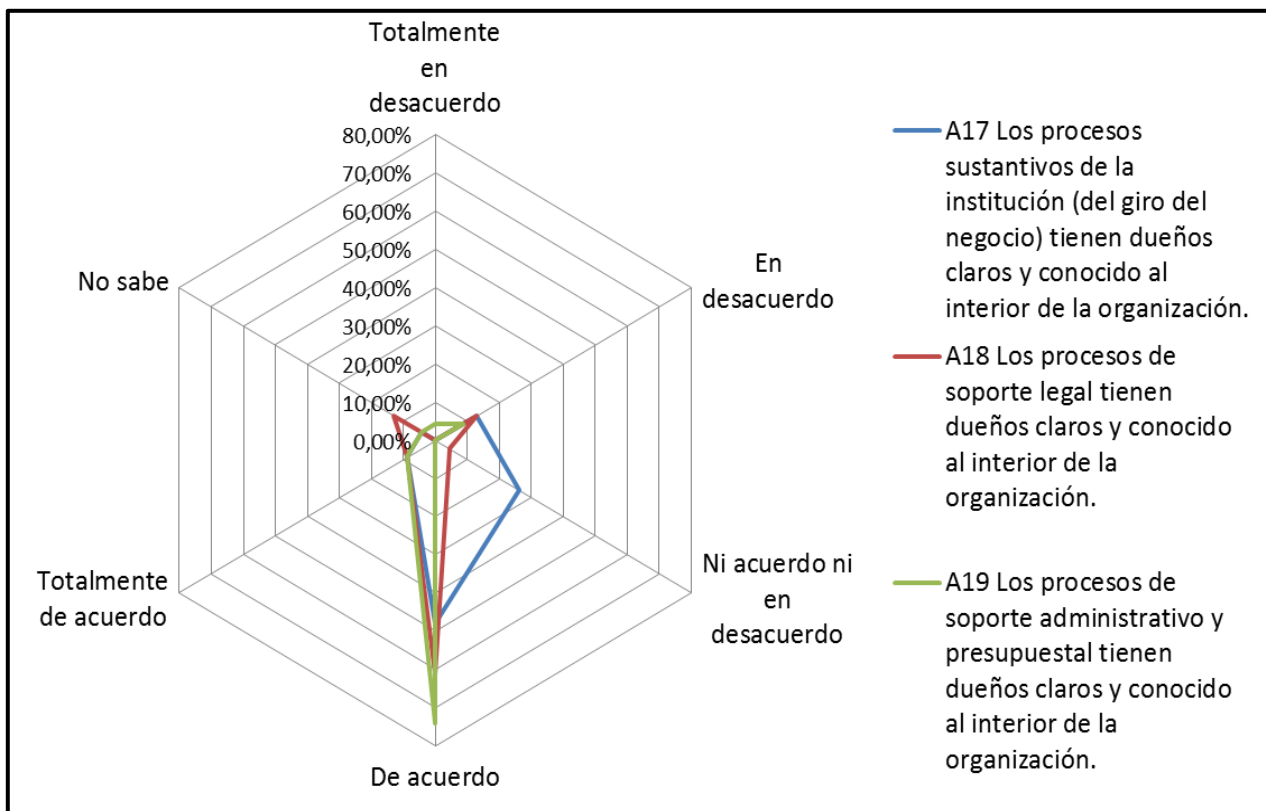
Gráfico 5: Evaluación sobre estructura de adaptación a nivel institucional



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

En lo referido a al dominio de los procesos sustantivos y de soporte institucional (tanto legal, como presupuestario y administrativo), el gráfico 6 demuestra que, en general, existe cierta claridad sobre este punto, pues la mayoría de los funcionarios encuestados declararon estar de acuerdo con las afirmaciones planteadas (el 47% declaró estar de acuerdo con la afirmación 17, el 60%, con la afirmación 18 y el 74% con la afirmación 19, aproximadamente). Ahora bien, aunque la evaluación es mayormente positiva, en el caso de los procesos sustantivos hay menos aceptación de la afirmación, respecto a los otros tipos de procesos, por lo que, en comparación, los procesos sustantivos parecen estar más diluidos al interior de la estructura organizacional.

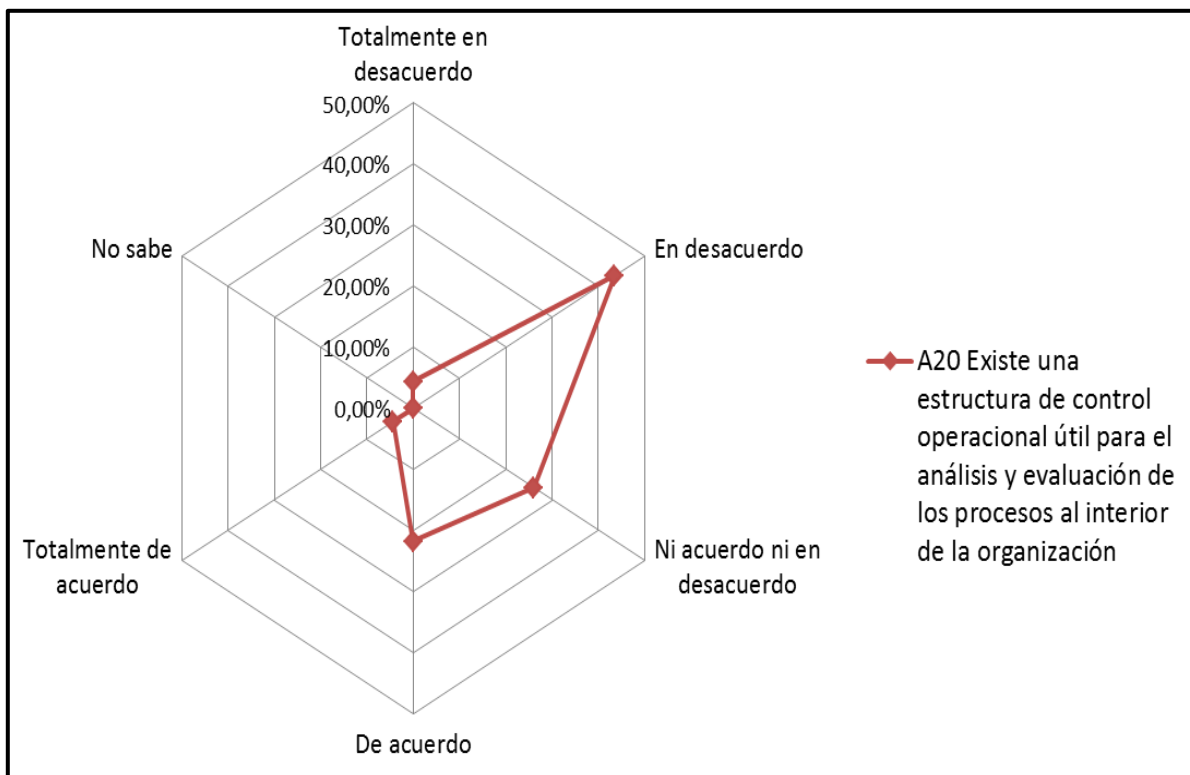
Gráfico 6: Evaluación respecto a la posesión de los procesos sustantivos y de soporte institucional



Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

Respecto a la afirmación 20, existencia de estructuras de control operacional para el análisis y evaluación de procesos al interior de la organización y su utilidad para la institución, según muestra el gráfico 7, existe cierta tendencia hacia el desacuerdo con la afirmación (sobre el 40% de los encuestados declaró estar en desacuerdo, por su parte, cerca del 25% declaró “no estar de acuerdo ni en desacuerdo”), lo que es posible interpretar como la existencia de un nodo crítico de gestión en esta materia, pues la función existe y es desarrollada por los departamentos y unidades pertenecientes a la tecnoestructura (Auditoría Interna, el Departamento de Coordinación, el área de Planificación y el área de Control de Gestión). En consecuencia, un posible diagnóstico para este nodo crítico es la existencia de estancos en los flujos de información y gestión al interior de la organización que impiden el adecuado y eficiente desarrollo de labores de dichas áreas.

Gráfico 7: Evaluación sobre la estructura y gestión del control operacional y evolución de proceso al interior de la institución

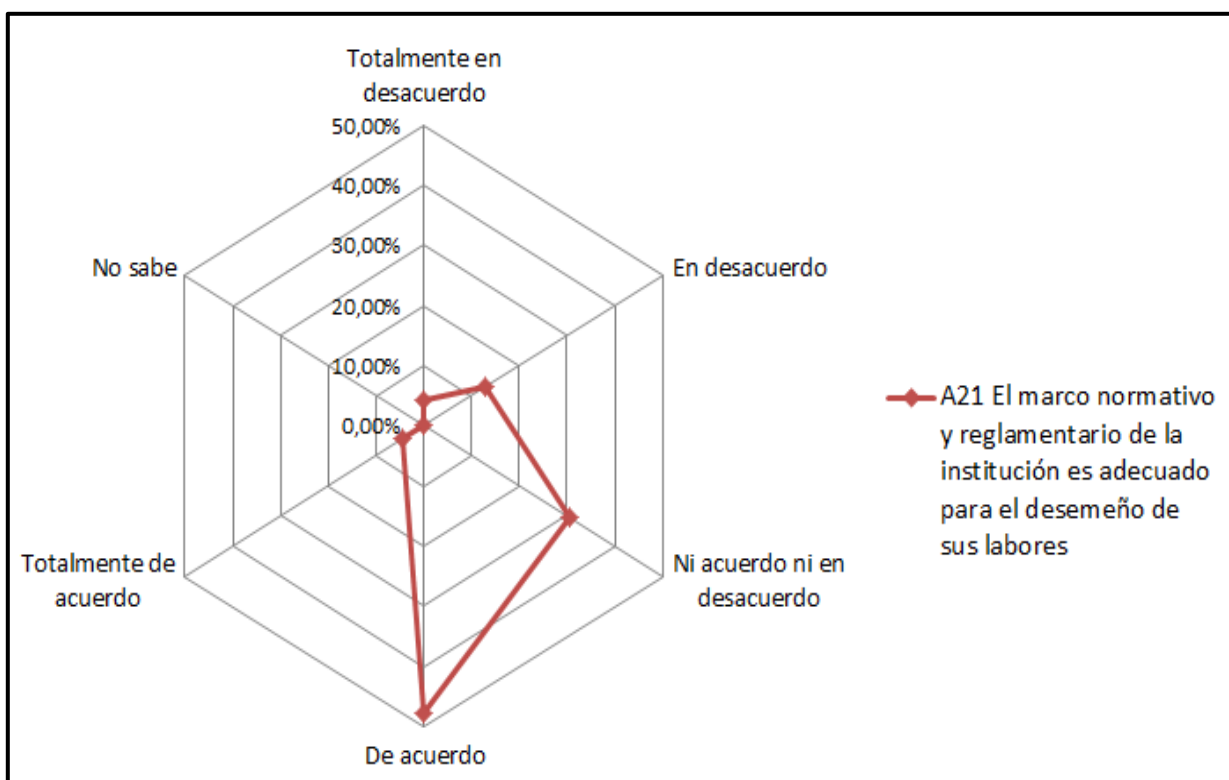


Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

Finalmente, respecto a la afirmación 21 relacionada con el marco normativo institucional y su adecuación para el desempeño de la Agencia, el gráfico 8 muestra que, aunque el 48%, aproximadamente, declara estar “de acuerdo” con la afirmación, también existe un 30%, aproximadamente, que dice “no estar ni acuerdo ni en desacuerdo”, lo que evidencia irregularidad en la evaluación de este punto. Esto puede explicarse porque, si bien el marco regulatorio actual permite el desempeño de las labores cotidianas de la Agencia, buena parte de este, específicamente el que se refiere al desempeño de las labores de línea institucional, no se ha actualizado desde el año 2004²², por lo que ciertas funciones no se encuentran del todo reguladas, quedando fuera elementos como la función de agente coordinador a nivel nacional de la cooperación (más allá de lo declarativo), así mismo tampoco incorpora funciones más propias de la cooperación “moderna”, como las relativas al monitoreo y evaluación de los programas de cooperación.

²² Salvo el reglamento que fija la estructura jerárquica de la Agencia, el que se acaba de modificar, pero que, en opinión del autor, aún es insuficiente.

Gráfico 8: Evaluación sobre la utilidad del marco normativo y reglamentario institucional



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

6.4.3 Dimensión de articulación y vinculación del sistema

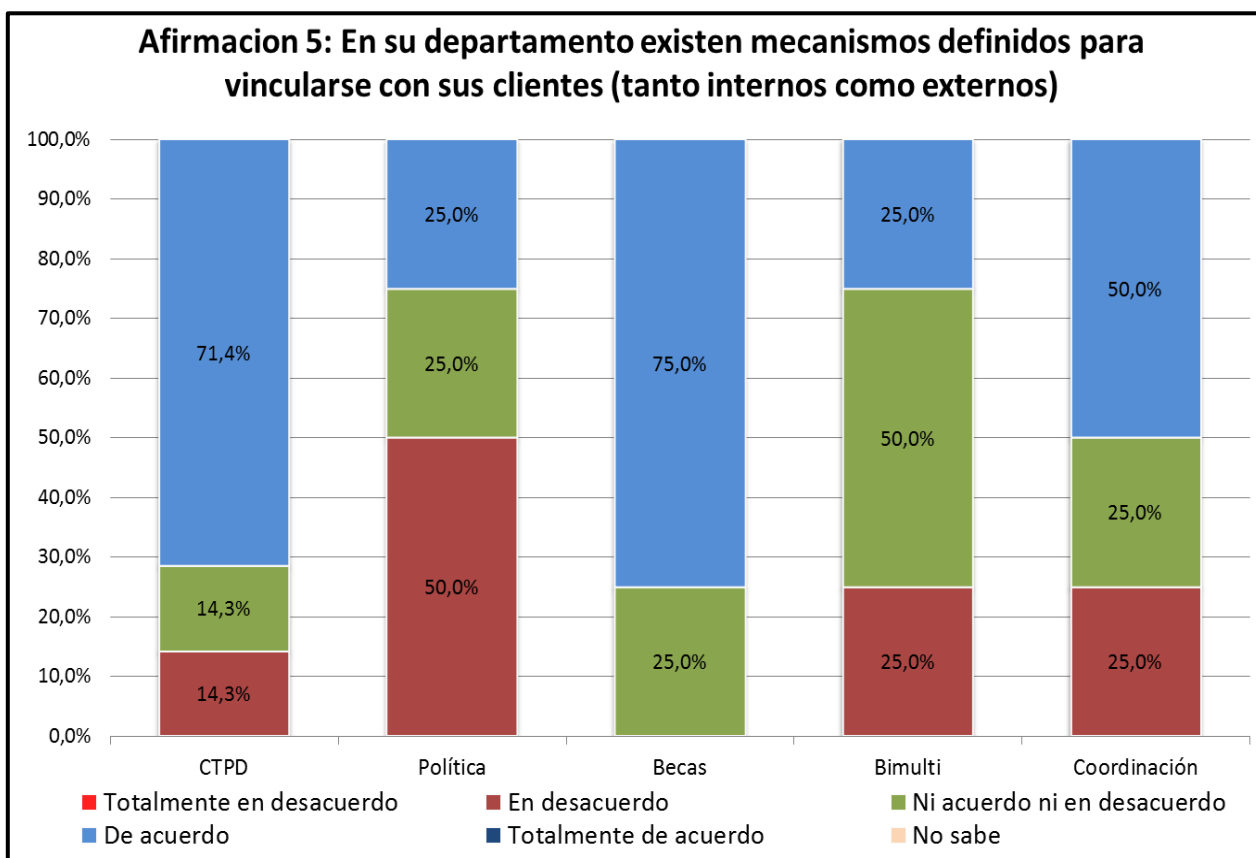
Respecto al a articulación y vinculación del sistema, se plantearon las siguientes afirmaciones:

- a) **Afirmación 5:** En su departamento existen mecanismos definidos para vincularse con sus clientes (tanto internos como externos).
- b) **Afirmación 12:** No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.
- c) **Afirmación 13:** La gestión institucional de la cooperación descentralizada es eficiente y suficiente (entiendas por descentralizada toda la que no es desarrollada directamente por AGCI).
- d) **Afirmación 14:** La estructura organizacional permite una adecuada vinculación vertical que permita alinear los planes de coopeación con las demás políticas públicas relacionadas (política exterior, programa de gobierno).
- e) **Afirmación 15:** La institución posee estructuras capaces de administrar adecuadamente los nexos bidireccionales con los stakeholders (tanto para capturar insumos como para atender demandas).
- f) **Afirmación 23:** Existe una análisis permanente de su mapa de stakeholders.
- g) **Afirmación 24:** La agencia es capaz de gestionar adecuadamente las relaciones con sus stakeholders.
- h) **Afirmación 25:** Las unidades territoriales (embajadas) están suficientes coordinadas con AGCI para el desarrollo de proyectos de cooperación.

Respecto a las áreas de estudio, la primera afirmación responde al nivel departamental, las siguientes 4 corresponden al nivel institucional del órgano rector y las últimas 3 hacen referencia a la vinculación del sistema.

Sobre los resultados, a nivel departamental es posible evidenciar, como muestra el gráfico 9, que, respecto a la afirmación 5, buena parte de los encuestados denuncia la inexistencia o ineficiencia de mecanismos de articulación, principalmente en el departamento de Cooperación Bimultilateral y el área de Política y, en menor medida, en el Departamento de Coordinación, por lo que es posible hablar ya de insularidades al interior de la Agencia; idea que se ve reforzada al revisar el gráfico 10 (que evalúa el nivel de acuerdo dentro de los encuestados con la afirmación 12²³).

Gráfico 9: Evaluación de los mecanismos de vinculación interdepartamental



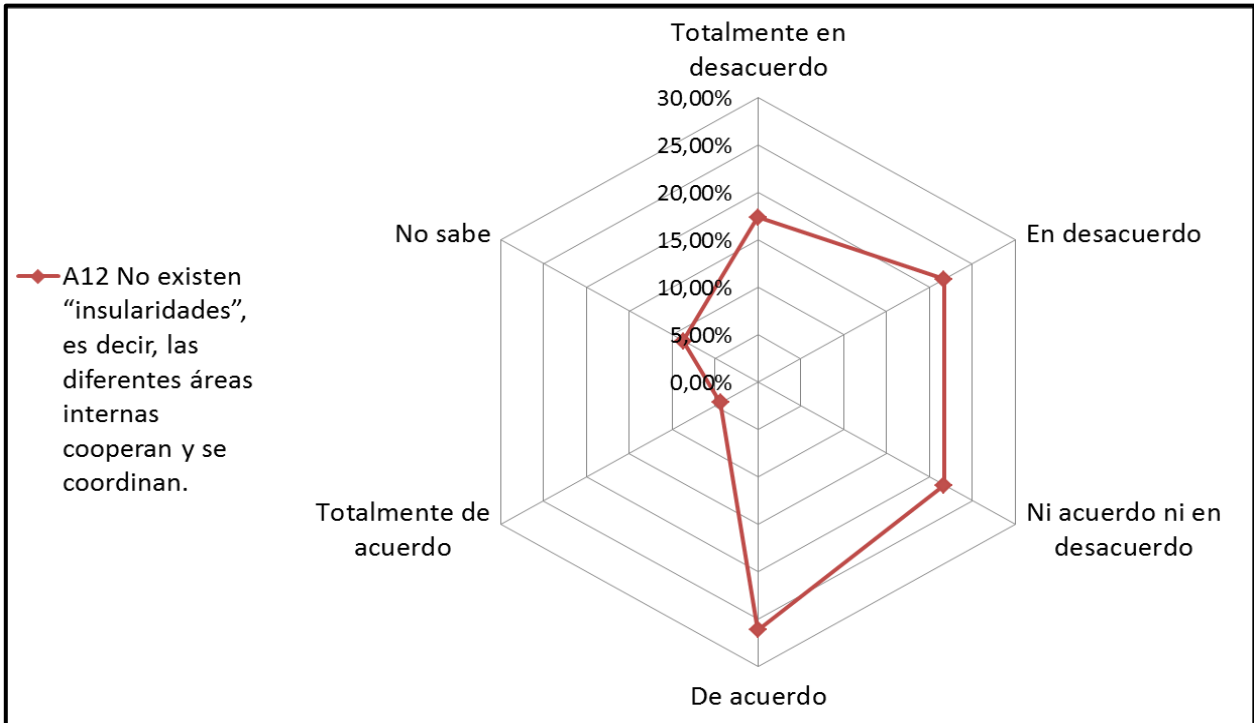
Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Ahora bien, continuando con gráfico 9, también cabe destacar, no obstante, el nivel de dispersión en las respuestas, respecto al cual, sobre el 30% de los encuestados declara estar “de acuerdo” o talmente de acuerdo” con la afirmación, contra el 39% que declara estar “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo”. Una posible explicación para el nivel de dispersión en los datos de este gráfico, es que la percepción de “insularidad” que vive cada funcionario está determinada por la experiencia de cada uno, la cual puede variar dependiendo de sus esfuerzos y capacidades individuales, lo

²³ Afirmación 12: No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.

cual es posible gracias al tamaño reducido de la Agencia. Evidencia de esto último es el análisis que se puede realizar sobre la misma afirmación (afirmación 12), pero esta vez a nivel departamental, como lo muestra la tabla 11, la que muestra que, por cada área evaluada, como máximo, sólo el 50% de los funcionarios está de acuerdo con la afirmación.

Gráfico 10: Evaluación sobre el nivel de insularidad a nivel institucional



Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	No sabe	TOTAL
17,39%	21,74%	21,74%	26,09%	4,35%	8,70%	100%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

En concordancia con lo anterior, es posible concluir que existen deficiencias a nivel de gestión operativa en los vínculos interdepartamentales de la Agencia.

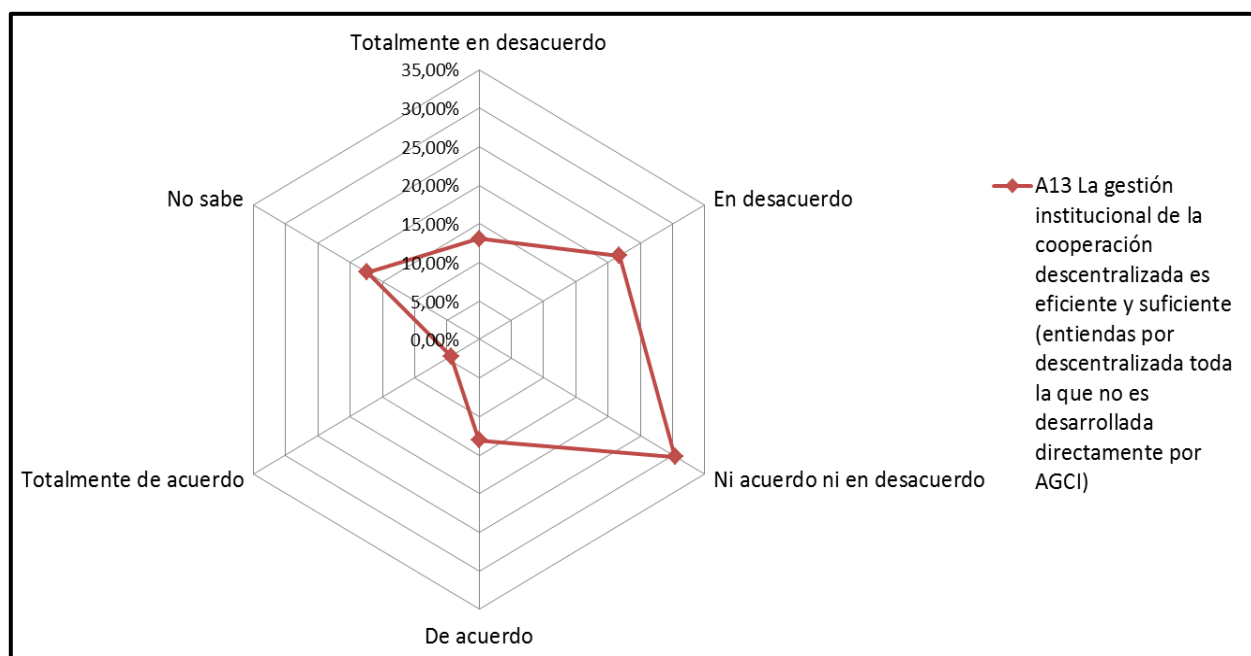
Tabla 11: Respuesta a la afirmación “No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan” por departamento o área.

Departamento	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	No sabe
CTPD	14%	0%	29%	29%	14%	14%
Política	25%	25%	25%	25%	0%	0%
Becas	50%	0%	0%	50%	0%	0%
Bimultilateral	0%	75%	25%	0%	0%	0%
Coordinación	0%	25%	25%	25%	0%	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Continuando con el análisis, respecto a la afirmación 13 sobre la gestión de la cooperación descentralizada, el gráfico 11 demuestra una clara tendencia al desacuerdo, entendiéndose que la mayoría de los encuestados declara que la gestión que hace AGCI respecto a la cooperación que no es desarrollada directamente por la Agencia no es ni suficiente ni evidente (34,8% aproximadamente declaran estar “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo” con la afirmación, versus un 17,4% que declaran estar “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo”), lo que evidencia la existencia de un nodo crítico de gestión sobre la coordinación de esta materia (véase punto 6.3.6)

Gráfico 11: Gestión de la cooperación descentralizada a nivel institucional



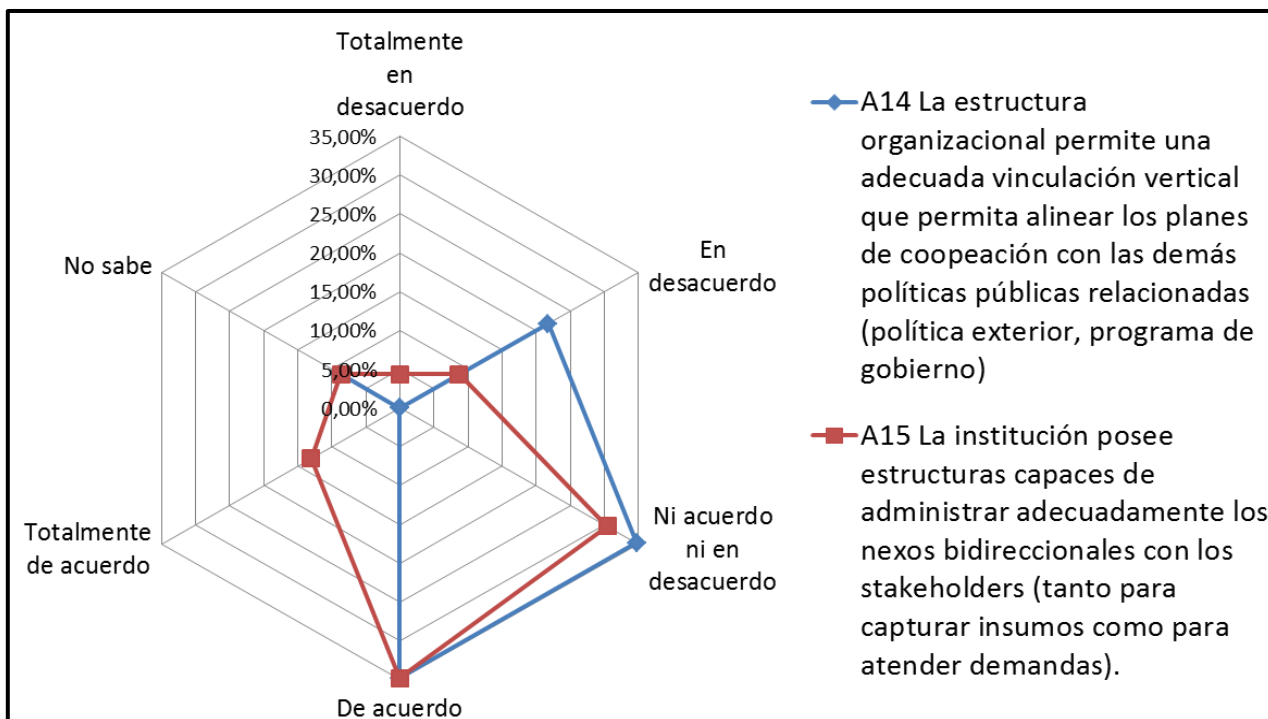
Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

Por otra parte, las afirmaciones 14 y 15 tratan respecto los vínculos verticales y horizontales con los stakeholders del órgano rector, sobre lo cual, el gráfico 12 muestra que para el primer caso (afirmación 14 sobre vinculación vertical para la alineación de planes de cooperación con las demás políticas públicas relacionadas), la tendencia parece ir débilmente al acuerdo, lo que puede indicar que dicho vínculo, si bien existe,

no está del todo desarrollado o bien que el mismo no es tan evidente para todo los funcionarios de la institución.

Por su lado, respecto a la afirmación 15 (administración de nexos bidireccionales con los stakeholders), la tendencia hacia la evaluación regular-positiva es mucho más evidente, por lo que es posible afirmar que, al menos en este aspecto, la relación con los demás servicios y organismos interesados es fluida, pero solo en aquellos casos en los que AGCI tiene injerencia directa, pues si se considera la evidencia expuesta en el gráfico 11, en los casos que los demás organismos no demandan la participación activa de AGCI, el vínculo tiende a desvanecerse.

Gráfico 12: Capacidad estructural para la gestión de vínculos y nexos con los stakeholders a nivel institucional



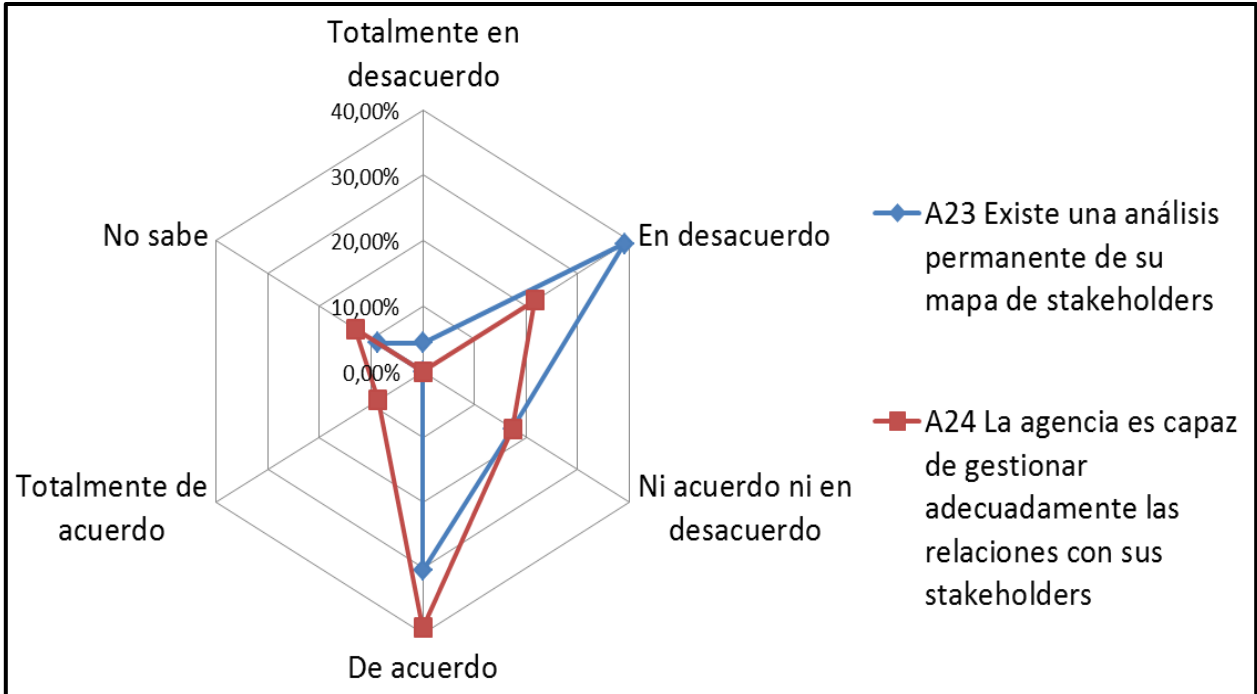
Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

Continuando, a nivel sistémico, el gráfico 13 muestra la percepción de los encuestados respecto a la capacidad de administración de la agencia sobre las relaciones con los stakeholders del sistema de cooperación, respecto a la cual es posible evidenciar que, dadas las diferencias obtenidas entre las afirmaciones 23 y 24²⁴, si bien la agencia posee una capacidad razonable de gestión, no es capaz de realizar una análisis permanente del mapa de los mismos, lo que podría interpretarse como una deficiencia al momento de buscar y generar nuevos vínculos con nuevos interesados, todo lo cual permite explicar porque AGCI parece tener capacidad de gestionar adecuadamente los vínculos existentes con los demás actores del sistema, pero no es capaz de actuar sobre la cooperación descentralizada.

²⁴ Afirmación 23: Existe un análisis permanente de su mapa de stakeholders

Afirmación 24: La agencia es capaz de gestionar adecuadamente las relaciones con sus stakeholders

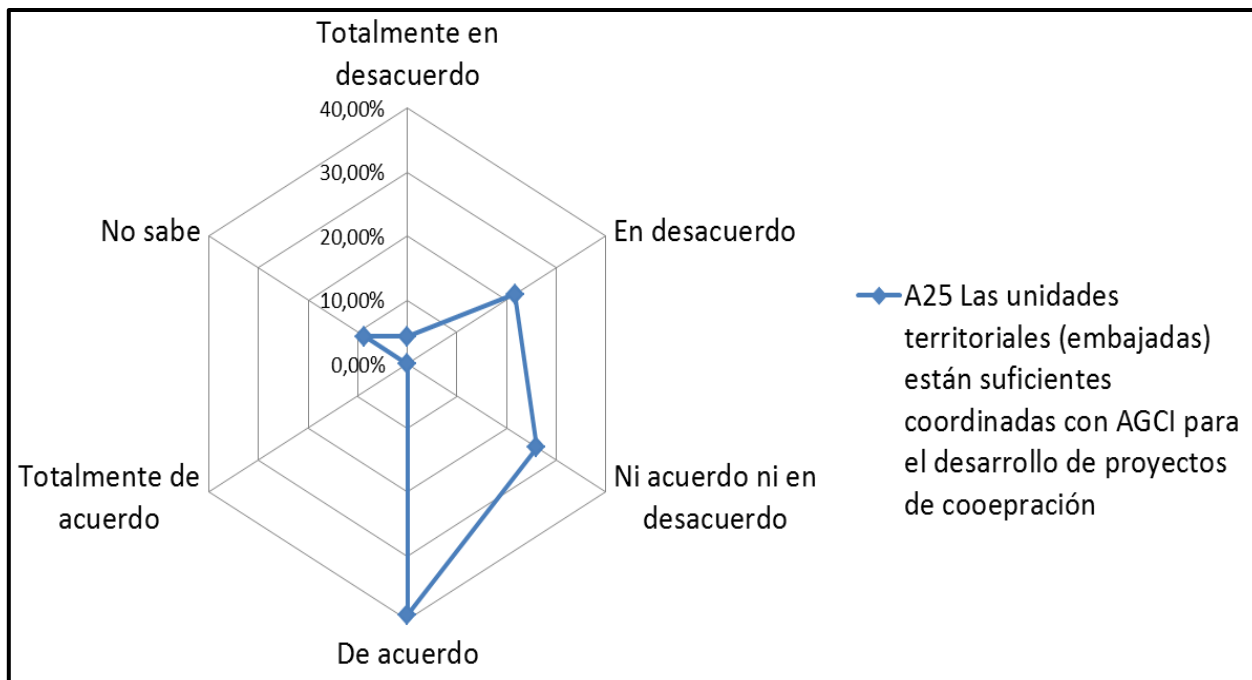
Gráfico 13: Gestión de stakeholders a nivel sistémico



Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

Por último, respecto a la afirmación 25 sobre la coordinación con las unidades territoriales (embajadas), el gráfico 14 muestra que la evaluación sobre este punto, por parte de los encuestados es regular-buena (26,1% declara no estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo” y un 39,1% declara estar “de acuerdo” con la afirmación), lo que podría indicar que si bien parecen haber tensiones entre la gestión de AGCI y la de las embajadas unidades territoriales para el desarrollo de proyectos de cooperación, la coordinación es, al menos, funcional. En este sentido, a pesar de las dificultades existentes, hay argumentos para sostener este mecanismo de operación, ya que, por una parte, significa ahorro de recursos para la Agencia, y por otra, permite fortalecer el vínculo entre política de cooperación y política exterior.

Gráfico 14: Coordinación del órgano rector con embajadas



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

6.4.4 Modalidades de Cooperación

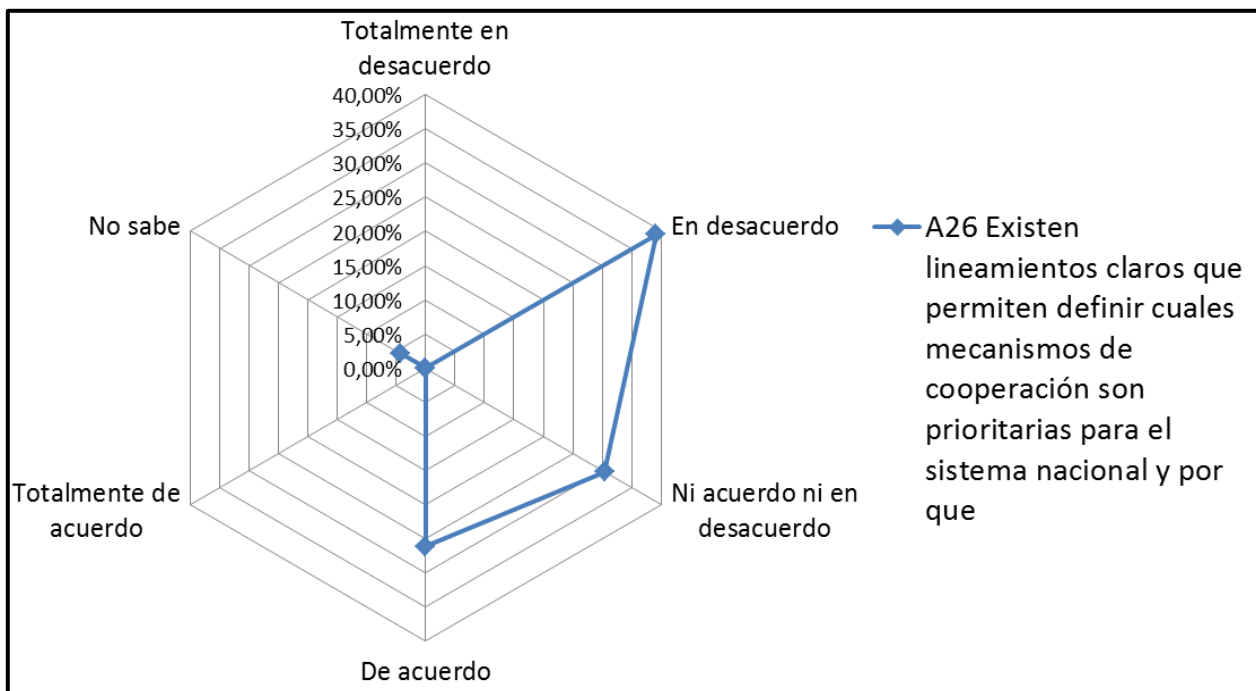
Respecto al análisis sobre las modalidades de cooperación ejecutadas, se plantearon las siguientes afirmaciones:

- a) **Afirmación 26:** Existen lineamientos claros que permiten definir cuales mecanismos de cooperación son prioritarias para el sistema nacional y porque.
- b) **Afirmación 27:** La gestión de la cooperación bilateral es eficiente y suficiente.
- c) **Afirmación 28:** La gestión de la cooperación multilateral es suficiente y eficiente.
- d) **Afirmación 29:** La gestión de la cooperación triangular es eficiente y suficiente.

Estas cuatro afirmaciones se asociaron con una dimensión sistémica por considerar que la ejecución de la cooperación internacional compete al sistema completo y no solo al órgano rector.

Respecto a la afirmación 26, el gráfico 15 muestra que la tendencia es hacia el desacuerdo (39,1% declara estar “en desacuerdo” con la afirmación, contra un 26,9% que declara estar “de acuerdo”), lo cual puede tener dos interpretaciones: La primera opción es que dichos lineamientos no existen y, por lo tanto, las modalidades se priorizan en la medida en que aparecen oportunidades; la segunda opción es que los lineamientos si existen, pero estos no se encuentren suficientemente formalizados y difundidos en el sistema (y al interior de la Agencia). Frente a las alternativas presentadas, es posible inclinarse a la última opción si se tiene en cuenta que el porcentaje de funcionarios “de acuerdo” con la afirmación no es menor, además que el porcentaje de funcionarios que declaró no estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo” con la afirmación fue de un 30,4%, lo que también puede interpretarse como la existencia de lineamientos insuficientes o poco claros.

Gráfico 15: Evaluación sobre las directrices para los mecanismos de cooperación a nivel sistémico

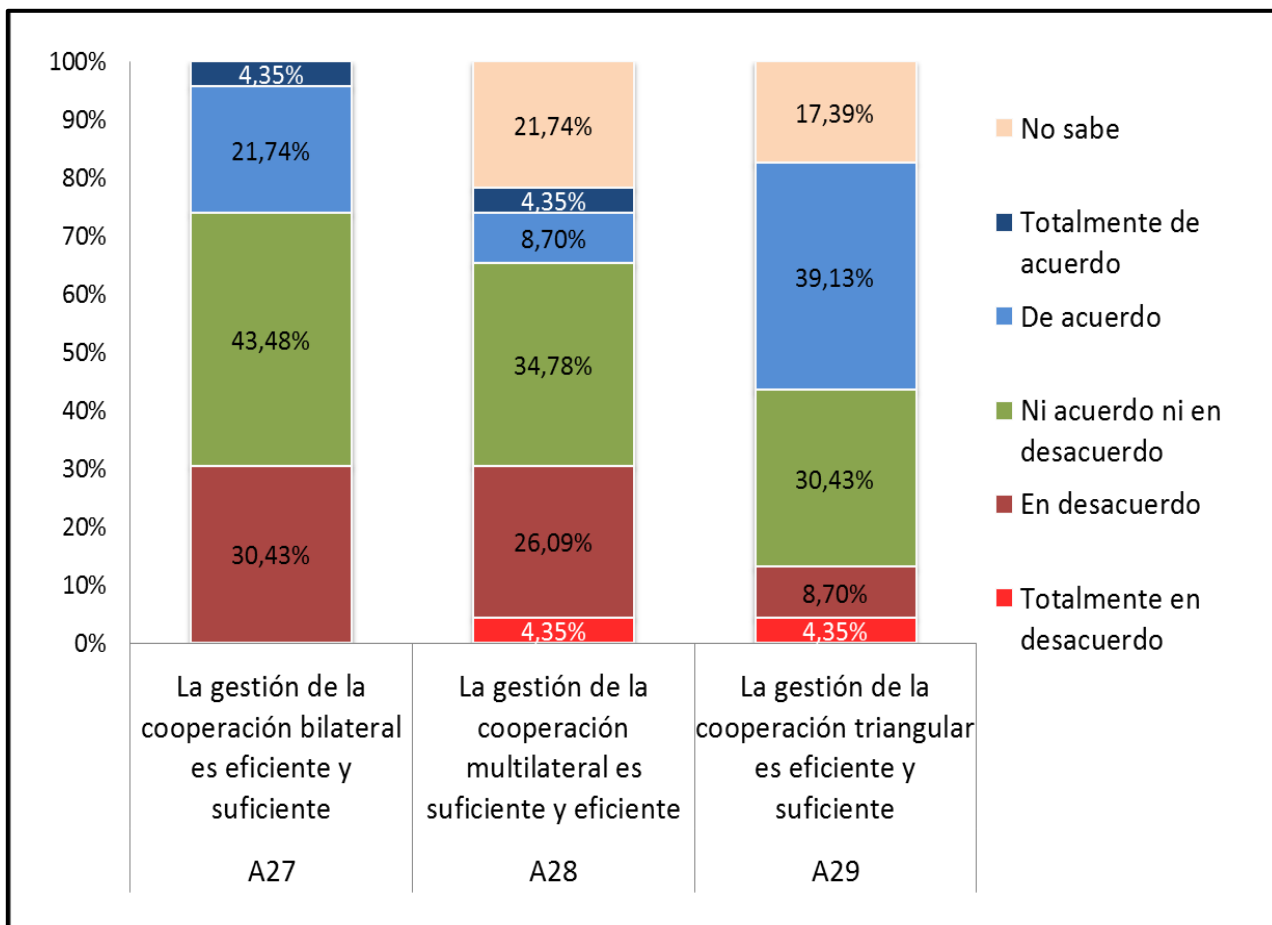


Fuente: *Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.*

Por último, respecto a la eficiencia y suficiencia de la cooperación bilateral, multilateral y triangular, los resultados expuestos por el gráfico 16 muestran que, si bien es posible afirmar que la cooperación **triangular** gestionada (y ofrecida) por el sistema y coordinada por AGCI es suficiente y eficiente, dadas las capacidades de la Agencia y la demanda existente; lo mismo no ocurre con la cooperación bilateral y mucho menos con la multilateral, pues sus evaluaciones se encuentran más cerca de lo “regular” e incluso lo “negativo” (lo que puede ser consecuencia de los nodos críticos resumidos en el punto 6.5).

Ahora bien, respecto a este mismo gráfico, otro dato importante a destacar es el alto porcentaje de encuestados que respondieron con la opción “no sabe” respecto a las afirmaciones 28 y 29 (suficiencia y eficiencia en la gestión de la cooperación multilateral y triangular, respectivamente), si se considera que todos son profesionales y funcionarios de los departamentos de línea (que gestionan la cooperación), lo cual reafirma la noción de existencia de nodos críticos referidos a la gestión de información (datos y métricas sobre cooperación) y de estrategia (definición y difusión de la estrategia institucional).

Gráfico 16: Evaluación sobre gestión de las modalidades de cooperación a nivel sistémico



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados mediante encuesta.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente estudio de caso se desarrolló un modelo teórico que permitiese definir elementos claves de evaluación y generar un primer acercamiento a un sistema organizacional ideal, con el cual analizar el sistema de cooperación de Chile. En concordancia, en la tabla resumida de los nodos críticos (punto 7.1), se muestran los “cuellos de botellas” o nodos críticos identificados en la estructura y gestión del sistema nacional de cooperación internacional, según lo planteado en los objetivos específicos del presente estudio.

7.1 Análisis de nodos críticos

El sistema de cooperación de Chile presenta nodos críticos tanto a nivel estructural, como de gestión, los cuales dificultan el desarrollo eficiente y efectivo de las funciones pertinentes a la cooperación para el desarrollo y el apoyo a la política exterior, por lo que cabe hacer algunas recomendaciones fin de apoyar a la mejora para su adecuada organización y así, responder de mejor manera a sus demandas. A modo de conclusión, entonces, a continuación se presenta el esquema que resume los principales nodos críticos tanto de gestión como de estructura por nivel de análisis encontrados en el estudio presentado anteriormente:

Tabla 12: Tabla de Nodos Críticos del Sistema de Cooperación de Chile.

Nivel	Nodo de Estructura	Nodo de Gestión
ESTRATEGICO	<ul style="list-style-type: none"> a) Estructura desactualizada (está vigente desde 1991). Existen unidades de “facto” que no han sido formalizadas y que son necesarias para el adecuado desempeño de las labores de la Agencia. b) Falta de Política de Cooperación que funcione como directriz para el sistema completo de cooperación, alineando cada una de las partes e insertándolos en la política exterior. c) Como, tampoco existe una estrategia plurianual que dictamine la dirección del sistema de cooperación en su conjunto o a nivel sectorial en el corto plazo. d) El órgano rector parece no contar con las capacidades necesarias para gestionar adecuadamente los procesos de adaptación y evolución organizacional y sistémica. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Las métricas institucionales son insuficientes o bien no dan cuenta clara del desempeño de las áreas de trabajo. b) En este mismo sentido, los resultados obtenidos a nivel de métricas parecen no ser gestionadas de manera eficiente para la toma de decisiones. c) Insularidades al interior de la agencia que parecen obedecer a estancos en los vínculos interdepartamentales y en la gestión de la información en la Agencia. d) El análisis del mapa de stakeholders es deficiente, lo que implica dificultades para crear nuevos vínculos, lo que a su vez explica las dificultades en la administración de la cooperación descentralizada (ver punto 6.4.6)

Nivel	Nodo de Estructura	Nodo de Gestión
PROGRAMÁTICO	<p>a) La inexistencia de una política de cooperación significa que no existe una directriz para el órgano rector respecto a temáticas como la ayuda humanitaria o la Educación para el Desarrollo.</p> <p>b) No existe programación sectorial (áreas o temáticas prioritarias sobre cooperación como salud, educación, desarrollo social, etc.) de la cooperación como a nivel territorial (este nodo se relaciona con las debilidades a nivel de coordinación inter-institucional, punto 7.1.1).</p> <p>c) En la agencia no existe una estructura encargada de la programación y/o ejecución del monitoreo y seguimiento ni de la evaluación de la cooperación otorgada. Tampoco existen programas de esta naturaleza.</p>	<p>a) Los instrumentos de planificación utilizados (territorial y presupuestario) son ineficientes o insuficientes y/o no son gestionados de manera adecuada para dar respuesta a las necesidades institucionales, por lo tanto es necesario que sean mejorados.</p>
OPERATIVO	<p>a) La AGCI, si bien posee las unidades para realizar la labor de coordinación, no tiene herramientas o atribuciones formales que la faculten para hacerlo salvo por lo indicado en el instructivo presidencial 001/1995.</p> <p>b) Tampoco existen mecanismos de monitoreo o seguimiento que permitan el registro de la cooperación descentralizada que se gestiona sin la intervención de AGCI.</p> <p>c) La Agencia no posee instrumentos, mecanismos o estructuras que posibiliten la gestión de asociaciones de cooperación público-privadas. Mucho menos existen herramientas que faciliten el desarrollo de la cooperación descentralizada en organismos privados y de la sociedad civil (a excepción del programa PNUD cuya gestión no depende directamente de AGCI).</p>	<p>a) Los instrumentos de formulación de proyectos utilizados en la agencia parecen no siempre dar respuesta a las necesidades institucionales.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes recabados en este estudio.

7.1.1 Nodo Crítico: Coordinación Inter-institucional

Uno de los principales nodos críticos identificados es el relacionado con los vínculos intersectoriales. En términos concretos, este nodo dice relación con la incapacidad del órgano rector para intervenir en los canales de comunicación y producción de las demás partes del sistema de cooperación, entendiendo por intervención, la participación directa en el proceso productivo (entrega de cooperación internacional) o al menos el monitoreo de este proceso.

Para analizar este nodo con mayor profundidad, se realizó una consulta mediante el sistema de “solicitud de acceso a la información pública” (transparencia) a 48 organismos públicos que cuentan con Oficinas de Relaciones Internacional (véase anexo 1) respecto a la cooperación internacional que han gestionado de forma autónoma (sin la intervención de AGCI) durante los últimos 5 años. Del total de dichos organismos, 12 respondieron afirmativamente entregando datos de ejecución de su presupuesto en esta materia, por lo cual es posible afirmar que entre los años 2009 y 2015 se ejecutaron aproximadamente 176 millones de pesos chilenos (valores sin corrección monetaria), del presupuesto nacional para la entrega de cooperación (sin considerar las aportaciones de organismos internacionales también para la entrega de cooperación en esta modalidad), tanto a países de la región con los cuales AGCI tiene relación directa, como a países que no figuran o no figuraban en el programa geográfico de cooperación de la Agencia, como es el caso Guinea Ecuatorial, Corea del Sur o Mozambique; sin considerar además, a organismos multilaterales sectoriales (véase anexo 1) .

En general, tal como se mencionó, los distintos organismos de estado pueden (y de hecho lo hacen) gestionar cooperación de forma descentralizada (sin intervención del órgano rector). Un caso particular de esta modalidad es el del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, organismo que, si bien participa activamente de la gestión de cooperación desarrollada por AGCI, también ha manejado su propia agenda durante los últimos años. En este sentido, el Fondo participa tanto en mesas técnicas de diálogo internacional (bilateral o multilateral), como en la organización de eventos con instituciones contrapartes de otros países (Prim, 2015), para lo cual, adquiere particular relevancia las redes personales creadas entre profesionales (Prim, 2015: 55”30`), lo cual, en alguna medida, evidencia la debilidad de reglas formales para la configuración de proyectos de cooperación internacional.

A raíz de las experiencias mencionadas, FOSIS desarrolló, con apoyo de la GIZ, el documento denominado “FOSIS y la cooperación sur-sur: Un modelo de buenas prácticas” (FOSIS, 2012), en el que se definen las directrices generales de la CSS institucional, incluyendo la misión, visión, metodologías, herramientas e incluso líneas de acción propias para el desarrollo de esta actividad, entre las que se destacan “aportar con asistencia técnica en ámbitos fuertes de la institución, a los fondos de inversión social y/o entidades dedicadas a tareas similares, sobre todo en América Latina y el Caribe y participar (...) de la Red Interamericana de Protección Social de América Latina y El Caribe (RIPSO), que reúne a los Ministerios de Desarrollo Social en la Región” (FOSIS, 2012; Prim, 2015).

Para el desarrollo de las líneas acción de CSS autónomas (del nivel central de coordinación) de FOSIS, es necesario que este organismo se vincule, mediante su Departamento de Cooperación Internacional, no solo con la AGCI, sino también con otros organismos internacionales que apoyen el financiamiento de acciones de cooperación, los cuales no necesariamente tienen vínculos oficiales con AGCI, como el BID, BM o la Agencia BIDASOA-Activa del País Vasco (FOSIS, 2012). En este sentido, algunos de los programas desarrollados en este contexto fueron:

- a) Mozambique (2008 – 2010): Formación social de funcionarios del Ministerio de la Mujer y Acción Social en materias de Gestión Social e Intervención de en Primera Infancia. Para esto conto con la participación de varios organismos chilenos como Fundación Integra, SENCE, MINSAL, MIDEPLAN, INDAP y JUNJI, además de FOSIS. (FOSIS, 2012: 21)

Este proyecto nació por mandato presidencial, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, en el contexto de un viaje oficial del gobierno de Chile a Mozambique, en el cual uno de los temas centrales era la cooperación en políticas públicas sociales, razón por la cual el gobierno de este país solicitó formalmente a Chile apoyo en esta materia. Como consecuencia de esto, en 2008 viajó una delegación técnica a Mozambique con funcionarios de las instituciones ya descritas. Para el desarrollo de este proyecto se contó con el apoyo de la GIZ en su financiamiento. (Prim, 2015)

El proyecto fue descontinuado en el 2010, sin embargo, no obstante, durante el 2015 se acercó a FOSIS el cónsul honorario de Mozambique con el objetivo de retomar las actividades de cooperación, con apoyo del Instituto de Estudios africanos (encargado de promover la cooperación entre Chile y los países de África austral), producto de lo cual se elaboró un proyecto en el que FOSIS asume un rol central, que busque dar seguimiento a la base creada con el proyecto anterior e instalar un proyecto piloto de emprendimiento juvenil en un municipio de Mozambique, no obstante no se ha podido obtener financiamiento para el desarrollo del mismo.

- b) Puente en el Caribe (2007-2010): Que consistió en un programa de cooperación triangular entre Chile, Canadá (con el apoyo de OEA) y CARICOM (Santa Lucía, Jamaica, Trinidad & Tobago) para la transferencia de la metodología de intervención del programa Puente (enfocado a fortalecer recursos propios de las familias para mejorar su calidad de vida, trabajando en 7 dimensiones: identificación de personas, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos), a los estados del Caribe Anglófono para el desarrollo de programas de reducción de pobreza. (FOSIS, 2012: 21)

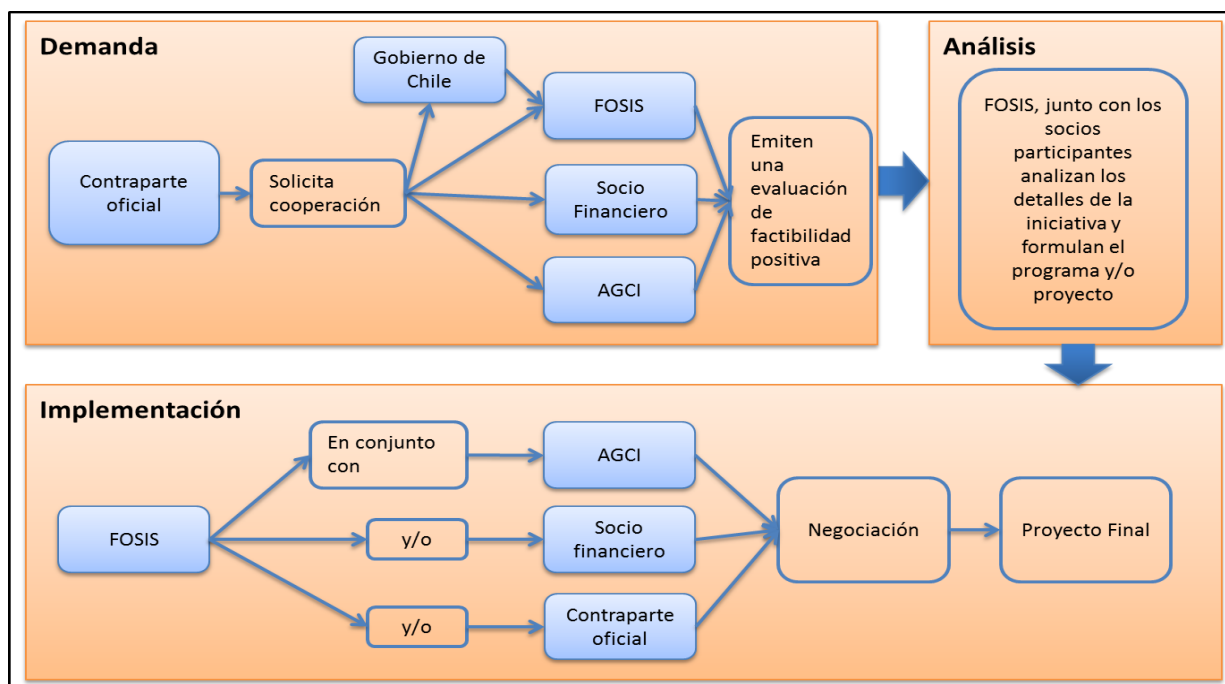
Este programa nació en el contexto de REDLAC, actualmente RIPSO, (en la que FOSIS tuvo un rol muy importante y activo en esta red, llegando a tener la presidencia en dos ocasiones distintas), fundada en los años 90 y la cual es administrada por la OEA y busca proveer una plataforma donde los diferentes fondos de inversión social de toda América Latina pudiesen intercambiar experiencias y conocimientos para el desarrollo mutuo mediante la realización de talleres y conferencias con participación de funcionarios públicos y otros

organismos asociados, con interés y protagonismo en el área de las políticas sociales y superación de la pobreza. (Prim, 2015)

En el contexto de estos intercambios nacen dos de las experiencias más importantes de FOSIS (en materia de cooperación), una es un proyecto triangular administrado a través de AGCI sobre empleabilidad juvenil en República Dominicana y el otro es, justamente, el programa “Puente en el Caribe”, el cual nace (a raíz de una presentación de FOSIS en REDLAC) como una solicitud de Santa Lucía, Trinidad & Tobago y Barbados, los cuales manifestaron a la OEA su interés de aprender de la experiencia chilena, la cual, en consecuencia, invitó a FOSIS a participar de esta iniciativa de cooperación, la cual sería financiada por la Agencia Canadiense de Cooperación (CIDA), en primera fase (a solicitud de la OEA) (Prim, 2015). Posteriormente, en una segunda fase se sumaron otros países al proyecto y a partir de ahí obtiene el carácter de bilateral-regional pues salen la CIDA como financista y el gobierno chileno asume los costos completamente, mientras que la OEA, por su parte, mantiene su rol de apoyo técnico.

- c) Programa de autoconsumo: El que nació a través como un proyecto postulado al Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza de PNUD para ejecutarse en Honduras y Guatemala en conjunto con la Fundación América Solidaria. Si bien en sus primeras 3 fases este proyecto fue adjudicado, para la cuarta fase, este fue reducido tanto financieramente como en alcance, limitándose los recursos para que sea implementado en un solo país, a raíz de lo cual FOSIS decidió destinar los fondos otorgados para la implementación en Guatemala y financiar por su propia cuenta la implementación en Honduras (Prim, 2015).

Ilustración 17: Modelo de canales de cooperación descentralizada



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del documento “FOSIS y la cooperación sur-sur: Un modelo de buenas prácticas” (FOSIS, 2012) y de entrevista a Claudio Prim (2015).

Finalmente y para concluir, pareciera ser que este nodo crítico se asienta en la limitada capacidad institucional del órgano rector de capturar los insumos o demandas de cooperación que se originan en los espacios de participación de los demás órganos del sistema (sectores nacionales).

Este nodo, que parece obedecer a debilidades tanto estructurales como de gestión, puede explicarse por varias razones, primero la debilidad institucional formal para la articulación de la cooperación mencionada precedentemente, en el sentido de la relevancia que mantienen las redes interpersonales en esta materia, lo cual se explica por la falta de reglas formales, específicamente, la carencia de una línea directriz única como puede ser una política pública y una estrategia de cooperación que permitan alinear al sistema completo, lo cual es entendible si se considera que AGCI no ha sufrido reformas estructurales o normativas desde que cambió su rol hacia la entrega de cooperación horizontal técnica.

7.1.2 Recomendaciones

Antes de finalizar, se desea sugerir algunas recomendaciones en base a los resultados y las conclusiones a que se llegó luego del presente estudio. Al respecto, para comenzar con las recomendaciones es necesaria presentarlas según la misma estructura que se ha utilizado en la última parte de esta investigación, es decir, clasificándolas en estrategias, programáticas y operativas. En concordancia, el primer nivel es el estratégico, respecto al cual se recomienda:

- a) En primer lugar, para iniciar cualquier proceso de modernización institucional mayor al interior del Estado de Chile, es de primera necesidad tener el apoyo de un “campeón político” como lo denomina el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, (CAD, 2013: 14) en la cúspide gerencial de la Agencia o del MINREL, que sea capaz de vincular a la estructura de adaptación del sistema organizacional con el macrosistema público, entregando un “ímpetu político para llevar a cabo la transformación del sistema y que ayude a posicionar el perfil de AGCI a nivel de gobierno” (CAD, 2013), a fin de materializar y formalizar los ajustes y transformación que el órgano rector requiere.
- b) En términos estructurales, es necesario actualizar el organigrama de la AGCI, a fin de regularizar las funciones y unidades que actualmente existen informalmente en la organización. Esto empoderaría a los funcionarios respecto a sus labores y funciones y empoderaría a las líneas intermedias para la adecuada supervisión del desempeño de funciones, adicionalmente permitiría formalizar metas y objetivos a cada nivel jerárquico.
- c) En términos de gestión, es necesario mejorar la gestión de la información institucional y el desarrollo de métricas al interior de la agencia que den cuenta del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales y de la política de cooperación a fin de ser un aporte para la toma de decisiones. Dichas métricas deben gestionarse transversalmente a fin de afianzar los flujos de información interdepartamental.

El desarrollo de esta recomendación, en conjunto con el fortalecimiento de la estructura institucional de la Agencia, debiese mejorar sus capacidades para

gestionar adecuadamente los procesos de adaptación organizacional y sistémica, adicionalmente debiese enfocarse en mejorar la insularidad institucional.

- d) En términos de planificación estratégica, es necesario desarrollar una política y una estrategia plurianual de cooperación (ambas legalmente formalizadas) que operen como una guía para el sistema de cooperación en su conjunto, tanto a nivel central (órgano rector), como a nivel sectorial (resto del sistema nacional) en el corto plazo y mediano plazo.

En la actualidad, la Agencia se encuentra en fase de desarrollo de ambos instrumentos, los cuales están siendo discutidos y formalizados con representantes de todos los actores del sistema nacional de cooperación, esto les permite “entregar sus reacciones” y “asegurar que la política sea el reflejo de la perspectiva del gobierno en su conjunto y pueda ayudar a construir un consenso y facilitar la coordinación entre los diferentes actores del sistema” (CAD, 2013). El mecanismo de conformación de este comité, actualmente ad-hoc, debiese quedar definido como un proceso formal y periódico a fin de asegurar que se le dé continuidad al desarrollo de la política y estrategia de cooperación.

- e) Respecto a la administración de los vínculos con los actores del sistema, la gestión de stakeholders no implica sólo el resguardar los vínculos existentes, también es necesario monitorear el mapa y verificar la posible inserción de nuevos actores. Al respecto, es necesario que el área encargada de administrar la relación con los sectores nacionales verifique también la gestión de cooperación autónoma realizada por los mismos, identificando los demás actores con los que éstos nacionales se relacionan para su ejecución. A esto se le denomina monitorear el mapa de stakeholders, actividad de primera necesidad, tanto para la construcción de nuevos vínculos para la cooperación, como para el monitoreo y coordinación, por parte del órgano rector, de la cooperación desarrollada por el resto del sistema (atendiendo casos como el de FOSIS, véase punto 7.1.1).

En relación al nivel programático, es posible decir que:

- a) Al momento de desarrollar la estrategia y política de cooperación es necesario definir una postura clara del sistema nacional de cooperación respecto a temáticas aún pendientes de definir, como la ayuda humanitaria y la Educación para el Desarrollo. Al Respecto, la ED, es particularmente relevante para difundir la importancia de la cooperación para el desarrollo y del rol del órgano rector.
- b) A nivel de definición programática, es necesario formular programas sectoriales de cooperación (adicionalmente a los programas por país) en los cuales se definan áreas o temáticas prioritarias (como salud, educación, desarrollo social, minería etc.), las que serán privilegiadas al momento la formular proyectos de cooperación.

La programación general sectorial deberá ser elaborada en conjunto con los demás actores nacionales (ministerio y servicios públicos, academia, ONG. etc.), privilegiando las posturas de los distintos ministerios de línea, a fin de tener claridad respecto a las capacidades (fortalezas) y disponibilidades del sistema chileno para la formulación de la oferta nacional e cooperación.

En esta misma línea, y en lo referido a la planificación territorial, debe desarrollarse anualmente y profundizarse aún más, alineándola explícitamente con la política y estrategia de cooperación, así como con la política exterior, a fin de definir zonas

geográficas prioritarias para el sistema de cooperación nacional. El documento resultante debe ser difundido internamente y presentado, o al menos debe estar al alcance de los demás actores del sistema. El desarrollo de este instrumento puede apoyar a la aplicación de otras herramientas de coordinación sectorial, a fin de priorizar selectivamente el apoyo a actividades alineadas (como se verá más adelante).

Por último, respecto a los instrumentos de planificación presupuestaria, la formulación es relativamente estándar para todos los servicios del estado, sin embargo es posible realizar jornadas más formales y más elaboradas para la elaboración de la propuesta de presupuesto. En este sentido, la idea es que se genere un proceso transversal y uniforme para la elaboración presupuestaria que involucre a todas las unidades, utilizando como principio rector la alineación a los objetivos estratégicos definidos y a la estrategia y política de cooperación. En concordancia, también es necesario contar con el apoyo del agente o “campeón político” (mencionado anteriormente) para apoyar la negociación de posibles aumentos presupuestarios en aquellas áreas estratégicas que se requieran.

- c) Finalmente, a nivel estructural, en la agencia no existe una subdivisión (área o unidad) encargada de la programación y/o ejecución del monitoreo y seguimiento, ni de la evaluación de la cooperación otorgada, tampoco existen programas de esta naturaleza. En este sentido es necesario crear la estructura (formal) encargada de esta tarea, así mismo se debe desarrollar una metodología de monitoreo y seguimiento de programas y proyectos de cooperación recurriendo a la experiencia y buenas prácticas internacionales.

La unidad de monitoreo no solamente debiese hacer seguimiento de los proyectos de AGCI, en el largo plazo también debiese ser capaz de realizar evaluaciones intermedias y de resultados de proyectos desarrollados por el sistema de forma autónoma, para lo cual es necesario que la Agencia elabore una metodología de planificación y programación de la evaluación de acciones de cooperación cuyo resultado anual debiese ser un documento de planificación al alcance de todo el sistema. De forma paralela, para el adecuado desarrollo de esta actividad, será necesario también que exista un registro de todas las actividades de cooperación llevadas a cabo por el sistema, por lo cual también se necesita de una unidad (formal) encargada del registro y gestión de información de las actividades mencionadas.

Finalmente, a nivel operativo, es posible recomendar:

- a) En primer lugar, en términos de los instrumentos de formulación de proyectos utilizados en la agencia, dado que estos parecen no siempre dar respuesta a las necesidades institucionales, es necesario desarrollar nuevas herramientas diferenciadas que puedan ser utilizadas dependiendo del tamaño y necesidades de cada proyecto, así el instrumento de marco lógico (el único que se utiliza en la actualidad) debiese ocuparse exclusivamente en la formulación de proyectos de mayor envergadura y para los demás se pueden ocupar otro tipo de metodologías abreviadas. Para el desarrollo de dichas herramientas es posible recurrir a la experiencia y buenas prácticas internacionales, solicitando apoyo a los socios de cooperación de la AGCI (AECID, GIZ, JICA, etc.).

En línea con lo anterior, también es recomendable revisar el adecuado uso de los instrumentos de formulación de proyectos aplicados actualmente en AGCI, a fin de permitir el correcto monitoreo y evaluación de dichos proyectos. Esta actividad puede ser realizada por la misma unidad de monitoreo y seguimiento que se recomienda instalar.

- b) En segundo lugar, si bien la Agencia posee las unidades encargadas de realizar la labor de coordinación del sistema, no tiene herramientas o atribuciones formales que la faculten para hacerlo salvo por lo indicado en el instructivo presidencial 001 de 1995. En consecuencia es recomendable reflatar dicho instructivo, acompañándolo de otras instrucciones que validen a la Agencia como coordinador del sistema y le atribuyan la función de registrar la cooperación desarrollada por el sistema (con apoyo del “campeón político”). Esto además de generar mecanismos alternativos adicionales que fomenten el acercamiento de las demás unidades encargadas de cooperación, como la creación de una línea presupuestaria especial para apoyar actividades de cooperación de otros ministerios y servicios que se encuentren alineados con las áreas prioritarias pre-definidas (sectorial y territorial), lo cual motivaría a dichos servicios a colaborar más con la agencia.

Adicionalmente los encargados de la relación con los socios triangulares de cooperación debiesen insistirles “que apoyen y fortalezcan el rol de la AGCI como coordinador (del sistema), asegurando que todos los proyectos ejecutados con apoyo de sus diversos mecanismos de cooperación sean coordinados con la Agencia” (CAD, 2013).

- c) Por último, en términos de gestión, coordinación y desarrollo de la cooperación descentralizada de organismos privados y de la sociedad civil, se recomienda fortalecer y desarrollar nuevos mecanismos, líneas presupuestarias e instrumentos que fomenten el surgimiento de asociaciones público-privadas para la cooperación internacional (Portales, 2015), en línea con las prioridades definidos en el Foro de Alto Nivel para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Por supuesto es fundamental que la aplicación de dicha modalidad este definida en la política de cooperación, a fin de tener claridad sobre el cómo y cuándo es útil y deseable el utilizar dichas asociaciones.

Adicionalmente y en concordancia con lo anterior, se debe considerar tanto el desarrollar programas y proyectos en conjunto con unidades de Responsabilidad Social Empresarial, la Academia y ONGs, como apoyar el desarrollo de proyectos de cooperación autónomos, gestionados por instituciones de la sociedad civil, siempre que se encuentren alineados con las directrices sectoriales y geográficas definidas por la Agencia, considerando la experiencia internacional en esta materia (como la española o la portuguesa descritas anteriormente, en los puntos 5.1 y 5.2).

Para finalizar, es necesario mencionar que, considerando la importancia de avanzar en el desarrollo de la conceptualización de la cooperación al desarrollo y particularmente, respecto a los sistemas organizacionales que sostiene dicha actividad, se recomienda continuar profundizando en próximas investigaciones acerca de este tema, no solamente desde el enfoque del órgano rector (agencias de cooperación), sino también de todos los actores que intervienen en el tema, para alcanzar conjuntamente su objetivo.

GLOSARIO

AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCI Agencia de Cooperación Internacional de Chile
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
APD Ayuda Oficial al Desarrollo (en portugués)
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
CAD Comité de Ayuda al Desarrollo de OCDE
CARICOM Comunidad del Caribe
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDA Agencia Canadiense de Cooperación
CSS Cooperación Sur-Sur
CTPD Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DIPRES Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
ED Educación para el Desarrollo
FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GIZ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (organismo de cooperación de Alemania)
ILPES Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INDAP Instituto de Desarrollo Agropecuario (de Chile)
IPAD Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo (en portugués)
JUNJI Junta Nacional de Jardines Infantiles (de Chile)
MAEC Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (de España)
MIDEPLAN Ministerio de Planificación (de Chile, actualmente Ministerio de Desarrollo Social)
MINREL Ministerio de Relaciones Exteriores (de Chile)
MINSAL Ministerio de Salud (de Chile)
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA Organización de los Estados Americanos
ONGD Organización no Gubernamental para el Desarrollo
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RIPS Red Interamericana de Protección Social
SEGIB Secretaría General Iberoamericana
SENCE Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SGCID Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (de España)
UE Unión Europea

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta, Y., (2007). El sistema internacional del siglo XXI: Entre el terrorismo de Estado y la Democracia, pág. 57-76. [en línea] Revista Utopía y Praxis Latinoamericana, vol.12, n.36.
<http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000100004&lng=es&nrm=iso> [consulta: 5 de marzo de 2015]
2. AECID, (2014). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Guía de Modalidades de Instrumentos de Cooperación de la AECID. [en línea] <<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>> [consulta: 12 de marzo de 2015]
3. AECID, (2015a). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Organigrama de la AECID. [en línea] <<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/PublishingImages/Estructura%20Web/La%20AECID/organigrama-888x628.jpg>> [consulta: 12 de marzo de 2015]
4. AECID, (2015b). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Estructura de la AECID. [en línea] <<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/estructura>> [consulta: 13 de marzo de 2015]
5. AECID, (2015c). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Normativa de la AECID. [en línea] <<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/normativa>> [consulta: 13 de marzo de 2015]
6. AECID, (2015d). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Instrumentos de la Cooperación Financiera Reembolsable de la AECID. [en línea] <<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/modalidades-e-instrumentos-de-cooperaci%C3%B3n/cooperaci%C3%B3n-financiera-reembolsable/instrumentos>> [consulta: 21 de abril de 2015]
7. AECID, (2015e). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. FCAS. [en línea] <www.aecid.es/ES/la-aecid/fcas> [consulta: 16 de mayo de 2015]
8. AECID, (2015f). *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Educación y sensibilización para el desarrollo. [en línea] <<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/educaci%C3%B3n-y-sensibilizaci%C3%B3n-para-el-desarrollo>> [consulta: 12 de mayo de 2015]
9. Alesina, A., (1988). Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters. Pág. 796 - 805. [en línea] Revista The American Economic Review, vol. 78, n. 4. Estados Unidos: American Economic Association. <<http://www.jstor.org/stable/1811177>> [consulta: 7 de marzo de 2015]
10. AGCI, (1996). Resolución N° 10, de 25 de marzo de 1996, del Director Ejecutivo de AGCI, que sanciona el Acuerdo que aprueba el Reglamento Interno. [en línea] <http://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/reglamento_agci.pdf> [consulta: 05 de febrero de 2015]
11. AGCI, (2014a). *AGCI*. Recuperado el 26 de agosto de 2014, de Historia de AGCI. [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/index.php/acerca-de-agci/historia-agci>> [consulta: 05 de febrero de 2015]
12. AGCI, (2014b). *AGCI*. Recuperado el 18 de febrero de 2015, Gobierno Transparente AGCI. [en línea] <<http://www.agci.cl/gobiernotransparente/index.html>> [consulta: 05 de febrero de 2015]

13. AGCI, (2015a). *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Normativa aplicable. [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/index.php/acerca-de-agci/normativa-y-ley>> [consulta: 11 de julio de 2015]
14. AGCI, (2015b). *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Gobierno Transparente: Marco Normativo. [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/gobiernotransparente/marconormativo.html>> [consulta: 11 de julio de 2015]
15. AGCI, (2015c). *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza. [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/index.php/fondo-chile-contr-el-hambre-y-la-pobreza/convocatoria-del-fondo>> [consulta: 11 de julio de 2015]
16. AGCI, (2015d). *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Cuenta Pública AGCI 2015. [en línea] <http://www.agci.cl/cpublica/docs/cuenta_publica_2014.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2015].
17. AGCI, (2015e). *Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Cuenta Pública AGCI 2015. [en línea] <http://www.agci.cl/cpublica/docs/cuenta_publica_2014.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2015].
18. Banco Mundial, (2013). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para America Latina*. [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf> [consulta el 09 de septiembre de 2014]
19. BOE, (2015a). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [en línea] <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303>> [consulta: 12 de abril de 2015]
20. BOE, (2015b). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. [en línea] <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-20119>> [consulta: 08 de abril de 2015]
21. BOE, (2015c). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, que regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. [en línea] <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-843>> [consulta: 14 de abril de 2015]
22. BOE, (2015d). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, que regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. [en línea] <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-20880>> [consulta: 18 de abril de 2015]
23. CAD, (2013). *Comité de Ayuda al Desarrollo de OCDE*. Special Review of Chile. [en línea] <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Chile%20Special%20Review.pdf>> [consulta: 31 de octubre de 2015].
24. Cardoso, F.H. y Faletto, E., (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
25. Colacrai, M., Kern, A., Pattacini, V., Weisstaub, L., y Vallone, M., (2009). *Escenarios y Desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires: Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur*. Aportes conceptuales

- y recomendaciones para la política Argentina. San Martín, Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
26. Congreso Nacional de Chile, (2005). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Ley N° 19.999 del 28 de enero de 2005. de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=235374>> [consulta: 08 de septiembre de 2014]
 27. Congreso Nacional de Chile, (1990). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Ley N° 18.989 del 19 de julio de 1990. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=18989>> [consulta: 03 de febrero de 2015]
 28. Cooperación Sur-Sur, (2011). *Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. Definición de Cooperación Sur-Sur. [en línea] <<http://www.cooperacionsursur.org/cooperacion-sur-sur/definicion.html>> [consulta: 08 de septiembre de 2014]
 29. Cooperación Sur-Sur, (2014). Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur: Un aporte desde Iberoamérica. Documento de Trabajo Núm. 5, 2014. Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. [en línea] <http://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf> [consulta: 20 de septiembre de 2014]
 30. DIPRES. (2015). *Dirección de Presupuestos del Estado*. Informes por Instituciones: MINREL. [en línea] <<http://www.dipres.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-14347-22369.html>> [consulta: 19 de julio de 2015]
 31. Domínguez, R. y Olivie, I., (2014). Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015. Pág. 995-1020. Revista Estudios de Economía Aplicada, vol. 32, n. 3. España: Estudios de Economía Aplicada.
 32. Elder, Ch. y Cobb, R., (1996). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos, en L. Aguilar (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Pág. 77-104. México: Porrúa.
 33. Fernández, A., (1999). Las políticas públicas. Manual de Ciencia Política, pág. 460-2482. España: Tecnos.
 34. FOSIS, (2012). *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. FOSIS y la cooperación sur-sur: Un modelo de buenas prácticas. Chile: FOSIS y GIZ.
 35. François, W. (2014). Evaluación cualitativa, comprensiva y comparativa del funcionamiento del sistema nacional de planificación de Haití. Tesis para optar al grado de: Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Chile: Universidad de Chile.
 36. Guerra Manzo, E., (2010). Las teorías sociológicas de Pierre Bourdeau y Norbert Elias: los conceptos de campo social y habitus. Pág. 383-409. Revista Estudios Sociológicos, vol. 28, n. 83. México.
 37. Herrera, O., (2008). Diagnóstico institucional y propuesta de mejora agencia de cooperación internacional de Chile "AGCI". Tesis para optar al grado de: Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Chile: Universidad de Chile.
 38. Instituto Camões, (2014). Resolução do Conselho de Ministros N° 17/2014. [en línea], <http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/rcm_17_2014.pdf> [consulta: 16 de junio de 2015]
 39. Instituto Camões, (2015a). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., Quiénes Somos. [en línea] <<http://www.instituto-Camões.pt/quem-somos/root/sobrenos/quem-somos>> [consulta: 24 de abril de 2015]

40. Instituto Camões, (2015b). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., Legislação. [en línea] <<http://www.instituto-Camões.pt/legislacao-Camões-ip/legislacao/legislacao-Camões>> [consulta: 24 de abril de 2015]
41. Instituto Camões, (2015c). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Concepto Estratégico de Cooperación. [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/legislacao-cooperacao/legislacao/legislacao-cooperacao/rcm17-2014>> [consulta: 09 de junio de 2015]
42. Instituto Camões, (2015d). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento. [en línea], <http://www.instituto-Camões.pt/cooperacao-para-desenvolvimento/programa-orcamental-da-cooperacao?layout=yoo_glass%3Ainstitucional> [consulta: 14 de junio de 2015]
43. Instituto Camões, (2015e). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Cooperação Europeia. [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/projetos-cooperacao-delegada/cooperacao-europeia>> [consulta: 19 de junio de 2015]
44. Instituto Camões, (2015f). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Cooperação Multilateral. [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/cooperacao-multilateral/cooperacao-multilateral>> [consulta: 19 de junio de 2015]
45. Instituto Camões, (2015g). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Ajuda Humanitária. [en línea], ><http://www.instituto-Camões.pt/cooperacao-para-desenvolvimento/ajuda-humanitaria>> [consulta: 22 de junio de 2015]
46. Instituto Camões, (2015h). Plano de Gestão do Risco. Incluindo o risco de Corrupção Infrações Conexas. Lisboa: Camões, Instituto da Cooperação e da Língua [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/gestao-risco/documentos-de-gestao/gestao-risco/gestao-do-risco-2015-2017>> [consulta: 29 de junio de 2015]
47. Instituto Camões, (2015i). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Cooperação Bilateral. [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/cooperacao-bilateral/formularios-cooperacao>> [consulta: 30 de junio de 2015]
48. Instituto Camões, (2015j). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Avaliação e Auditoria Interna. [en línea], <<http://www.instituto-Camões.pt/avaliacao-e-auditoria/root/sobre-nos/avaliacao-e-auditoria>> [consulta: 30 de junio de 2015]
49. Instituto Camões, (2015k). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Plano de Atividades 2015. [en línea], <<http://www.instituto-camoes.pt/planos-e-relatorios-de-atividades/documentos-de-gestao/planos-e-relatorios-de-atividades/plano-atividades-2015>> [consulta: 01 de julio de 2015]
50. Instituto Camões, (2015l). Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. Estadísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). [en línea], <http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/CRS_APD_BI_sector_EN_Vs_com_USD_v5.xlsm> [consulta: 20 de septiembre de 2015]
51. IPAD, (2008). Programa Indicativo de Cooperación 2007-2010, Portugal - Angola. Portugal. [en línea] <http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/pic_angola0710_ingl.pdf> [consulta: 16 de junio de 2015]
52. IPAD, (2010). Estrategia Nacional de Educação para o Desenvolvimento. Portugal: IPAD. [en línea] <http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/estrategia_nacional_ed.pdf> [consulta: 25 de junio de 2015]

53. IPAD, (2011). Estrategia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género. [en línea]
<http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/folhtestrat_igualdade_gene_ro.pdf> [consulta: 30 de junio de 2015]
54. IPAD, (2012). Programa Indicativo de Cooperación 2012-2015, Portugal – Cabo Verde. Portugal. [en línea]
<http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/pic_portugal_caboverde_2_012_2015.pdf> [consulta: 16 de junio de 2015]
55. Katz, D., y Kahn, R., (1989). Psicología Social de la Organizaciones. Ciudad de México: Trillas.
56. Keohane, R., (1988). Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
57. Lahera, E., (2002). Introducción a las Políticas Públicas. Santiago: Brevarios. Fondo de Cultura Económica.
58. Lazo, M.C., (2015). Entrevista a María Cristina Lazo, Ex Directora y Miembro del Consejo de AGCI. Audio de entrevista, 1 hora, 5 minutos y 35 segundos. [en línea]
<<https://soundcloud.com/murrutialastra/ma-cristina-lazo/s-kbBdL>> [consulta el 12 de noviembre de 2015]
59. Leal, F., (2013): Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010). Tesis de Maestría. Rio de Janeiro: UERJ. [en línea]
<<http://www.ppgri.uerj.br/form/FelipeLeal.pdf>> [consulta: 02 de abril de 2015]
60. Licha, I. y Molina, C., (2006). Coordinación de la política social: criterios para avanzar. Series de Documentos de Trabajos del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
61. Lowi, T., (2007) Políticas públicas, estudios de caso y teoría política, en Aguilar Villanueva, L., (ed.): La hechura de las políticas. Pág. 89-117. México: Miguel Ángel Porrúa.
62. Malacalza, B., (2014) La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. Pág. 163-176. Revista Mural Internacional, vol. 5, n. 2. Brasil.
63. Martínez Espinoza, M., (2013). Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas. Pág. 119-150. Revista Andamios, vol. 10, n. 21. México.
64. Mény, I. y Thoenig, J., (1992), Las políticas públicas. Barcelona, España: Ariel
65. Mielniczuk, F., (2013). BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests. Pág. 1075-1090. Revista Third World Quarterly, vol. 34 n. 6.
66. MAEC, (2013). *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*. Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016. Madrid, España: NAVESCO, S.L. [en línea]
<<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>> [consulta: 22 de marzo de 2015]
67. MAEC, (2014). *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*. Estrategia de Infancia de la Cooperación Española. Madrid, España: Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [en línea]
<http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_infancia_cooperacion_espanola_0.pdf> [consulta: 30 de marzo de 2015]

68. MAEC (2015a). *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*. Recuperado el 06 de abril de 2015, Organigrama. [en línea] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Organigrama/Paginas/Inicio.aspx>> [consulta: 24 de abril de 2015]
69. MAEC, (2015b). *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. [en línea] <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>> [consulta: 08 de abril de 2015]
70. MAEC, (2015c). *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Cooperación Española. [en línea] <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Paginas/Planificaci%C3%B3n.aspx>> [consulta: 08 de abril de 2015].
71. MINREL, (2014a). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Organigrama. [en línea] <<http://minrel.gob.cl/organigrama/minrel/2013-04-23/094110.html>> [Consulta: 26 de agosto de 2014]
72. MINREL, (2014b). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Intereses de la Política Exterior de Chile. [en línea] <<http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html>> [Consulta: 26 de agosto de 2014]
73. MINREL, (2014c). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Principios de la Política Exterior de Chile. [en línea] <<http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html>> [Consulta: 26 de agosto de 2014]
74. Mintzberg, H., (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
75. Nye, J., (2004). *Soft Power: The means to success in world politics*. Nueva York: PublicAffairs.
76. Naciones Unidas, (2015). *Objetivos del Milenio, Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015*. Recuperado el 06 de enero de 2015, de web de Naciones Unidas. [en línea] <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkqd.shtml>> [consulta: 2 de noviembre de 2014]
77. OCDE, (2005). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Foro de alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda. [en línea] <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>> [consulta: 20 de agosto de 2014]
78. OCDE, (2010). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth. Paris: OCDE Development Centre.
79. OCDE, (2015). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. List of Types of AID. [en línea] <<http://www.instituto-Camões.pt/images/cooperacao/CADListOfTypeofAid.xls>> [consulta: 18 de junio de 2015]
80. Pacheco, J.F., (2012). *Apuntes de Trabajo*. ILPES.
81. Pacheco, J.F. y Ortegón, E., (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago: ILPES.
82. Perez, E., (2015). *Entrevista a Eugenio Perez, Jefe (s) del Departamento de Coordinación de AGCI*. Audio de entrevista, 17 minutos y 35 segundos. [en línea] <<https://soundcloud.com/user-210633969-541633254/sets/entrevista-perez/s-fuUCZ>> [consulta el 12 de noviembre de 2015]

83. PNUD, (1978). Plan de Acción de Buenos Aires. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. [en línea] <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>> [consulta: 5 de agosto de 2014]
84. PNUD, (2015). *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Escuela Virtual PNUD. Curso en desarrollo humano local con énfasis en metodología de trabajo y temáticas propias de los programas marco art del PNUD: La Cooperación Descentralizada. [en línea], <http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=985> [consulta: 19 de junio de 2015]
85. Portales, A. M., (2015). Entrevista a Ana María Portales, Jefe (s) del Departamento de Política y Planificación de AGCI. Audio de entrevista, 42 minutos y 50 segundos. [en línea] <<https://soundcloud.com/murrutialastra/entrevista-ana-maria-portales/s-4WVIB>> [consulta el 12 de noviembre de 2015].
86. Prim, C. (2015). Entrevista a Claudio Prim de FOSIS. Audio de entrevista, 1 hora, 4 minutos y 43 segundos. [en línea] <<https://soundcloud.com/murrutialastra/fosis-final/s-sOiVo>> [consulta el 12 de noviembre de 2015]
87. Rainey, H. G., (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
88. RACI, (2012). *Red Argentina para la Cooperación Internacional*. Manual de Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC).. [en línea] <<http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>> [08 de septiembre de 2014]
89. SEGIB, (2010). *Secretaría General Iberoamericana*. Estudios SEGIB N° 5: Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010. Madrid, España. [en línea] <<http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>> [consulta: 10 de septiembre de 2014]
90. SEGIB, (2013). *Secretaría General Iberoamericana*. Folleto “Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur”. Madrid, España. [en línea] <<http://www.cooperacionsursur.org/images/folleto.pdf>> [consulta: 08 de septiembre de 2014]
91. SGCID, (2013). *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Política de Evaluación de la Cooperación Española. Madrid, España. [en línea] <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/20130701_politica_de_evaluacion_on-line.pdf> [consulta: 08 de septiembre de 2014]
92. SGCID, (2014a). *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Comunicación 2014. Madrid, España. [en línea] <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/comunicacion_2014_cooperacion_espanola.pdf> [consulta: 05 de noviembre de 2014]
93. SGCID, (2014b). *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014. Actualización marzo 2014. Madrid, España. [en línea] <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/pl%C3%A1n_bienal_de_evaluaciones_2013-2014_actualizacion_marzo_2014.pdf> [consulta: 10 de noviembre de 2014]

94. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F., (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. España: Book Print Digital.
95. Sumner, A., (2010) Global Poverty and the New Bottom Billion. IDS Working Paper, vol. 2010, núm. 349. Sussex, Reino Unido.
96. Velasquez Gavilanes, R., (2009) Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos. pág. 149-187. Colombia.

ANEXOS

ANEXO 1 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA SIN INTERVENCIÓN DE AGCI.

Año	Institución	Proyecto	País	Monto
2013		Convenio de Colaboración con Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado	Perú	\$ -
2014	Chilecompra	Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas de Chile	Argentina	\$ -
x	Ministerio de Energía	Intercambio de experiencias	Uruguay	\$ -
x		Intercambio de experiencias	Organismos Multilaterales	\$ -
2015	Ministerio de Educación	Programa de Movilidad Docente: Provisión de programas educativos formales en Educación Parvulario y Redes de Colaboración	Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Brasil y Uruguay	\$ 10.000.000
		Programa de Movilidad Docente: Bibliotecas escolares y bibliotecas de aula	Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay	
2015	Ministerio de Desarrollo Social	Fortalecimiento institucional y formación de capacidades en materia de SNIP	Guinea Ecuatorial (financiado por BM)	\$ -
2010, 2013, 2014	SENCE	Colaboración en programas de desarrollo de capacidades de OIT	CINTEFOR/OIT	\$ 7.855.000
2009, 2010, 2011, 2012, 2014, 2015		Colaboración en programas relativos a políticas públicas de promoción de empleo	AMSPE	\$ 32.705.106
2010	Tesorería	Intercambio de experiencias (congresos, seminarios y pasantías)	x	\$ 11.613.932
2011		Intercambio de experiencias	x	\$ 614.226

		(congresos, seminarios y pasantías)		
2012		Intercambio de experiencias (congresos, seminarios y pasantías)	x	\$ 2.907.745
2013		Intercambio de experiencias (congresos, seminarios y pasantías)	x	\$ 4.372.053
2014		Intercambio de experiencias (congresos, seminarios y pasantías)	x	\$ 4.362.022
2015		Intercambio de experiencias (congresos, seminarios y pasantías)	x	\$ -
2009	Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante	Seminario y curso	Guatemala, Nicaragua, Panamá	\$ -
2010		Curso	Guatemala, R. Dominicana, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá	\$ 1.926.321
2011		Curso	Nicaragua, Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras	\$ 1.000.000
2012		Cursos y Seminarios	panamá, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, R. Dominicana	\$ 2.124.000
2013		Cursos y Seminarios	El Salvador, México, Panamá, Guatemala, Costa Rica	\$ 2.006.320
2014		Cursos y Seminarios	Panamá, Guatemala, Perú, Ecuador, Nicaragua, El Salvador	\$ 251.520
2015		Seminarios	Seminarios	\$ -

2010	INJUV	Convenio con el Ministerio de Genero y Familia de Corea del Sur	Corea del Sur	\$	1.419.000
2011				\$	12.569.710
2012				\$	12.805.380
2013				\$	8.380.512
2014				\$	4.860.607
2011	SERNAM	Cooperación con pares de otros países	x	\$	3.524.032
2012				\$	5.134.399
2013				\$	5.406.796
2014				\$	20.323
2010	FNE	Cooperación a instituciones de libre competencia	x	\$	22.234.872
2012				\$	7.173.856
2014				\$	10.339.317
2011	SENAME	Misión técnica proyecto Alto al trabajo infantil en la Agricultura	OIT México	\$	-
2012		Asistencia técnica a Consejo Nacional de Adopciones de Guatemala	UNICEF Guatemala	\$	-
2013		Pasantía de profesional del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay en SENAME	Uruguay/BID	\$	-
2013		Ponencia en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (de INAU) por proyecto "El adolescente infractor privado de libertad y su futura inclusión social"	Uruguay/BID	\$	-
2010	SVS	Pasantía: La supervisión basada en riesgos en materia de seguros, Sistema de regulación del sector de seguros en Chile, Valorización de instrumentos financieros, La supervisión extra situ e in situ	Banco Central de Uruguay	\$	-
2012		Pasantía: Los mecanismos y regulación actual que refieren al control de las inversiones de las compañías de seguros y mutuas de riesgos previsionales. La orientación para algunas de las	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros de	\$	-

		modificaciones esenciales en materia de regulación en Bolivia	Bolivia	
		Pasantía: La supervisión basada en riesgos	Superintendencia General de Seguros de Costa Rica	\$ -
		Pasantía: La supervisión basada en riesgos en intermediarios de valores	Banco Central de Uruguay	\$ -
		Pasantía: Seguros de invalidez y sobrevivencia, La centralización de los procesos operacionales, Reunión con la Superintendencia de Pensiones de Chile	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú	\$ -
		Pasantía: El modelo de supervisión basada en riesgos en seguros, La implementación de normas IFRS en la misma área	Superintendencia de Seguros – Banco Central de Paraguay	\$ -
2013		Pasantía: El capital basado en riesgos, Supervisión basada en riesgo: Pilares I y II, Norma de Carácter General 309 – Gobierno Corporativo, Supervisión basada en riesgo: Sistema de indicadores de alerta temprana y otras herramientas de análisis	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros de Bolivia	\$ -
		Pasantía: Descripción detallada de la Intendencia de Seguros, su organización y funciones, Proceso de obtención de licencias de las compañías de seguros y reaseguros, Liquidación de las compañías de seguros, Proceso sancionatorio de la SVS, Recursos Humanos	Banco Central de Paraguay	\$ -
		Pasantía: Implementación de IFRS en Chile, Desarrollo del proyecto XBRL, Uso de taxonomía IFRS, Preparación de sistema para XBRL, Preparación	Superintendencia de Sociedades de Colombia	\$ -

		de sistema para XBRL		
2014		Pasantía: La supervisión basada en riesgo para intermediarios, La supervisión de fondos mutuos.	Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador	\$ -
		Pasantía: Reconocimiento y medición de instrumentos financieros/inversiones inmobiliarias, Taxonomía y proceso de implementación, Reservas técnicas y NIIF 4 "Contratos de seguro", Uso de plataformas tecnológicas, visualizadores de XBRL, Implementación de XBRL	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú	\$ -
		Pasantía: Regulación prudencial de los esquemas de securitización, Protección al inversionista de instrumentos estructurados y divulgación de información, Regulación y supervisión sobre la clasificación de riesgos de títulos securitizados, Visitas a Fitch Ratings (Juan Pablo Gil, Senior Director de Securitizados), BCI Securitizadora SA (Pablo Bawlitza Montero, Gerente de Negocios), Bolsa de Comercio de Santiago (Sebastián Viñes, Sub Gerente de Productos Bursátiles)	Superintendencia de Bancos, y Banco de Guatemala	\$ -
		Pasantía: Descripción y funciones de las Divisiones de Regulación y Supervisión de Seguros, Requerimientos en el área de gobierno corporativo de las empresas de seguros, Regulación sobre las inversiones y la Solvencia II - Modelo de Supervisión Basada en Riesgos, Procedimientos sancionatorios originados en la supervisión de las inversiones, La gestión de los riesgos de inversión y al sistema de apoyo y respaldo operativo de las inversiones, Estructura y detalle de los anexos de	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de Perú	\$ -

		requerimientos de información sobre inversiones, Visita a RSA seguros generales y a Met Life seguros de vida (temas tratados: gobierno corporativo, división de portafolios de inversión, procesos de evaluación, procedimiento de gestión de los riesgos de inversión, procedimientos relacionados al sistema de apoyo y respaldo operativo de las inversiones, sistemas informáticos para el proceso de inversiones		
TOTAL			\$	176.507.049

Fuente: Cuadro de elaboración propia en base a información obtenida mediante a consulta realizada por Transparencia Activa

ANEXO 2: ENCUESTA DE EVALUACION DEL SISTEMA CHILENO DE COOPERACION

Posición del Funcionario	Pregunta	Dimensión de Análisis
Frente a departamento	Existe una estrategia clara que de lineamientos para la gestión en su departamento	Instrumentos
	Los procesos de su departamento tienen métricas claras y eficientes que permitan medir y evaluar su actividad y desempeño	Instrumentos
	En su departamento existen instrumentos claros de planificación que se alineen con los objetivos estratégicos institucionales	Instrumentos
	La estructura de su Departamento es suficiente, permite una gestión eficiente	Estructura
	En su departamento existen mecanismos definidos para vincularse con sus clientes (tanto internos como externos)	Articulación
Frente a institución	Los instrumentos de formulación de proyectos son pertinentes, eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación	Instrumentos
	Existe una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización.	Instrumentos
	Cree Ud. que existe claridad respecto del “modelo de negocio” y estrategia actual de la institución	Instrumentos
	Los instrumentos de planificación a nivel territorial o geográfico son suficientes y eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación	Instrumentos
	Los instrumentos de planificación a nivel presupuestarios son suficientes y eficientes y, por tanto, dan respuesta a las necesidades del sistema nacional de cooperación	Instrumentos
	El presupuesto institucional es suficiente para el adecuado desarrollo de sus funciones	Instrumentos
	No existen “insularidades”, es decir, las diferentes áreas internas cooperan y se coordinan.	Articulación
	La gestión institucional de la cooperación descentralizada es eficiente y suficiente (entiendas por descentralizada toda la que no es desarrollada directamente por AGCI)	Articulación
	La estructura organizacional permite una adecuada vinculación vertical que permita alinear los planes de cooperación con las demás políticas públicas relacionadas (política exterior, programa de gobierno)	Articulación
	La Institución posee estructuras capaces de administrar adecuadamente los nexos bidireccionales con los stakeholders (tanto para capturar insumos como para atender demandas).	Articulación
	La organización posee divisiones encargadas de facilitar los procesos de adaptación y evolución del sistema de cooperación a las nuevas necesidades	Estructura

Frente a institución	Los procesos sustantivos de la institución (del giro del negocio) tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.	Estructura
	Los procesos de soporte legal tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.	Estructura
	Los procesos de soporte administrativo y presupuestal tienen dueños claros y conocidos al interior de la organización.	Estructura
	Existe una estructura de control operacional útil para el análisis y evaluación de los procesos al interior de la organización	Estructura
	El marco normativo y reglamentario de la institución es adecuado para el desempeño de sus labores	Estructura
Sistema (gestión)	Las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas subyacentes (política exterior y de desarrollo nacional)	Instrumentos
	Existe una análisis permanente de su mapa de stakeholders	Vinculos del sistema
	AGCI es capaz de gestionar adecuadamente las relaciones con sus stakeholders	Vinculos del sistema
	Las unidades territoriales (embajadas) están suficientes coordinadas con AGCI para el desarrollo de proyectos de cooepración	Vinculos del sistema
	Existen lineamientos claros que permiten definir cuáles mecanismos de cooperación son prioritarias para el sistema nacional y por que	Modalidades
	La gestión de la cooperación bilateral es eficiente y suficiente	Modalidades
	La gestión de la cooperación multilateral es suficiente y eficiente	Modalidades
	La gestión de la cooperación triangular es eficiente y suficiente	Modalidades

ANEXO 3: DEFINICIONES ESTRATEGICAS DE AGCI DE 2006 A 2015

AÑO	MISION	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
2006	Gestionar la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional, articulando las ofertas y demandas respectivas y difundiendo y facilitando las oportunidades de formación en el exterior, con el objeto de apoyar las políticas, planes, programas y proyectos que impulse el Gobierno, orientados al desarrollo del país y al fortalecimiento de la presencia e imagen de Chile en el exterior, éste último, a través del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.	Gestionar iniciativas de cooperación internacional, a través de la permanente articulación con fuentes donantes tradicionales e instituciones nacionales, para complementar los esfuerzos del país en áreas estratégicas y/o deficitarias del desarrollo nacional.
		Gestionar oportunidades de formación y perfeccionamiento en el exterior para ciudadanos chilenos, hombres y mujeres, a través de una amplia, orientada y oportuna difusión de dichas oportunidades, vía distintos canales que permitan un mayor aprovechamiento de las mismas, contribuyendo así al desarrollo del capital humano del país
		Fortalecer la presencia de Chile en la Región, a través de la ejecución de un Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, permitiendo así, afianzar las relaciones con los países de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior y de este modo, proyectar las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile.
2007	Gestionar la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional, articulando las ofertas y demandas respectivas y difundiendo y facilitando las oportunidades de formación en el exterior, con el objeto de apoyar las políticas, planes, programas y proyectos que impulse el Gobierno, orientados al desarrollo del país y al fortalecimiento de la presencia e imagen de Chile en el exterior, éste último, a través del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.	Gestionar iniciativas de cooperación internacional, a través de la permanente articulación con fuentes donantes tradicionales e instituciones nacionales, para complementar los esfuerzos del país en áreas estratégicas y/o deficitarias del desarrollo nacional, tales como Modernización del Estado; Descentralización y Desarrollo Regional; Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Fomento Productivo; Desarrollo Social y, Ciencia y Tecnología, entre otras.
		Gestionar oportunidades de formación y perfeccionamiento en el exterior para ciudadanos chilenos, hombres y mujeres, a través de una amplia, orientada y oportuna difusión de dichas oportunidades, vía distintos canales que permitan un mayor aprovechamiento de las mismas, contribuyendo así al desarrollo del capital humano del país
		Fortalecer la presencia de Chile en la Región, a través de la ejecución de un Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, permitiendo así, afianzar las relaciones con los países de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior y de este modo, proyectar las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile.

AÑO	MISION	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
2008	Gestionar la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional, articulando las ofertas y demandas respectivas y difundiendo y facilitando las oportunidades de formación en el exterior, con el objeto de apoyar las políticas, planes, programas y proyectos que impulse el Gobierno, orientados al desarrollo del país y al fortalecimiento de la presencia e imagen de Chile en el exterior, éste último, a través del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.	Gestionar iniciativas de cooperación internacional, a través de la permanente articulación con fuentes donantes tradicionales e instituciones nacionales, para complementar los esfuerzos del país en áreas estratégicas y/o deficitarias del desarrollo nacional, tales como Modernización del Estado; Descentralización y Desarrollo Regional; Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Fomento Productivo; Desarrollo Social y, Ciencia y Tecnología, entre otras.
		Gestionar oportunidades de formación y perfeccionamiento en el exterior para ciudadanos chilenos, hombres y mujeres, a través de una amplia, orientada y oportuna difusión de dichas oportunidades, vía distintos canales que permitan un mayor aprovechamiento de las mismas, contribuyendo así al desarrollo del capital humano del país
		Fortalecer la presencia de Chile en la Región, a través de la ejecución de un Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, permitiendo así, afianzar las relaciones con los países de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior y de este modo, proyectar las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile.
2009	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular y de perfeccionamiento de recursos humanos, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación bimultilateral	Contribuir al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Política Exterior, impulsando acciones de cooperación horizontal y triangular, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos en Chile, ello con el objeto de fortalecer las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile y favorecer el proceso de integración regional.
		Fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, coordinando el trabajo con los diferentes actores nacionales que participan en el Sistema, así como, con los puntos focales contrapartes en cooperación en los distintos países de la región y fuera de la región, ello con el objeto de consolidar el rol de la AGCI a nivel nacional e internacional como articulador y gestor de la política de cooperación de Chile
		Abrir nuevas oportunidades de cooperación de acuerdo a las necesidades y debilidades existentes en Chile en sectores estratégicos para el desarrollo del país, ello con el objeto de contribuir al cumplimiento de las prioridades de las políticas públicas nacionales.
Fortalecer la formación de capital humano de alto nivel de la Región de América Latina y El Caribe, identificando oportunidades de perfeccionamiento acorde a las necesidades de desarrollo de los diferentes países participantes de la Región, ello con el objeto de consolidar las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile y favorecer el proceso de integración regional.		

AÑO	MISION	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
		Avanzar hacia un modelo de gestión orientado a resultados, fortaleciendo los mecanismos de control de gestión, ello con el objeto de mejorar la transparencia, atención de usuarios y beneficiarios y resultado en el uso de los recursos de la AGCI.
2010	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular y de perfeccionamiento de recursos humanos, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación bimultilateral	<p>Contribuir al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Política Exterior, impulsando acciones de cooperación horizontal y triangular, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos en Chile, ello con el objeto de fortalecer las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile y favorecer el proceso de integración regional.</p> <p>Fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, coordinando el trabajo con los diferentes actores nacionales que participan en el Sistema, así como, con los puntos focales contrapartes en cooperación en los distintos países de la región cuyo objeto sea consolidar el rol de la AGCI como gestor de la política de cooperación de Chile</p> <p>Apoyar a las instituciones públicas nacionales estableciendo para ello asociaciones para el desarrollo con fuentes multilaterales y bilaterales orientando la cooperación recibida hacia áreas de desarrollo deficitarias y prioritarias para el país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos gubernamentales</p> <p>Fortalecer la modernización del Estado, la innovación productiva y las políticas de protección social en la región de Latinoamérica y El Caribe, a través de la ejecución de programas de cooperación (asistencias técnicas y becas de postgrado), cuyo objetivo sea favorecer la institucionalidad democrática, la integración y el desarrollo de dicha región</p>
2011	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular para instituciones y países de la región y de perfeccionamiento de recursos humanos para profesionales de Latinoamérica, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación bimultilateral.	<p>Para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Política Exterior, se ejecutarán acciones de cooperación bilateral y triangular a través de programas y/o proyectos de asistencia técnica, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos en Chile, ello con el objeto de apoyar el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe, y el proceso de integración regional.</p> <p>Asesorar a las instituciones públicas nacionales para establecer asociaciones con fuentes multilaterales y bilaterales orientando la cooperación recibida hacia áreas de desarrollo deficitarias y/o prioritarias para el país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno.</p>

AÑO	MISION	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
2012	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno, impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular para instituciones y países de la región y de perfeccionamiento de recursos humanos para profesionales de Latinoamérica y El Caribe, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación tanto en el plano bilateral como multilateral.	Impulsar y ejecutar acciones de cooperación bilateral y triangular a través de programas y/o proyectos de asistencia técnica, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos en Chile, ello con el objeto de apoyar el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe, y el proceso de integración regional.
		Asesorar a las instituciones públicas nacionales para establecer asociaciones con fuentes multilaterales y bilaterales orientando la cooperación recibida hacia áreas de desarrollo deficitarias y/o prioritarias para el país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno.
2013	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno, impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular para instituciones y países de la región y de perfeccionamiento de recursos humanos para profesionales de Latinoamérica y El Caribe, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promueva el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación tanto en el plan o bilateral como multilateral.	Impulsar y ejecutar acciones de cooperación bilateral y triangular a través de programas y/o proyectos de asistencia técnica, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos en Chile, ello con el objeto de apoyar el desarrollo de los países de América Latina y El Caribe, y el proceso de integración regional.
		Asesorar a las instituciones públicas nacionales para establecer asociaciones con fuentes multilaterales y bilaterales orientando la cooperación recibida hacia áreas de desarrollo deficitarias y/o prioritarias para el país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno.
2014	Contribuir al logro de los objetivos de la política exterior definidos por el Gobierno impulsando acciones, proyectos y programas principalmente	Impulsar y ejecutar iniciativas en el marco de la Cooperación Sur-Sur, a través de programas, proyectos y/o acciones de asistencia técnica, así como, de formación de Capital Humano en Chile, ello con el objeto de apoyar el desarrollo, principalmente de los países de América Latina y El Caribe, y el proceso de integración regional.

AÑO	MISION	OBJETIVOS ESTRATEGICOS
	para los países de la Región, en el marco de la Cooperación Sur-Sur: asistencia técnica y formación de capital humano, como asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios, a través de iniciativas de cooperación para promover el desarrollo de Chile	Gestionar acuerdos o asociaciones con fuentes multilaterales y bilaterales, orientando la cooperación recibida hacia áreas de desarrollo deficitarias y/o prioritarias para el país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno.
2015	Contribuir al logro de los objetivos de desarrollo y de política exterior del Gobierno, gestionando alianzas estratégicas con fuentes bilaterales y multilaterales, que permitan materializar iniciativas de cooperación para instituciones públicas chilenas, en áreas prioritarias y/o deficitarias del desarrollo nacional, y para sus homólogas de terceros países de igual o menor desarrollo que el nuestro, con énfasis en Latinoamérica y Caribe, en el marco de la cooperación Sur-Sur y Triangular.	<p>Ampliar las oportunidades de cooperación en áreas prioritarias y/o deficitarias del desarrollo del país, a través de la generación de nuevos acuerdos o asociaciones con fuentes bilaterales y multilaterales, o de la identificación de nuevas modalidades, mecanismos y/o instrumentos de cooperación, con el objeto de contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Gobierno</p> <p>Potenciar el programa de cooperación al desarrollo con terceros países de la región de América Latina y el Caribe, en materia de asistencia técnica y formación de recursos humanos, a través de la generación de nuevas iniciativas, mecanismos y/o suscripción de nuevos acuerdos (alianzas) con fuentes bilaterales y multilaterales</p> <p>Mejorar la gestión institucional, a través de la modernización de la estructura, métodos y procesos de trabajo, que respondan a los nuevos desafíos impuestos por los cambios en el contexto nacional e internacional, de manera de contribuir más eficazmente al logro de los objetivos de desarrollo y de política exterior del Gobierno</p>

Fuente: Cuadro de elaboración propia en base a información obtenida de DIPRES (2015).