

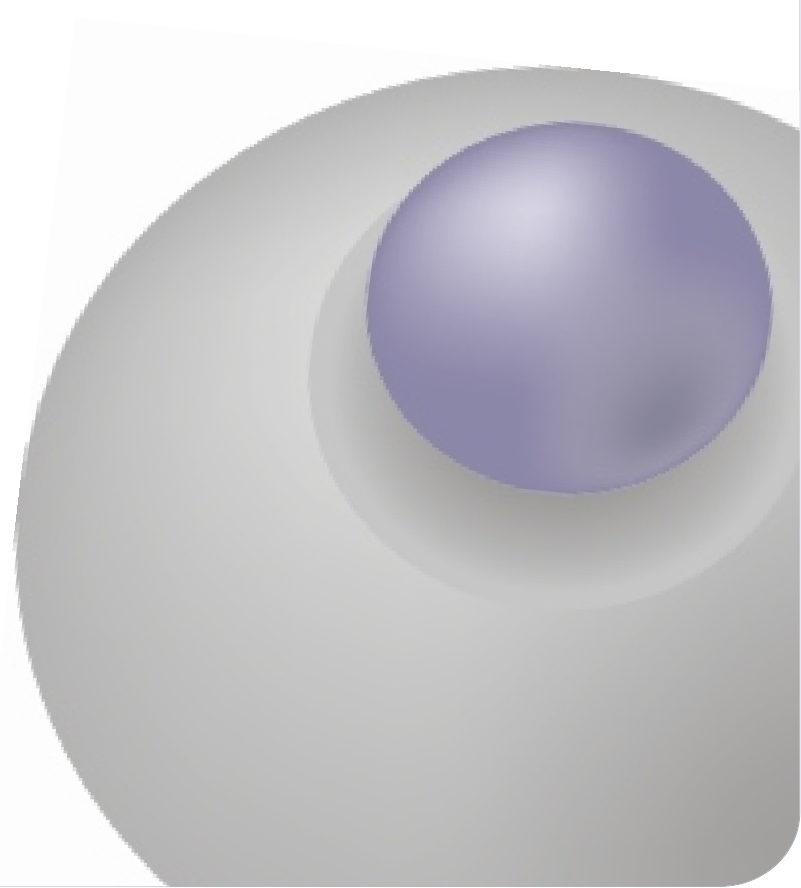


Red Argentina para la
Cooperación Internacional

Optimizando la Cooperación Internacional

Hacia un enfoque estratégico para la Argentina

Iniciativa apoyada por la Fundación Ford



RACI

**Red Argentina para la
Cooperación Internacional**

Maipú 62, 2 piso Of. 9 (C1084ABB)

Buenos Aires - República Argentina

Tel: (00-54-11) 4342-7073

info@raci.org.ar - www.raci.org.ar

La propuesta “**Optimizando la Cooperación Internacional: hacia un enfoque estratégico para la Argentina**”, está sustentada en la necesidad de fortalecer una institucionalidad pública y social para el diseño e implementación de políticas enfocadas a resultados, que permitan optimizar los recursos de la cooperación internacional destinados a nuestro país.

Desde esta premisa, la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI) se propone dar inicio a una línea estratégica de reflexión y acción, que apunte a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia doméstica en materia de utilización y provisión de los recursos de cooperación internacional.

Con el objeto de hacer frente a este desafío, la RACI propone: a) generar información cuantitativa y cualitativa accesible en materia de cooperación internacional: asistencia oficial al desarrollo (AOD) y donaciones privadas y; b) incrementar la capacidad técnica de actores estatales y la capacidad de control de la sociedad civil para la sistematización y gestión de la información producida.

Esta propuesta de trabajo, se encuentra apoyada en una mirada particular sobre el sistema de cooperación internacional, incluyendo su impacto actual y potencial a nivel local, que se encuentra brevemente desarrollada en la segunda sección de este documento a efectos de contextualizar y justificar los objetivos formulados.

Con un horizonte de corto y mediano plazo, en la sección siguiente se plantean una serie de actividades, incluyendo su metodología y cronograma de trabajo. Entre ellas se destacan: a) la construcción y mantenimiento de una base de datos sobre flujos de cooperación internacional y; b) las acciones de capacitación y difusión de la información producida.

Asimismo, el proyecto presenta una serie de indicadores para la evaluación de los progresos obtenidos a lo largo de este primer año de trabajo. Estos indicadores refieren a la información a generar: calidad, validez y flexibilidad; interrelación y compatibilidad; procesamiento; correspondencia y utilidad; organización y estructuración; accesibilidad; interactividad; orientación; revisión y actualización. Además, se incluyen los indicadores referidos al objetivo de incrementar capacidades institucionales y sociales, como por ejemplo: análisis de la información generada; *expertise*, contenido y participación e interacción propiciados por las acciones de capacitación y; difusión de la información emanada de este proyecto.

> A largo plazo

Contribuir a fortalecer una institucionalidad pública y social para el diseño e implementación de políticas enfocadas a resultados, optimizando los recursos de la cooperación internacional hacia Argentina.

> A corto plazo

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia doméstica en materia de utilización y provisión de los recursos de cooperación internacional hacia el país.

1. Generar información cuantitativa y cualitativa accesible en materia de cooperación internacional: asistencia oficial al desarrollo (AOD) y donaciones privadas.
2. Incrementar la capacidad técnica de actores estatales y la capacidad de control de la sociedad civil para la sistematización y gestión de la información producida.

1. Conformación del equipo de trabajo.

Durante el primer mes de trabajo, se llevará a cabo la selección de los miembros del equipo¹ para la ejecución de esta propuesta, incluyendo también a los consultores. Asimismo, se conformará un consejo asesor integrado por referentes de instituciones de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil y academia. Además, se seleccionarán y convocarán a las instituciones que formarán parte de los grupos focales previstos para la puesta en práctica de las acciones que se describen a continuación.

2. Construcción y mantenimiento de una base de datos sobre flujos de cooperación internacional hacia nuestro país.

Esta base permitirá observar los flujos de cooperación internacional hacia nuestro país provistos, desde el año 2000 hasta la actualidad, por agencias donantes bilaterales y multilaterales (asistencia oficial al desarrollo - AOD) y fundaciones (donaciones privadas).

2.1 Planificación y diseño

Durante la primera etapa del proyecto se realizará un *mapeo y caracterización* de la información existente sobre los flujos de asistencia internacional hacia Argentina, emanada de instituciones nacionales² e internacionales. Asimismo, se observará la metodología utilizada para el relevamiento y procesamiento de datos. De esta manera será posible cotejar la información producida en ambos niveles, contribuyendo a la definición y construcción de variables compatibles y comparables.

Este trabajo estará basado en la recopilación de información a partir de fuentes secundarias y primarias, poniendo énfasis en la técnica de *grupo focal* (ver en este proyecto apartado V. Metodología de trabajo), y será reflejado en un *informe* sobre el estudio realizado.

Posteriormente se realizará la *selección de las fuentes para la recolección de datos y de las variables de análisis*. El proceso de examen y determinación de variables estará apoyado en el informe previamente elaborado y en la sesión de uno de los *grupos focales* conformados. Se contemplará tanto la data actualmente generada por instituciones locales y/o internacionales, como la producción de datos complementarios en los casos que se considere necesario³. Para mayor información ver V. Metodología de trabajo.

Una primera aproximación a las variables debe considerar información sobre el donante⁴, receptor⁵, tipo de asistencia⁶ (AOD⁷ y donaciones privadas⁸), proyecto/programa⁹, cantidad de dinero¹⁰, el ámbito geográfico¹¹ y sector (infraestructura social, infraestructura económica, producción, industria, asistencia humanitaria, etc.¹²)

Finalmente, se definirá la *metodología* para el desarrollo de la base de datos, tomando en cuenta los resultados arrojados por el mapeo y caracterización de la información existente en materia de flujos de cooperación internacional hacia Argentina y las necesidades de información surgidas, mediante la realización de reuniones y/o grupos focales. Si el examen de estas necesidades concluyera en la utilidad y factibilidad de producir nuevos datos a partir de la definición de variables adicionales, se establecerán los métodos adecuados para producir esta información.

1- A la fecha ya hemos definido a los responsables de la supervisión y dirección de este proyecto.

2- Agencias u organismos que dependan del gobierno nacional.

3- La decisión de producir nuevos datos dependerá de la factibilidad de obtener dicha información durante el periodo de ejecución de este proyecto.

4- Tipo de donante, nombre, agencia responsable, co-financiadores, etc.

5- Tipo de receptor, nombre, agencia ejecutora, contrapartes o asociados, etc.

6- Se prevé excluir las modalidades de préstamos e inversiones extranjeras directas.

7- Por ejemplo: grants, asistencia técnica, transferencias por sector en dinero o especie, etc.

8- Por ejemplo: grants de fundaciones y/o inversores privados y/o bancos.

9- Título, descripción, No. de identificación, etc.

10- Dinero comprometido en moneda de origen y US\$, desembolsos realizados, monto de ayuda atada, monto comprometido por las entidades locales, monto de la asistencia técnica, etc.

11- Nacional, Provincial, Municipal o Local.

12- Ésta es la codificación de sectores utilizada por la OECD y otras agencias internacionales. Se prevé que el proyecto tomará variables sectoriales iguales o similares.

2.2 Relevamiento de datos

La segunda etapa de este proyecto centrará el trabajo en la *recopilación y/o producción y procesamiento de datos*. La construcción de una base accesible vía web, será realizada de acuerdo a la estrategia de relevamiento, fuentes y variables previamente definidas. Asimismo, el proceso de recolección de datos contará con el apoyo de un *grupo focal* específico, para avanzar en la tarea y sortear posibles obstáculos (ver apartado V. Metodología de trabajo).

Teniendo en cuenta la limitación temporal de este proyecto podemos anticipar algunas definiciones en relación al alcance de los datos a recopilar y analizar. Prevemos comenzar el trabajo con la selección de un sector y sus subsectores. El sector infraestructura social & servicios incluye los subsectores educación, salud, políticas poblacionales/salud reproductiva, provisión de agua y saneamiento, gobierno y sociedad civil, otros. Incluso dentro de estos subsectores es posible alcanzar un mayor grado de desagregación de la información. Por ejemplo, gobierno y sociedad civil contempla información en materia de desarrollos legales y judiciales, administración de gobierno, fortalecimiento de la sociedad civil, derechos humanos, etc.

También anticipamos realizar una recopilación de datos en el ámbito nacional sobre los flujos provenientes de agencias donantes bilaterales, multilaterales y privadas. En una fase posterior a este proyecto, será posible expandir la base de datos, ya sea en materia de sectores o ámbito geográfico (nivel provincial).

A partir de las actividades desarrolladas durante la primer y segunda fase de construcción de la base de datos, se elaborará un *documento de trabajo* procurando describir las definiciones adoptadas y procedimientos utilizados para la recopilación, estandarización y procesamiento de información.

2.3 Análisis y monitoreo

Durante esta etapa se elaborará un *documento de análisis* sobre los datos recabados y/o generados, en vistas a interpretar la información y brindar un análisis sobre los niveles de cooperación al sector seleccionado. Esta tarea apunta a poner en uso la base de datos desarrollada con el objetivo de detectar potencialidades y limitaciones que la información colectada presenta para los análisis cualitativos también proyectando su futuro perfeccionamiento. Por otra parte, este documento busca despertar el interés en la base de datos como instrumento para la producción de análisis cualitativos por parte de diferentes actores (receptores, donantes, *think tanks* e instituciones académicas) y con propósitos diversos. Por ejemplo, estudios relativos a las políticas, programas, proyectos y modalidades o lógicas de actuación en materia de cooperación internacional. En este sentido, la información empírica puede llevar a abordar cuestiones de efectividad, impacto, coordinación, etc. que afectan las decisiones en materia de provisión y utilización de los recursos de la cooperación. A su vez, la generación de la base de datos y posteriores análisis cualitativos, tiene la perspectiva de interesar a diversos actores de la sociedad civil y academia, en profundizar sus actividades de monitoreo en relación a la cantidad y calidad de la asistencia internacional recibida.

Finalmente, una vez concluida la etapa de construcción de la base de datos, la información se actualizará periódicamente con el objeto de facilitar el desarrollo de *acciones de monitoreo* sobre la cantidad de flujos de cooperación internacional destinada a nuestro país. En el corto plazo, será posible realizar un seguimiento respecto a la correspondencia de estos recursos con los compromisos asumidos por los donantes (Declaración de París, Estrategias País, etc.). A mediano plazo, la información suministrada por la base también permitiría contrarrestar y dar seguimiento a los presupuestos, programas y proyectos que las instituciones locales desarrollan con los recursos de la cooperación.

3. Capacitación y difusión de información en materia de cooperación internacional.

3.1 Acciones de capacitación

La lógica de este proyecto busca también desarrollar estrategias específicas que permitan expandir el conocimiento y alcance de los diversos instrumentos generados. Para ello, se llevará adelante una capacitación dirigida a funcionarios estatales, miembros de organizaciones de la sociedad civil y periodistas, en vistas a incrementar capacidades para la gestión de la información generada por este proyecto. Se estima que participarán de la actividad 30 personas aproximadamente.

A su vez, esta labor servirá para diseminar los resultados obtenidos a lo largo del proceso de construcción de la base de datos, recopilación y producción de la información contenida en la misma. De esta manera se procura incrementar niveles de conocimiento específico sobre la cooperación internacional hacia nuestro país entre los diversos sectores involucrados.

El contenido de la capacitación estará sustentado en los informes y documentos elaborados durante la ejecución del proyecto y abordará cuestiones técnicas relativas a la construcción de la base de datos, que serán simplificadas para una comprensión práctica. Sin embargo, el mayor énfasis será puesto en el uso e interpretación de los datos generados con el objeto de motivar análisis cualitativos y acciones de monitoreo sobre políticas, programas y proyectos financiados por la cooperación internacional.

La capacitación se realizará adoptando el método de taller. Para mayor información al respecto ver apartado V. Metodología de trabajo.

3.2 Acciones de difusión

Las acciones de difusión se llevarán a cabo de manera sistemática y permanente durante todo el proyecto, dada la necesidad de acompañar el proceso de trabajo con una reflexión y debate informado en materia de sistematización y gestión de la información generada, sus implicancias y potencialidades. Estas actividades buscan ampliar la llegada a la audiencia de este proyecto, extendiendo su alcance más allá de los actores involucrados en la etapa de construcción y mantenimiento de la base de datos (grupos focales) y en la instancia de entrenamiento (talleres de capacitación).

a) Evento de presentación

Al finalizar el proyecto se realizará un *evento de presentación* de la base de datos sobre flujos de cooperación internacional destinados a nuestro país. El objetivo central de este evento será obtener apoyo público e interés entre los diversos sectores beneficiarios de este proyecto. También procurará generar mayores expectativas en relación a la base de datos construida en tanto instrumento para: a) mejorar la transparencia y rendición de cuentas por parte de los distintos actores del proceso de cooperación, b) generar mayor efectividad en el uso y provisión de los recursos hacia el país y c) mejorar la calidad de las decisiones de inversión y, gestión pública y social de esos recursos a nivel local. Con esta perspectiva se organizarán paneles de discusión relativos a la base de datos, la información cuantitativa y cualitativa generada, su impacto y potencialidades de acción incluyendo también aspectos referidos al rol del Estado, sociedad civil y agencias donantes en el sistema de cooperación internacional desde una perspectiva local. Para ello se invitará a participar en calidad de expositores a personas referentes en la materia y, en calidad de asistentes a representantes de todos los sectores mencionados. Se estima que participarán del evento 200 personas aproximadamente.

b) Prensa y medios de comunicación alternativos

Estas acciones de difusión estarán destinadas a los ciudadanos, lectores de los principales *medios gráficos de circulación nacional* y, a usuarios de la información provista por la *página web y boletín electrónico de la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI)*, de alcance nacional y provincial. El trabajo incluirá la difusión del informe y documentos producidos en el marco de este proyecto, ya sea en su formato original o en un formato adaptado al medio de comunicación destinado. Asimismo, se elaborarán gacetillas de prensa, artículos especializados y notas relativas al estado y avance del proyecto; base de datos; flujos de cooperación internacional; políticas, prácticas y/o tendencias de cooperación al sector determinado, etc.

En relación a la *prensa*, las actividades se apoyarán en un trabajo permanente de contacto y sensibilización hacia periodistas especializados en cooperación o asuntos internacionales y, en cuestiones vinculadas al tema (transparencia, corrupción, políticas públicas, etc.). Asimismo, se realizará un *clipping* de apariciones en medios gráficos, con el objeto de relevar tanto el interés y nivel de conocimiento en la materia, como la manera en que las temáticas de este proyecto son incorporadas, analizadas y difundidas por medios de comunicación masiva. Esta información será relevante tanto para la organización de los talleres de capacitación, como para el diseño de acciones futuras destinadas exclusivamente a periodistas.

Finalmente, vale la pena notar que RACI extenderá el uso de su *página web y boletín electrónico*, para llegar a sectores específicos, directamente relacionados con cuestiones de cooperación internacional en el país. Es estratégico para la ejecución de este proyecto, que sus actividades y resultados generen, desde el inicio, interés e intervención de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias donantes audiencia principal de los instrumentos de comunicación de la RACI. De esta manera, la base de datos sobre flujos de cooperación internacional será accesible vía web y, los avances y productos de este proyecto serán difundidos periódicamente a través del boletín electrónico y su publicación en la web.

Como fuera previamente mencionado, durante este proyecto se generará información correspondiente al periodo 2000-2006 o 2007. La selección de este período responde a que los principales compromisos en materia de cooperación internacional datan desde el año 2000. El año de cierre probable es 2006 o 2007, debido a que los países donantes publican las cifras de asistencia oficial al desarrollo con dos años de posterioridad al año en curso. La información a generar, tendrá un alcance nacional y se referirá a los flujos destinados hacia un sector determinado (probablemente “infraestructura social & servicios”) por parte de los principales agentes de la cooperación bilateral, multilateral y privada con presencia sostenida en Argentina. La estrategia metodológica seleccionada para el abordaje de las actividades de este proyecto, combina una aproximación cuantitativa y cualitativa a partir de la información relevada de diversas fuentes primarias y secundarias.

En materia de los sistemas de información existentes a nivel nacional, se realizarán grupos focales integrados por agentes de la cooperación internacional, Estado, sociedad civil, y academia. La elección de esta metodología de trabajo responde, por un lado, a superar las limitaciones que las fuentes secundarias presentan para la recopilación de información empírica. Por el otro, el grupo focal permite propiciar la exploración de los aspectos planteados por este proyecto a partir de la intervención de los participantes. De esta manera el proceso de construcción de la base de datos y obtención de información no solo será facilitado por la participación de actores centrales en el proceso de cooperación, sino también enriquecido por sus opiniones, necesidades, conocimientos y experiencias. A su vez, los grupos focales previstos para la ejecución de este proyecto permitirán explorar las capacidades, prácticas y dinámicas de interacción de las instituciones participantes aspectos centrales de cualquier línea de trabajo que procure mayor efectividad de la cooperación internacional en nuestro país.

Los sistemas de información desarrollados a nivel internacional, serán abordados por metodologías tradicionales, como la búsqueda bibliográfica y la investigación secundaria. La literatura existente proporciona una mirada general sobre la información disponible, que permita la confección de un listado de referencias y otros materiales relevantes. La investigación secundaria propicia la revisión y síntesis de la información obtenida mediante las fuentes secundarias listadas y la elaboración de un informe o documento de trabajo sobre el tema investigado.

Teniendo en cuenta estas observaciones, durante la instancia de mapeo y caracterización de la información existente sobre los flujos de cooperación internacional hacia el país, se realizará una *investigación secundaria* que incluya fuentes de datos generadas por los agentes de cooperación bajo estudio, particularmente las estadísticas anuales provistas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Asimismo, se realizará un *grupo focal conformado por representantes de las principales instituciones que actualmente manejan esta información en el ámbito nacional*, ya sean donantes o agencias estatales. Previo al encuentro del grupo focal, se producirán datos primarios, a través de *cuestionarios* respondidos por los participantes, información que guiará el encuentro y servirá de soporte para fundamentar su examen posterior. De esta manera, la sesión del grupo focal concluirá con un relevamiento de diversos temas, entre ellos: el tipo de información que estas instituciones tienen; su nivel de disponibilidad y acceso; la manera y frecuencia con que es sistematizada y/o publicada; posibilidades de comparación y desagregación; etc.

13- El boletín electrónico de RACI es distribuido de forma gratuita todos los meses.

14- El período seleccionado está signado por la reestructuración del orden mundial a raíz de los atentados del 11 de septiembre y la posterior invasión a Afganistán e Irak liderada por Estados Unidos, entre otros de los principales donantes de la región. A nivel local, este período coincide con diversos cambios de gobierno y con la crisis político-institucional, económica y social desatada en Argentina en el 2001. La conjunción de los acontecimientos de orden internacional y nacional mencionados, impactaron significativamente en los flujos, políticas y modalidades de cooperación hacia el país.

15- Creemos que los datos provistos por la OECD son los más completos a nivel internacional. En caso de ser necesario, se tomarán otras fuentes de datos secundarias, como por ejemplo las del Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea, etc.

16- Por ejemplo, agencias multilaterales como el Banco Mundial y la Unión Europea, desarrollaron sistemas de información aunque por períodos limitados y criterios disímiles.

17- Por ejemplo, la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de flujos bilaterales y el Área de Proyectos con Organismos Internacionales del

18- Ministerio de Economía en materia de flujos multilaterales.

Prevedemos que las grabaciones impedirán una interacción espontánea entre los participantes, de modo que el relevamiento quedará asentado en notas de las opiniones vertidas en cada sesión.

El proceso de selección de fuentes de información y variables de análisis, estará liderado por un *grupo focal integrado por expertos y usuarios de los sistemas de información sobre cooperación internacional*: instituciones gubernamentales, agencias donantes y organizaciones de la sociedad civil. Este grupo procurará profundizar y debatir sobre las definiciones relativas a la información actualmente generada por instituciones locales e internacionales. Cuestiones como el nivel de alcance y desagregación de la información producida y las variables a seleccionar, serán tratadas en esta instancia. También indagará sobre las necesidades de información de los sectores participantes en tanto proveedores y receptores de asistencia, incluyendo la incorporación de variables de análisis adicionales a las existentes y/o previstas. Este aspecto será también analizado en relación a la factibilidad de producir datos adicionales y/o complementarios durante el periodo de ejecución de este proyecto. Si se determinara la necesidad de producir nuevos datos, se establecerán técnicas de *encuesta y/o procedimientos estadísticos alternativos* para producir esta información. Asimismo, mediante este grupo focal se buscará lograr consenso en torno al desarrollo de un formato común, que permita que la información sobre flujos de cooperación internacional sea accesible y este bien organizada. La idea central aquí, es consensuar el formato de la base de datos, propiciando a su vez, el establecimiento y utilización de patrones comunes de sistematización de la información a nivel nacional, a su vez, compatibles con los sistemas desarrollados en el ámbito internacional. Cuando no hubiera consenso, se incentivarán *reuniones informales* entre las instituciones con opiniones divergentes. Si las divergencias aparecieran como insuperables, se tomará nota de los argumentos que las sustentan para la elaboración de propuestas o recomendaciones.

La etapa de relevamiento de datos también contará con un *grupo focal integrado por instituciones donantes y otras agencias internacionales*, responsables de sistematizar y/o gestionar información sobre los flujos de cooperación internacional hacia nuestro país. Prevemos que durante el desarrollo del proceso de relevamiento y procesamiento de datos, surgirán obstáculos a la obtención de información, otras preguntas y nuevas necesidades, que el desarrollo de grupos focales permitirá abordar y resolver revisando, en caso de ser necesario, las definiciones previamente realizadas y acordadas. Cuando la obtención de información se vea permanentemente dificultada, se realizarán *entrevistas semiestructuradas y/o reuniones informales* con los responsables de las agencias en cuestión.

Es importante notar que los datos primarios generados por este proyecto, junto a la investigación secundaria, serán el sustento del *informe* sobre el mapeo y caracterización de sistemas de información, el *documento de trabajo* sobre las definiciones y procedimientos para el relevamiento de datos y el *documento de análisis* sobre niveles de asistencia por sector determinado.

Finalmente, las acciones de capacitación adoptarán la metodología de *taller* participativo a fin de generar un intercambio horizontal entre los participantes sobre cada una de las temáticas desarrolladas. Para ello, durante la etapa de diseño de los talleres. Luego de la elaboración de los contenidos¹⁹ del taller, y junto a la selección y adaptación de los materiales a utilizar²⁰, se determinarán las modalidades de trabajo. En este sentido, prevemos utilizar mecanismos combinados que favorezcan la comprensión, reflexión e intercambio entre los participantes. Por ejemplo, *mecanismo de exposiciones* o presentaciones breves que introduzcan los temas específicos a ser tratados; *mecanismo de trabajo en grupos* organizados de acuerdo a ejes temáticos y/o arreglos institucionales²¹, y *mecanismo de plenarias* que permitan presentar los resultados obtenidos por cada grupo de trabajo y sistematizar algunos lineamientos básicos que se desprendan de las discusiones sobre los distintos temas tratados.

La selección e invitación a participantes, será efectuada teniendo en cuenta las funciones de gestión de información, control público y monitoreo de los actores involucrados en el proceso de cooperación. Se estima que participarán de la jornada 30 miembros de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

Durante la ejecución de este proyecto se evaluará la utilidad y factibilidad de desarrollar un solo taller para un grupo único o 2/3 talleres dirigidos a grupos específicos.

Para mayor información escribir a info@raci.org.ar

19- Contenidos relativos a técnicas para la construcción de la base de datos, sistematización y gestión de la información generada.

20- Esta labor se realizará en base a los informes y documentos generados por este proyecto.

21- La lógica de los arreglos institucionales tiende a buscar y estimular espacios de convergencia entre los actores participantes. En estos grupos se trata de que participen tanto los actores directamente relacionados con la información generada por este proyecto, como otros actores con los cuales sería deseable desarrollar lazos de coordinación.