



MARTIN FITTIPALDI FREIRE

Documento de Trabajo Nº 21

**La Cooperación Internacional en Uruguay
Apuntes sobre su situación y perspectiva.**

Madrid, febrero 2012

Martín Fittipaldi Freire

Investigador Asociado

Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL)

Universidad Católica del Uruguay

**Serie Documentos de Trabajo**

ISSN: 2253-8542

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel: (34) 91 394 64 09/19 - Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.esPágina web: www.iudc.es

Este documento se presenta como un avance de investigación de las actividades financiadas por la AECID a través de su Convocatoria Abierta y Permanente, Línea 8 (Investigación y Estudios sobre Desarrollo), para el proyecto "El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de cooperación triangular en el marco de las prioridades de la cooperación española con los PRM de América Latina" (11-CAP2-1496).

Las opiniones y juicios expresados en el documento son de la exclusiva responsabilidad del autorLos.

Documentos de Trabajo están disponibles en la sección de publicaciones de la página web: www.iudc.es

Índice

| | |
|---|-----------|
| Listado de abreviaturas y siglas | 4 |
| Introducción | 5 |
| Situación de Uruguay frente a los procesos de desarrollo y sus metas relativas a los ODM..... | 6 |
| Uruguay y la Cooperación Internacional para el Desarrollo..... | 12 |
| ☐ Evolución histórica del flujo de AOD en su condición de País de Renta Media.. | 12 |
| ☐ Composición sectorial de la ayuda y principales actores de cooperación..... | 15 |
| Futuro próximo ¿un nuevo posicionamiento de Uruguay en el sistema internacional de cooperación? | 17 |
| ☐ Cambios en el marco institucional. | 18 |
| ☐ Nuevas modalidades de cooperación. | 19 |
| ☐ Acuerdos / Herramientas. | 25 |
| Reflexiones finales..... | 27 |
| Bibliografía..... | 31 |

Listado de abreviaturas y siglas

| | |
|-----------------|---|
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| AUCI | Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CNS | Cooperación Norte-Sur |
| CSS | Cooperación Sur-Sur |
| ICR | Índice de Competitividad Regional |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRM | Países de Renta Media |
| PRMA | Países de Renta Media Alta |
| PYMES | Pequeñas y Mediana Empresas |
| SEGIB | Secretaría General Iberoamericana |
| SNU | Sistema de Naciones Unidas |
| TIC | Tecnologías de la Información y Comunicación |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation |

Introducción

Uruguay se encuentra en la actualidad experimentando cambios en lo relativo a su perspectiva y posicionamiento frente a la temática de la cooperación internacional al desarrollo. Por un lado, está inserto en un escenario mundial donde los países de renta media (PRM), y especialmente los de renta media alta como los de su categoría, han visto disminuidos los flujos de AOD que reciben en términos relativos a otros países de niveles de ingreso menor¹. Mientras que en el período 2000 - 2008, el aumento acumulado de AOD para el conjunto de países Menos Adelantados y de Renta Baja fue de 31.594 millones de dólares, para los Países de Renta Media fue de 22.026 millones de dólares².

Por otro lado, Uruguay se encuentra en una de las zonas geográficas (América) que ha recibido menor flujo de AOD en el mundo en la última década³.

Evolución del flujo de AOD (en dólares) por área geográfica (2002 – 2009)

| Donor | | All Donors, Total | | | | | | | |
|-----------------------------|----------------|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Amount type | | Current Prices (USD millions) | | | | | | | |
| Year | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Recipient | | | | | | | | | |
| Developing Countries, Total | | 48981,68 | 51896,85 | 61253,11 | 67149,12 | 69872,03 | 78007,21 | 92268,65 | 97076,95 |
| Developing Countries, Total | Europe, Total | 3495,98 | 3166,7 | 3365,84 | 3272,36 | 3900,6 | 4072,2 | 5171,71 | 5537,82 |
| | Africa, Total | 17992,19 | 18252,17 | 22726,82 | 22812,1 | 25186,32 | 30713,86 | 35637,38 | 38696,53 |
| | America, Total | 5631,08 | 6369,18 | 6728,55 | 6500,63 | 6744,26 | 6965,84 | 8318,51 | 8614,02 |
| | Asia, Total | 21104,34 | 23233,48 | 27470,58 | 33397,17 | 32859,64 | 34930,7 | 41525,96 | 42582,45 |
| | Oceania, Total | 758,09 | 875,32 | 961,32 | 1166,86 | 1181,21 | 1324,61 | 1615,09 | 1646,13 |

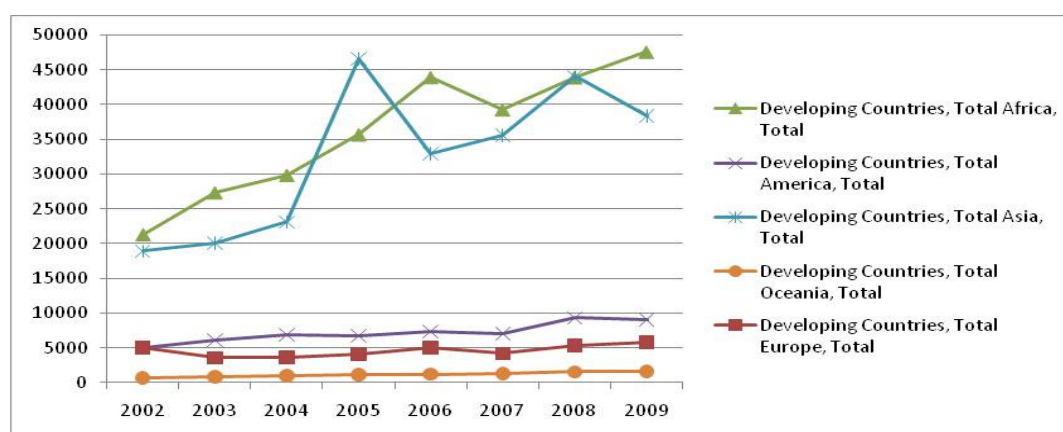
data extracted on 11 Mar 2011 17:02 UTC (GMT) from OECD.Stat

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD.Stat

¹ SEGIB (2010), Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

² Elaboración propia en base a SEGIB (2010), Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

³ <http://stats.oecd.org/Index.aspx>



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD. Stat

Por otra parte, Uruguay ha experimentado en los últimos años una mejoría en muchos de sus indicadores de desarrollo, lo cual hace que se refleje una imagen positiva o “próspera” del país hacia el exterior. El ejemplo de Uruguay abona la discusión sobre la pertinencia del flujo de AOD a los PRM.

En definitiva, estas dos tendencias, una de corte más endógeno relacionado a los indicadores de desarrollo del país y otra más de corte exógeno relativo a su categorización a nivel internacional, parecen estar redefiniendo las coordenadas de Uruguay en el escenario internacional y su rol dentro del sistema de cooperación para el desarrollo.

Situación de Uruguay frente a los procesos de desarrollo y sus metas relativas a los ODM.

La situación de Uruguay en el contexto internacional no deja de destacarse al momento que se ubica en el puesto número 50 entre los 182 países que son medidos a través del índice de desarrollo humano (PNUD, 2009) hecho que lo coloca entre el grupo de países denominados de desarrollo humano alto, detrás de Argentina y Chile en el contexto Latinoamericano. A su vez, está clasificado por el Banco Mundial como país de renta media alta. Se le suma a ello, el logro alcanzado por Uruguay en tanto en 2006 el país alcanzó niveles similares a los anteriores a la crisis de 2002. Sin menospreciar los efectos de la crisis internacional del 2008, que significó un golpe al crecimiento en el primer trimestre del 2009, Uruguay registró en el quinquenio 2005-

2009 un crecimiento a una tasa de 6,1% de promedio anual⁴; situación que dista considerablemente de los niveles históricos de crecimiento económico medio, de 1,9%, registrado entre de 1957 a 2009⁵. Sin embargo, hay que apuntar que la creación de valor está concentrada de manera desigual en el territorio. Mientras que Montevideo se encuentra por encima del promedio nacional, los niveles más bajos se encuentran en el norte del país⁶.

Este contexto ha contribuido en cierta medida, y sin olvidar una serie de políticas y reformas estructurales⁷ implementadas en el período anterior de gobierno, a la disminución de la pobreza, no tanto así de la desigualdad. En el caso de la pobreza e indigencia, si se toma como referencia el año 2004, considerando las repercusiones post crisis 2001, las personas en esas situaciones alcanzaban el 31.9% y el 3.9% respectivamente. Posteriormente a este período de crisis, comenzó una etapa de recuperación. Para el año 2008 la incidencia de la pobreza se ubicó en el 20.3 % mientras que la indigencia en un 1.5%⁸.

En lo que respecta a la situación de desigualdad, Uruguay no escapa a la característica general de Latinoamérica, la cual aún es la región más desigual del mundo. Sin embargo, en términos comparativos tiene un mejor desempeño y evolución que otros países de la región⁹. La evolución de este indicador de desigualdad ha fluctuado hasta 2007 en valores cercanos a 0.440, registrando en 2008 una caída de su valor.

⁴ Instituto de Economía (2010), *Informe de Coyuntura, Uruguay 200 9-2010.*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.

⁵ *Ídem.*

⁶ Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009), *Estrategia Uruguay III Siglo.* Presidencia de la República. Uruguay.

⁷ Entre los que se puede mencionar: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la reimplantación de los Consejos de Salarios, la reforma de Salud, la instrumentación de la Reforma Tributaria y la puesta en marcha de una nueva política de atención a los sectores sociales vulnerables, el Plan de Equidad.

⁸ Instituto Nacional de Estadística Julio 2009.

⁹ CEPAL (2010), "La hora de la Igualdad", Santiago de Chile

| Índice de Gini por año | | | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Total país | 0,432 | 0,438 | 0,424 | 0,443 | 0,444 | 0,424 |
| Fuente: INE julio 2009 | | | | | | |

En este sentido, pese a los avances en los niveles de pobreza e indigencia, se continúa arrastrando diferencias sustanciales, por ejemplo en lo que respecta al nivel de ingresos de las personas. A nivel nacional se registra que el decil más pobre gana 16 veces menos que el decil más rico¹⁰. De la misma forma, estos valores inicialmente positivos en términos comparativos a nivel regional, esconden diferencias a nivel territorial. Existe un desequilibrio territorial medido a través de diferentes indicadores que dan cuenta de un fenómeno de profundas desigualdades estructurales en el desarrollo. Si se toma solamente el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se aprecia como la zona noreste agrupa los territorios con peores desempeños relativos¹¹. También se puede relacionar esta brecha con indicadores de accesibilidad básica. Los hogares de localidades menores y áreas rurales con problemas de accesibilidad al agua potable duplican en porcentaje a los hogares que se encuentran en áreas urbanas del país¹².

Si tomamos indicadores más complejos que dan cuenta del desarrollo de las diferentes zonas del país, valorando al territorio como escenario donde se desarrollan procesos endógenos dependientes de la acumulación de capital humano, social y económico en lo local, vemos que la estructura de oportunidades difiere desfavorablemente, alimentando las inequidades. Un ejemplo de ello puede ser el índice de competitividad regional (ICR)¹³ que da cuenta de ciertas tendencias estructurales en donde los Departamentos del sur del país mantienen un mayor potencial frente a los del noreste. En el campo laboral, Uruguay presenta una situación general positiva si se toma en cuenta indicadores como el de desempleo nacional, el cual se ha ubicado en enero de

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística Julio 2009.

¹¹ Barreiro, Fernando y Rebollo, Eduardo, *Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay*, 2009

¹² MIDES (2009), *Reporte Social*, Montevideo

¹³ PNUD (2010), *“Diálogos por la Descentralización”*, Cuadernos de Desarrollo Local, Uruguay.

2011 en el 6.1%¹⁴. Sin embargo, esta situación general esconde desigualdades en diversos sentidos. Mientras que en los hombres la incidencia del desempleo es del 4,1%, en las mujeres lo es en el 8.4%¹⁵. La desigualdad es mayor aún si se considera el grupo etario; allí el desempleo tiene una gran incidencia entre las mujeres jóvenes.

En relación a la informalidad en el mercado laboral, a nivel territorial también existen diferencias. A escala nacional la informalidad es ligeramente superior en las mujeres que en los hombres, pero esta diferencia se acentúa principalmente en la realidad del interior, donde la informalidad femenina supera en 5 puntos a la masculina¹⁶.

De todas formas, no se pueden desconocer los avances experimentados en estos últimos años en aspectos que hacen al desarrollo de Uruguay, más allá de que existan aún dimensiones en que avanzar. Si se realiza un repaso general al cumplimiento de los ODM en el país¹⁷ se constata una tendencia en este sentido. Existen objetivos que han tenido un avance importante, otros que han tenido un avance satisfactorio y aquellos con avances desparejos.

Entre los que han tenido avances importantes se encuentra el ODM 4 *Reducir la tasa de mortalidad de la niñez*, la cual en el período 1990-2008 se redujo a la mitad. También en lo que hace al ODM 5 *Mejorar la Salud Materna*, se han evidenciado avances importantes donde casi la totalidad de los partos son asistidos institucionalmente y el 90% de los embarazos son captados en el primer y segundo trimestre. En lo que respecta al ODM 6 *Combatir el VIH/SIDA*, el paludismo y otras enfermedades, los avances también han sido importantes, en cuanto se ha reducido en un 25% el número de casos de infectados por transmisión sanguínea y además el número de casos por transmisión vertical ha disminuido en un 3%. Por último, también se han evidenciado avances importantes en lo relativo a reducir la proporción de

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.gub.uy/>

¹⁵ Ídem.

¹⁶ BENEDETTI, E. (2007): *Empleo informal en Uruguay*, en serie Informes Temáticos.INE. Montevideo.

¹⁷ Todos los datos a continuación tienen como fuente MIDES (2009), *Informe País ODM*, Uruguay.

personas sin acceso al agua potable, y reducir a la mitad aquella población sin acceso al saneamiento perteneciente al ODM 7.

En lo que hace a las metas de empleo y reducción de la pobreza, incluidas en el ODM 1 *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*, como ya se ha visto, también han tenido un avance significativo.

Por otra parte, se encuentran aquellos objetivos que han evolucionado de modo desparejo. Es el caso de la meta para Uruguay de *Reducir el porcentaje de niños menores de cinco años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3% como valor de referencia)* contemplada en el ODM 1. Se advierte que el porcentaje de menores de 5 años con desnutrición global desde el año 1990, se ha mantenido estable, si bien se ha dado un descenso en los últimos dos años. Los indicadores de prevalencia peso edad están próximos al valor de la meta, pero el de talla-edad, se encuentra aún lejos.

Otros de los avances desparejos se evidencian en lo relativo a la meta país *Universalización de la educación inicial, universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior* contemplada en el ODM 2. Mientras que el avance en educación inicial ha sido satisfactorio, no ha sucedido lo mismo con lo esperado para la educación media y media superior. Para el período 1990 – 2008 se registró un incremento del 50% de la matrícula en educación inicial, lo que ha determinado la universalización para el universo de niños/as de 5 años de edad y un avance importante para los de 3 y 4 años de edad. En cambio, no se ha registrado grandes avances en el ciclo básico para el mismo período de análisis, lo que indica que no se ha podido superar los índices de 1990. Los porcentajes de finalización de la educación media entre personas de 18 a 20 años de edad han estado en torno al 65% - 70%, mientras que en educación media superior no se supera el 40% de la población entre 21 – 23 años de edad.

En lo que refiere al ODM 3, *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer*, también se ha registrado un avance desparejo, ya que no todos los indicadores

propuestos para relevar la situación en este sentido han tenido avances positivos. Entre los indicadores propuestos se encuentran con balance positivo el que recoge el ratio de tasa de actividad y el de participación política. El primero, ha mostrado un avance interanual 1990 – 2009 lento pero casi ininterrumpidamente positivo. El segundo, registra un incremento significativo entre el valor de 0.8% para el período legislativo 1985 a 1990 y el valor registrado en el período 2005 a 2010 de 11.5%.

En cambio, con un balance no tan favorable se encuentra el ratio entre mujeres y hombre en puestos jerárquicos (públicos y privados). A comienzos de los '90 la relación se ubicaba en un 24.4% de mujeres en cargos de jerarquía y un 75.6% para los hombres. Esta relación mejoró para 2005, donde se registran valores de 29.6% y 70.4% respectivamente. Sin embargo, en 2007 la diferencia retorna a valores similares a los de 1990.

Por otra parte, si se toman los otros tres indicadores utilizados para describir la situación entre mujeres y hombres, se distingue una situación que no ha empeorado pero tampoco ha tenido avances. En lo relativo al ingreso, la brecha de remuneración media de las mujeres por hora de trabajo se encuentra, en promedio, 10 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres, sin haber tenido cambios significativos. De igual forma, la relación entre el desempleo femenino y masculino se ha mantenido en los últimos años, pese a los registros históricos de reducción de desempleo a nivel global.

Por último entre los Objetivos que han tenido avances desaparejamos, se encuentra el *ODM 7 Garantizar la Sustentabilidad Ambiental*. Existe un riesgo real al incremento de la expansión erosiva debido al uso del suelo: el uso de los plaguicidas y fertilizantes está en aumento, debido al aumento de actividades agrícolas y forestales. Por el contrario, los contaminantes aéreos sí han experimentado una evolución decreciente, transformando así a Uruguay, de los años '90 a esta parte, en un sumidero forestal de carbono con volúmenes de captación muy por encima de sus emisiones.

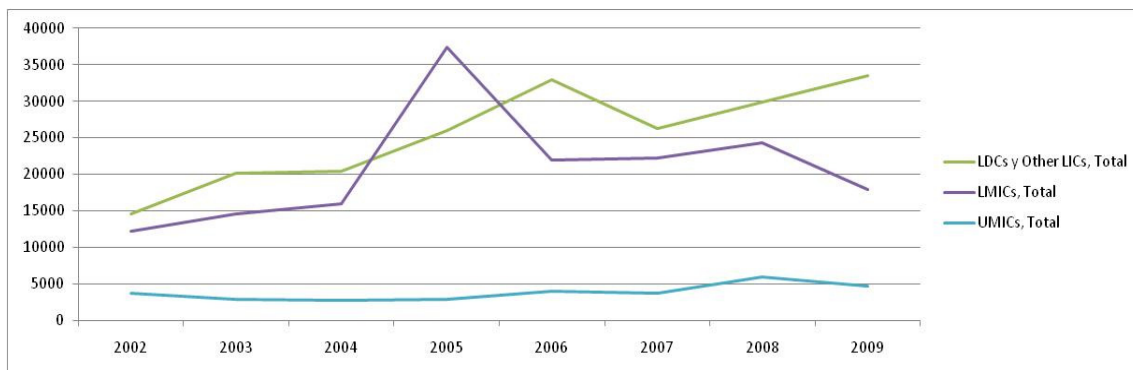
En lo que respecta a la meta que involucra reducir significativamente la pérdida de biodiversidad perteneciente a este ODM, se aprecia en las últimas décadas una tendencia al crecimiento del bosque natural, pasando del 3,2% al 4,3% de la superficie total del país. Sin embargo, las praderas naturales han disminuido, pasando de ocupar el 80% del territorio en 1990, a ocupar el 65% en 2007.

Uruguay y la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- Evolución histórica del flujo de AOD en su condición de País de Renta Media.

Como ya se ha mencionado, Uruguay integra el grupo de países de Renta Media Alta (PRMA). Este grupo ha recibido en el correr de la primera década del siglo XXI un flujo significativamente menor al que han recibido los países pertenecientes al grupo de Renta Baja y Renta Media Baja.

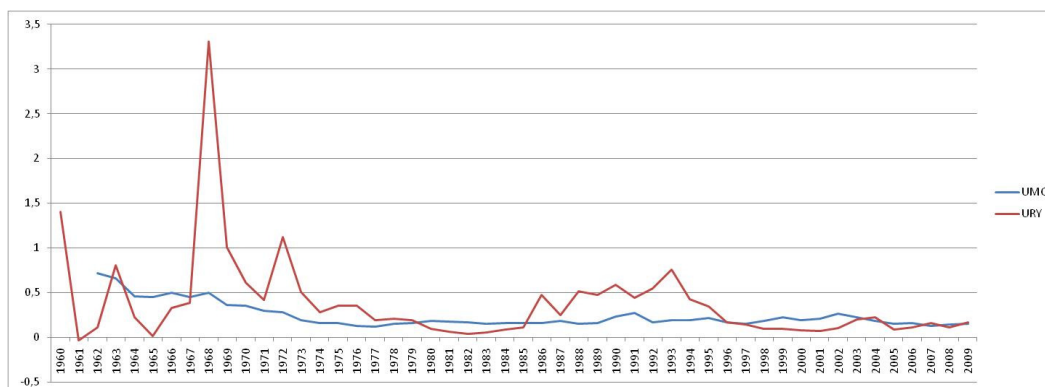
Evolución de la ayuda bilateral en países menos adelantados (LDCs y Other LICs), de renta media baja (LMICs) y renta media alta (UMICs) en millones de dólares constantes (2002 – 2009).



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE (CAD)

Por otra parte, si se observa el volumen de fondos de AOD medidos en relación al Producto Bruto Interno de los países de Renta Media Alta, Uruguay se ha posicionado en períodos por debajo del promedio de dicho grupo y en otros períodos lo ha hecho significativamente por encima de él. Sin embargo, en la última década ha tenido un comportamiento casi igualitario con respecto al grupo de referencia.

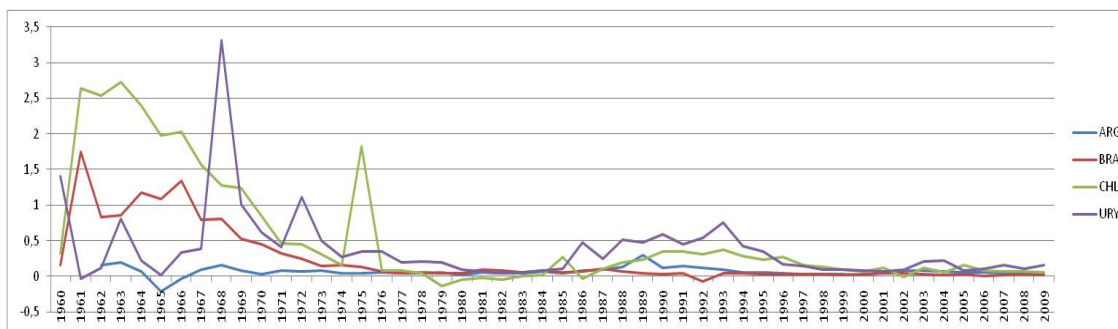
Evolución de la AOD neta en porcentaje del Producto Bruto Interno de Uruguay y del grupo de países de renta media alta (1960 – 2009).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

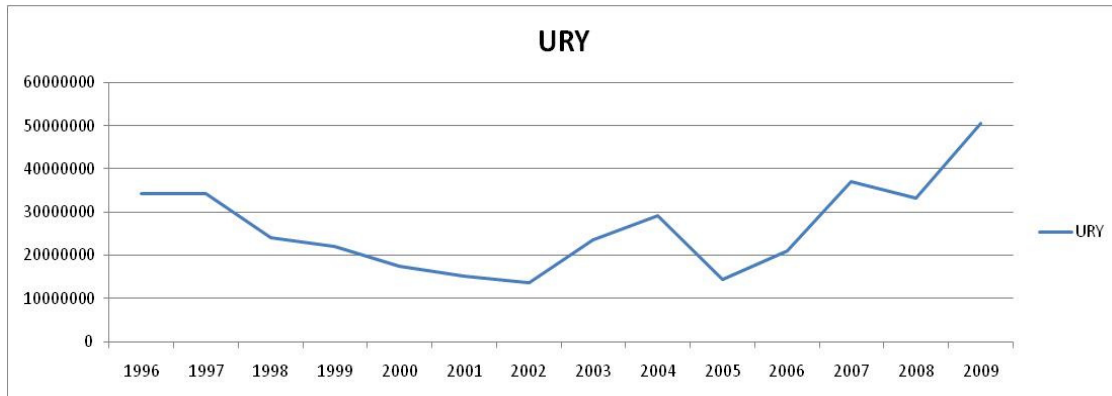
Adicionalmente, si se compara a Uruguay con Países de Renta Media de la región, se aprecia que el porcentaje de los volúmenes de cooperación en relación al PBI también tienen una evolución similar. En el siguiente gráfico se observa como casi el aumento y la disminución de estos porcentajes en este conjunto de países se comporta de manera grupal.

Ayuda Oficial al Desarrollo neta recibida (%del PBI) de Uruguay y país de la región en su condición de PRM (1960 – 2009).



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

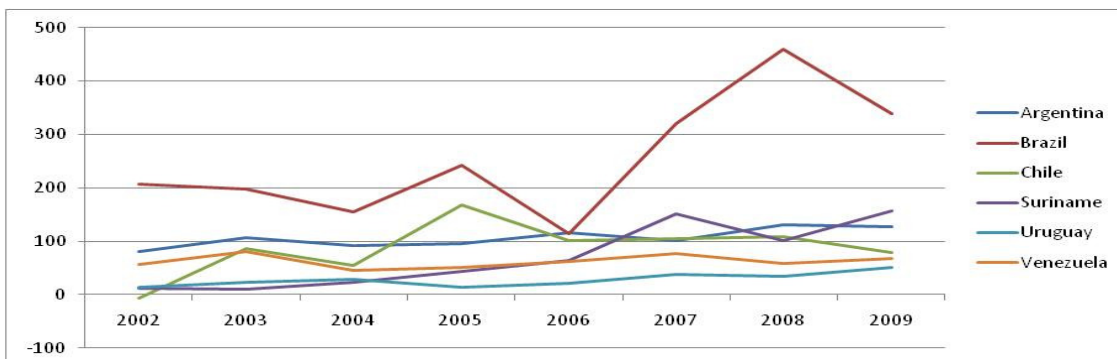
A pesar de que la relación en términos de AOD/ PBI en Uruguay se ha mantenido casi constante a lo largo de los últimos diez años (variando entre el 0.1 y 0.2 % del PBI), la ayuda oficial neta recibida sí ha variado. A partir de la última restauración democrática en 1985 y hasta mediados de la década de los '90 el país vive un importante incremento sostenido de los volúmenes de fondos recibidos. Sin embargo no sucede lo mismo entre 1996 y 2001 donde los mismos se desaceleran. A partir del año 2002, posiblemente a raíz de los efectos altamente negativos que el país sufrió por la crisis regional, los fondos comienzan a incrementarse casi ininterrumpidamente.

Ayuda Oficial al Desarrollo neta recibida (US\$ a precios actuales) por Uruguay (1996 – 2009).

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

A partir del año 2006, se distingue un claro incremento sostenido de AOD recibida, lo que puede estar asociado a algunos elementos de contexto que el país ha experimentado. Por ejemplo, en el año 2007 Uruguay es seleccionado como único país de América Latina y el Caribe y el único de “renta media-alta” para participar como país piloto en la reforma del Sistema de las Naciones Unidas: programa *Unidos en la Acción*. Esto ha generado interés no solo del Sistema sino de otros cooperantes en participar y sumar esfuerzos a esta iniciativa.

Por otra parte, este aumento también puede estar asociado al hecho del incremento general registrado del flujo de AOD al conjunto de PRMA de la región como resultado de una tendencia global de incremento de AOD internacional.

Ayuda Oficial al Desarrollo en millones de dólares constantes recibida por los PRMA de Latino América (2002 - 2009)

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE (CAD)

A su vez, otro elemento explicativo puede ser la imagen de Uruguay como país seguro y transparente para gestionar y ejecutar fondos de cooperación al desarrollo. Esto ha facilitado la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

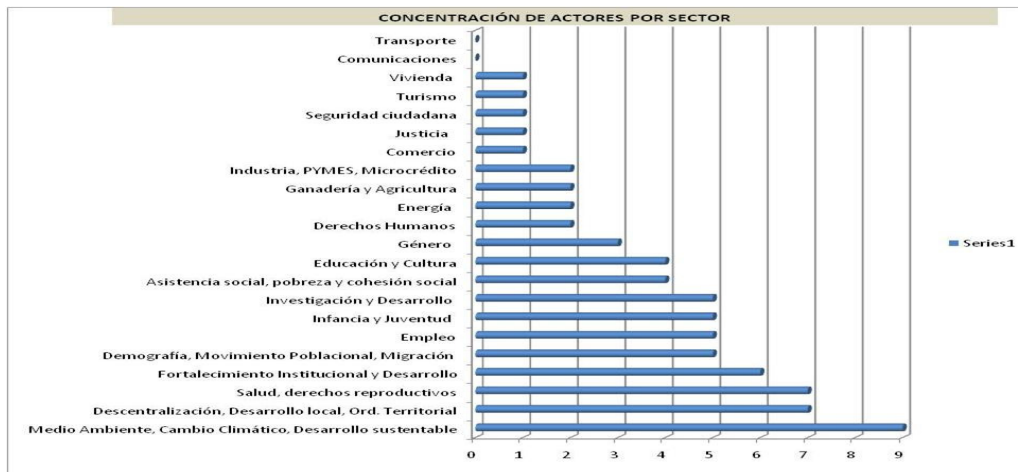
Por último en este sentido, resaltar el hecho de que Uruguay cuenta con un posicionamiento geopolítico de privilegio en la región. Esto ha incidido en la decisión de varios organismos internacionales e intergubernamentales (y otras organizaciones) de asentar sus oficinas en territorio uruguayo como base de operaciones para la región. De esta manera se encuentran en Montevideo la Sede Administrativa y Parlamento del Mercosur, la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, la Oficina Regional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Oficina Regional del Observatorio de Energía Renovable de ONUDI, el Centro de Formación para la Integración Regional, la oficina regional para el Cono Sur de la Secretaría General Iberoamericana, entre muchos otros.

- Composición sectorial de la ayuda y principales actores de cooperación.

A los efectos de realizar un análisis general de los diferentes sectores que reciben actualmente cooperación en Uruguay, se puede utilizar como base los veintidós sectores que la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) ha seleccionado para su trabajo: medio ambiente, cambio climático, desarrollo sustentable, ganadería y agricultura, industria, PYMES, microcrédito, investigación y desarrollo (ciencia y tecnología, TIC), género, transporte, comercio, turismo, comunicaciones, energía, descentralización, desarrollo local, ordenamiento territorial, demografía, movimiento poblacional, migración, salud, derechos reproductivos, educación y cultura, vivienda, asistencia social, pobreza y cohesión social, seguridad ciudadana, derechos humanos, fortalecimiento institucional y desarrollo, justicia, infancia y juventud.

En términos generales se advierte la existencia de una alta concentración de actores en los sectores de Medio Ambiente, Descentralización, Salud y Fortalecimiento Institucional.

Número de iniciativas de cooperación activas por sector (2010).

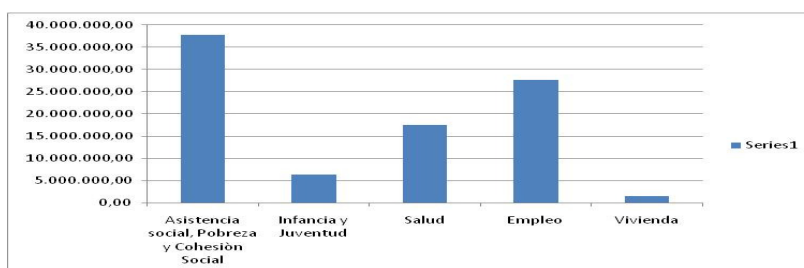


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Cooperación Internacional, OPP, 2010.

El conjunto de los actores de cooperación han avanzado estos últimos años con el cumplimiento de los compromisos internacionales que incentivan los principios de apropiación y alineación de la cooperación¹⁸. Esto ha dado como resultado una concentración sobre las prioridades del Gobierno, entre las que se destaca las políticas sociales activas. Fue allí donde la Cooperación Internacional también dedicó gran parte de su apoyo.

Esta prioridad del Gobierno, involucra un amplio espectro de sectores: Asistencia social, Pobreza y Cohesión Social; Infancia y Juventud; Salud; Empleo y Vivienda. Entre los mismos, se totalizaron para el año 2009, 162 proyectos activos¹⁹ totalizando el 42% del total de los fondos recibidos en términos de cooperación.

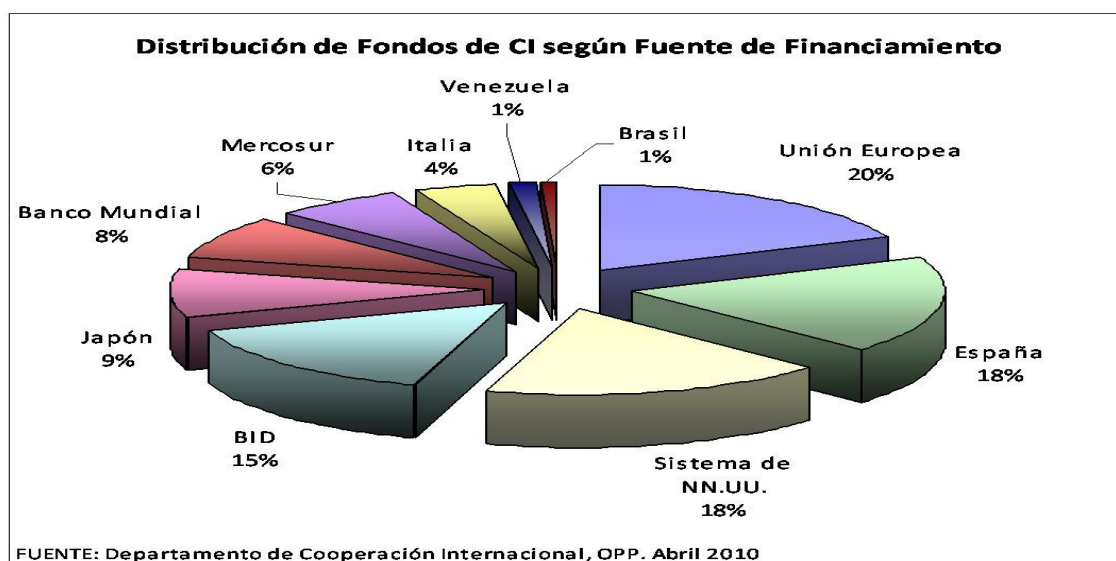
Monto en dólares de iniciativas en el sector Asistencia Social distribuido por áreas (2009 - 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Cooperación Internacional, OPP, 2010.

¹⁹ Departamento de Cooperación Internacional, Presidencia de la República, Mayo 2010.

En relación a los principales actores de cooperación internacional presentes en el país, tomando como referencia el año 2010, del total de la cooperación que Uruguay recibió ese año, una parte significativa provino de fondos europeos. Concretamente, los cooperantes de mayor presencia fueron la Unión Europea aportando un 20%, seguida por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y España con un 18% cada uno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un 15%, sumando un 71% del monto total de la cooperación. También tienen presencia MERCOSUR, Banco Mundial, Japón y otros.



Futuro próximo ¿un nuevo posicionamiento de Uruguay en el sistema internacional de cooperación?

Como se ha visto, Uruguay continúa siendo un receptor activo de cooperación internacional, principalmente si se evalúa a través de las tendencias del flujo de AOD recibida. A su vez, se le reconoce un avance en su nivel de desarrollo relativo, en áreas como la salud, innovación tecnológica y asistencia social.

Estos, como otros elementos, comienzan a movilizar concepciones y voluntades políticas que plantean nuevos roles para Uruguay en su escenario internacional. En palabras de Ortiz: "Finalmente, Uruguay no puede ser un país que continúe buscando solamente el ingreso de recursos en materia de cooperación, sino que debemos asumir el compromiso de cooperar con otros países. En el mundo moderno un país no sólo tiene que competir sino que también tiene que cooperar. Esta realidad nos

introduce en el camino del Uruguay como proveedor de cooperación técnica hacia terceros países”²⁰.

En este sentido, Uruguay comienza a transitar por nuevos procesos de cambio que involucran el nivel institucional, la apertura a nuevas modalidades de cooperación, así como también la búsqueda de acuerdos / herramientas útiles para avanzar en dichas modalidades.

- Cambios en el marco institucional.

En relación a los cambios en el marco institucional se puede mencionar la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), a través de la ley de Presupuesto Nacional 2010 – 2014, como órgano desconcentrado dependiente directamente de la Presidencia de la República. Su ubicación institucional la posiciona por fuera de sus dos ámbitos tradicionales, tanto de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través de su Departamento de Cooperación Internacional, como del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la ley establece la conformación de un Consejo Directivo con representación de Presidencia de la República, quién lo presidirá, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministro de Relaciones Exteriores, o quienes éstos designen.

De esta manera, se aprecia que la dependencia institucional de la Agencia en Uruguay, como órgano rector de la Cooperación Internacional, se diferencia de otros arreglos institucionales de América Latina. En Colombia, por ejemplo, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, creada en 1996, ha sufrido varios cambios institucionales hasta llegar hoy a la actual Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. De esta manera, actualmente convive la Dirección de Cooperación Internacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la Dirección de Cooperación Internacional de la mencionada Agencia. Por su parte, la Agencia Brasileña de Cooperación dependen de su Ministerio de Relaciones Exteriores,

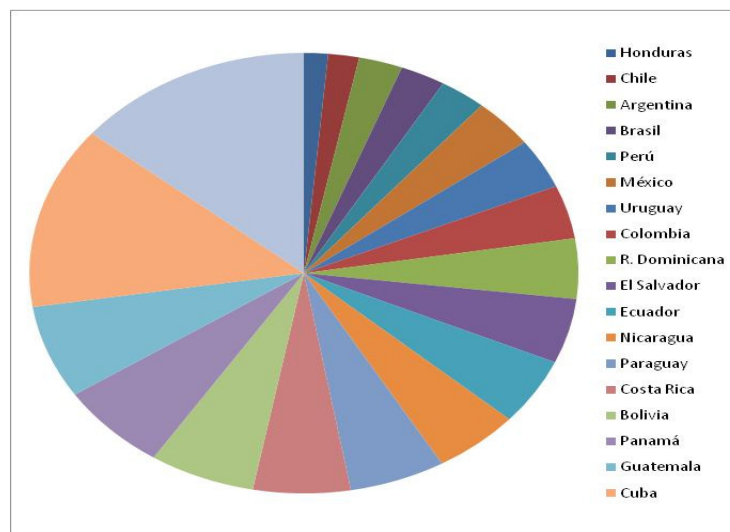
²⁰ Ortiz, Felipe (2010), *Cooperación Japón – Uruguay*, en suplemento "Japón, Una cultura milenaria", del diario "El País". Montevideo.

mientras que en Argentina la Dirección General de Cooperación Internacional integra la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En relación al cometido de la AUCI, el mismo será la planificación, el diseño, supervisión, administración, coordinación y ejecución así como la evaluación, seguimiento y difusión de las actividades de cooperación internacional²¹. A través de este órgano, Uruguay intentará conjugar este rol dual, conformado por un lado por su rol tradicional de receptor de cooperación (debido a procesos nacionales de desarrollo incompletos), y por el otro, por un incipiente potencial de dirigir cooperación hacia terceros países.

- Nuevas modalidades de cooperación.

Número de actividades recibidas (proyectos y acciones) por país en 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB

En relación a la apertura a nuevas modalidades de cooperación se puede mencionar, adicionalmente al rol receptor tradicional de cooperación norte-sur (CNS), una importante actividad a nivel de cooperación Sur – Sur (CSS).

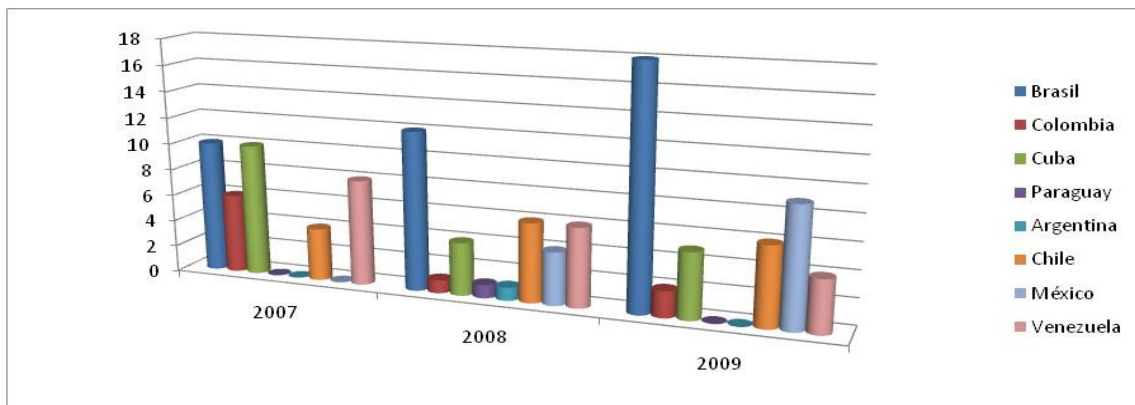
Uruguay no es uno de los países de mayor recepción de fondos en CSS si se evalúa el volumen de acciones y/o proyectos²². Para el año 2009, Cuba, Venezuela y Guatemala congregaron más de un tercio de las acciones/proyectos de ese año. Entre las acciones

²¹ Ley N° 18.719

²² Para conocer las definiciones y diferencias entre “acciones” y “proyectos” ver Anexo 1.

que Uruguay ha recibido los tres últimos años, se destaca la participación de Brasil, Cuba, Venezuela y Chile. Brasil es claramente el mayor oferente de cooperación en Uruguay, quien ha aportado más de un tercio de toda la cooperación Sur – Sur recibida en 2009.

Número de acciones sur-sur por año recibidas por Uruguay según país oferente (2007 – 2009)



Nota: el valor de Brasil para 2007 corresponde al año 2006.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB

En este sentido, Uruguay se posiciona en términos relativos para el año 2009, como uno de los países que recibe menos iniciativas de cooperación sur-sur con respecto a países de similar nivel de desarrollo. De todas formas, se evidencia en la región Iberoamericana, a través de los flujos de oferta y recepción, que no todos los países intercambian cooperación con todos²³.

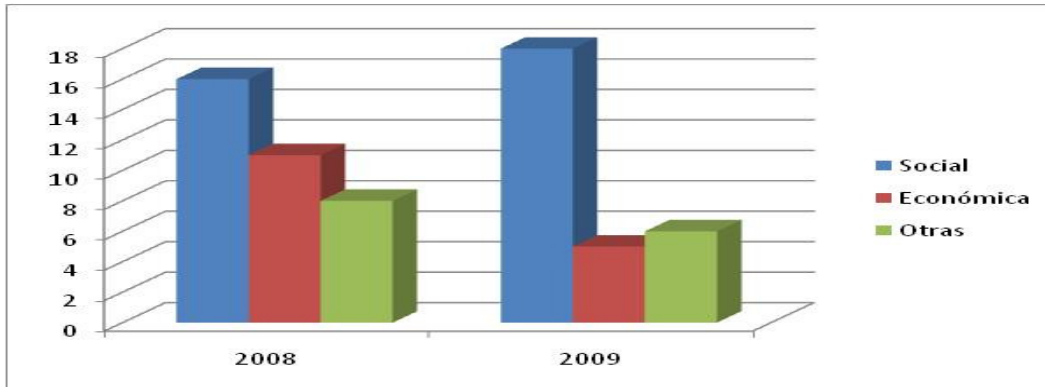
Para describir los sectores en los que Uruguay recibe cooperación Sur - Sur, debemos recurrir a la categorización sectorial utilizada por la SEGIB. Este organismo determina tres sectores, compuestos de la siguiente manera:

- a) **Social** (Educación, Salud, Vivienda o Agua, entre otros);
- b) **Económica** (desglosada a su vez en Infraestructura y Servicios Económicos, para la creación de condiciones de funcionamiento de la economía; y Sectores productivos)

²³ SEGIB (2010), *Informe de Cooperación SUR-SUR en Iberoamérica*, Madrid.

- c) **Otra** (más heterogénea, referida a aspectos tan diversos como el Fortalecimiento Institucional, la Cultura, el Género, el Medio Ambiente, o la Prevención de Desastres).

Número de acciones sur-sur por año recibidas por Uruguay según sector de necesidad (2008 y 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, Uruguay ha concentrado su recepción en proyectos de carácter social, en los últimos dos años de registro.

Ahora bien, si tomamos datos de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la relación de proyectos Sur-Sur “activos”²⁴ según oferente en Uruguay, se compone de la siguiente forma:

Monto en dólares de los proyectos Cooperación sur-sur “activa” que Uruguay recibe (en miles de U\$S)

| | |
|-----------|-----------|
| Colombia* | 0 |
| Chile | 21.000 |
| México | 147.659 |
| Brasil | 1.924.278 |
| Venezuela | 3.000.000 |

Fuente: <http://iuci.opp.gub.uy/cooperacion/mapa/>

*Nota: el valor de Colombia es cero a pesar de que en la base de datos sí están registrados tres proyectos en ejecución.

Uruguay ha comenzado recientemente, un incipiente trabajo de oferta de su cooperación, representando en conjunto con Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Paraguay, el 3.5% del total de los proyectos de carácter Sur-Sur ejecutados a lo largo

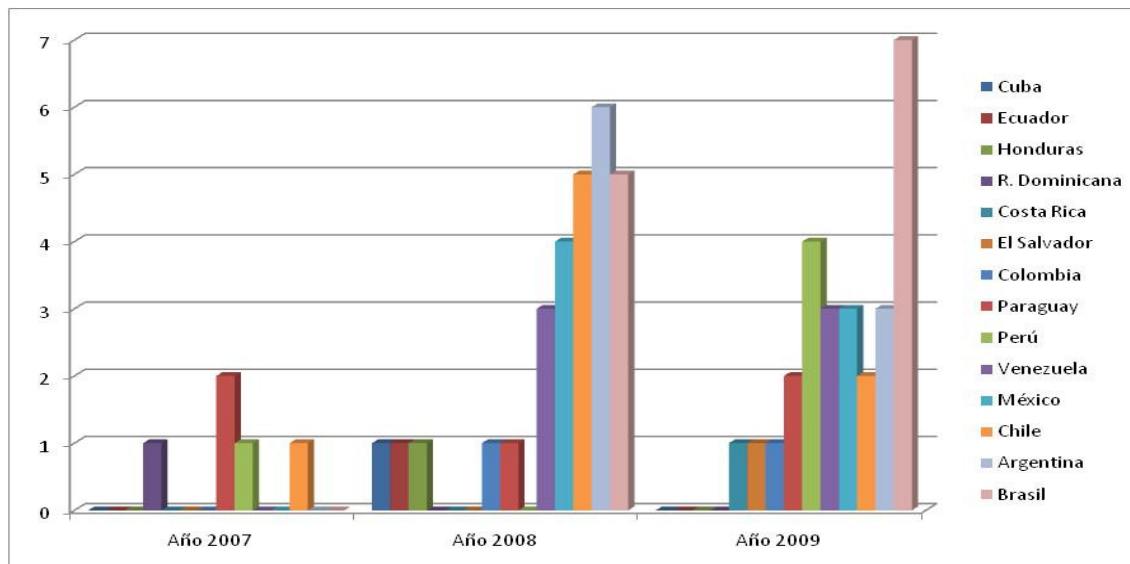
²⁴ La AUCI considera “activos” a aquellos proyectos que recibieron partidas de cooperación en el año corriente.

del año 2009²⁵. Como se advierte, el peso relativo en el conjunto de acciones ofrecidas es bajo, aunque el incremento de acciones ofrecidas por Uruguay ha sido importante si comparamos el registro de 5 acciones ofrecidas en el año 2007, contra 28 y 27 registradas en 2008 y 2009, respectivamente.

Ahora bien. ¿Qué destinos a elegido Uruguay para ofrecer su cooperación? Obviamente, el incremento del número de acciones descripto, ha hecho que los destinos de la misma se hayan multiplicado. Sin embargo, la presencia de Brasil como socio para el intercambio recíproco, destaca por sobre otras relaciones.

Si se analiza el conjunto de países a los que Uruguay ofrece su cooperación, se aprecia que la misma se ha dirigido principalmente a países de la región, criterio alineado al principio de “cercanía geográfica” para el desarrollo de este tipo de actividades. De este modo, los tres principales destinos son Brasil, Argentina y Chile.

Número de actividades (proyectos y acciones) sur-sur ofrecidas por Uruguay según país receptor (2007 – 2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SEGIB

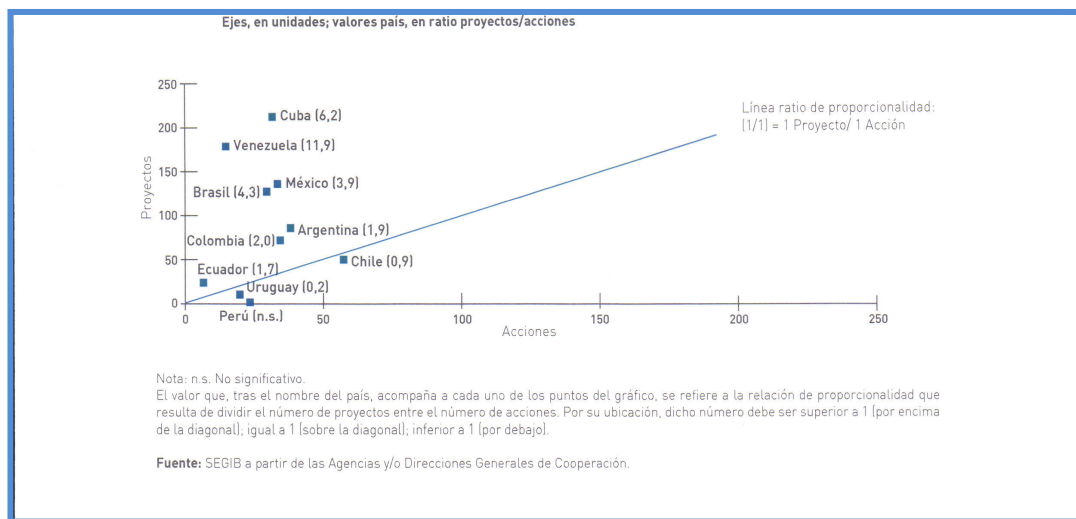
Esta incipiente tendencia de Uruguay por ofrecer cooperación sur-sur se ha visto apoyada por acciones tendientes a mejorar su sistema nacional de gestión de la cooperación internacional, en su conjunto. Es el caso de las experiencias desarrolladas con Chile y Colombia como países oferentes, a través del proyecto *Apoyo al*

²⁵ *Ibíd.*

*Fortalecimiento de la gestión de la cooperación y Compartiendo mapas de Cooperación*²⁶, respectivamente. Este apoyo le ha servido de acompañamiento para ir construyendo y organizando su sistema interno de cara a poder afrontar con mayor capacidad los desafíos que le implica este incipiente rol.

Para el año 2009, los datos muestran que la oferta desde Uruguay está ligada mayormente a la realización de Acciones puntuales más que a Proyectos.

Relación entre la oferta de Proyectos y Acciones, según país. 2009



En términos relativos se encuentra muy por debajo de otros países de la región que cuentan con un mayor número de proyectos por cada acción realizada. Esto puede estar afirmando el carácter incipiente de esta oferta uruguaya, en tanto la misma se encuentra ligada a “acciones” puntuales que no significan una alta estructuración en términos de objetivos, plazos y costes. En cambio, la puesta en marchas de actividades de mayor complejidad, como lo son los Proyectos, implica otro nivel de maduración del oferente y a su vez una mayor estructuración en torno a los acuerdos generales de cooperación que brindan el sustento legal e institucional para ello.

²⁶ Op. Cit. SEGIB (2010).

Por su parte, la composición sectorial de la oferta de Uruguay a través de sus Proyectos, registrada en 2009, muestra una concentración en el “Sector Económico” (ampliamente ligado al sub sector productivo) y en “Otras Dimensiones”²⁷.

Para el futuro, Uruguay continuará desarrollando capacidades que le permitan potenciar el rol de oferente en el sistema internacional de cooperación. En tal sentido, el Departamento de Cooperación Internacional ha realizado un primer estudio de capacidades de oferta en diciembre de 2010: *Relevamiento de las Capacidades Uruguayas de Cooperación Sur – Sur y Triangular*. Este estudio relevó las principales instituciones públicas y temáticas en las que Uruguay ha logrado posiblemente un conocimiento específico que le permita reafirmar su posición como país oferente²⁸.

Este relevamiento significa la primera herramienta sistematizada de Uruguay como país oferente e indica una intención del mismo por generar capacidades que le permitan afrontar nuevos retos como país.

De este estudio se puede destacar que el sector donde se han identificado una mayor presencia institucional, y por ende deducir a través de ello el área temática con mayor potencial para ofertar cooperación, es el de *Economía* concentrando 24 instituciones. Ésta área agrupa los siguientes sectores: energía, comunicaciones, ciencia y tecnología, empleo, empresas, agricultura, industria y turismo.

En términos generales, las instituciones uruguayas poseen diferentes experiencias en lo que se refiere a oferta de acciones de cooperación. A través del citado informe las situaciones varían desde aquellas instituciones que han recibido un interés expreso por conocer su “buena práctica” hasta situaciones donde las instituciones uruguayas ya tienen formalizados convenios y su experiencia de intercambio data de años.

²⁷ Ver anexo 2.

²⁸ El estudio abarcó solamente el segmento del sector público, a través de la administración central del Estado, sin comprender al sector mercantil ni el no-gubernamental.

A pesar de estas diferencias, a través de este primer relevamiento se identifica y sistematiza una serie de capacidades instaladas, junto a acciones concretas, relativas a un “rol oferente” no siempre asociado a Uruguay en el sistema internacional. Así, se brinda sustento a la percepción de varios actores sobre el creciente potencial y accionar de Uruguay en este campo.

- Acuerdos / Herramientas.

Se suma, a los dos anteriores aspectos, la formalización en Febrero de 2011 de un acuerdo de cooperación triangular entre el Gobierno de Uruguay y el de España²⁹. Es el primer acuerdo que Uruguay firma con estas características y podrá fortalecer las capacidades para su nuevo rol como socio oferente en el sistema de cooperación internacional Sur – Sur.

Como sabemos la cooperación triangular reside, básicamente, en el establecimiento de una relación de cooperación entre dos actores (o a veces más) de cara a la provisión de un beneficio a un “tercero” o destinatario. Su dinámica básica residiría en la provisión de financiación de un donante del norte a favor de un tercer país, combinada con la participación de un donante del sur con mayor nivel de desarrollo relativo que éste último, el cual aporta una serie de capacidades técnicas. Habitualmente se valora, tanto en esta dinámica como en la CSS pura, el valor de planificación conjunta, basada en el establecimiento de relaciones de colaboración entre iguales.

Este Memorando de Entendimiento con España para la creación de un Programa Conjunto de Cooperación Triangular, establece algunos criterios que guiarán su trabajo:

²⁹ AUCI – AECID (2011), *Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*. Montevideo.

Destino _ Las acciones se dirigirán a terceros países de igual o menor desarrollo relativo, principalmente de América Latina y el Caribe.

Marco de actuación _ Dichos países deberán contar con acuerdos previos de cooperación que brinden un marco para el desarrollo de las actividades.

Cooperación técnica _ El acuerdo prevé actuaciones con alto contenido de transferencia técnica como ser la colaboración en la elaboración de estudios sectoriales, envío de técnicos, actividades de formación y capacitación.

Compromisos financieros _ Los aportes financieros para cada actuación tendrán una participación inicial del 40% de Uruguay y del 60% de España.

Reflexiones finales

Un actor, un rol. La falsa dicotomía entre receptor y donante_ La clasificación de los países por su nivel de renta, determina la categorización que los agentes de cooperación hacen de sus socios. En función de esta categorización, los países socios, receptores de cooperación, reciben tratamientos diferenciales en función del lugar de la escala en que se encuentren. Este tratamiento diferencial persigue una lógica lineal. Allí se encuentran desde los países de renta más baja, con un alto grado de captación y focalización de recursos, hasta los países de renta media alta quienes están paulatinamente recibiendo menores flujos de cooperación a la espera de que “egresen” del grupo de potenciales receptores. Así, se configura un esquema donde se encuentran “quienes reciben” y “quienes financian”, rol determinado a partir de su nivel de renta. Desde esta perspectiva se advierte una lógica lineal dicotómica donde cada actor tiene asignado uno y solo un rol que determina el relacionamiento de los mismos en el sistema.

Por el contrario, parecería necesario, pensar un sistema de cooperación internacional actualizado a las nuevas situaciones que configuran un escenario complejo en el relacionamiento de los actores del sistema. De esta manera aceptar que la condición

de renta no determina unívocamente su rol; como lo menciona Colacrai³⁰: “...ellos mismos (los PRM) se perciben en un rol ‘dual’ que requiere compatibilizar las posibilidades de ser ‘una economía en ascenso, o en progreso’ que lo habilita a dirigir su cooperación hacia otros y, a la vez, ser receptores de cooperación en función de ciertas debilidades, procesos incompletos en lo institucional y socioeconómico y problemas de cohesión social”.

Como se ha visto en la primera parte de este trabajo, Uruguay mantiene una deuda pendiente relativa a su situación de equidad, en donde las variables de territorio, género y generaciones ocultan una situación que muchas veces no es correlato de la evolución positiva de indicadores nacionales de desarrollo del país. Las brechas de desigualdad ameritan una cooperación diferente a la recibida tradicionalmente por el país. Si se produjera una segregación de países con características similares a las de Uruguay, podría ponerse en riesgo los logros en materia de desarrollo; más aún si se considera la fragilidad geopolítica en la que se encuentra Uruguay y países de características similares.

Si el sistema de cooperación internacional enfatiza actualmente y dirige efectivamente sus esfuerzos por alcanzar resultados de desarrollo con sus socios, deberá adoptar estrategias renovadas de apoyo. Es decir, asumir actuaciones de cooperación con alto valor añadido que apunten a consolidar procesos en países donde la situación en términos relativos es favorable pero necesitan de ayudas catalizadoras de procesos. De lo contrario, su accionar se verá restringido a intervenciones en países con incipientes niveles de desarrollo, principalmente ligado a una tarea de ofrecimiento de “ayuda internacional” a países con situaciones muy desfavorables en términos de pobreza y progreso nacional.

³⁰ Colacrai, Miryam (2010), *Los países de renta media (PRM) en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile*, en revista electrónica HAOL, Núm 21. Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

Nueva estructura institucional para nuevos retos_ Tal como se ha visto, Uruguay posee en su entramado institucional público una trayectoria importante en cooperación internacional. Esto se refleja tanto en las estructuras que poseen diferentes Ministerios o Entes Descentralizados del Estado (que van desde simples unidades ejecutoras hasta amplios departamentos o direcciones generales), como en la experiencia de actuación (desde la recepción de cooperación únicamente hasta la participación en actuaciones triangulares de oferta). La AUCI como nuevo actor institucional en este entramado público tiene por delante el reto de organizar un sistema de cooperación que aspire a capitalizar las diferentes experiencias en torno al tema.

Liderazgo. La difícil tarea de potenciar los actores de un sistema_ En este contexto descrito anteriormente, la nueva institucionalidad buscará brindar una mayor dirección y organización a los avances existentes en el campo de la cooperación por parte de diferentes instituciones. El reto se plantea en cómo hacerlo sin generar una situación donde ese liderazgo se perciba como una situación de tutelaje y no como un factor que aspira a potenciar y ampliar campos ya obtenidos. La ubicación institucional de la AUCI la posiciona sobre la esfera de Ministerios y Entes, quienes ya poseen lógicas y modos de desempeño propios a pesar de ser todos ellos parte de la misma Administración Central del Estado. A su vez, se pueden identificar otros actores potenciales del sistema que no forman parte de la administración central sino que pertenecen a las administraciones subnacionales. Ellos cuentan con experiencias y lógicas de actuación propias, a lo que se le suma el principio de “autonomía municipal” para su gestión.

Teniendo en cuenta estas diferencias institucionales, tal vez sea más importante la sensibilidad con la que actúe la AUCI, más que el criterio técnico que ella aplique en su gestión del liderazgo.

Del saber hacer al saber cooperar_ El hecho de haber identificado capacidades sectoriales variadas en muy diversos ámbitos, como lo ha mostrado el *Relevamiento de*

las Capacidades Uruguayas de Cooperación Sur – Sur y Triangular (2010), no significa que el país esté necesariamente apto para poder ofrecer y trasladar ese “saber” a otros países. La cooperación técnica, que caracteriza desde sus inicios la actual cooperación sur-sur, ha significado un reto importante para los donantes tradicionales al momento de ofrecerla. Se confía en que la horizontalidad y contextos similares de la misma colaboren en el proceso de “transmisión” de capacidades técnicas pero no sustituye la idoneidad en el proceso de cooperación. Este proceso requiere desarrollar herramientas y capacidades propias en la gestión de actuaciones de cooperación internacional, que acompañan y complementan el “saber hacer” específico y sectorial en el cual se coopera.

La nueva institucionalidad a la que apunta Uruguay puede fortalecer esas capacidades “adicionales” y complementarias que intervienen en el proceso de cooperación. Las experiencias de gestión de las diferentes instituciones relevadas con capacidades sectoriales, pueden realizar un aporte al sistema nacional de cooperación que la AUCI aspira a potenciar.

Hacia donde se dirige. Características de un proceso incipiente_ Diferentes estudios describen las direccionalidades que toman las acciones de cooperación horizontal sur-sur entre “receptores” y “oferentes”³¹. Entre ellas se encuentran situaciones que van desde países que concentran sus acciones de CSS en sus países limítrofes mientras que otros aumentan su presencia en países “extra región”. Como se ha visto, Uruguay ha dirigido sus acciones de cooperación principalmente hacia sus dos países limítrofes pero sin cerrar su oferta hacia países extra región como México, Venezuela, Perú o Paraguay. Esto da cuenta de los intereses no solo regionales sino extra regionales de Uruguay para su tarea de cooperación. El criterio coincide con los utilizados en materia de relaciones exteriores, como lo puede ser su actividad exportadora, proyectada a la región y a su vez ricamente diversificada en el resto del mundo.

³¹ Entre alguno de ellos se puede mencionar los Informes anuales de SEGIB o Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (2010), “*La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica*”. La Catarata/IUDC-UCM. Madrid.

Bibliografía

AUCI – AECID (2011), *Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*. Montevideo

AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (2010), *“La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica”*. La Catarata/IUDC-UCM. Madrid

BARREIRO, Fernando y REBOLLO, Eduardo (2009), *Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay*, en Cuadernos de Desarrollo Local ART-PNUD. Montevideo.

BENEDETTI, Enrico. (2007): *Empleo informal en Uruguay*, en serie Informes Temáticos.INE. Montevideo.

CEPAL (2010), *La hora de la Igualdad*, Santiago de Chile.

COLACRAI, Miryam (2010), “Los países de renta media (PRM) en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile”, en revista electrónica HAOL, Núm 21. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Disponible en la web: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/413> [consulta el 21 Julio de 2011]

Instituto de Economía (2010), *Informe de Coyuntura, Uruguay 200 9-2010.*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Instituto Nacional de Estadística (Julio 2009), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso 2008*. Montevideo.

MIDES (2009), *Reporte Social*, Montevideo

MIDES (2009), *Informe País ODM*, Uruguay

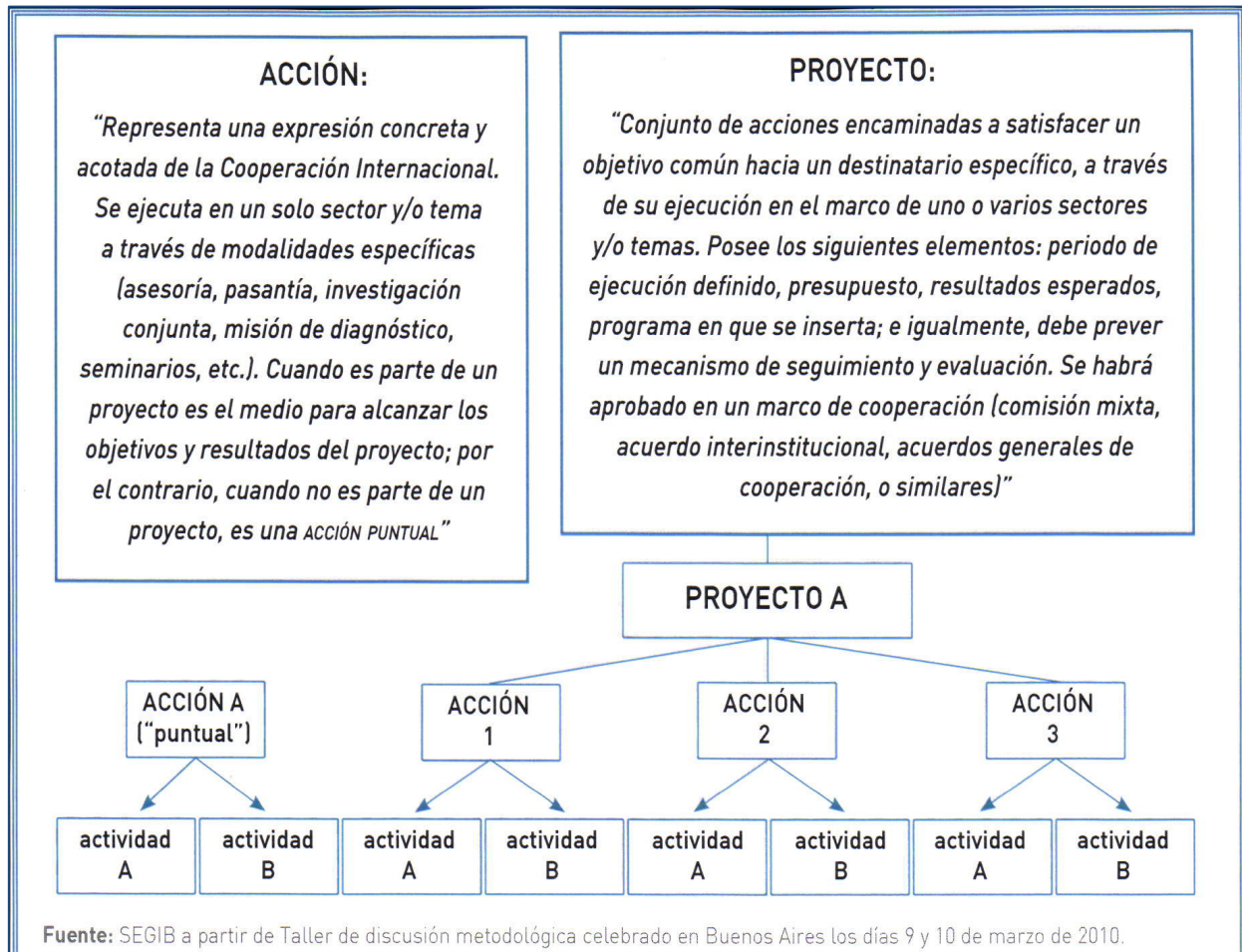
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009), *Estrategia Uruguay III Siglo*. Presidencia de la República. Uruguay.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2010), *Relevamiento de las Capacidades Uruguayas de Cooperación Sur – Sur y Triangular*. Presidencia de la República. Uruguay.

ORTIZ, Felipe (2010), *Cooperación Japón – Uruguay*, en suplemento "Japón, Una cultura milenaria", del diario "El País". Montevideo

PNUD (2010), *Diálogos por la Descentralización*, en Cuadernos de Desarrollo Local ART-PNUD. Uruguay.

SEGIB (2010), *Informe de Cooperación SUR-SUR en Iberoamérica*. Madrid.

Anexo 1.

Anexo 2.

Perfil sectorial de los proyectos de cooperación, según país oferente. 2009.



Fuente: SEGIB 2010