

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**Cooperación internacional para el desarrollo y
políticas públicas.**

El caso de la política pública de energía eólica de Uruguay entre 2005 y 2015 como propuesta para el análisis de la cooperación internacional en un país de desarrollo relativo intermedio

Martina Lejtregger
Tutor: Conrado Ramos

*“Knowledge is always for someone
and for some purpose”*

(Cox, 1981, p.128)

RESUMEN

Los países de desarrollo relativo intermedio como Uruguay, comportan una serie específica de desafíos y potencialidades en el marco de la agenda de desarrollo sostenible. En estos, más que una redistribución internacional de la renta, el aporte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo consiste en la generación de incentivos dinámicos de cambio que potencien sus esfuerzos en dos dimensiones fundamentales: superar obstáculos estructurales para el desarrollo sostenible y promover acciones cooperativas internacionales con otros países del sur.

Con el objetivo de dar cuenta de este tipo de aportes y generar argumentos a favor de un sistema de asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo compatible con el paradigma de la sostenibilidad, el presente informe propone un análisis enmarcado en la disciplina de las políticas públicas, cualitativo y aplicado a un caso de estudio: la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay, entre 2005 y 2015.

Palabras clave: *Cooperación Internacional para el Desarrollo, políticas públicas, desarrollo sostenible*

ABSTRACT

Intermediate development countries, such as Uruguay, are subject to a number of specific challenges and potentials within the framework of the sustainable development agenda. Rather than an international redistribution of income, the contribution of International Development Cooperation to these countries is the generation of dynamic change incentives that strengthen their efforts in two fundamental dimensions: overcoming structural obstacles to sustainable development and promoting international cooperative actions with other countries from the south.

In order to give an account of these contributions and generate arguments in favor of a system of allocation of the Official Development Assistance, compatible with the sustainability paradigm, this report proposes an analysis, framed in the public policy discipline, as well as qualitative and applied to a case study: Wind Energy Public Policy in Uruguay between 2005 and 2015.

Key words: *International Development Cooperation, public policies, sustainable development*

El presente informe fue elaborado entre Noviembre de 2015 y Julio de 2016 en una pasantía educativa, mediante el acuerdo celebrado entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

La coordinación de la pasantía fue realizada por la responsable del Área de Gestión del Conocimiento y Política Internacional de AUCI, Mag. Karen Van Rompaey y su contraparte por la Facultad de Ciencias Sociales fue el Dr. Conrado Ramos. El informe también contó con los aportes del Mag. Mateo Porciúncula.

Agradezco enormemente a todos quienes colaboraron durante el proceso de elaboración de este informe, muy especialmente la valiosa contribución, profesional y humana, de Karen Van Rompaey y Andrea Vignolo.

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	7
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	11
1.2. JUSTIFICACIÓN	12
1.3. RESULTADOS ESPERADOS	14
1.4. ANTECEDENTES	15
1.5. ORGANIZACIÓN DEL INFORME	16
2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	17
2.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL CRECIMIENTO	17
2.2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	20
2.3. DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL	25
3. ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA	31
3.1. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	32
3.2. RECURSOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL APORTE DE LA CID A UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO SOSTENIBLE	35
• CONDICIONANTES EXTERNOS	35
• CAPACIDAD ESTATAL	36
• PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA (<i>POLICY PROCESS</i>)	42
3.3. RECURSOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN COOPERATIVA INTERNACIONAL	44
• PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES Y GLOBALES	45
• COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	45
• INTEGRACIÓN REGIONAL	46
4. CASO DE ESTUDIO: LA CID A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY ENTRE 2005 Y 2015	48
4.1. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	48
4.2. ANÁLISIS DEL APORTE DE LA CID A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY, ENTRE 2005 Y 2015	58
• CONDICIONANTES EXTERNOS	59
• CONTRIBUCIONES DE LA CID A LA CAPACIDAD ESTATAL	63
• FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO: MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO	87
• PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA E INCENTIVOS DINÁMICOS DE LA CID	91
4.3. ANÁLISIS DE LAS ACCIONES COOPERATIVAS INTERNACIONALES DESARROLLADAS POR URUGUAY EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA EÓLICA, ENTRE 2005 Y 2015	98

•	PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES Y GLOBALES	99
•	INTEGRACIÓN REGIONAL	100
•	COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	101
5.	CONCLUSIONES	106
6.	ANEXOS	113
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1:	ARQUITECTURA DE LA AOD TRADICIONAL.....	19
FIGURA 2:	ECOSISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ...	24
FIGURA 3:	AGENDA DE LA CID EN PAÍSES DE DESARROLLO RELATIVO INTERMEDIO.....	30
FIGURA 4:	ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA CID EN PAÍSES DE DESARROLLO RELATIVO INTERMEDIO.....	47
FIGURA 5:	LÍNEA DEL TIEMPO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS ERNC.....	61
FIGURA 6:	MAPA EÓLICO A VELOCIDAD MEDIA ANUAL - ALTURA 90 M	75
FIGURA 7:	VÍNCULOS COOPERATIVOS BILATERALES ESTABLECIDOS POR URUGUAY EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA EÓLICA	104

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1:	RELACIÓN AYUDA-CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1992-2007.	9
GRÁFICO 2:	EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED Y CID EN URUGUAY 2009-2014	10
GRÁFICO 3:	DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) OTORGADA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN PORCENTAJE DEL INB, 1964 – 2010 (Promedios móviles de 5 años en porcentajes).....	26
GRÁFICO 4:	PARTICIPACIÓN DE LA ENERGÍA HIDRÁULICA EN LA MATRIZ ELÉCTRICA URUGUAYA, 2005-2015.....	50
GRÁFICO 5:	PRECIO SEMANAL DEL PETRÓLEO BRENT EN EL MERCADO SPOT, 1988-2016	50
GRÁFICO 6:	CONSUMO FINAL POR SECTOR EN URUGUAY, ENTRE 1981 Y 2011	51
GRÁFICO 7:	POTENCIA INSTALADA DE ERNC EN URUGUAY, 2005-2015.....	53
GRÁFICO 8:	MATRIZ ELÉCTRICA URUGUAYA, 2001-2005, 2010, 2015	54
GRÁFICO 9:	PRECIOS CONTRATADOS DE COMPRAVENTA DE ENERGÍA EÓLICA (USD/MW)	63
GRÁFICO 10:	FRECUENCIA ACUMULADA ABSOLUTA DE INSTITUCIONES FORMALES QUE ESPECIFICAN REGLAS DE ENTRADA Y SALIDA, POSICIÓN, AUTORIDAD, ALCANCE, AGREGACIÓN, INFORMACIÓN Y/O RETRIBUCIÓN, POR AÑO, PERÍODO 2005-2009	66
GRÁFICO 11:	APORTE PRESUPUESTAL (USD) DE LA CID Y DE LAS CONTRAPARTES NACIONALES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA, POR AÑO, PERÍODO 2005-2009	69

GRÁFICO 12: FRECUENCIA ACUMULADA ABSOLUTA DE INSTITUCIONES FORMALES QUE ESPECIFICAN REGLAS ENTRADA Y SALIDA, POSICIÓN, AUTORIDAD, ALCANCE, AGREGACIÓN, INFORMACIÓN Y/O RETRIBUCIÓN, POR AÑO. PERÍODO 2010-2015	78
GRÁFICO 13: APOORTE PRESUPUESTAL (USD) DE LA CID Y DE LAS CONTRAPARTES NACIONALES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA, POR AÑO, PERÍODO 2010-2015	79
GRÁFICO 14: PRECIO SPOT MENSUAL DE CERTIFICADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES, 2012	90

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: AYUDA AL DESARROLLO TRADICIONAL Y NO TRADICIONAL (2009).....	23
CUADRO 2: CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DEL <i>MOST LIKELY CASE</i>	35
CUADRO 3: MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL.....	39
CUADRO 4: REDES DE POLÍTICA.....	40
CUADRO 5: COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL.....	41
CUADRO 6: CANTIDAD DE INICIATIVAS INICIADAS ENTRE 2005 Y 2015, POR TIPO SEGÚN MODADLIDAD DE COOPERACIÓN.....	55
CUADRO 7: MEDIDAS RESUMEN DE INICIATIVAS DE CID NORTE-SUR BILATERALES Y MULTILATERALES EN ENERGÍA EÓLICA, 2005-2015	58
CUADRO 8: RED DE POLÍTICA DE LA ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY.....	72
CUADRO 9: RED DE POLÍTICA DE LA ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY.....	83
CUADRO 10: PROYECTOS MDL DE ENERGÍA EÓLICA APROBADOS Y REGISTRADOS EN URUGUAY POR LA CMNUCC	88
CUADRO 11: COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL DE URUGUAY VINCULADA A ENERGÍA EÓLICA	102

GLOSARIO DE SIGLAS

ADME	Administración Nacional del Mercado Eléctrico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCEPD	Alianza Global para la Eficaz Cooperación al Desarrollo
ALC	América Latina y El Caribe
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
AUDEE	Asociación Uruguaya de Energía Eólica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPG	Bienes Públicos Globales
BPR	Bienes Públicos Regionales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEEAL	Congreso de Energía Eólica de América Latina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEM	Reuniones Ministeriales para la Energía Limpia / Clean Energy Ministerial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CER	Certificados de Reducción de Emisiones
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CMNUCC.	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CSS	Cooperación Sur-Sur
DGI	Dirección General Impositiva
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNE	Dirección Nacional de Energía
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ECPA	Energy and Climate Partnership of the Americas / Partenariado en Energía y Clima de las Américas
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
FING	Facultad de Ingeniería
GEF	Global Environment Fund / Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GTER	Grupo de Trabajo de Energías Renovables
GWEC	Global Wind Energy Council / Consejo Global de Energía Eólica
IDEAL	Instituto para el Desarrollo de Energías Alternativas en América Latina
IEA	International Energy Agency / Agencia Internacional de Energía
IED	Inversión Extranjera Directa
IMFIA	Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental
INB	Ingreso Nacional Bruto

INB pc	Ingreso Nacional Bruto per cápita
INFORSE	Institutional Network for Sustainable Energy / Red Internacional para la Energía Sostenible
IREC	International Renewable Energy Conference / Conferencia Internacional sobre Energías Renovables
IRENA	International Renewable Energy Agency
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JREC	Johannesburg Renewable Energy Coalition / Coalición de Johannesburgo para la Energía Renovable
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MW	Megavatio
NAMA	National Appropriate Mitigation Actions / Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PBI	Producto Bruto Interno
PBI pc	Producto Interno Bruto per cápita
PEEU	Programa de Energía Eólica en Uruguay
REEEP	Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership / Asociación para la Energía Renovable y la Eficiencia Energética
REN Alliance	Renewable Energy Alliance / Alianza Internacional para las Energías Renovables
REN21	Renewable Energy Policy Network for the 21st Century / Red de Política en Energías Renovables para el Siglo XXI
SE4ALL	Sustainable Energy For All / Energía Sostenible Para Todos
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDESA	Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNDCF	United Nations Development Cooperation Forum / Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las NNUU
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
WEC	World Energy Council / Consejo Mundial de Energía
WWEA	World Wind Energy Association / Asociación Mundial para la Energía Eólica

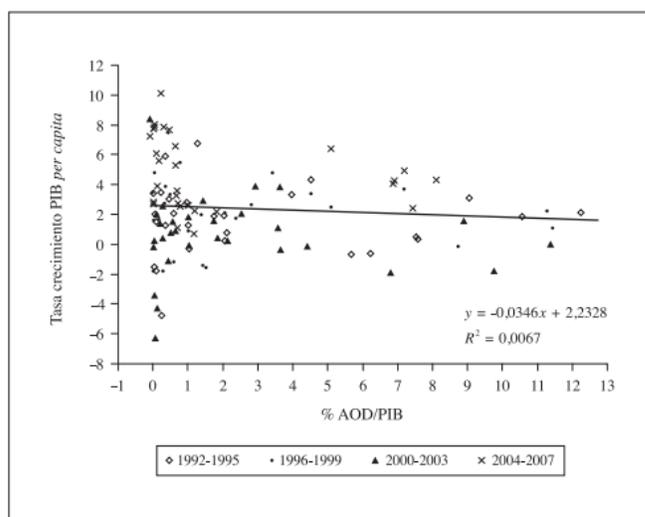
1. INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)¹ que recibe Uruguay guarda un modesto lugar en el conjunto de transferencias internacionales que arriban a nuestro país. Además, ésta ha disminuido sostenidamente desde 2010, principalmente a causa de la reciente coyuntura económica mundial y de la clasificación de Uruguay como País de Renta Alta (Banco Mundial, 2013).

Esta clasificación ha repercutido en la menor capacidad de acceso a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), principal subtipo de la CID, debido a la generalizada aplicación de un criterio para su asignación basado en el nivel del Producto Bruto Interno per cápita (PBI pc) de los países receptores. Debido a éste, las transferencias de AOD se concentran en los países de menor PBI pc y se retiran de aquellos países que superan un determinado nivel -US\$12736 en 2016-, en un proceso definido como *graduación* (J.A. Alonso, 2007).

Así, el monto estimado de recursos movilizados en nuestro país por concepto de AOD no reembolsable en 2014 fue de 34 millones de dólares², lo cual representó poco más del 0.5% del PBI de ese año (AUCI, 2015). Este porcentaje es cercano al 0.48% que la AOD representó en el PBI de América Latina entre 1992 y 2007, parámetro respecto al cual se ha demostrado su ineficacia agregada sobre la tasa de crecimiento de la región, relación que se observa en el Gráfico 1 (Aguilar, Guijarro y Tezanos, p. 2009).

GRÁFICO 1: RELACIÓN AYUDA-CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1992-2007



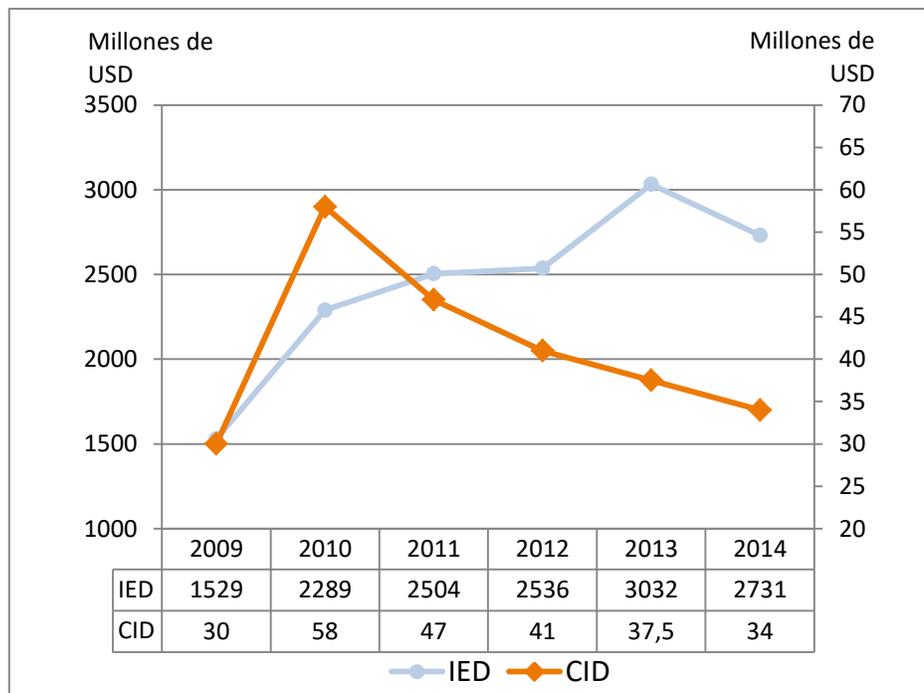
Fuente: Aguilar et al 2009

¹ Ver definición en página 17 del presente informe.

² Sin considerar las contrapartidas nacionales.

Este panorama poco alentador para la CID en Uruguay se acentúa si se compara su evolución con la de otros flujos internacionales. Así, por ejemplo, la Inversión Extranjera Directa (IED) muestra una tendencia creciente que sólo ha disminuido en dos momentos: en 2009, ante la crisis financiera global y menos marcadamente en 2014, año en el que se registró el segundo valor más alto de IED en la historia del país: USD 2731 millones que representaron más del 5% del PBI de ese año (Uruguay XXI, 2015).

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED Y CID EN URUGUAY 2009-2014



Fuente: elaboración propia en base a AUCI y Uruguay XXI

Ante estas cifras es razonable, por tanto, cuestionarse, ¿cuál es el aporte la Cooperación Internacional para el Desarrollo en nuestro país?

1.1. OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

Con el propósito de contribuir a responder esa pregunta y, simultáneamente, generar argumentos que cuestionen la visión reduccionista del desarrollo implícita en el actual criterio de graduación de la AOD, este informe se propone:

Objetivo General

Analizar el aporte de la CID en un país de desarrollo relativo intermedio³ como Uruguay, por medio de sus contribuciones para la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible y la promoción de acciones cooperativas internacionales, en el nivel de la política pública.

Este objetivo general se alcanzará, a su vez, mediante la consecución de los siguientes **Objetivos Específicos**

- OE 1: Articular un marco teórico que integre elementos de la escuela de la cooperación internacional y de la disciplina de las políticas públicas, para el análisis del aporte de la CID en un país de desarrollo relativo intermedio.
- OE 2: Seleccionar una política pública para la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible como caso de estudio.
- OE 3: Describir las contribuciones de la CID a la capacidad estatal, en el proceso de la política pública seleccionada.
- OE 4: Identificar las acciones cooperativas de nivel internacional desarrolladas por Uruguay en el área de política pública seleccionada.
- OE 5: Elaborar conclusiones para la asignación y gestión de la CID en países de desarrollo relativo intermedio.

Los objetivos de investigación propuestos se basan en una serie de supuestos que configuran el punto de partida del informe aquí planteado. El primero es el de que el aporte de la CID en países de desarrollo relativo intermedio como Uruguay, país catalogado de renta alta pero con persistentes obstáculos estructurales en su proceso

³ La expresión “país de desarrollo relativo intermedio” hará referencia aquí a aquellos países en desarrollo que son catalogados con niveles de PBI pc superiores a los Países de Renta Baja (PRB). La utilización de esta expresión en el ámbito de la cooperación internacional es relevante en el sentido de que, tanto por la aplicación del criterio de graduación como por la naturaleza específica de sus desafíos y potencialidades de desarrollo, este grupo de países ejerce un rol particular en el sistema de cooperación internacional que los diferencia marcadamente de los PRB. Si bien la literatura suele referir en este sentido únicamente a los Países de Renta Media, aquí se utilizará la expresión más amplia de “país de desarrollo relativo intermedio” para comprender también a aquellos países que superan la franja de renta alta pero que presentan obstáculos estructurales por los cuales aún pueden ser catalogados como “en desarrollo”.

de desarrollo sostenible, es relevante en términos de la contribución a la superación de esos obstáculos.

En segundo lugar, se considera que la CID en países de desarrollo relativo intermedio genera externalidades positivas para el desarrollo sostenible regional y global, al promover acciones cooperativas internacionales del país receptor de la CID con otros países en desarrollo; multiplicando así los efectos de las iniciativas de CID que se ejecutan en este grupo de países.

El tercer supuesto, se relaciona con el hecho de que en los países de desarrollo relativo intermedio existe un nivel de desarrollo institucional suficiente como para dar cumplimiento a los principios de apropiación, armonización, alineación, sostenibilidad y no condicionalidad de la CID. En este sentido, se plantea la hipótesis de que en este tipo de países, el aporte de la CID es significativo en el ámbito y desde la perspectiva de las políticas públicas.

1.2. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, la selección del enfoque de este documento entre otros posibles, se justifica en un nivel teórico por la naturaleza contextual, multimetódica, multidisciplinaria y orientada a los problemas de los estudios de políticas públicas (Parsons, 2013). Así, el carácter de *engaged scholarship*⁴ (Van de Ven y Johnson, 2006) de esta disciplina aplicada de las Ciencias Sociales, se relaciona estrechamente con la vocación de este informe que busca abordar más cabalmente las iniciativas de CID en un país de desarrollo relativo intermedio como Uruguay, con el objetivo último de generar conocimientos que sirvan al ejercicio de esa área de política.

Asimismo, el marco analítico aquí articulado es coherente con el objeto de estudio: la cooperación internacional. Esto se debe a que las iniciativas de CID pueden concebirse como un asunto de carácter público, ya que: “*Sus objetivos, público beneficiario, territorio*

⁴ “By exploiting differences in the kinds of knowledge that scholars and practitioners from diverse backgrounds bring to bear on a problem, engaged scholarship produces knowledge that is more penetrating and insightful than knowledge produced when scholars or practitioners work on a problem alone. More specifically, we have argued that the quality as well as the impact of research improves substantially when researchers do four things: (1) confront questions and anomalies existing in reality, (2) organize the research project as a collaborative learning community of scholars and practitioners with diverse perspectives, (3) conduct research that systematically examines not only alternative models and theories but alternative practical formulations of the question of interest, and (4) frame the research and its findings to contribute knowledge to academic disciplines and to one or more domains of practice” (Van de Ven y Johnson, 2006, p. 815).

de actuación y, en la gran mayoría de los casos, el origen de sus recursos, hacen que encalle con pies de plomo en el ámbito de lo público” (Martínez Espinosa, 2013, p. 122).

Así, la CID puede ser entendida como una transferencia internacional de recursos, pero no sólo financieros sino también materiales y de conocimientos, de carácter concesional o no reembolsable que está explícita y estratégicamente dirigida a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar la calidad de vida y promover los derechos humanos de su población (AUCI, 2016). Entendidos de esta forma, los de la CID no son otros recursos más. Son aportes que llevan consigo la trayectoria institucional, el bagaje técnico y la voluntad política de quien los ofrece (Estado, gobierno local, organismo, actor no estatal), buscando generar resultados de desarrollo por medio de su ingreso a la institucionalidad del país en desarrollo que los recibe.

En segundo lugar, el enfoque basado en la escuela de políticas públicas, de carácter cualitativo y aplicado que se plantea en este documento, se considera particularmente relevante para el estudio de la CID en un país con el nivel de desarrollo de Uruguay, donde el impacto de la cooperación no se debe tanto a lo que ésta directamente financia, sino al tipo de estímulos de cambio que promueve. Así, en estos casos, más que redistribuir renta de forma estática a nivel internacional, la función estratégica de la CID es la de introducir incentivos dinámicos que potencien los esfuerzos y resultados de desarrollo (J.A. Alonso, 2013).

En tercer lugar, el enfoque propuesto, por el cual se ponen en diálogo dos cuerpos teóricos, el de la CID y el de las políticas públicas, es coherente con el “*regreso del Estado*” (Repetto, 2004, p. 1) a los primeros planos de la propuesta de desarrollo en Uruguay, así como con los objetivos de la política de cooperación internacional diseñada en nuestro país para apoyar ese proceso.

Así, en la última década se ha implementado en nuestro país una serie de políticas públicas que, junto a una coyuntura internacional favorable, han permitido un proceso inédito de crecimiento económico con redistribución, reducción de la pobreza y ampliación de derechos y oportunidades. Complementariamente, las acciones de la CID se han ejecutado en ámbitos prioritarios, por medio de la introducción de nuevos temas en la agenda nacional y la implementación de proyectos piloto innovadores que buscan apuntalar problemas estructurales para el desarrollo sostenible, a la vez que fortalecen las capacidades nacionales para cooperar con otros países del sur (AUCI, 2014).

En definitiva, los tres elementos mencionados: la comprensión de la CID como un asunto de carácter público, el tipo específico de aportes que la CID puede realizar a un país de desarrollo relativo intermedio y el vínculo establecido en Uruguay entre políticas públicas,

cooperación internacional y resultados de desarrollo; justifican la propuesta conceptual planteada en este informe.

1.3. RESULTADOS ESPERADOS

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), creada en diciembre de 2010 por Ley de Presupuesto N°18.719, tiene como objetivo garantizar que la CID que recibe y que ha comenzado a brindar Uruguay contribuya al desarrollo sostenible.

Para ello, la AUCI ha desplegado una planificación estratégica en base a una serie de ejes de trabajo entre los que se encuentra la gestión del conocimiento⁵. Esta se ha consolidado como una actividad transversal de la organización que también ha logrado desplegarse a nivel interinstitucional, por medio de iniciativas de fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), e internacional, por medio del intercambio de conocimientos con otros organismos de cooperación de la región (AUCI, 2014).

El presente informe se propone aportar a la implementación de esta actividad estratégica de la Agencia, por medio de la generación endógena de conocimientos relevantes para los agentes de cambio de la CID en Uruguay. De esta forma, mediante el estudio de un caso, la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay entre 2005 y 2015, se buscará comprender más integralmente el aporte específico de la CID en nuestro país, así como presentar nuevos argumentos para la construcción de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo sostenible, como política pública global.

Asimismo, al estar enmarcado en los estudios de políticas públicas, especialmente en aquellos *estudios de proceso* más que *de resultados*, este informe permitirá dar cuenta del grado de cumplimiento de los principios más políticos de la cooperación internacional, como ser: la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte del país receptor, la armonización, la alineación, la sostenibilidad y la no condicionalidad de las iniciativas de CID.

Además, se espera que el producto final de este estudio y su difusión contribuyan al fortalecimiento del SNCI de Uruguay en su conjunto, por medio del dimensionamiento del rol de la CID dentro de la institucionalidad en que se inserta, de la visibilización del trabajo de los equipos que intervienen en su formulación y ejecución, de la difusión de

⁵ Los otros ejes de trabajo son: el diseño del marco legal e institucional, la profesionalización de los recursos humanos, la mejora de la infraestructura y de los sistemas de información, el impulso a la cooperación sur-sur y triangular, el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación internacional (SNCI).

las acciones y resultados de las iniciativas desplegadas por los cooperantes, así como del ejercicio de rendición de cuentas que este estudio implica para el conjunto del SNCI, del sistema político, de la academia y de la ciudadanía en general.

Por último, este informe busca representar un aporte a la estrategia de cooperación sur-sur de Uruguay al contribuir al reconocimiento de este tipo de iniciativas, favoreciendo así el cambio cultural que el SNCI precisa para consolidar su rol como un actor dinámico en la oferta y demanda de esta modalidad de cooperación.

1.4. ANTECEDENTES

Es importante referir en esta sección introductoria a los aportes de otros estudios que, por su vocación disciplinar o delimitación temática, constituyen antecedentes al informe aquí desarrollado.

El primero es el trabajo de Martínez Espinosa (2013): *“Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas”*. En éste, el autor desarrolla una serie de herramientas conceptuales provenientes de la disciplina de las políticas públicas para el análisis de una iniciativa de CID. Además de esta raíz disciplinar común, el trabajo de este autor coincide epistemológicamente con el enfoque aquí propuesto por su carácter cualitativo, aplicado y holístico.

A pesar de estas coincidencias, el presente informe guarda algunas diferencias con ese estudio: 1) mientras en aquel se evalúa el desempeño de una iniciativa de CID desde los estudios de políticas públicas, lo que aquí se propone es utilizar herramientas de la misma “caja disciplinar” para analizar el conjunto de iniciativas de CID en un área de política pública; y 2) mientras en aquel se adopta un enfoque de proceso de la política pública específico, el que aquí denominaremos “Enfoque por Etapas”, en este informe se recurrirá también a otras perspectivas teóricas (el “Enfoque Incremental” y el “Enfoque de Proceso”) para analizar el objeto de estudio desde una perspectiva dinámica.

El segundo antecedente, es el proyecto de investigación de Hernández Nilson y Travieso (2012): *“La sustentabilidad inter-societal de la cooperación internacional articulada por Uruguay en el sector de las energías renovables”*. Este trabajo se reconoce como una referencia fundamental, no tanto en términos disciplinares sino en relación a su objeto de estudio, el cual coincide estrechamente con el de este informe, y a partir del cual los autores se proponen y logran cuantificar y describir la CID articulada (recibida,

derivada u ofrecida) por Uruguay en el sector y su evolución histórica, así como conocer la forma en que ésta influye sobre la política sectorial.

La información recopilada y sistematizada por los autores ha servido de referencia en el proceso de delimitar y recopilar los datos del presente informe. Sin embargo, es importante destacar también que este estudio difiere de algunas consideraciones realizadas por estos autores, aspecto que será atendido en la sección destinada al estudio de caso.

1.5. ORGANIZACIÓN DEL INFORME

Para el cumplimiento de los objetivos de investigación, el informe se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, la Sección 2 se abocará a conceptualizar la cooperación internacional en vinculación a dos paradigmas del desarrollo: el del crecimiento y el de la sostenibilidad. En el marco de este último, se especificará el tipo de aportes, esencialmente cualitativos, que las iniciativas⁶ de CID pueden realizar en países de desarrollo relativo intermedio, en dos dimensiones fundamentales: la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible y la generación de acciones cooperativas de nivel internacional.

Seguido de esto, la Sección 3 detallará la estrategia diseñada en el informe para el abordaje teóricamente enmarcado y metodológicamente fundado del aporte de la CID. En este sentido, se referirá principalmente a las nociones de política pública, capacidades estatales y proceso de política pública.

En la Sección 4 se aplicarán las herramientas conceptuales desarrolladas al estudio de un caso: la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay, entre 2005 y 2015. Por último, la Sección 5 esbozará algunas conclusiones a partir del caso de estudio, con el objetivo de que sean de utilidad para la asignación y gestión de la CID en países de desarrollo relativo intermedio, en el marco de un sistema de cooperación internacional compatible con el paradigma de la sostenibilidad.

⁶ A lo largo del informe la palabra *iniciativas* se utilizará para hacer referencia a programas, proyectos y acciones de cooperación internacional.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La CID puede definirse en un sentido amplio como *“las transferencias de recursos financieros o en especie (tecnologías, equipamientos, conocimientos, becas), de carácter concesional o no reembolsable, destinadas a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para alcanzar el bienestar de sus pueblos”* (AUCI, 2016, p. 6).

Sin embargo, el concepto de CID no ha sido ni es unívoco sino que éste, así como sus objetivos, principios y modalidades concretas se han transformado en estrecha relación con los cambios en el concepto de desarrollo. Por su parte, el dinamismo de este último concepto se debe a su construcción colectiva e históricamente determinada, por la que se refleja la distribución estructural de poder de la sociedad y época en que se construye. Como plantea Dubois (2000), la definición de desarrollo se relaciona con la idea de futuro predominante en una sociedad acerca de las metas deseables para el bienestar del colectivo humano.

En base a estas consideraciones, esta sección del informe describirá los principales elementos del sistema de cooperación internacional en dos etapas diferenciadas por el paradigma de desarrollo predominante en cada una de ellas: el desarrollo como crecimiento y el desarrollo sostenible. La sección culminará refiriendo al criterio de graduación como uno de los principales desafíos para la completa realización del segundo paradigma y destacará el tipo de aportes, esencialmente cualitativos, que la cooperación internacional para el desarrollo sostenible como política pública global debe realizar en países de desarrollo relativo intermedio, como Uruguay.

2.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL CRECIMIENTO

La idea de futuro predominante al momento de gestación de la CID, ante la finalización de la segunda Guerra Mundial, la creación de las instituciones de Bretton Woods y de las Naciones Unidas (NNUU), la imperiosa reconstrucción de Europa y la emergencia de un mundo bipolar, era la de una plena confianza en el crecimiento económico como medio y fin del desarrollo (Tassara, 2010). Esta visión reduccionista del concepto limitó la existencia del desarrollo a la presencia de crecimiento económico o de sus condiciones (particularmente una alta inversión en capital físico) e hizo lo mismo con el concepto de subdesarrollo, al definirlo como la carencia o insuficiencia de estos elementos.

Un emblema de este paradigma es el trabajo de Walt Whitman Rostow *“Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista”* (1960). Allí, el autor resume el proceso de desarrollo en una serie de etapas por el cual todas las sociedades transitan

desde las *sociedades tradicionales* hacia la *era del consumo en masa*, característica de los mejores niveles de vida de la sociedad europea y de la norteamericana. Particularmente importante en esta evolución era la etapa del *take-off*, en la que lo acumulado en las etapas anteriores debía ser capitalizado por medio de una fuerte reinversión en el sistema productivo (Rostow, 1960).

Kharas (2014, p. 7) explica el lugar reservado a la CID en este paradigma al afirmar que: *“Los primeros flujos de ayuda fueron argumentados por las teorías ejemplificadas por el modelo Harrod-Domar, por el cual el crecimiento económico es impulsado por el nivel de inversión en capital. En esta configuración, los países en desarrollo eran considerados pobres y con lento crecimiento porque no podían obtener suficiente capital. El rol de la ayuda de los países ricos, entonces, era el de corregir esa deficiencia”*⁷.

Por tanto, el rol de la CID era el de suplir la insuficiencia de recursos nacionales para que los países subdesarrollados aumentaran su capacidad productiva, pudiendo así generar el despegue que llevara a niveles estables y suficientemente altos de crecimiento económico, lo cual, a su vez, permitiría la convergencia con los países ya desarrollados⁸.

La visión del desarrollo como crecimiento no sólo tuvo implicancias en los objetivos generales de la CID, sino también en las formas concretas de su implementación. Así, por un lado, se generó una relación entre un donante y un receptor, un principal y un agente, relaciones de tipo jerárquico y paternalista donde es el primero quien establecen qué es lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo (Tassara, 2010).

Por otro lado, estas relaciones jerárquicas entre países ricos/modernos y pobres/atrasados se enmarcaron en una arquitectura de la cooperación internacional acorde con esta lógica vertical. En primer lugar, esto se constata en la concentración de la gobernanza del sistema de la cooperación internacional en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), instancia creada en 1961 en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, organismo con representación casi exclusiva de los principales donantes tradicionales). En segundo lugar, la verticalidad y dependencia implícita en este paradigma de la CID, también se expresó en la prevalencia de transferencias bilaterales intergubernamentales (en lugar de

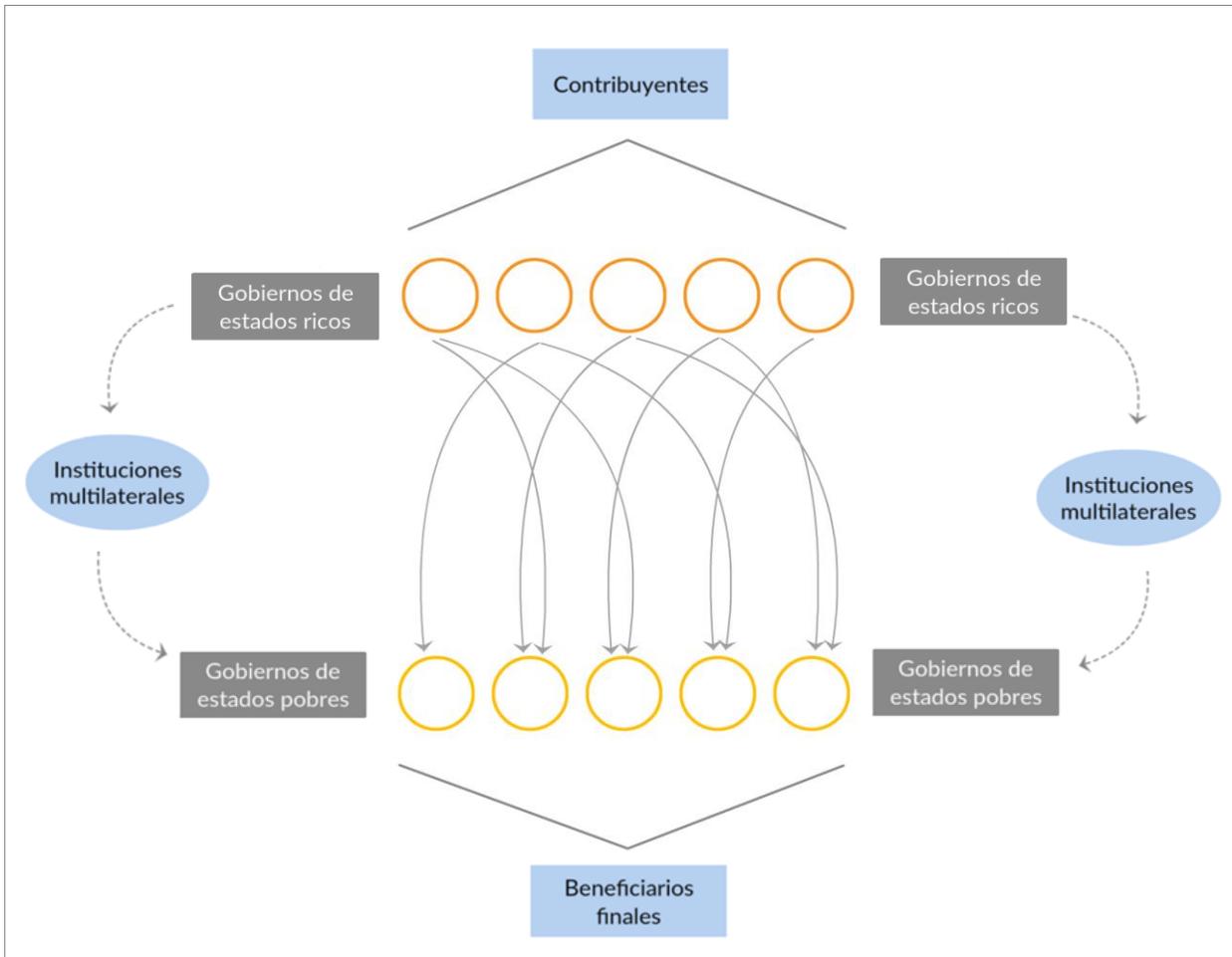
⁷ Traducción propia.

⁸ En este sentido, en 1957 el propio Rostow realizó estudios para conocer cuál era el nivel óptimo de ayuda que los países ricos debían transferir a los países pobres para el logro del mencionado objetivo (J.A. Alonso, 2009).

multilaterales), las cuales brindan a los países donantes una mayor discrecionalidad y delimitaron la CID al concepto de AOD⁹.

La Figura 1 que se presenta a continuación, resume los principales elementos de esta arquitectura del sistema de AOD tradicional, coherente con el paradigma del desarrollo como crecimiento.

FIGURA 1: ARQUITECTURA DE LA AOD TRADICIONAL



Fuente: elaboración propia en base a Kharas (2007) y Severino y Ray (2010)

⁹ A partir de 2015 el CAD de la OCDE definió que la AOD debe cumplir con los siguientes requisitos: "a) Ser llevada a cabo por los gobiernos en carácter oficial; b) tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; c) ser de carácter concesional y contener un elemento de donación de al menos el 45%, calculado a un factor de ajuste del 4% anual con respecto a la tasa de referencia del FMI para los países menos adelantados y otros países de renta baja; debe contener un 15% de donación y un factor de ajuste del 2% para los países de renta media baja y un 10% de donación y 1% de factor de ajuste para los países de renta media alta" (AUCI, 2016, p. 7).

2.2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Actualmente, si bien se mantienen muchos de los elementos originarios del sistema, es tangible el surgimiento de nuevos actores, principios e instrumentos que complejizan, cuando no cuestionan, la arquitectura generada a partir de 1960 (Severino y Ray, 2010). Estos cambios se relacionan, entre otros factores, con la emergencia de un mundo más multipolar, la heterogeneidad del mundo en desarrollo, la expansión del espacio de los bienes públicos regionales y globales (J.A. Alonso, 2015), así como con los acuerdos que la comunidad internacional ha generado en materia de desarrollo sostenible, en un contexto de creciente interdependencia compleja.

De esta forma, los límites sociales y ambientales al desarrollo concebido como crecimiento fueron ganando reconocimiento a escala mundial y se formalizaron por medio de una serie de cumbres, conferencias y acuerdos multilaterales¹⁰, que delinearon una agenda normativa internacional del desarrollo sostenible. Éste desarrollo, puede entenderse como un fenómeno dinámico, multidimensional y global, por el cual se amplían las libertades o capacidades de las personas para elegir el tipo de vida que consideran que vale la pena vivir, sin comprometer la capacidad de expansión de las libertades de las futuras generaciones (Sen, 2000). Así, *“el desarrollo sostenible apunta a abordar simultáneamente cuestiones de justicia intergeneracional, intrageneracional e internacional”* (AUCI, 2016, p. 22).

El último hito en la agenda normativa referida, lo configura la aprobación por la Asamblea general de NNUU en setiembre de 2015, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como Agenda de Desarrollo al 2030, institucionalización máxima de esta idea de futuro en el seno de la comunidad internacional.

En la declaración por la cual se adoptan los ODS, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a lograr el desarrollo sostenible, en todas sus dimensiones, por medio del cumplimiento de 17 objetivos y 169 metas formulados para: erradicar la pobreza y el hambre, combatir la desigualdad en y entre los países, construir sociedades pacíficas, proteger los derechos humanos, promover la igualdad entre los géneros, garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales, y generar un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido (ONU, 2015). Además, los ODS se rigen por

¹⁰ Entre las principales, vale la pena mencionar: la Cumbre de la Tierra (Estocolmo 1972), el Informe Brundtland de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), la Conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1992), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín 1995), la Cumbre del Milenio (Nueva York 2000) y la Conferencia de NNUU sobre Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012).

un principio característico de este nuevo paradigma del desarrollo, el de “*no dejar a nadie atrás*” (ONU, 2015, p. 2), el cual expresa sintéticamente las tres formas de justicia arriba referidas.

Así, el reconocimiento de que el desarrollo sostenible es de naturaleza global, trajo consigo una agenda universal, *descolonizada* (Bárcena, 2015), en el sentido de que rige tanto a países del norte como del sur. Si la meta no es más la convergencia entre países por medio del crecimiento económico –por ser éste un objetivo social y ambientalmente inviable-, el desarrollo no es más un problema reservado a los países pobres, sino que es un asunto que involucra a todos, países del norte y del sur, actores públicos y privados, en la búsqueda de nuevos proyectos sostenibles de bienestar.

El cambio de paradigma implica consecuencias fundamentales para el sistema de la cooperación internacional. Se transforma el sentido de las acciones redistributivas entre donantes y receptores que tradicionalmente guiaron la agenda de la CID, existiendo ahora la necesidad de acciones colectivas internacionales para la preservación, recuperación y generación de Bienes Públicos Regionales (BPR) y Bienes Públicos Globales (BPG)¹¹, guiadas por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas¹².

Significativos cambios en este sentido ya se encuentran en proceso. En primer lugar, a pesar de sus deficiencias en materia de representatividad y legitimidad, el CAD por medio de sus “Foros de Alto Nivel” -Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Buzan 2011-, ha contribuido a legitimar el sistema mediante acciones y principios enfocados a mejorar la eficacia de la AOD¹³. A los efectos de este informe se destacan los siguientes principios acordados en estos Foros y que actualmente orientan al sistema de la cooperación internacional (AUCI, 2012)¹⁴:

¹¹ Se puede encontrar una referencia a la definición de “bienes públicos” en la página 45 de este informe.

¹² El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas fue establecido en la Declaración de Río, aprobada en la Conferencia de NNUU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. El principio 7, conocido como “Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” expresa: “*Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.*”

¹³ Entre las principales acciones desarrolladas en este sentido, se encuentran: la definición de conceptos, el establecimiento de reglas, el registro sistemático y homogéneo de la AOD bajo criterios estadísticos comunes y la promoción de mejoras en las políticas y prácticas de los donantes (J.A. Alonso, 2015).

¹⁴ Otros principios centrales para el sistema de cooperación internacional, acordados en el seno del CAD son la *rendición de cuentas mutua* y la *gestión por resultados*. El primer principio supone que países socios

- *Apropiación*: postula la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte del receptor. Las asociaciones para el desarrollo únicamente pueden tener éxito si están lideradas por los países en desarrollo, implementando abordajes que estén ajustados a las necesidades y situaciones específicas de cada país con el objetivo de profundizar, extender y operacionalizar la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo.
- *No condicionalidad*: implica ampliar los esfuerzos por desligar la ayuda, ya que además de generar valor, el cumplimiento de este principio puede presentar oportunidades para compras locales, desarrollo de negocios y generación de empleo e ingreso en los países en desarrollo.
- *Alineación*: este principio que se ha ido flexibilizando en los sucesivos Foros de Alto Nivel, supone que los donantes basen su apoyo de forma alineada a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales del receptor. Esto se traduce, por ejemplo, en la inversión en los recursos humanos e instituciones del país en desarrollo, el mayor uso de sus sistemas de gestión de finanzas públicas para la provisión de la ayuda, así como en el aumento de la previsibilidad de la misma.
- *Armonización*: supone reducir la fragmentación de la ayuda, incrementando la coherencia de las políticas en las instituciones multilaterales, fondos globales y programas, por medio de un uso más extensivo de los arreglos liderados por el país en desarrollo, incluyendo la división de trabajo entre donantes, abordajes basados en programas, programación conjunta y cooperación delegada.

Otro principio, que no ha sido formalmente recogido en las Declaraciones de los Foros del CAD pero que está implícito en muchos de ellos y que ha sido explicitado por numerosos actores del sistema de cooperación, especialmente del sur, es el de *sostenibilidad*. En este sentido, AUCI plantea:

“Es importante que las intervenciones [de CID] no queden aisladas y sus efectos se diluyan una vez terminados los proyectos o programas. Para ello resulta imprescindible prever una adecuada generación de capacidades propias, o institucionalización en la

y donantes deberán rendir cuentas entre ellos y alentarán la participación activa de todos los actores del desarrollo en estos procesos, mientras que el segundo postula la utilización de marcos de resultados elaborados bajo el liderazgo del país en desarrollo en forma transparente y la adopción de éstos como instrumento común entre todos los actores relevantes para medir el progreso basado en un número manejable de indicadores de productos y resultados. Ello se hará tratando de minimizar el uso de marcos adicionales y de indicadores que no son consistentes con las estrategias nacionales de desarrollo de los países (AUCI, 2012).

estructura pública y/o presupuesto estatal, de las iniciativas generadas en los marcos de cooperación, a efectos de asegurar su consolidación y permanencia posterior a la ejecución del proyecto de cooperación” (AUCI, 2014, p. 80).

Además de los principios referidos, una segunda transformación en el sistema de la cooperación internacional ha sido el surgimiento de nuevos y renovados actores protagónicos. Entre los nuevos, se constata el involucramiento del sector privado y de la sociedad civil en la política de la cooperación internacional, espacio tradicionalmente reservado a actores gubernamentales. Entre los actores renovados, se destaca el cambio de rol de las potencias emergentes y otros países en desarrollo, que pasan a tener un rol dual. Como receptores de CID pero cada vez más como donantes, desafiando así a un sistema que no solo estaba reservado a los gobiernos, sino que lo estaba a un hermético grupo del norte.

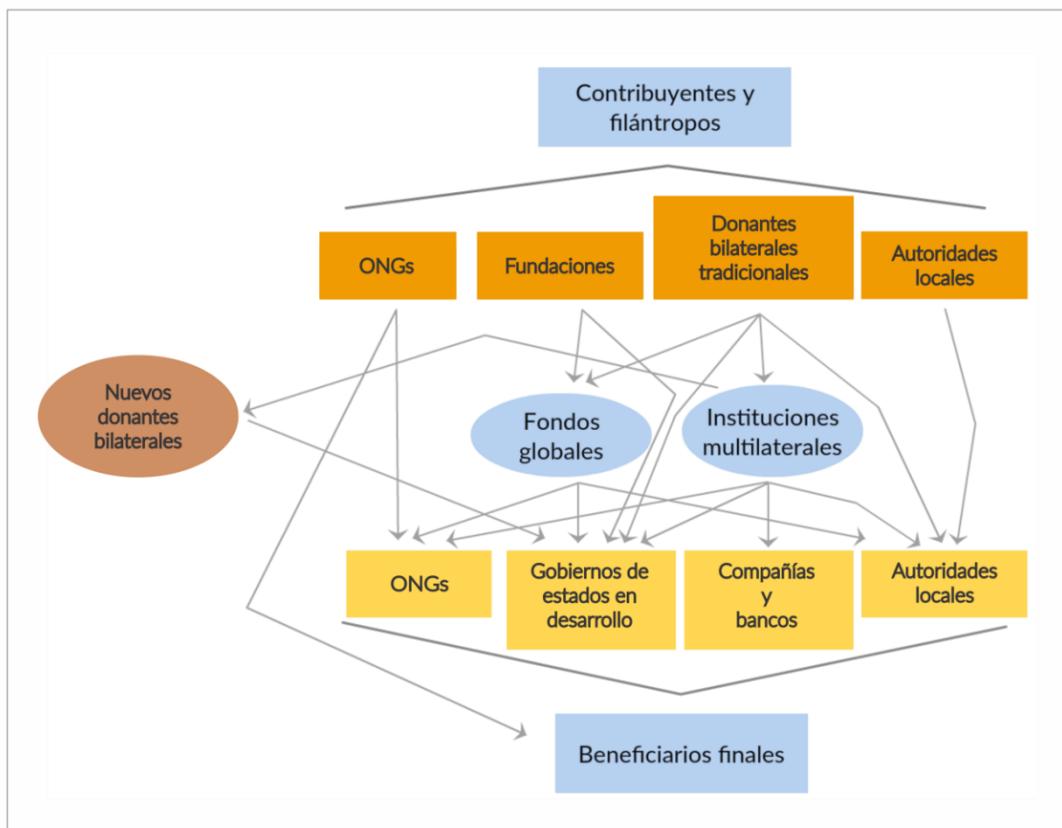
CUADRO 1: AYUDA AL DESARROLLO TRADICIONAL Y NO TRADICIONAL (2009)

Componente	Miles de millones de dólares	%
Ayuda al desarrollo tradicional	120	69,2
Filantropía y ayuda privada	25,3	14,6
Ayuda oficial de los donantes emergentes	11,5	6,6
Inversión con impacto social	1,6	0,9
Finanzas del cambio climático	11,1	6,4
Fondos globales de salud	3,8	2,2
Total	173,3	100

Fuente: J.A. Alonso, 2015

En tercer lugar, se han generado *“nuevos instrumentos y modos de gestionar las intervenciones de desarrollo, algunos de ellos operando fuera de las estrictas fronteras de la AOD, lo que ha hecho que la arquitectura de la ayuda se torne más compleja que antaño”* (J.A. Alonso, 2015, p. 164). Así, existen hoy otros mecanismos de financiación al desarrollo, distintos de la AOD, como la cooperación sur-sur y triangular, fondos globales, responsabilidad social corporativa internacional, y mecanismos del régimen internacional del cambio climático, lo cuales muchas veces resultan menos intrusivos y más flexibles que los dispositivos tradicionales de CID. Estos mecanismos aportan a complejizar el sistema al punto que algunos autores hablan del pasaje de una arquitectura a un *ecosistema de la cooperación internacional* (Kharas, 2014).

FIGURA 2: ECOSISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



Fuente: elaboración propia en base a Kharas (2007) y Severino y Ray (2010)

En cuarto lugar, y como corolario de los puntos anteriores, el nuevo milenio ha traído la creación y fortalecimiento de nuevos espacios de gobernanza como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (UNDCF) del ECOSOC de las NNUU, la Alianza Global para la Eficaz Cooperación al Desarrollo (AGCEPD) y las Reuniones Especializadas sobre Cooperación en el marco de mecanismos de integración regional como MERCOSUR, UNASUR y CELAC¹⁵.

¹⁵ Mientras el UNFCD aporta representatividad y legitimidad al ser parte del SNU, la AGCEPD contribuye a la inclusión del conjunto de actores del norte y del sur, públicos y privados, al sistema de cooperación internacional (Alonso, 2015). Por su parte los espacios y prácticas de cooperación sur-sur bilateral y regional –especialmente de América Latina-, que se han ido gestando desde la década de 1950 pero que emergen con renovado vigor en el S.XXI, aportan modalidades bidireccionales y horizontales de cooperación, basadas en nuevos principios como equidad, solidaridad, respeto a la soberanía nacional y beneficios mutuos (Lengyel y Malacalza, 2012).

En conjunto, los cambios referidos han contribuido a “*repolitizar la agenda de la cooperación internacional al desarrollo*” (Surasky, 2014, p. 24), aportando nuevos elementos al tradicional discurso técnico que reduce los dilemas de la CID al “*paradigma de eficacia de la ayuda*” (Lengyel y Malacalza, 2012, p. 22).

Sin embargo, a pesar de las transformaciones, el sistema de cooperación internacional aún se debate entre dos opciones contrapuestas:

- “*Asumir una perspectiva integral, que (...) trabaje a través de agendas diferenciadas de acuerdo con las heterogéneas condiciones de los países, se base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, incluida la contribución de los socios del sur, persiga la integración de nuevos actores e instrumentos, más allá de la AOD*”, o
- “*Preservar la ayuda como una política focalizada, especializada en el combate contra la pobreza extrema, orientada con absoluta prioridad hacia los países pobres y con Estados frágiles, limitada al perímetro de la AOD (...) y cimentada en la acción de los donantes tradicionales y aquellos otros que compartan las reglas del CAD*” (J.A. Alonso, 2015, p. 181).

2.3. DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL

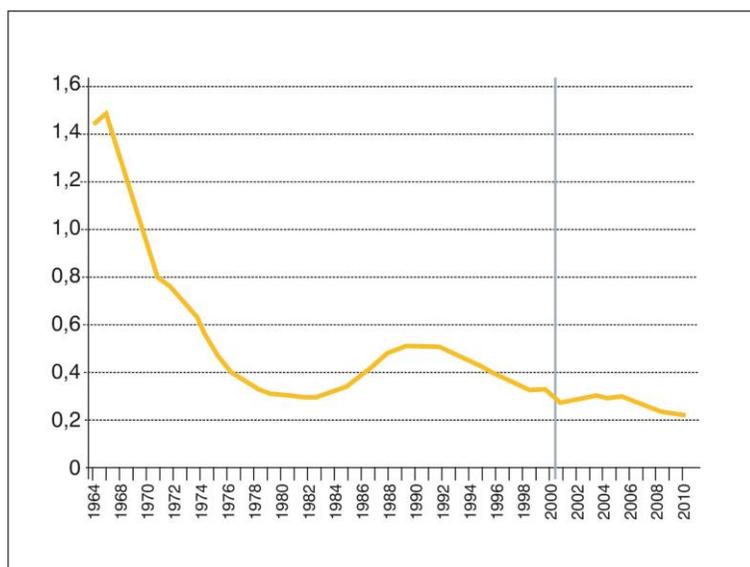
Entendiendo la primera de las dos opciones arriba referidas como la única viable para un sistema de cooperación internacional compatible con el paradigma del desarrollo sostenible y el principio multilateralmente acordado de “no dejar a nadie atrás”, se vuelve imprescindible referir a un asunto estratégico para las reivindicaciones del sur y en particular de nuestra región: el criterio de asignación de la AOD en base al nivel de renta per cápita de los países en desarrollo¹⁶.

¹⁶ Esta priorización no busca desentenderse de otros temas relevantes vinculados, entre los que aquí se mencionan: la necesidad de generar avances en los países del norte en materia de *coherencia de políticas para el desarrollo* sostenible, asegurando así que los objetivos y resultados de la política de cooperación de un gobierno no sean socavados por otras políticas suyas que también impactan sobre países en desarrollo (Millán, 2012); lograr que los donantes den cumplimiento al acuerdo de destinar el 0,7% de su PBI a la CID; formalizar y fortalecer una nueva gobernanza más legítima, representativa y eficaz, en la que participen gobiernos del norte y del sur, actores públicos y privados; construir mecanismos transparentes, coordinados y eficaces de gestión de la CID que permitan aumentar la proporción de ayuda efectivamente disponible para el desarrollo de proyectos y programas, la que hoy representa solamente el 38,4% de la AOD de los países del CAD (Kharas, 2007).

Efectivamente, el CAD y en consecuencia la mayor parte de los donantes tradicionales, asignan la AOD según un criterio basado predominantemente en el nivel de renta per cápita de los países en desarrollo¹⁷. Especialmente a partir de los compromisos acordados para la mejora de la eficacia del sistema de cooperación, los donantes focalizan los recursos en los países de menores ingresos y delimitan un umbral (US\$12736 en 2016) a partir del cual un país queda excluido de la recepción de este tipo de recursos, fenómeno este último denominado como *graduación*.

Este criterio ha tenido repercusiones sensibles en la distribución geográfica de la AOD, impactando negativamente en las posibilidades de América Latina, por su condición de región de renta media¹⁸, para acceder a este tipo de financiación (Lengyel y Malacalza 2012). De esta forma, a pesar de lo razonable que pueda parecer a primera vista, este informe considera que esa distribución internacional de la CID se basa en supuestos inconsistentes con un sistema de cooperación integral para el desarrollo sostenible como política pública global.

GRÁFICO 3: DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) OTORGADA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN PORCENTAJE DEL INB, 1964 – 2010 (Promedios móviles de 5 años en porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2012

¹⁷ Para el año fiscal del 2016, el BM clasificó mediante el Método Atlas los siguientes grupos de ingresos en base a datos de 2014: Países de Renta Baja son aquellos con un INB pc de \$1,045 o menos; Países de Renta Media Baja son aquellos con un INB pc entre \$1045 y \$4125, Países de Renta Media Alta son aquellos con un INB pc entre \$4125 y \$12736, Países de Renta Alta son aquellos con un INB pc de \$12736 o más. Esta información se encuentra disponible en: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

¹⁸ El 97% de los países de la región entran dentro de esa categoría.

El primero de estos supuestos, es la asimilación del concepto de desarrollo al de crecimiento, por medio de la aplicación de lógicas coherentes con ese anterior paradigma, aunque totalmente deficientes para identificar los problemas del desarrollo en el marco pluridimensional de la sostenibilidad.

Como plantea Kharas (2014, p. 22), la focalización en los países más pobres es coherente con el resultado de los modelos matemáticos de crecimiento económico aplicados al inicio del sistema de cooperación: “*Por ejemplo, en la formulación Cobb-Douglas del modelo de crecimiento de Solow, el capital exhibe rendimientos decrecientes, por lo que los países pobres en capital pueden obtener un output mayor de la ayuda que reciban. Estos modelos, por tanto, sugieren focalizar en los países más pobres*”¹⁹.

Asociado a lo anterior, el criterio dicotómico aplicado –elegible frente a no elegible– supone erróneamente que la realidad del mundo en desarrollo es relativamente homogénea y marcadamente diferente de la de los países desarrollados. Sin embargo, este *principio de diferencia* entre el norte y el sur, sobre el cual se construyó el sistema de cooperación, no se corresponde con la heterogeneidad del mundo en desarrollo ni con los supuestos implicados en el paradigma de la sostenibilidad (J.A. Alonso, 2015).

Hoy en día, los países del sur son más desiguales entre sí, al situarse sus economías a lo largo de una escala más amplia y gradual de niveles de desarrollo (J.A. Alonso, 2015). Además, estos países, especialmente los de nuestra región, son sumamente heterogéneos en su interior. Esto implica que, a pesar de haber alcanzado lugares más altos en la escala económica global, los promedios implicadas en el indicador del PBI pc esconden marcadas desigualdades. Esto se reconoce, entre otros, en el hecho de que más del 70% de los pobres del mundo viven actualmente en Países de Renta Media (Sumner, 2011).

A esto se agrega que los países a que aquí referimos como de desarrollo relativo intermedio, presentan problemáticas particulares que no se solucionan automáticamente al cruzar una línea de PBI pc que es, hasta cierto punto, arbitraria (J.A. Alonso, 2013). Mientras algunos conceptualizan estas vulnerabilidades como “*trampas de renta media*”²⁰ (ONU, 2013) y otros en términos de “*brechas estructurales*”¹⁸ (CEPAL, 2012), lo cierto es que:

¹⁹ Traducción propia.

²⁰ Ante las diferencias teóricas planteadas por las escuelas que refieren al concepto de “trampas de renta media” y aquellas que refieren al de “brechas estructurales”, en el presente informe se optó por usar el término “obstáculos estructurales”, planteado por J.A. Alonso (2013), concepto que expresa la noción fundamental contenida en los otros dos y que elude las discusiones teóricas planteadas entre ellos.

“Los logros económicos y sociales obtenidos por estos países son altamente vulnerables, siendo objeto de frecuentes regresiones, como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: por lo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros que se hayan alcanzado en los procesos de desarrollo” (J.A. Alonso, 2007, p. 12).

Por otro lado, además de sus problemas “internos” específicos, este grupo de países ofrece oportunidades para maximizar los incentivos al desarrollo sostenible, las cuales deberían ser capitalizadas por un sistema de cooperación internacional coherente con ese paradigma. Así, los países de desarrollo relativo intermedio, por su tamaño y/o dinamismo, configuran polos de desarrollo para sus respectivas regiones, por medio de su potencial para proveer de BPR y BPG, dinamizar los procesos de integración regional y fomentar la cooperación sur-sur y triangular (J.A. Alonso, 2013).

Los argumentos presentados dan cuenta de las limitaciones del actual criterio de graduación como mecanismo incentivo-compatible con la meta del desarrollo sostenible. Para lograr superarlas es necesario un nuevo criterio, que sustituya graduación por *gradualidad* (J.A. Alonso, 2007) o *gradación*, y por el cual se definan la intensidad y contenidos de la agenda de cooperación de manera compleja y diferenciada, según las necesidades y capacidades de cada país.

Un aporte en este sentido es el de la CEPAL (2012). Esta organización ha contribuido mediante la elaboración de un nuevo enfoque, alternativo y complementario al criterio del PBI pc para clasificar el desarrollo de los países, basado en la noción de “brechas estructurales”. Éste enfoque se basa en la premisa de que para avanzar en el proceso de desarrollo, es preciso superar ciertos obstáculos –brechas estructurales– que no se limitan a los indicadores de ingreso.

Así, entre las brechas propuestas y aplicadas por la CEPAL para clasificar a los países de América Latina, se encuentran: *“i) el ingreso por habitante, ii) la desigualdad, iii) la pobreza, iv) la inversión y el ahorro, v) la productividad y la innovación, vi) la infraestructura, vii) la educación, viii) la salud, ix) la fiscalidad, x) el género y xi) el medio ambiente”* (CEPAL, 2012, p. 20). La aplicación de este criterio da lugar a una clasificación diferenciada según cada brecha estructural, lo cual demuestra la limitación de la utilización exclusiva de la brecha de ingreso para informar acerca del conjunto de vulnerabilidades a que se enfrentan los países en desarrollo.

Sin embargo, más allá de esta propuesta concreta que este informe destaca, lo que es importante notar es que cualquier criterio de asignación de la AOD alternativo al actual y más comprensivo de la compleja diversidad de problemas para el desarrollo sostenible, debería permitir que la CID despliegue simultáneamente dos funciones:

- Promover una acción redistributiva internacional, que priorice a los Países de Renta Baja e,
- Introducir incentivos capaces de potenciar los esfuerzos y logros de los países de desarrollo relativo intermedio (J.A. Alonso, 2013).

Esta segunda función de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible como política pública global, debería desplegarse considerando que la particularidad de su aporte en ese grupo de países no se debe tanto a lo se financia directamente, sino al tipo de estímulos dinámicos de cambio que promueva en pos del desarrollo sostenible. Estos incentivos se traducen según José Antonio Alonso (2013), en la capacidad de la CID para:

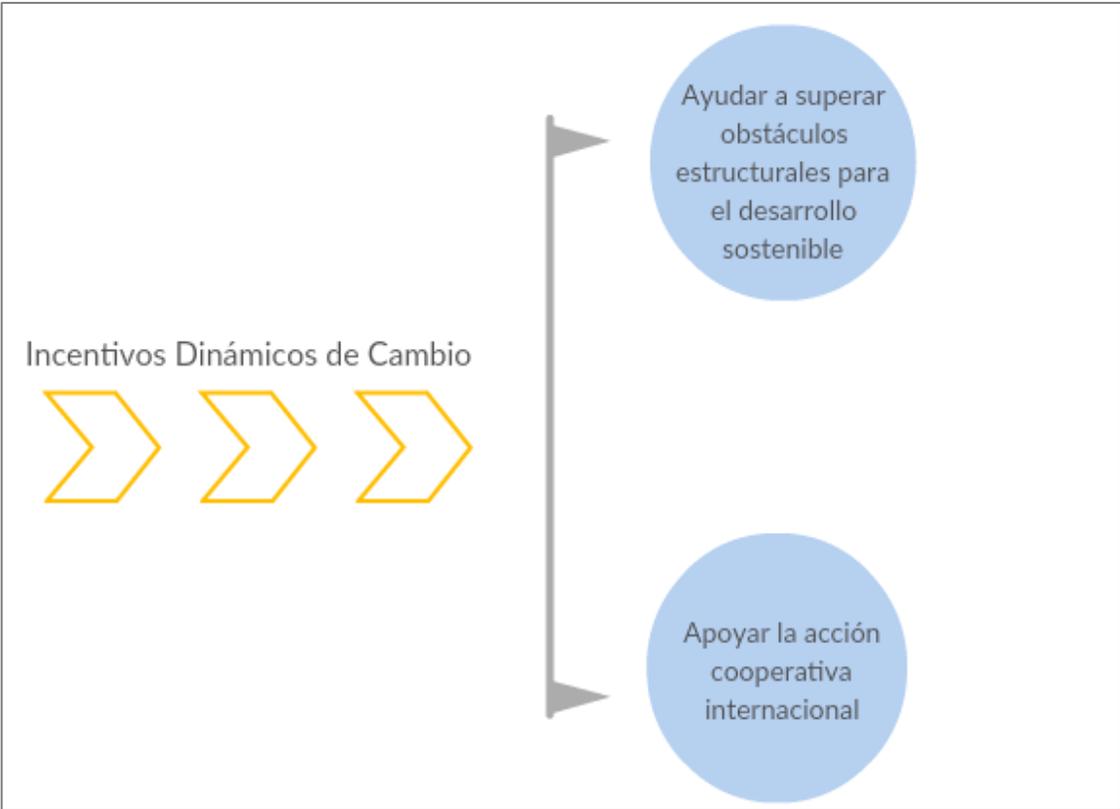
- Apalancar recursos y capacidades que de otro modo serían difíciles de movilizar;
- Aliviar restricciones que bloquean procesos de cambio;
- Fortalecer los potenciales beneficios asociados a un cambio de naturaleza positiva para el desarrollo.

A su vez, siguiendo a este autor (J.A. Alonso, 2013), la naturaleza específica de los desafíos y potencialidades de los países de desarrollo relativo intermedio en el marco de la agenda de desarrollo sostenible, indica que estos incentivos dinámicos de cambio deberían concentrarse en dos aspectos centrales:

- La superación de obstáculos estructurales para el desarrollo (aspecto interno)
- La generación de acciones cooperativas de nivel internacional (aspecto externo)

La Figura 3 que se presenta a continuación, resume la agenda propuesta para la CID en este grupo de países.

FIGURA 3: AGENDA DE LA CID EN PAÍSES DE DESARROLLO RELATIVO INTERMEDIO



Fuente: elaboración propia en base a J.A. Alonso, 2013

3. ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Planteada la agenda de la CID en países de desarrollo relativo intermedio (Figura 3), la presente sección se propone articular esa propuesta proveniente de la escuela de la cooperación internacional con otras herramientas metodológicas y teóricas, estas últimas provenientes principalmente de la escuela de las políticas públicas, para el análisis aplicado del aporte de la CID. Así, entendidos como incentivos dinámicos de cambio para la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible y la promoción de acciones cooperativas de nivel internacional, los aportes de la CID serán analizados en el nivel de la política pública.

La perspectiva implicada en ese objetivo se aparta de las dos tradiciones, macro y micro, de evaluación de la cooperación internacional (J.A. Alonso, 2012). Esto es así ya que, por un lado, los estudios vinculados a la primera de estas tradiciones han buscado evaluar el aporte agregado de la CID por medio del análisis econométrico de la relación entre CID y crecimiento económico. Además de presentar las mismas limitaciones para abarcar integralmente el concepto de desarrollo sostenible que el criterio de graduación, este tipo de análisis no ha sido concluyente, variando sus resultados en un amplio rango, desde aquellos estudios que atribuyen un efecto positivo hasta aquellos que conciben un efecto perjudicial de la CID sobre el crecimiento (Kharas, 2013)²¹.

Ante estas debilidades de los estudios correspondientes a la tradición macro, es que han surgido otros recursos teóricos para evaluar los resultados de las iniciativas de CID respecto a unidades de análisis más acotadas. Este es el caso de la “*paradoja micro-macro*” (Mosley, 1987), por la que se postula que la CID puede ser efectiva al nivel del proyecto aunque no lo sea a nivel macroeconómico. Sin embargo, por otro lado, la aproximación analítica aplicada en este informe propone distanciarse también de las tradicionales evaluaciones micro de las iniciativas de CID, basadas en el Enfoque del Marco Lógico y reducidas a la consideración de su eficacia y/o eficiencia aisladas.

Así, el que se presenta es un enfoque que, en comparación con las unidades comprendidas por los estudios pertenecientes a las tradiciones macro y micro, se ubica en un rango intermedio de análisis al enfocarse en los efectos de las iniciativas de CID en el nivel de la política pública. Por tanto, la propuesta aquí planteada es la de realzar otros aspectos de la cooperación internacional que resulten más apropiados y significativos para la comprensión de su aporte en países como Uruguay, donde los niveles de renta no son bajos pero donde persisten obstáculos estructurales para el

²¹ En esta tipología se ubica el estudio de Aguilar et al (2009), citado al principio de este informe, en el cual se concluía un efecto nulo de la AOD sobre el crecimiento económico de América Latina.

desarrollo sostenible y donde, además, los niveles de institucionalización de la CID suelen ser altos.

Para avanzar en ese sentido y como se observará a lo largo de esta sección del informe, la estrategia teórico-metodológica seleccionada implica un abordaje metodológicamente cualitativo y basado en el análisis de un caso de estudio seleccionado mediante criterios teóricos. Para ello, en primer lugar, el apartado 3.1 "Metodología y Selección del Caso De Estudio", presenta los criterios en base a los cuales se selecciona el caso de estudio de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay entre 2005 y 2015.

De forma complementaria, la estrategia también comprende un abordaje teórico ecléctico, que abarca diversas capas conceptuales por las que se articulan la disciplina de las relaciones internacionales y la escuela de las políticas públicas. Este abordaje se considera una opción comprensiva de este subcampo del conocimiento donde las tradiciones de estudios vigentes (macro y micro) no responden a la diversidad del mundo en desarrollo ni al paradigma del desarrollo sostenible, por lo que se hace necesario recurrir a fuentes teóricas diversas para explicar esa realidad compleja.

Para ello, el apartado "3.2 Recursos Teóricos para el Análisis del Aporte de la CID a una Política Pública para la Superación de Obstáculos Estructurales al Desarrollo Sostenible" despliega las herramientas teóricas, provenientes de la escuela de las políticas públicas, en base a las cuales se podrá describir el aporte de la CID a una política pública para la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible, es decir, el aspecto interno de la agenda de la CID en países de desarrollo relativo intermedio definida en la sección anterior.

Seguido de esto, para el análisis del aspecto externo de esa agenda, el apartado "3.3 Recursos Teóricos para el Análisis del Aporte de la CID a la Acción Cooperativa Internacional", presenta los recursos conceptuales, provenientes de la escuela de la cooperación internacional, en base a los cuales se podrá verificar la existencia de externalidades positivas para otros países en desarrollo en el proceso de superación de obstáculos estructurales del caso de estudio.

3.1. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

De acuerdo con el carácter fundamentalmente exploratorio²² y descriptivo²³ del presente estudio, la metodología que se aplicará al análisis del aporte de la CID, será una de tipo

²² A través de estudios exploratorios "se pretende conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio" (Martínez, 2006, p. 171).

cualitativo. Esta resulta particularmente relevante por *“las posibilidades que [la metodología cualitativa] presenta en la explicación de nuevos fenómenos y en la elaboración de teorías en las que los elementos de carácter intangible, tácito o dinámico juegan un papel determinante”* y puede definirse como aquella que construye conocimiento *“a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos”* (Martínez, 2006, pp. 169 y 175).

En línea con este último punto, el método de investigación propuesto para el cumplimiento del objetivo de investigación será el del estudio de caso²⁴. Éste resulta especialmente relevante para este informe ya que, según Yin (2009), es un método que comprende los siguientes rasgos distintivos:

- Investiga sobre un fenómeno contemporáneo en su contexto.
- Los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes.
- Utiliza múltiples fuentes de datos (revisión documental, entrevistas, etc.) y diversos tipos de evidencia (cuantitativa y cualitativa).

A esto se agrega lo planteado por Chetty (1996), quien plantea que el estudio de caso es un método riguroso que:

- Es ideal para la investigación de temas en los que las teorías existentes son inadecuadas.
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una única variable.
- Permite investigar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre el fenómeno, lo cual permite el surgimiento de nuevas señales sobre los temas de estudio.

Repasadas las bondades de este método en relación al objetivo de investigación de este informe, el primer paso a tomar es el de delimitar el caso a ser seleccionado así como sus unidades de análisis. Así, el criterio de selección o muestreo teórico que se propone

²³ Los estudios descriptivos buscan “identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado” (Martínez, 2006, p. 171).

²⁴ A pesar de las virtudes que el método del estudio de caso presenta para este informe, es de rigor dejar constancia de las limitaciones sugeridas por algunos autores: *“carencia de rigor, por permitir que el punto de vista del investigador influya en la dirección de los encuentros y en las conclusiones de la investigación, proporciona pocas bases para la generalización, y muchas veces adquieren demasiada amplitud, por lo cual los documentos resultan demasiado extensos”* (Martínez, 2006, p. 171).

en este informe, es aquel denominado como *most likely case* (Levy, 2008). Este subtipo del *crucial case design* es particularmente importante porque, como su nombre lo indica, es el caso de estudio más probable y, por tanto, aquel donde se cumple lo que se ha dado en llamar la “*inferencia de Sinatra invertida: if I cannot make it there, I cannot make it anywhere*” (Levy, 2008, p. 12). Es decir, si la hipótesis del estudio no se cumple en ese caso, no se cumplirá en ningún otro.

Así, el *most likely case* en este informe, en el que se pretende dar cuenta del aporte de la CID en un país de desarrollo relativo intermedio como Uruguay por medio de sus contribuciones a la superación de obstáculos estructurales para el desarrollo sostenible y la promoción de acciones cooperativas de nivel internacional, será aquel en el que se cumplan determinadas condiciones a nivel de sus dos dimensiones de análisis: la política pública y las iniciativas de CID²⁵.

En relación a la primera, la política pública deberá tener una finalidad compatible con la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible y contar con resultados verificables en relación a esa finalidad. Este segundo requisito, se relaciona con el hecho de que el análisis del aporte de la CID a la política pública se concentrará en los aportes cualitativos generados en el proceso, no en una medición de su impacto en términos de resultados. De esta forma, contar con un desempeño positivo verificable en la variable “resultados” aportará validez en la construcción del caso de estudio más probable, desde una perspectiva dinámica y cualitativa del “proceso”.

En relación a la otra unidad de análisis, la CID, el *most likely case* para este estudio será aquel que cuente con suficientes, en número y tipos, de iniciativas de cooperación internacional que permitan analizar sus contribuciones a lo largo de todo el proceso de la política pública.

Además, para culminar la construcción de este caso, se sugiere un criterio para su delimitación temporal. En este sentido, este informe se apega a la premisa de Sabatier (1993), quien sostiene que un período de al menos una década, es el lapso de tiempo adecuado para el estudio integral del cambio de una política pública, ya que permite dar cuenta de la totalidad de su ciclo.

²⁵ Esto hace entrar a este estudio dentro de la clasificación “Tipo 3” de la categoría realizada por Yin (1989) en relación al número de casos y niveles de análisis. Así, el Tipo 1 es un caso único con una unidad simple, el Tipo 2 son los casos múltiples con unidad simple, el Tipo 3 es el del caso único con unidades múltiples (en este caso: la política pública y las iniciativas de cooperación internacional) y el Tipo 4 es el de casos múltiples con unidades múltiples.

CUADRO 2: CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DEL *MOST LIKELY CASE*

- a. Tener una finalidad compatible con la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible
- b. Contar resultados verificables en relación a esa finalidad
- c. Contar con suficientes, número y tipos, de iniciativas de CID
- d. Extensión temporal de, al menos, una década

Fuente: elaboración propia

Por último, es importante notar que las conclusiones que surjan a partir del caso, seleccionado por medio de los criterios teóricos referidos en lugar de otros de tipo probabilístico, no podrán generalizarse en un sentido estadístico (desde una muestra de sujetos hasta un universo), sino que lo que permitirán es una “*generalización analítica*” (Yin, 2009, s/p). Ésta consiste en el desarrollo de proposiciones teóricas que pueden ser transferidas a otros casos que presenten condiciones teóricas similares.

3.2. RECURSOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL APOORTE DE LA CID A UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Este apartado presenta tres categorías analíticas para el estudio del aporte de la CID al proceso de una política pública para la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible. En base a estas, los incentivos de cambio generados por la CID podrán verificarse en el estudio de caso: 1. De forma contextualizada en relación al conjunto de “condicionantes externos” a la política pública; 2. En sus efectos sobre los distintos componentes de la “capacidad estatal” asociadas a la de política pública respectiva y; 3. Desde una perspectiva dinámica, en términos del tipo de “proceso de política pública” desplegado en el período considerado por el análisis.

• CONDICIONANTES EXTERNOS

Las políticas públicas, se entiende aquí como un curso de acción estable definido por el gobierno para resolver un área relevante de asuntos de interés público, en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de la sociedad civil (Tomassini, 2007).

A su vez, se entiende que el surgimiento y desarrollo de una política pública, constituye un *output* del sistema político (Leftwich, 2006) y más concretamente de una “*arena de acción política*” (Ostrom, 2007, p. 28) en la que interactúan una serie de variables independientes, externas a esa arena en particular, que condicionan los cursos de acción posibles y a los cuales aquí referiremos como “condicionantes externos”.

Éstos serán el primer elemento a abordar en el análisis del estudio de caso, ya que constituyen parámetros relativamente estables a lo largo del proceso de una política pública. Por tanto, los condicionantes externos enmarcarán el análisis aplicado de la política pública seleccionada como estudio de caso, así como la descripción de los posibles aportes de la CID a ésta.

Algunas de las variables que han sido destacadas por la literatura en este sentido son: los atributos básicos del asunto de política, la distribución de recursos naturales, los valores socioculturales y la estructura constitucional, los cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en la coalición gobernante en el sistema y la opinión pública o decisiones e impactos de otros subsistemas o arenas de acción (Sabatier, 2007).

Los ejemplos referidos servirán de referencia al momento de identificar cada tipo de condicionante externo, aunque la relevancia de éstos dependerá del caso de estudio y por lo tanto se definirá de forma inductiva a partir del relevamiento de las distintas fuentes de datos consideradas en el análisis aplicado. Sin embargo, es importante adelantar que a pesar de que el informe mantiene el foco en los efectos de la CID en la política pública nacional, el carácter de interfaz nacional-internacional que juega la CID como factor de desarrollo, sugiere mirar al sistema internacional en búsqueda de variables que puedan condicionar externamente a la política pública objeto de estudio.

- **CAPACIDAD ESTATAL**

El segundo paso en el abordaje teórico del caso de estudio consistirá en la descripción de las capacidades estatales presentes y aquellas aportadas por la CID, en las principales etapas de la política pública seleccionada. En referencia a este punto, Peter Evans (2010, p. 16) afirma: “*El desarrollo exitoso eludirá a cualquier país que carezca de capacidad estatal*”. Sin embargo, es importante conocer dónde reside esa capacidad estatal, a qué desarrollo contribuye y cómo se manifiesta.

Para avanzar en este sentido, es importante distinguir dos elementos de las políticas públicas llevadas adelante por el Estado:

- Elemento sustantivo: la finalidad de las políticas públicas que son llevadas adelante por el Estado.
- Elemento instrumental: las capacidades con que el Estado cuenta para el logro de esas políticas.

Ambos elementos, sustantivo e instrumental, se interconectan. En primer lugar, porque algunas opciones de política implican aptitudes que explican la existencia de determinado nivel de capacidad y en segundo lugar, porque la ausencia de opciones específicas de política puede ser el resultado de la falta de capacidad por parte del Estado (Bertranou, 2015).

Por tanto, partiendo de que el elemento sustantivo fundamental para este estudio es la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible, las capacidades estatales se entenderán aquí como las aptitudes con que cuenta el Estado para el alcance de ese objetivo.

Dada esta definición, es importante resaltar, por un lado, que la capacidad no se observará aquí en los resultados, sino en la existencia de condiciones para el logro de resultados (Bertranou 2015). Esta distinción es fundamental para los objetivos de este estudio en el sentido propuesto por Narbondo, Ramos, Traversa y Zurbriggen (2003: 11), quienes plantean: *“Es importante diferenciar los conceptos de performance y capacidad. Mientras la performance puede ser un buen indicador de una adecuada o buena capacidad, no señala qué aspectos de la capacidad son responsables por la performance”*.

Asimismo, la capacidad estatal definida en el sentido puntualizado, es un atributo que no podrá observarse para el conjunto del Estado sino que deberá analizarse en forma desagregada para una arena de acción política específica (G. Alonso, 2007). Esta afirmación no significa que la unidad de análisis se limite a un único organismo público, sino que implicará al conjunto de actores estatales y su relación con actores de la sociedad civil, relevantes para esa arena de acción.

De esta forma, la riqueza del análisis cobra sentido para el conjunto de una arena de política y, además, desde una perspectiva dinámica, de proceso, ya que como plantea Repetto (2004, p. 21): *“Es precisamente el enfoque dinámico de la política pública con fases que se superponen en el ciclo (...) la plataforma analítica apropiada para ir observando la materialización de los distintos grados de capacidad estatal”*.

Por tanto, la capacidad estatal se entiende aquí como un conjunto de atributos, de aptitudes, presentes en una arena de acción política y que se despliega de forma

dinámica en el proceso de una política pública cuyo objetivo sea compatible con la superación de obstáculos para el desarrollo sostenible.

Avanzando aún más en la comprensión de este concepto, la capacidad estatal se verificará empíricamente en dos componentes principales: el técnico-administrativo y el político-institucional. Estas categorías, se basan en la división propuesta por Guillermo Alonso (2007) entre capacidades técnico-administrativas y relacionales, por Repetto (2004) entre capacidades administrativas y políticas y por Berretta (2005) entre capacidades de primer y segundo orden.

Esta formulación de componentes, se basa en la visión del Estado como una burocracia coherente y efectiva para la provisión de bienes colectivos, que además debe ser capaz de estructurar vínculos sistémicos relevantes con secciones representativas de la sociedad civil (Evans y Heller, 2012). Al que se refiere, es a un Estado con *“autonomía enraizada”*, lo que implica *“la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante”* (Evans, 1996, p. 530).

Así, por un lado, el componente político-institucional refiere a una mirada externa del aparato estatal, una *“dimensión relacional que pondrá foco en el nexo estado-sociedad”* (G. Alonso, 2007, p. 4). Este componente de la capacidad se corresponde con dos dimensiones consideradas por Oszlak y Orellana (2001) en su modelo analítico de *brechas de capacidad*: las instituciones y las relaciones inter-organizacionales.

El subcomponente institucional, entiende a las instituciones como el *“entramado normativo (formal e informal) que enmarca la interacción política en el espacio público”* (Repetto, 2004, p. 10). Esta definición se basa, en primer lugar, en que las instituciones surgen *“a través de la realización de los intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego”* (G. Alonso, 2007, p. 7). En segundo lugar, en las instituciones vigentes en un determinado momento no sólo cristalizan el poder de aquellos cuyos intereses simbólicos o materiales conservan, sino porque además enmarcan las interacciones políticas subsiguientes, influyendo sobre las posibilidades futuras para desarrollar ideas y capacidades materiales (Cox, 1981).

En este informe se acotará el análisis del subcomponente institucional al abordaje de las instituciones formales, es decir, aquellas reglas que han sido codificadas (generalmente plasmadas por escrito) y que rigen de forma objetiva a una determinada comunidad. Según el *Marco de Análisis y Desarrollo Institucional* (Ostrom, 2007), existen siete tipos de reglas formales que afectan a una *arena de acción política*. Estos se presentan en el

Cuadro 3 y constituyen la base a partir de la cual este informe analizará este subcomponente de la capacidad estatal.

CUADRO 3: MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL	
TIPO DE REGLA	DEFINICIÓN
Entrada y salida	Afectan el número de actores involucrados, sus atributos y recursos, especifican si éstos pueden entrar libremente así como las condiciones que enfrentan para retirarse
Posición	Establecen las posiciones de los actores en la situación
Autoridad	Determinan las acciones que los actores involucrados en la arena de acción pueden, deben o no deben hacer
Alcance	Delimitan los resultados potenciales que pueden ser afectados y las acciones posibles para alcanzarlos
Agregación	Afectan el nivel de control que un actor en una determinada posición ejerce en la selección de una acción
Información	Determinan la información disponible para los actores
Retribución	Afectan los costos y beneficios que serán asignados a determinadas combinaciones de acciones y resultados, estableciendo los incentivos y disuasiones para la acción

Fuente: elaboración propia en base a Ostrom, 2007

Además, el subcomponente institucional de la capacidad estatal también comprenderá un análisis presupuestal. Esto se fundamenta tanto en la relación conceptual ya referida entre instituciones y capacidades materiales, como en el hecho de que la distribución presupuestal primaria a nivel público –ámbito de central interés para este informe- se efectúa por medio de la aprobación de una Ley de Presupuesto.

Por su parte, el subcomponente relacional de la capacidad, aquel que Oszlak y Orellana (2001) catalogan de forma más restrictiva como de relaciones inter-organizacionales, referirá en este estudio a lo que Evans y Heller (2012, p. 7) refieren como capacidad de enraizamiento:

“Mecanismos eficaces de deliberación que incluyan un amplio sector de la sociedad son la base de una política pública eficaz. La capacidad del Estado no es tanto un problema

*tecnocrático sino político y las relaciones entre el Estado y la sociedad están en el centro de las políticas involucradas*²⁶.

Este subcomponente de la capacidad será analizado mediante la descripción de las variables comprendidas en la tipología de Redes de Política construida por Marsh y Rhodes (1992), la cual plantea dos tipos ideales de redes: la Comunidad Política o la Red de Asuntos (Cuadro 4). Obviamente, ningún caso real entrará completamente dentro de una de estas categorías, pero la tipología resultará útil para reflexionar sobre los datos recabados en el estudio de caso.

CUADRO 4: REDES DE POLÍTICA		
VARIABLE	COMUNIDAD POLÍTICA	RED DE ASUNTOS
Tamaño	Pocos actores con exclusiones	Membresía amplia y abierta
Intereses	Económicos y/o profesionales	Amplio rango de intereses
Frecuencia y continuidad de la interacción	Interacción frecuente y de alta calidad con una membresía estable	Contactos fluctuantes en frecuencia e intensidad con una membresía variable
Consenso	Valores compartidos y legitimidad de los resultados	Existencia de algunos acuerdos con presencia de conflictos
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes tienen recursos para intercambiar	Sólo algunos los tienen, siendo la mayoría de los actores de carácter consultivo
Distribución del poder	Balanceados suficientemente para generar juegos de suma positiva	Desigual poder de liderazgo que lleva a juegos de suma cero

Fuente: elaboración propia en base a Marsh y Rhodes, 1992

Por otro lado, se presenta el componente técnico-administrativo, el cual refiere a una mirada hacia adentro del aparato estatal. Oszlak y Orellana (2001) indican verificar la existencia de este componente de la capacidad en cuatro variables: la estructura organizacional interna y la distribución de funciones, la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, las políticas de personal y la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas.

En este informe, el estudio del componente técnico-administrativo de la capacidad y las contribuciones realizadas por la CID al mismo, se concentrará en dos subcomponentes²⁷:

²⁶ Traducción propia

- La estructura organizacional y la pericia de los recursos humanos que componen el área de política.
- La información y las tecnologías disponibles en relación al objeto de política respectivo.

El Cuadro 5 que se presenta a continuación, resume los componentes y subcomponentes en base a los cuales se describirá la capacidad estatal presente en el área de política pública correspondiente al estudio de caso.

CUADRO 5: COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL	
COMPONENTE	SUBCOMPONENTE
Político - Institucional	Institucional (Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, análisis presupuestal)
	Relacional (Redes de política)
Técnico - Administrativo	Estructura organizacional y pericia de los recursos humanos
	Información y tecnologías

Fuente: elaboración propia

Para finalizar, es importante dejar constancia de que, a pesar de que los distintos componentes descritos poseen por sí mismos un grado específico de incidencia en la capacidad estatal desplegada en el proceso de una política pública, éstos se relacionan y determinan mutuamente. Por lo tanto, éstos deben estudiarse de manera sistémica, evitando el carácter autorreferencial de cualquiera de ellos (Rosas, 2008).

²⁷ Por su parte, el estudio de la capacidad financiera se reservará, por las razones esgrimidas, al análisis del subcomponente institucional.

- PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA (*POLICY PROCESS*)

El análisis aplicado de las categorías conceptuales presentadas en el apartado anterior, y resumidas en el Cuadro 5, permitirá comprender el aporte cualitativo de la CID a la superación de obstáculos estructurales por medio de su contribución a las capacidades estatales en el nivel de la política pública. Sin embargo, para captar aún más integralmente el aporte de la CID, entendido como un “incentivo dinámico de cambio”, será fundamental referir también al tipo de proceso de política pública (*policy process*) que la CID genera o estimula.

Para esto, a continuación se presentan tres enfoques que postulan distintas teorías del cambio en el proceso de la política pública. Estos brindarán nuevas herramientas para comprender los modos específicos por los cuales se despliega el aporte de la CID. Estos enfoques son: el Enfoque por Etapas, el Enfoque Incrementalista y el Enfoque de Procesos.

→ Enfoque Por Etapas²⁸

También denominado *enfoque del libro texto*, *stages heuristic* o *método racional-exhaustivo*. Las corrientes adscritas a esta perspectiva conciben la formulación de políticas públicas como un proceso compuesto por una serie de fases que van generalmente desde la definición de agenda, la formulación e implementación de la política pública, hasta su evaluación (Sabatier, 2007).

A pesar de ser el enfoque originario, el enfoque por etapas se mantiene como la perspectiva dominante de análisis (Parsons, 2013). Éste asume la existencia de un actor racional, maximizador de beneficios (*maximizer*), con la capacidad de elegir la mejor opción de política entre las alternativas posibles, para el alcance de uno o varios objetivos previamente definidos (Klijn, 1998). La información se asume obtenible y los valores se conciben como algo dado. Un solo individuo podría así centralizar el problema racional, entre medios y fines, de elegir la mejor política.

Además, por sus supuestos, el enfoque por etapas se asocia a una forma centralizada (vs pluralista) y *top-down* de gobierno.

²⁸ Entre las principales críticas que ha recibido este enfoque, se encuentran la de que no es una teoría causal ya que no identifica un set de elementos que expliquen el proceso entre y dentro de las fases, que las secuencias propuestas generalmente son inadecuadas para describir los procesos reales por los cuales transcurren las políticas públicas y su enfoque *top-down* que no toma en cuenta a otros actores y desconoce las transformaciones generadas en los diversos niveles y sectores de gobierno (Sabatier, 2007).

→ Enfoque Incrementalista

Una visión alternativa, que recoge parte de las críticas realizadas al enfoque por etapas, es la presentada por Lindblom (1959) en *“La ciencia de salir del paso”*. Desde una visión incrementalista del proceso de las políticas públicas, el autor propone un método de *“comparaciones sucesivas limitadas”* para la resolución de problemas complejos, ya que entiende que no es posible elegir un conjunto único de valores, jerarquizados y luego definir las políticas que conduzcan a ellos, como plantea el Enfoque por Etapas (Lindblom, 1959, s/p).

El enfoque incrementalista se basa en la racionalidad limitada y la ambigüedad en los valores de los actores (*satisfizers*), los recursos limitados con que cuentan -entre ellos la información incompleta- y en la incertidumbre de los contextos en los que se toman las decisiones (Klijn, 1998). En ese entendido, la operación que es tanto posible como pertinente, es la de elegir las metas valorativas y las soluciones -políticas públicas- de forma simultánea y sucesiva, lo cual difiere de la relación entre medios y fines propuesta por el Enfoque por Etapas.

El análisis que se lleva adelante en este proceso es de tipo no exhaustivo y dependiente de la trayectoria (*path dependence*). Esto se debe a que la elección de la política surge de la comparación entre alternativas que difieren relativamente poco de las políticas implementadas anteriormente y en curso, reduciendo así el universo de factores y alternativas bajo consideración a aquellos que resultan políticamente viables (Lindblom, 1991).

Por último, otro elemento distintivo fundamental de esta dinámica de aproximaciones sucesivas, radica en que la política no se concibe de principio a fin, sino que se hace y rehace continuamente, posibilitando la generación de procesos de aprendizaje *bottom-up* a lo largo de su elaboración. Como plantea Lindblom (1991, s/p): *“Cuando en la elaboración de la política pública se procede en base al método de prueba y error, la implementación de cada fase de una política se convierte en principal fuente de información para el paso siguiente”*.

→ Enfoque De Proceso – Modelo De Corrientes Múltiples

En los modelos que se corresponden con este enfoque, la política pública es el resultado de la interacción entre múltiples actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. Se reconoce así un proceso altamente dinámico e impredecible, desarrollado en función del conflicto en relación a la definición del problema y los intereses entorno al mismo. El poder está dividido, la información es

ambigua y dispersa, los valores no están claramente definidos y están en conflicto (Klijn, 1998).

Inspirado en el modelo organizacional del “cubo de basura” de March, Olsen y Cohen (1972), este enfoque propuesto por Kingdon (1995) explica el proceso de la política pública en contextos de ambigüedad como el producto de la dinámica independiente de tres corrientes: los problemas, las soluciones y la política.

Los problemas refieren a las problemáticas que preocupan a actores dentro y fuera de la arena de política. Estos se evidencian por medio de indicadores (ej: porcentaje de la matriz energética dependiente de fuentes energéticas no renovables y/o extranjeras), eventos puntuales (por ejemplo, una crisis energética) y la retroalimentación de programas previamente implementados.

Las soluciones –políticas públicas– refieren al conjunto de ideas que compiten por ganar aceptación en un sector de política. Su selección depende de su viabilidad técnica, de su aceptación en términos valorativos así como del grado de su integración en el sector de política. Por su parte, la corriente de la política consiste de tres elementos: el estado de ánimo nacional, la presión de los actores y los cambios en la representación a nivel del poder ejecutivo y legislativo (Kingdon, 1995).

El cambio en las políticas públicas ocurre cuando las tres corrientes se unen en momentos críticos en el tiempo denominados “*ventanas de oportunidad*” (Kingdon, 1995, p. 165). Estas ventanas surgen por la emergencia de un evento crítico en alguna de las tres corrientes, lo cual es aprovechado por “*emprendedores políticos*” -individuos u organizaciones- que manejan el contexto político de ambigüedad para la adopción de una política pública determinada (Kingdon, 1995, p. 165).

3.3. RECURSOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN COOPERATIVA INTERNACIONAL

Según lo planteado en la Sección 2, la agenda de los países de desarrollo relativo intermedio en el marco de la agenda del desarrollo sostenible atañe, además de sus propios obstáculos internos, a las acciones cooperativas internacionales que éstos puedan generar con otros países en desarrollo. Ese aspecto externo de los efectos de la CID en este grupo de países, además de su conexión con el principio de solidaridad internacional implicado en el paradigma de la sostenibilidad, se vincula también con el potencial específico que estos tiene para influir positivamente en otros países en desarrollo, especialmente de su región.

Para enmarcar teóricamente esta dimensión fundamental de los efectos dinámicos de la CID en países de desarrollo relativo intermedio, este apartado presenta una serie de recursos teóricos, provenientes principalmente de la escuela de la cooperación internacional, que complementan aquellos de la escuela de las políticas públicas, presentados en el apartado anterior. En este sentido, las categorías conceptuales propuestas para esta dimensión del análisis son: 1. los BPR y BPG, 2. la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y 3. la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional.

- **PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES Y GLOBALES**

Los bienes públicos son aquellos que están disponibles a todos y cuyo uso por una persona no substraer del uso a otros (Ostrom y Ostrom, 1977). Estas características de los bienes públicos, los hacen difíciles de conseguir y preservar ya que su consecución requiere costos pero sus beneficios son compartidos a nivel regional o global - dependiendo de su alcance-, por lo que son generalmente sub-producidos a causa de comportamientos oportunistas (*free-rider*).

En este sentido, es que la cooperación internacional juega un rol importante, ya que puede contribuir a generar estímulos de cambio que permitan corregir esa tendencia oportunista, apoyando a los países en desarrollo a compensar parte de los costes en los que incurren e impulsándolos a adoptar un papel más comprometido en la gestión de problemas comunes (J.A. Alonso, 2013).

- **COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR**

Según el “Glosario Iberoamericano de Términos Comúnmente Utilizados en la Gestión de la Cooperación Sur-Sur” del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur la Cooperación Sur-Sur y Triangular pueden definirse desde una perspectiva operativa de las siguientes formas:

→ Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral: *“Modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias. En este intercambio no existe condicionalidad y la interlocución se realiza en igualdad de condiciones. Los costes se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en participaciones equivalentes. Los países se reparten los denominados roles de oferente (aquél que aporta los principales recursos financieros, técnicos y humanos) y de receptor”* (SEGIB, 2014, s/p)

→ Cooperación Sur- Sur Triangular: *“Modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del principal responsable del fortalecimiento de capacidades”* (SEGIB, 2014, p. 109).

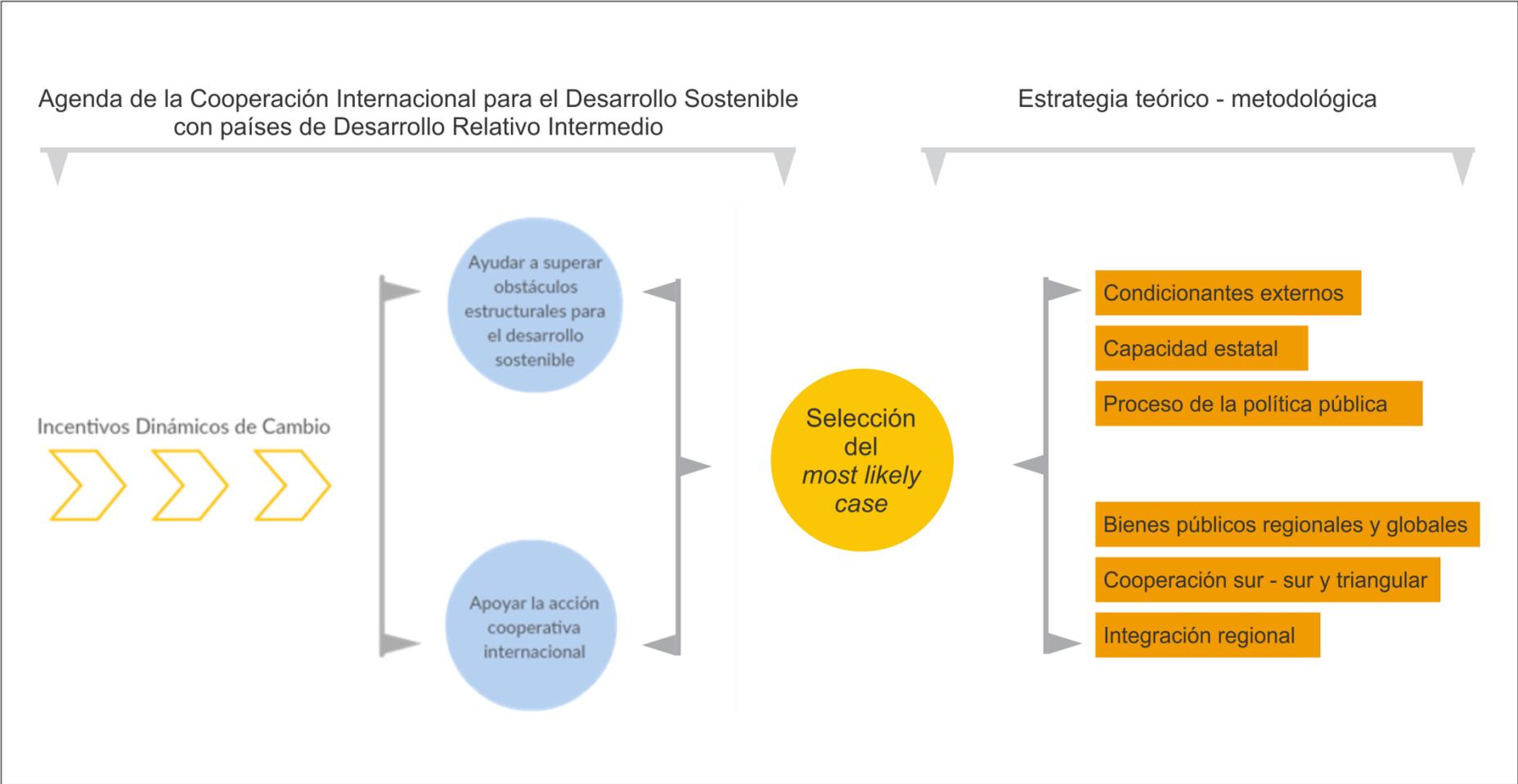
• INTEGRACIÓN REGIONAL

En referencia a esta acción cooperativa, se hará aquí referencia a la definición de “Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional” consensuada también en el contexto iberoamericano. Esta se entiende como una: *“(…) modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado”* (SEGIB, 2014, p. 140).

De esta forma, los procesos institucionales de integración regional y subregional potencian o incluso generan las externalidades de los esfuerzos de desarrollo de un país sobre su entorno geográfico, por lo que el respaldo a éstos por parte de la comunidad internacional puede resultar estratégico para los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible como política pública global (J.A. Alonso, 2013).

→ La Figura 4 que se presenta a continuación, resume la estrategia teórico-metodológica desarrollada a lo largo de toda esta sección para el análisis de la CID en un país de desarrollo relativo intermedio.

FIGURA 4: ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA CID EN PAÍSES DE DESARROLLO RELATIVO INTERMEDIO



Fuente: elaboración propia

4. CASO DE ESTUDIO: LA CID A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY ENTRE 2005 Y 2015²⁹

Esta sección del informe se abocará a la aplicación de las herramientas teórico-metodológicas desarrolladas en la Sección 3. Para esto, el apartado “4.1. Metodología y Selección del Caso de Estudio”, describirá los distintos componentes que justifican la selección de la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay como el *most likely case* de este informe.

Seguido de esto, el apartado “4.2. Análisis del aporte de la CID a la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay, entre 2005 y 2015” analizará el aporte cualitativo de la CID a esta política pública, por medio de la descripción de sus contribuciones a las capacidades estatales y al tipo de proceso de política pública desplegado, tomando en cuenta además los condicionantes externos presentes en la respectiva arena de acción política, así como el grado de cumplimiento de los principios de la cooperación internacional.

Por último, el apartado “4.3. Análisis de las acciones cooperativas internacionales desarrolladas por Uruguay en el sector de la energía eólica, entre 2005 y 2015”, identificará las acciones realizadas por nuestro país para la multiplicación transfronteriza de su proceso interno de superación de obstáculos estructurales. Esto se hará gracias a la aplicación de las categorías ya desarrolladas de BPR y BPG, Cooperación Sur-Sur y Triangular e Integración Regional.

4.1. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

La selección de la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay se justifica porque ésta cumple con los cuatro criterios definidos en la sección anterior (Cuadro 1) para la identificación del caso de estudio de este informe:

1. Sus objetivos están intrínsecamente asociados a la superación de obstáculos estructurales al desarrollo sostenible, por medio de la promoción de modelos energéticos sostenibles.
2. Es una política que ha sido reconocida a nivel nacional e internacional como parte de una estrategia exitosa de diversificación de la matriz energética hacia

²⁹ El análisis aplicado presentado en esta sección se realizó en base al procesamiento de bases de datos, revisión documental y la realización de entrevistas a informantes clave, según el detalle presentado en el Anexo 1.

fuentes renovables de energía, cumpliendo e incluso superando los objetivos planteados.

3. Configura el tercer sector con más cooperación en Uruguay³⁰, encontrándose ejemplos de Cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, así como mecanismos innovadores de financiación al desarrollo como Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA por su sigla en inglés).
4. Ha sido desarrollada por un período de al menos diez años.

A continuación se describen con mayor profundidad los principales elementos de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay y de la CID a ella dirigida, que permiten considerar a éste como el *most likely case* para este informe.

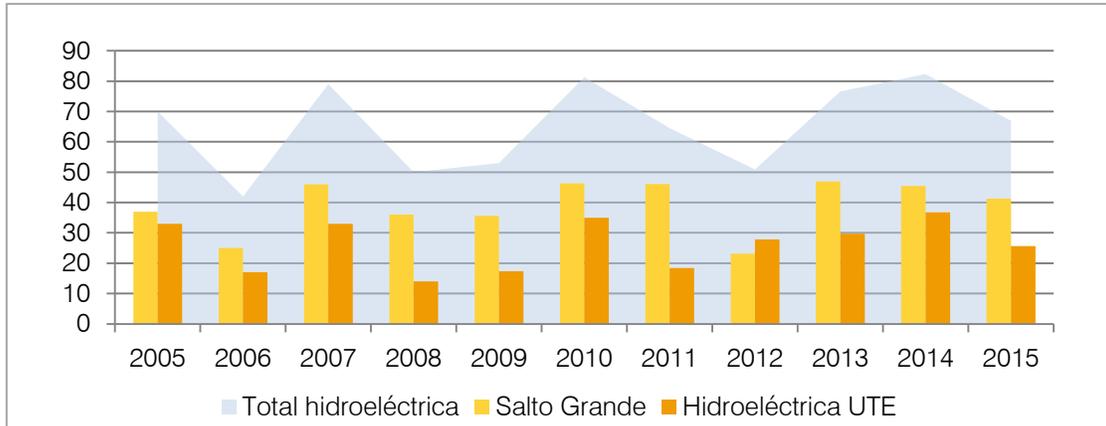
→ OBJETIVOS COMPATIBLES CON LA SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Hasta la fecha, Uruguay no cuenta con fuentes fósiles de combustible entre sus recursos naturales, por lo que su suministro de energía eléctrica ha dependido históricamente de la generación de energía hidráulica y de la importación de combustibles fósiles. Esta conformación de la matriz energética ha implicado importantes vulnerabilidades.

Por un lado, a pesar de sus aportes sustantivos a la matriz eléctrica nacional, la energía hidroeléctrica tiene un potencial prácticamente agotado desde la década de 1980 y conlleva una alta variabilidad por su dependencia del régimen de lluvias en las cuencas del Río Negro y del Río Uruguay. Por ejemplo, entre el año 1997 y 2007, la participación de la energía hidroeléctrica en la generación de electricidad cayó de un promedio mayor al 90% a uno de alrededor del 50% (Thwaites, 2016). Para ilustrar esta variabilidad en el período 2005-2015, el Gráfico 4 muestra la participación anual de la energía hidráulica generada por la represa de Salto Grande y por UTE en el total de fuentes de generación

³⁰ La CID destinada a energía representó 11,5% del total de la CID en 2014 (AUCI, 2015).

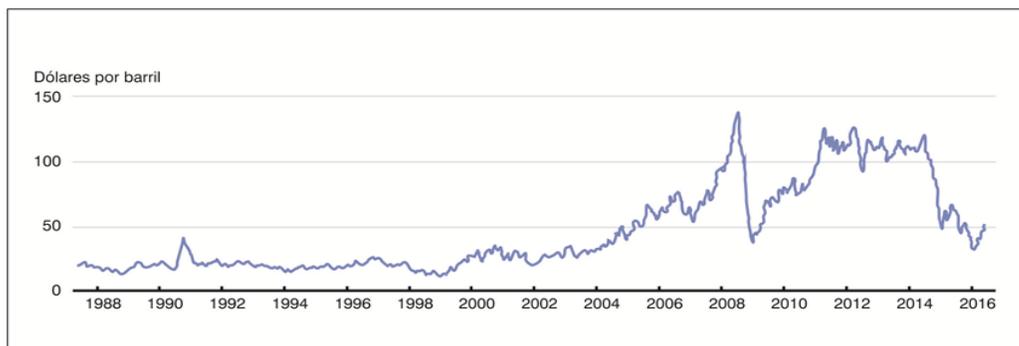
GRÁFICO 4: PARTICIPACIÓN DE LA ENERGÍA HIDRÁULICA EN LA MATRIZ ELÉCTRICA URUGUAYA, 2005-2015



Fuente: elaboración propia en base a UTE

Aunado al carácter variable del recurso hídrico, la inexistente explotación de otras fuentes autóctonas de energía conllevó una mayor dependencia de fuentes fósiles importadas, básicamente del petróleo. Esto, a su vez, supeditó las necesidades energéticas nacionales a la dinámica ascendente de los precios internacionales del crudo, únicamente interrumpida a partir del año 2009 ante la crisis financiera global.

GRÁFICO 5: PRECIO SEMANAL DEL PETRÓLEO BRENT EN EL MERCADO SPOT, 1988-2016

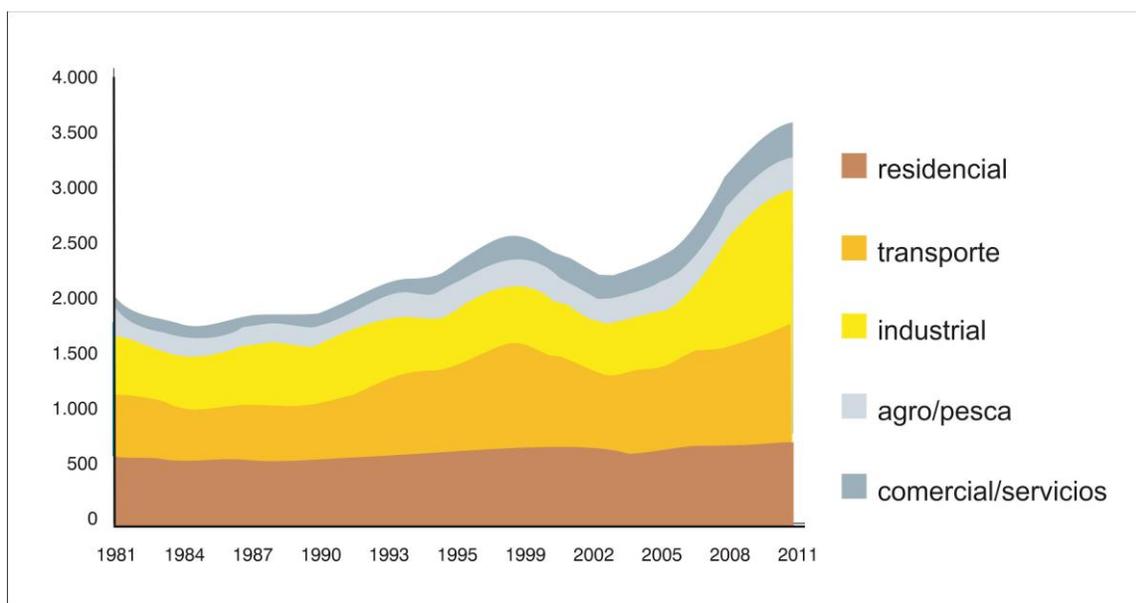


Fuente: US Energy Administration

Estas características de la matriz energética uruguaya constituyeron un obstáculo estructural para el desarrollo nacional, especialmente en un contexto expansivo de la economía como el comprendido en este estudio, en el que la demanda energética adquirió una dinámica creciente y donde la participación de la industria fue más que proporcional en ese crecimiento (Gráfico 6). Para ejemplificar esto, se nota que en 2005 y 2008, los problemas de déficit energético alcanzados, llevaron al gobierno a desarrollar planes de ahorro de energía eléctrica, mediante los Decretos N° 116/005 y N° 212/008.

En este contexto, la importación de gas natural era la alternativa más probable, y para esto, se construyó el gasoducto Cruz del Sur y se suscribieron contratos con proveedores argentinos. Sin embargo, en el verano de 2004 se puso en evidencia la imposibilidad de Argentina para abastecer la demanda uruguaya además de la interna (Ruchansky, 2016), dando cuenta de los problemas de esta alternativa en términos de: mantenimiento (o incluso aumento) de la dependencia de Uruguay de energía importada, la vulnerabilidad al impacto de las fluctuaciones del precio del gas en el mercado internacional, además del incremento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

GRÁFICO 6: CONSUMO FINAL POR SECTOR EN URUGUAY, ENTRE 1981 Y 2011



Fuente: elaboración propia en base a Uruguay XXI

Por tanto, la introducción y desarrollo de nuevas fuentes de electricidad autóctonas, sustentables e inagotables como son las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), entre las que se incluye la energía eólica, representaron una alternativa sostenible para la superación de un obstáculo estructural.

Así, en referencia a la dimensión económica de la sostenibilidad, la energía eléctrica adicional generada por medio de la nueva fuente eólica contribuye a la seguridad energética, mientras que la sustitución del petróleo y sus derivados reduce la histórica dependencia nacional de combustibles fósiles importados. Asimismo, la promoción de esta fuente de energía en cuya generación pueden participar tanto actores públicos (UTE) como privados, representa un nuevo nicho para inversiones tanto de origen nacional como extranjero, destinadas a nuestro país.

En esta misma dimensión, además de aportar a la soberanía energética y el aumento de las inversiones, la introducción de una nueva tecnología (como fue el caso del mercado uruguayo) constituye también un factor de transferencia tecnológica y cambio productivo.

En cuanto a la sostenibilidad social, los proyectos eólicos son generadores de calificación y empleo, no solamente en la etapa de puesta en marcha (construcción de rutas y líneas de transmisión, instalación de turbinas eólicas y del edificio de control) sino también durante su operación y mantenimiento. Inclusive, es también un factor de creación de empleos indirectos, mediante el suministro de servicios a los empleados en el sitio de un proyecto eólico.

La infraestructura generada en el proceso de instalación y operación de los proyectos eólicos es otro factor central de desarrollo social local, especialmente importante en el medio rural donde suelen instalarse los parques eólicos de gran porte. Esto se traduce en la mejora y construcción de vías rurales y rutas públicas cercanas al sitio de un proyecto específico, así como en la construcción de líneas de transmisión eléctrica hasta el punto de interconexión a la red existente.

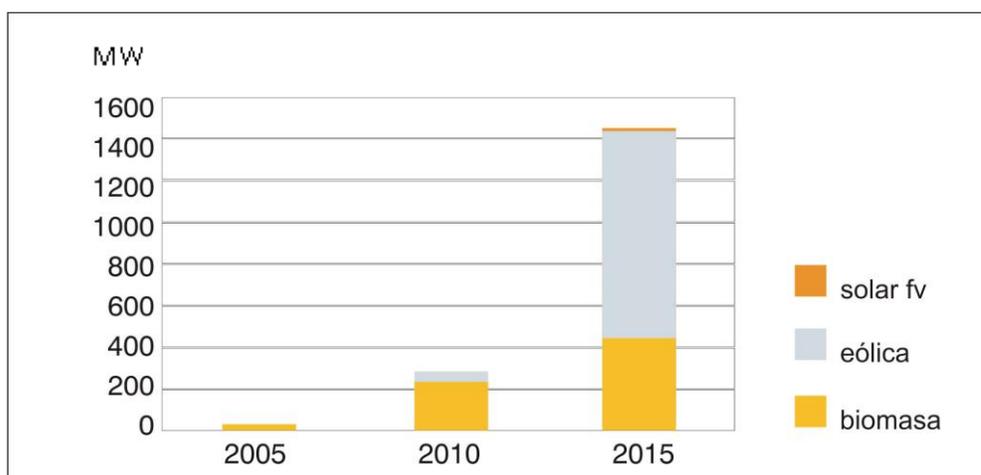
En tercer lugar, la dimensión ambiental de la sostenibilidad, se vincula estrechamente con la energía eólica por el hecho de que la utilización de una fuente renovable no convencional e inagotable para la generación de energía, como es el viento, contribuye a la sustitución de la generación basada en combustibles fósiles. Esto se traduce en un beneficio ambiental debido a la reducción de emisiones de Co₂ y, por tanto, de los efectos nocivos que la concentración de este tipo de GEI genera sobre el medio ambiente global, por ejemplo, a través de fenómenos como el cambio climático.

→ RESULTADOS VERIFICABLES

Como destaca el informe “*Renewables 2016: Global Status Report*” (REN21, 2016), en 2015, por primera vez en la historia, la inversión en energías y combustibles renovables en países en desarrollo superó a aquella realizada en países desarrollados. En este escenario, la energía eólica fue la fuente de energía renovable de la cual se instaló más potencia nueva y, en ese sentido, el informe destaca a Uruguay como el tercer país con mayor inversión por unidad del PBI en energías renovables en 2015, habiendo ocupado el primer y quinto lugar en este ranking en los años 2013 y 2014 respectivamente (REN21, 2014 y REN21, 2015).

Efectivamente, Uruguay pasó de no tener energía eólica instalada en 2005 a contar a febrero de 2016 con 865 MW instalados y proyectar al 2017 una capacidad de 1500 MW. Con estos resultados, las metas planteadas por la “Política Energética 2005-2030”, han sido alcanzadas y superadas, desempeño por el cual nuestro país ha sido catalogado como un caso transformacional³¹ a nivel mundial, en términos de una baja intensidad de carbono (Thwaites, 2016).

GRÁFICO 7: POTENCIA INSTALADA DE ERNC EN URUGUAY, 2005-2015



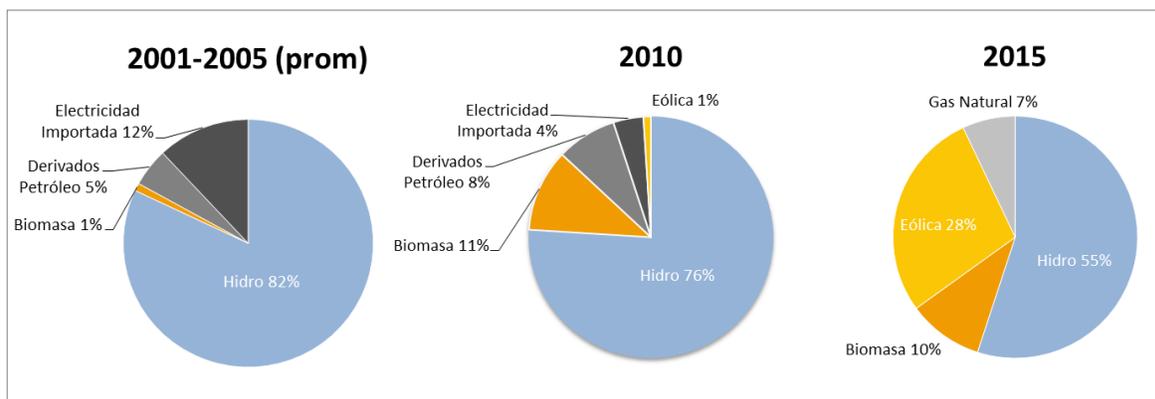
Fuente: elaboración propia en base a DNE

Así, la Política Energética planteaba originalmente que para el 2015, la participación de las ERNC (eólica, biomasa, solar térmica, solar fotovoltaica) en la generación nacional de energía eléctrica debía llegar al 15 %, cifra que fue superada solamente

³¹ “Transformational: cases where finance has been used for truly path-breaking, low carbon energy development; where there has been a non-linear growth in renewable energy or energy efficiency; and/or where successes have been scaled up and replicated” (Westphal y Thwaites, 2016, p. 2).

por la participación de energía eólica, la cual alcanzó el 28% de la matriz eléctrica nacional de ese año (MIEM-DNE, 2015) y que se espera que represente el 35% de la de 2016.

GRÁFICO 8: MATRIZ ELÉCTRICA URUGUAYA, 2001-2005, 2010, 2015



Fuente: elaboración propia en base a DNE

- **NÚMERO Y TIPOS SUFICIENTES DE INICIATIVAS DE CID**

En el sector de la energía eólica y en el período 2005-2015 se identifican las siguientes iniciativas de CID³² que justifican considerar la existencia de una cantidad y diversidad suficientes para el análisis aplicado del estudio de caso.

³² Además de las iniciativas presentadas en el Cuadro 5, también se identificó el proyecto para la construcción de la “Central Eólica Juan Pablo Terra” de 67.2 MW. Éste fue financiado por un préstamo concesional de USD 63.685.816 computado como AOD por Alemania a través de su banco de desarrollo KfW y tuvo como contraparte nacional a UTE. Sin embargo, a pesar de que el proyecto entra de la definición amplia de CID presentada en la Sección 2, éste no será considerado aquí debido a que en esta fase aplicada del análisis se estudiarán únicamente las iniciativas de CID no reembolsables. Esta delimitación se basa: en que la AUCI únicamente registra este segundo tipo de iniciativas, en que se han identificado pocos préstamos computados como AOD dirigidos a nuestro país por lo que este caso distorsiona la muestra, y al hecho de que el carácter concesional de los préstamos que entran dentro de la categoría de AOD ha sido objeto de fundadas críticas. Así, un informe del propio CAD aboga por un cambio en los criterios para definir un préstamo como AOD, argumentando que el requisito de una tasa de descuento del 10% es demasiado alto en el contexto internacional actual, lo cual ha hecho muy fácil computar un préstamo como AOD (OCDE, 2014).

CUADRO 6: CANTIDAD DE INICIATIVAS INICIADAS ENTRE 2005 Y 2015, POR TIPO SEGÚN MODALIDAD DE COOPERACIÓN

	Programas	Proyectos	Acciones	Total
Norte-Sur bilaterales y multilaterales	1	3	0	4
Sur-Sur bilateral	0	1	8	9
Triangular	0	0	2	2
Regional	0	0	2	2
MDL	0	14	0	14
Total	1	18	12	31

Fuente: elaboración propia

A continuación se presentan con mayor detalle las iniciativas de Cooperación Norte-Sur Bilaterales y Multilaterales, en base a las cuales se emprenderá el análisis cualitativo del aporte de la CID a las capacidades estatales en el proceso de la Política Pública de Energía Eólica, entre 2005 y 2015. Por su parte, los proyectos MDL y las iniciativas de Cooperación Sur-Sur, Triangular y Regional, serán abordados en otras secciones, de acuerdo a su especificidad.

→ Proyecto Parque Eólico de Sierra de Caracoles

El proyecto surge en el marco del proceso de condonación de la deuda que el Gobierno de España realizó con el Gobierno de Uruguay, por un valor de USD 10.800.571,99.

Éste proyecto tuvo como objetivo el suministro, instalación y puesta en marcha industrial de un parque eólico de 10 MW de potencia, el cual se ubicó en la Sierra de Caracoles del departamento de Maldonado. Se inició en noviembre de 2005 con la creación de un Comité Binacional que aprobó y gestionó el proyecto y finalizó en febrero de 2009 con la construcción y entrega del suministro completo del parque eólico por parte de Eduinter SA (empresa española adjudicataria de la licitación) a UTE. Este organismo se encargó de la convocatoria y adjudicación del proyecto así como de su posterior operación y mantenimiento, e invirtió como contrapartida nacional una suma de USD 26.890.797,94³³.

Además de un Comité Binacional integrado, por Uruguay, por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y, por España, por un representante del

³³ Es el monto total de facturas con Eduinter SA sin IVA.

Ministerio de Economía y uno de la Embajada, también se nombró a un Comité de Asistencia Técnica. Éste tuvo la misión de asistir al Comité Binacional en la supervisión de la ejecución del proyecto y estuvo integrado, por la parte uruguaya, por representantes de la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM-DNE), del Grupo de Trabajo de Energías Renovables (GTER) y del Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA) de la Facultad de Ingeniería (FING), y por la parte española, por el Consejero Comercial de la Embajada, pudiendo participar otros representantes especialistas en temas de energía eólica y aspectos medioambientales.

→ Programa de Energía Eólica en el Uruguay (PEEU)

El objetivo del programa fue la explotación de recursos energéticos renovables, en la utilización de la energía eólica para la generación de energía eléctrica, aportando a un desarrollo ambientalmente sostenible. Sus actividades se propusieron contribuir a la eliminación de las barreras existentes para el logro de este objetivo, entre las cuales se identificaron: barreras político-reglamentarias, de capacidades y modelos de negocios, de información y de tecnología³⁴.

A pesar de tener un plazo previsto de tres años, el PEEU comenzó el 1 Julio 2007 y finalizó el 31 Junio 2013. El monto de la cooperación alcanzó los USD 985.000 lo cual fue principalmente financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su sigla en inglés) (USD 950.000) y por el PNUD (35.000). Ésta última fue la agencia implementadora del GEF a cargo de la administración financiera y de la asistencia técnica para la obtención de los resultados. La contraparte nacional fue el MIEM-DNE quien aportó una contrapartida en especie estimada en USD 240.000³⁵ y actuó como agencia ejecutora del programa, responsable por su implementación (GEF, 2013).

La DNE asignó un Equipo de Trabajo y un Líder del Proyecto, responsable de mantenerlo encausado y de desarrollar iniciativas alineadas con los objetivos planteados. El PEEU estableció una Unidad de Gestión del Proyecto, con un

³⁴ El PEEU inicialmente preveía como un resultado del proyecto la implementación de una primera central eólica de 5 MW conectada a la red, lo cual implicaba una contrapartida nacional estimada por parte de UTE de USD 5.750.000. Finalmente, el PEEU realizó acciones complementarias al logro de este resultado, pero éste no se logró en el marco del PEEU sino que fue un resultado de las acciones realizadas por UTE con el apoyo del proyecto "Parque Eólico de Sierra de Caracoles". Por esto, a pesar de que el informe final del PEEU considera este resultado y la contrapartida nacional efectivamente desembolsada como productos de ese Programa, en este informe ambos elementos se remitirán a los resultados del proyecto de condonación de deuda con España.

³⁵USD 225.000 previstos en el proyecto inicial + USD 15.000 que la DNE aportó posteriormente.

Coordinador y una unidad en conjunto de administración/secretaría que se ubicaron en la DNE y además financió dos ingenieros que permanecieron en la Gerencia de Generación de UTE (GEF, 2013).

→ **Proyecto Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía**

El objetivo del proyecto fue el de satisfacer las necesidades energéticas nacionales a través de la promoción de fuentes renovables autóctonas y el uso eficiente de la energía en el sector transporte. Estos objetivos amplios que no se restringen al sector de la energía eólica, generaron en el proceso de su cumplimiento una serie de acciones, estudios y capacitaciones, dirigidos a fortalecer las capacidades técnicas de la DNE para la implementación de esta política pública.

El proyecto inició en setiembre de 2011 y culminó sus actividades en mayo de 2016. El monto aportado por el cooperante, España a través de su Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), fue de USD 468.000, mientras que la contraparte nacional, MIEM-DNE fue de USD 835.900.

→ **Proyecto Programa de Alta Integración de Energía Eólica³⁶**

El objetivo del proyecto fue el de evaluar la seguridad de abastecimiento futuro de electricidad en el sistema eléctrico uruguayo con alta integración de energía eólica. El proyecto surgió a través de la presentación del Gobierno de Uruguay de una serie de NAMAs ante la CMNUCC para solicitar su reconocimiento o apoyo para su preparación y/o implementación. En este contexto, se estableció el marco de cooperación entre España y Uruguay para el desarrollo de esta NAMA, con el objetivo de dotar a Uruguay de los entregables requeridos por la CMNUCC y contar con un análisis de la expansión del sistema eléctrico con altos niveles de energía eólica.

El proyecto inició en febrero de 2015 y finalizó en junio de 2016, la contraparte española fue el Ministerio de Economía y Competitividad, contando con la empresa EREDA como consultora para la realización de los trabajos técnicos involucrados. Por Uruguay los organismos nacionales involucrados fueron MIEM-DNE y UTE. El monto comprometido estimado por España fue de USD 200.000.

³⁶ Si bien este proyecto constituye una NAMA, y por tanto un mecanismo de financiación al desarrollo en el marco de la CMNUCC, su forma de negociación, financiamiento así como las contrapartes involucradas permiten catalogarlo como un proyecto de cooperación tradicional.

CUADRO 7: MEDIDAS RESUMEN DE INICIATIVAS DE CID NORTE-SUR BILATERALES Y MULTILATERALES EN ENERGÍA EÓLICA, 2005-2015

Monto por fuente (US\$)	Monto contraparte nacional (US\$)	Duración (meses)
Promedio	Promedio	Promedio
3.113.393	6.991.674	46.75

Fuente: elaboración propia en base a AUCI

4.2. ANÁLISIS DEL APORTE DE LA CID A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY, ENTRE 2005 Y 2015

En base a los recursos analíticos presentados en la Sección 3 “Estrategia Teórico-Metodológica”, el análisis cualitativo del aporte de la CID a la política pública de energía eólica en Uruguay se realizará:

1. Identificando los condicionantes externos de la política pública, es decir, aquellas variables relativamente estables durante el período considerado que enmarcaron los procesos y resultados de la Política Pública de Energía Eólica, así como los potenciales aportes de la CID;
2. Describiendo las contribuciones de la CID a los distintos componentes de la capacidad estatal en dos etapas, una etapa de “Generación de Condiciones” que comprende el período 2005-2009 y una segunda etapa de “Consolidación y Despliegue de Capacidades” que abarca el período 2010-2015; y
3. Especificando el tipo de proceso desplegado en el transcurso de la política pública de energía eólica, los incentivos dinámicos desarrollados por la CID a ese proceso, así como el grado de cumplimiento de los principios de la cooperación internacional.

- **CONDICIONANTES EXTERNOS**

Existe un conjunto de variables relativamente estables que han influido sobre los resultados y que han enmarcado el proceso de la Política Pública de Energía Eólica implementada en el período 2005-2015, así como los aportes de la CID a ésta. A continuación se presentan los principales condicionantes externos que surgen de la documentación revisada y de las entrevistas realizadas: el cambio de gobierno de 2005, la distribución de recursos energéticos naturales y los atributos básicos del recurso eólico en nuestro país, la conformación de un régimen internacional de las ERNC y el descenso del precio internacional de los aerogeneradores.

→ **Cambio de gobierno**

El cambio en la coalición gobernante es un elemento destacado por todos los actores clave consultados, públicos, privados y de la academia. Éstos coinciden en afirmar que el cambio de gobierno producido en 2005, vino aparejado de una marcada transformación en el tratamiento del tema energético. Así, éste pasó de considerarse un *commodity* regulado por el mercado, a valorarse como un bien estratégico para el desarrollo del país en relación al cual el Estado debía planificar estratégicamente, entre otras cosas, diversificando la matriz energética por medio de la incorporación de ERNC.

La formalización de este viraje político se constata en la aprobación de la “Política Energética 2005-2030”, primero en 2008 por el Consejo de Ministros y después en febrero de 2010 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, a través de un documento de acuerdo elaborado en la Comisión Multipartidaria de Energía. Este instrumento que adquiere el carácter de política de Estado, se propone como objetivo central:

“La satisfacción de todas las necesidades energéticas nacionales a costos que resulten adecuados para todos los sectores sociales y que aporten competitividad al país, promoviendo hábitos saludables de consumo energético, procurando la independencia energética del país en un marco de integración regional, mediante políticas sustentables tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, utilizando la política energética como un instrumento para desarrollar capacidades productivas y promover la integración regional” (MIEM-DNE, 2010, p. 3).

Para alcanzarlo, la política se estructuró en grandes ejes estratégicos, siendo uno de ellos el de la “oferta”. En relación a ésta, se definió el siguiente objetivo específico, de relevancia para este informe:

“Dado que el país cuenta con fuentes de energía renovables abundantes y que permiten generar energía a costos de mercado, se impulsará la introducción de aquellas formas de energía que no necesitan subsidios, como la eólica de medio y gran porte, la biomasa, la solar térmica, el uso de ciertos residuos, la microhidráulica, ciertos biocombustibles, aunque se ensayarán también, a través de experiencias piloto acotadas, otras formas de aprovechamiento energético renovable” (MIEM-DNE, 2010, p. 3).

Asimismo, el documento de política estipuló metas al 2015 (corto plazo), al 2020 (mediano plazo) y al 2030 (largo plazo). En relación a las primeras, las cuales tienen el mismo límite temporal que el de este estudio, se estipuló la siguiente meta referida a la incorporación de ERNC: *“la participación de las fuentes autóctonas renovables ha alcanzado el 50% de la matriz de energía primaria total. En particular: La participación de las fuentes renovables no tradicionales (eólica, residuos de biomasa y microgeneración hidráulica) llega al 15% de la generación de energía eléctrica”* (MIEM-DNE, 2010, p. 8).

→ **Distribución de recursos energéticos naturales y atributos básicos del recurso eólico:**

Como se detallaba al momento de presentar el caso de estudio, al día de hoy Uruguay no cuenta con fuentes fósiles de combustibles entre sus recursos naturales. Este hecho, definitorio para la conformación de la voluntad de iniciar una política que incorpore ERNC autóctonas en la matriz eléctrica nacional, fue además apoyado por las primeras evaluaciones acerca de los atributos básicos del recurso eólico en nuestro país.

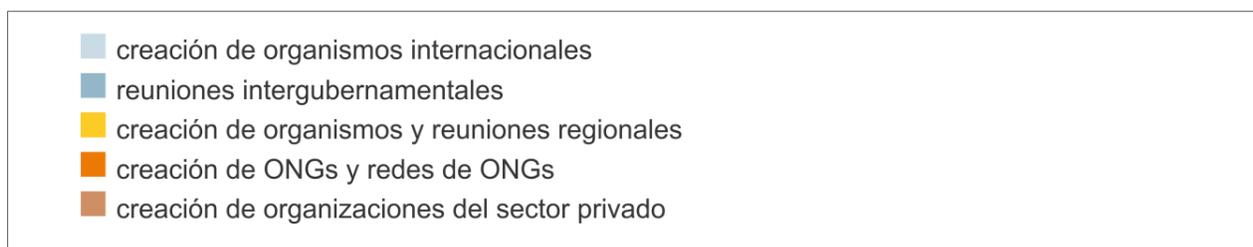
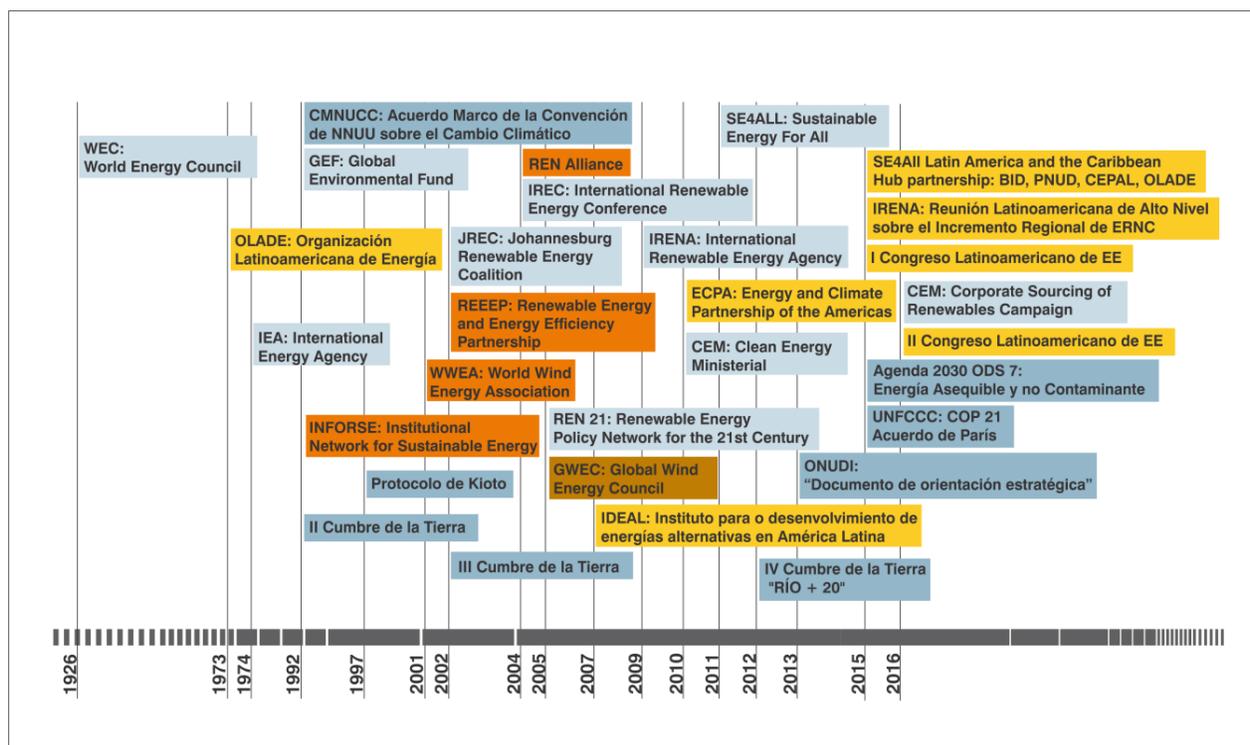
Así, los diagnósticos realizados por la FING en convenio con UTE -a las cuales se referirá al momento de analizar el subcomponente técnico-administrativo de la capacidad estatal-, indicaban un buen potencial de recurso eólico en las tres áreas de sierras al este del país (Sierra de las Ánimas, Sierra de los Caracoles y Sierras de las Cañas). Esta predicción fue corroborada por las evaluaciones y proyectos eólicos subsiguientes y constituyó, por tanto, una variable fundamental para el éxito de los procesos desplegados en el nivel de la política pública.

→ Conformación de un régimen internacional de las ERNC:

El desarrollo de la política de energía eólica tampoco es ajeno a los impulsos generados por la comunidad internacional en este sector de política. Esta relación, se debe tanto a la creciente interdependencia compleja que se genera en el sistema globalizado vigente, particularmente determinante para un país pequeño y abierto al mundo como Uruguay, como a las características propias del bien en cuestión. En este sentido, la necesidad de alcanzar la seguridad energética en el marco de la adaptación y mitigación del cambio climático, han hecho de la energía renovable un bien público de carácter intrínsecamente global.

La Figura 5 muestra la evolución cronológica en la conformación de este régimen internacional.

FIGURA 5: LÍNEA DEL TIEMPO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS ERNC



Como se observa, el primer impulso en la conformación de este régimen estuvo dado por la crisis del petróleo y la consecuente creación de la Asociación Internacional de Energía (IEA) y de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Un segundo impulso se constata en el nivel intergubernamental, por la realización de la II y III Cumbre de la Tierra en las cuales se acuerda la CMNUCC, se crea el GEF, y se conforman la Coalición de Johannesburgo para la Energía Renovable (JREC) -integrada por el conjunto de países que apoyan la Declaración “*The Way Forward on Renewable Energy*”- y la Asociación para la Energía Renovable y la Eficiencia Energética (REEEP). Esta segunda fase también se caracteriza por un marcado dinamismo de la sociedad civil organizada, lo cual se evidencia en el surgimiento de la Red Internacional para la Energía Sostenible (INFORSE), de la Alianza Internacional para las Energías Renovables (REN Alliance) y de la Asociación Mundial de Energía Eólica (WWEA).

El tercer período identificado en este proceso, coincide con el comprendido en este estudio (2005-2015) y se caracteriza por la aceleración y consolidación de los procesos activados en las etapas anteriores. Así, las energías renovables se aseguraron un lugar propio en la agenda internacional a la vez que se asocian indisolublemente a la agenda del desarrollo sostenible, eje estructurante del sistema multilateral actual.

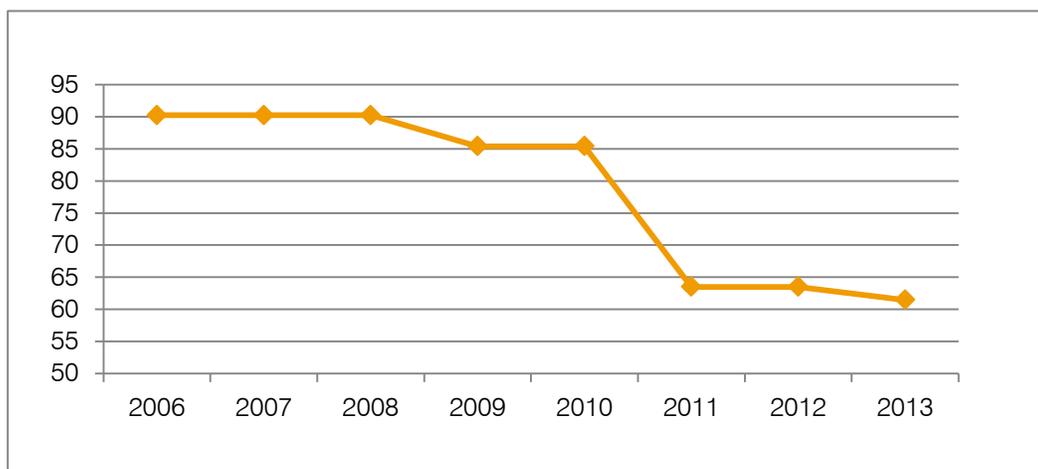
Lo expresado se constata, por un lado, en la proliferación de organizaciones multilaterales de carácter intergubernamental y *multistakeholder*, como la Red de Política en Energías Renovables para el Siglo XXI (REN 21), la plataforma Energía Sostenible Para Todos (SE4ALL), las Reuniones Ministeriales para la Energía Limpia (CEM) y la Agencia Internacional para la Energía Renovable (IRENA). En este sentido también se destaca la aprobación de los ODS, entre los cuales se encuentra el “*ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*” (ONU, 2015, p. 16).

Por otro lado, el dinamismo de esta última fase se evidencia en el mayor y decisivo involucramiento del sector privado, el cual se aglutina en el Consejo Global de Energía Eólica (GWEC), así como en la regionalización de los procesos multilaterales arriba referidos. Esto último, mediante la conformación del Instituto para el Desarrollo de Energías Alternativas en América Latina (IDEAL), del Partenariado en Energía y Clima de las Américas (ECPA), del S4ALL Latinoamérica y la realización del I y II Congreso de Energía Eólica de América Latina (CEEAL).

→ Descenso en el precio de los aerogeneradores

Otra variable ajena al control de la arena de acción política de la energía eólica en Uruguay y con un sensible impacto sobre ésta, fue la caída de los precios de los aerogeneradores en el mercado internacional. Este factor, destacado por varios actores, se evidencia en la caída del precio de la energía de origen eólico, presentada en el Gráfico 9.

GRÁFICO 9: PRECIOS CONTRATADOS DE COMPRAVENTA DE ENERGÍA EÓLICA (USD/MW)



Fuente: elaboración propia en base a DNE

• CONTRIBUCIONES DE LA CID A LA CAPACIDAD ESTATAL

La descripción de las contribuciones de la CID a los distintos componentes de la capacidad estatal se dividirá aquí en dos etapas. La división se realizó posteriormente a haber comenzado el análisis, ante la recopilación de los primeros datos, tanto objetivos como subjetivos. En base a ellos se identificaron ciertas características homogéneas en cada etapa, tanto en términos de la capacidad estatal como de los aportes de la CID, que permiten agruparlas para realizar el análisis en profundidad que se desarrolla a continuación.

De esta forma, en primer lugar, se considerará una etapa que abarca desde el año 2005 hasta el año 2009 y que se denominará “Generación de Condiciones”, en referencia a que la misma constituyó el período germinal del conjunto de capacidades estatales para el desarrollo de la Política Pública de Energía Eólica. En segundo lugar, se referirá a una etapa que va desde el año 2010 hasta el 2015 y que

se denominará “Consolidación y despliegue de capacidades”. Esta referencia se relaciona con el hecho de que es en ella cuando efectivamente se refinan y ponen en práctica las capacidades generadas en el período previo, dinámica que se refleja en la instalación y efectiva puesta en marcha de prácticamente la totalidad de la potencia eólica nacional actual (Gráfico 6).

→ ETAPA 2005-2009: “GENERACIÓN DE CONDICIONES”

COMPONENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL - SUBCOMPONENTE INSTITUCIONAL

Al comienzo de esta primera etapa, las capacidades institucionales se limitaban al conjunto de disposiciones generales del sistema nacional de electricidad, las cuales no contemplaban la incorporación de ERNC. Éstas son: Ley Nacional de Electricidad (1977), Ley del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico (1997), Reglamento General del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional (2002), Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica (2002), Reglamento de Transmisión de Energía Eléctrica (2002) y el Reglamento del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica (2002).

En éstas, se establecía un conjunto de normas amplias, en términos de los siete tipos de reglas especificados en el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (Ostrom, 2007). En este sentido, entre las reglas de entrada y salida -aquellas que especifican qué actores entran a la arena de acción política y bajo qué condiciones- se destaca el artículo 1° de la Ley del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico³⁷ por el cual se habilita la actividad de generación de energía eléctrica por parte de cualquier agente, público o privado. Esto es a diferencia de las actividades de transmisión, transformación y distribución, las cuales revisten y mantienen el carácter de servicio público, por lo que son desarrolladas de forma exclusiva por la UTE.

En relación a las reglas de posición -aquellas que establecen las posiciones de los actores en la arena de acción-, las normas existentes al inicio de este período creaban y/o atribuían funciones específicas a los principales actores del sistema eléctrico uruguayo: el MIEM-DNE, la UTE, la Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía (URSEA) y la Administración Nacional del Mercado Eléctrico (ADME).

Por su parte, en cuanto a reglas de retribución se refiere -las que establecen los costos y beneficios de las acciones de los actores-, se constata un marco general de incentivos dado por la Ley de Promoción y Protección de Inversiones de 1994 así

³⁷ El artículo 1° de la Ley del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico sustituye al artículo 2° de la Ley Nacional de Electricidad.

como un incentivo específico otorgado por la Resolución 67/002 de la DGI que exoneraba del IVA a los equipos completos de generación de energía renovable. En este sentido, también es fundamental destacar que ya en 2006, por medio del Decreto 77/006, la DNE habilitó a UTE a realizar contratos de compraventa de energía eléctrica de hasta 20 años, producida a partir de la fuente eólica, biomasa o pequeñas centrales hidráulicas.

Además, entre las reglas de autoridad existentes -aquellas que definen lo que los actores pueden, deben o no deben hacer-, se reconocen los requisitos de evaluación ambiental implicados en la Ley de Prevención y Evaluación del Impacto Ambiental de 1994, reglamentada por el Decreto 349/005, por los que se requiere de forma preceptiva la realización de un estudio de impacto ambiental a las construcciones públicas o privadas de usinas de generación de electricidad de más de 10 MW, cualquiera sea su fuente primaria.

En este contexto y tomando en cuenta que *“Las instituciones constituyen un aspecto central de la capacidad estatal bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas (...) [ya que], es la interacción institucionalizada la que debe marcar el tono y el contenido del proceso”* (Repetto, 2004, p. 10), comienza la implementación del PEEU. Éste Programa identificó la ausencia de un marco legal y regulador generador de incentivos para la inversión privada en energía eólica, por lo cual se propuso remover las siguientes “barreras político-reguladoras”:

- Regulaciones transparentes insuficientes y/o inadecuadas para instalar y operar aerogeneradores conectados a la red eléctrica, incluyendo acceso a la red y despacho preferencial.
- Falta de un marco de política habilitador que permita que terceros se embarquen en inversiones de energía eólica.
- Bajo desarrollo de estándares técnicos, códigos de construcción y electricidad, y guías medioambientales para sistemas de energía eólica.
- Retorno poco atractivo de inversiones en proyectos eólicos vendiendo electricidad a la red pública y como consecuencia, falta de interés entre inversores y desarrolladores de invertir en energía eólica.
- Falta de incentivos financieros a largo plazo a ser pagados por la electricidad eólica generada.

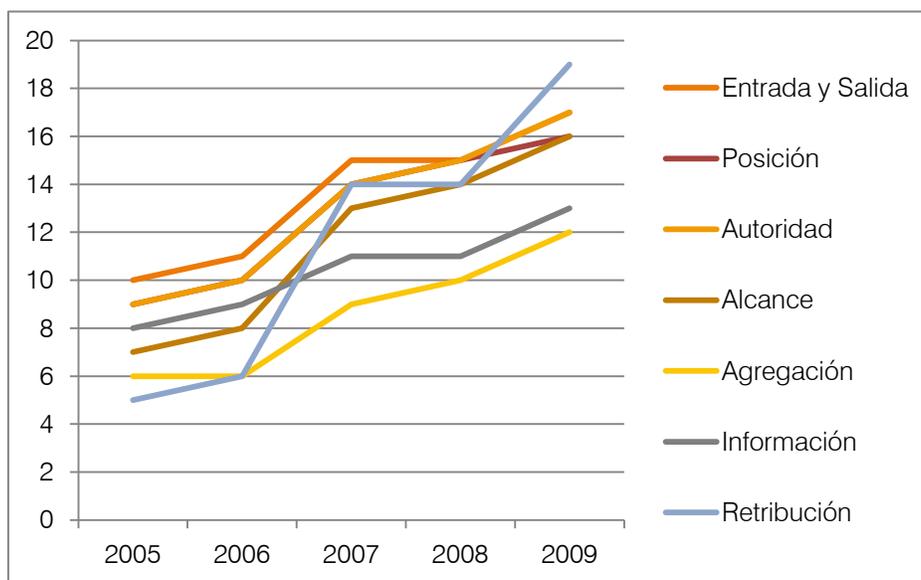
A través de la Unidad de Gestión del Proyecto que se ubicó en la DNE y de los dos técnicos contratados por el PEEU que se ubicaron en la Gerencia de Generación de

UTE, se desarrollaron los siguientes productos que los respectivos organismos nacionales tomaron para la definición de la normativa nacional:

- Propuestas de enmiendas a las regulaciones y procedimientos para habilitar que sistemas de energía eólica sean conectados a la red.
- Estándares técnicos para la aplicación de energía eólica en Uruguay.
- Evaluación de los costos de la energía eólica conectada al sistema nacional de electricidad y la propuesta de un mecanismo de incentivo.
- Facilitación de los procedimientos para desarrollar los proyectos eólicos en relación a la planificación ambiental y espacial.

El Gráfico 10, resume la evolución del subcomponente institucional de la capacidad estatal para la etapa 2005-2009. En éste, se muestra la frecuencia acumulada absoluta de instituciones formales (leyes o decretos) que especifican alguno de los siete tipos de reglas del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, por año.

GRÁFICO 10: FRECUENCIA ACUMULADA ABSOLUTA DE INSTITUCIONES FORMALES QUE ESPECIFICAN REGLAS DE ENTRADA Y SALIDA, POSICIÓN, AUTORIDAD, ALCANCE, AGREGACIÓN, INFORMACIÓN Y/O RETRIBUCIÓN, POR AÑO, PERÍODO 2005-2009



Fuente: elaboración propia

Como se observa, el período registra un aumento sustantivo de todos los tipos de reglas, lo cual refleja el esfuerzo normativo realizado en el período por generar un marco institucional habilitante para la radicación de proyectos eólicos en Uruguay. En este proceso, se destaca entre el conjunto reglas, el despegue de aquellas que especificaban elementos asociados a la retribución (línea celeste), barrera político-reguladora de central interés para el PEEU, especialmente en términos de la generación de incentivos financieros para la inversión privada en energía eólica.

En este sentido, el informe final del programa destaca entre sus aportes institucionales, la elaboración de estándares técnicos, que ante la celeridad que requerían los procesos licitatorios, fueron introducidos directamente en los pliegos de cargos de UTE para las adquisiciones de energía eólica. Este es el caso del Decreto 403/009 por el cual se autoriza a UTE la realización de procesos competitivos para la contratación de 300 MW, exclusivamente eólicos (GEF, 2013).

Otro aporte destacado en el informe final del PEEU en materia de reglas de retribución, es el trabajo realizado con la Cámara de Industrias del Uruguay en el desarrollo del reglamento para el “certificado de origen” de los componentes del proyecto eólico, a fin de verificar la cuota mínima del 20% de componente nacional requerida en las licitaciones (GEF, 2013). Esto es central en materia de retribución, ya que el índice de comparación de ofertas de las licitaciones llevadas adelante por UTE, otorgaba mejores condiciones para competir a aquellas ofertas que presentaran una mayor participación de componentes de la industria nacional.

En esta materia es fundamental referir también a las especificaciones realizadas a la Ley de Promoción de Inversiones por medio de los Decretos 455/007 y 354/009, en los cuales se fijan los mecanismos para la obtención de los beneficios fiscales y donde explícitamente se declaran como promovidas las actividades de generación de energía eléctrica proveniente de fuentes de ERNC, a las cuales exoneran entre el 51% y el 100% del monto invertido en un plazo que puede variar entre 1 y 30 años.

Otro aporte resaltado en el informe final del Programa es la colaboración realizada con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) en el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica de la Política Energética 2005-2030 y de la Autorización Ambiental Previa de los proyectos eólicos, a los que se refiere como una de las principales barreras para el desarrollo de la energía eólica al cierre de esta etapa, ligada con las capacidades de contralor incipientes de la DINAMA en el sector de la energía y en particular de la energía eólica (GEF, 2013).

Asimismo, deben mencionarse las adaptaciones al Reglamento del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica realizadas por los Decretos 567/009 y 460/009, que

establecen la forma de despacho de la energía eólica y la declaración de utilidad pública de la generación eléctrica de origen eólico establecida en la Ley N° 18.362 por la que se define el acceso a los sitios para la explotación de la energía de fuente eólica (servidumbre eólica)³⁸.

En relación a este subcomponente de la capacidad estatal, Wilson Sierra, Director del Área de Energías Renovables de la DNE del MIEM, resume el aporte del PEEU afirmando que:

“La adecuación normativa, la adecuación del marco institucional, era uno de los componentes que le interesaba particularmente al PEEU desarrollar. Lo que hizo el PEEU fue aterrizar, adecuar el marco normativo para que contemple correctamente la integración de ERNC, en este caso, de la energía eólica. El programa de cooperación lo que hacía era que identificaba la barrera y trabajaba conjuntamente con el organismo responsable de generar el instrumento normativo para removerla, en este caso era fácil porque trabajaban físicamente acá” (comunicación personal, Wilson Sierra, 26 de mayo de 2016).

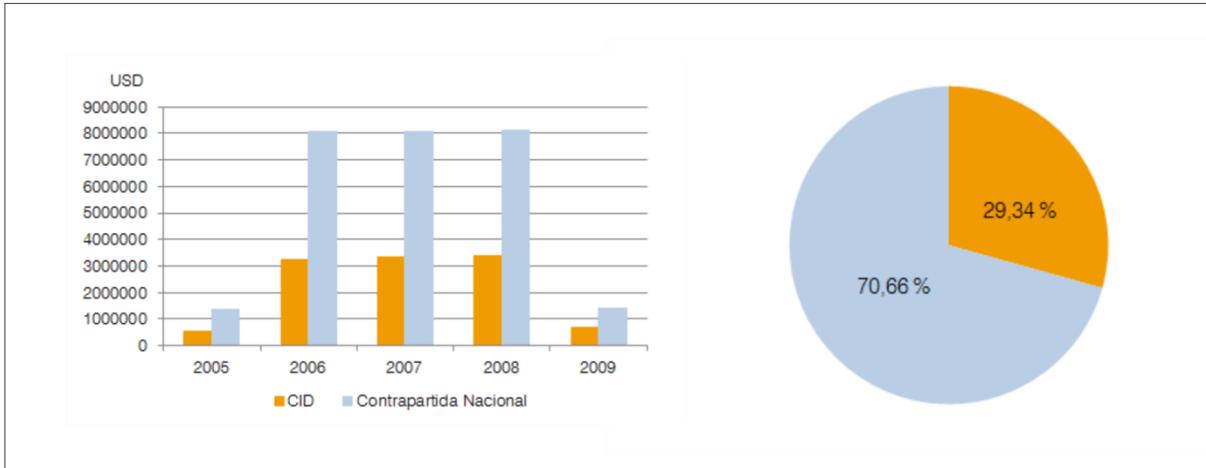
El último elemento del subcomponente institucional de la capacidad estatal al cual es necesario referir para esta fase del análisis, es el presupuestal. En este sentido, la intención inicial del presente informe era la de comparar el aporte presupuestal anual del conjunto de iniciativas de CID en energía eólica con el presupuesto nacional asignado anualmente a esta área de política. Sin embargo, ese análisis no fue posible ya que los organismos nacionales implicados en esta política pública no cuentan con información desagregada a ese nivel.

La alternativa elegida para dar cuenta de esta dimensión del marco institucional es la que se presenta en el Gráfico 11. Éste da cuenta del aporte anual presupuestal de la CID, así como del aporte anual presupuestal comprometido por los organismos nacionales contrapartes de las iniciativas de CID durante el período 2005-2009³⁹.

³⁸ “No obstante, cabe acotar que hasta el presente dicha ley no fue reglamentada. Se sabe que está circulando un borrador en el que la <<servidumbre eólica>> tendría un tratamiento similar al que actualmente posee la servidumbre de las líneas eléctricas, pero lo concreto es que hasta ahora, salvo casos puntuales, la instalación de los parques se resuelto mediante negociaciones entre las partes, sin necesidad de un marco legal específico de <<servidumbre eólica>>” (Ruchansky, 2016, s/p).

³⁹ Conviene dejar constancia aquí de algunas aclaraciones metodológicas. Así, los valores presentados surgen de un prorrateo del monto aportado por la fuente y por la contraparte nacional, a lo largo de los meses de duración del proyecto, por lo que la distribución de los montos no da cuenta del cronograma de desembolsos real de cada proyecto. Además, es importante constatar que en todos los casos, excepto en el del proyecto “Programa de Alta Integración de Energía Eólica”, los montos contabilizados son los efectivamente desembolsados, no los comprometidos.

GRÁFICO 11: APOORTE PRESUPUESTAL (USD) DE LA CID Y DE LAS CONTRAPARTES NACIONALES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA, POR AÑO, PERÍODO 2005-2009



Fuente: elaboración propia en base a AUCI, UTE y MIEM

Como se observa, el presupuesto nacional apalancado por la CID en el período 2005-2009 es considerablemente mayor al aportado por ésta. Así, mientras el monto total comprometido por la CID fue de USD 11.210.989, aquel aportado por los organismos nacionales fue de USD 26.990.798. Es decir, el nivel de apalancamiento del presupuesto nacional, fue 2,4 veces el presupuesto aportado por la CID⁴⁰.

COMPONENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL - SUBCOMPONENTE RELACIONAL

Como expresa Repetto (2004, p. 11): “*Las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo*”. El juego al que refiere el autor es lo que se desenvuelve en la dimensión relacional del componente técnico-político de la capacidad estatal, donde se pone a prueba la mayor o menor capacidad de enraizamiento del Estado en la arena de acción política respectiva.

Así, al inicio de esta etapa de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay lo que existía no era una red de política como las que tipifican Marsh y Rhodes (1996), ya que no habían prácticamente actores de la sociedad civil abocados a la temática. Lo

⁴⁰ Es importante dejar constancia de que el alto monto y proporción de estos recursos se debe fundamentalmente al esfuerzo presupuestal implicado por UTE y España en la construcción del “Parque Eólico Sierra de Caracoles”, primera experiencia de este tipo para la empresa estatal uruguaya.

que había era una interinstitucionalidad reducida a los organismos estatales responsables del tema energético, especialmente UTE y MIEM-DNE y con la academia, fundamentalmente el Grupo de Trabajo de Energías Renovables de la FING. Éste último fue el organismo que dio impulso a la energía eólica desde el campo del conocimiento - aportes a los que se referirá en el análisis del componente técnico-administrativo de la capacidad estatal- y desde donde el PEEU fue formulado en una primera instancia⁴¹.

En este nivel, por tanto, es de nuevo el PEEU el que desarrolló un importante papel en la eliminación de barreras y el apalancamiento de capacidades, en dos sentidos principales. Primero, consolidando el vínculo entre la academia y el Estado así como al interior de éste último, por medio de la generación de instrumentos técnicos y normativos coordinados, necesarios para el desarrollo del sector.

En esta línea, el informe final del Programa plantea: *“La DNE como agencia ejecutora ha respondido desde su competencia en la planeación, contribuyendo a habilitar un marco legal y regulatorio apropiado para el desarrollo de la energía eólica. El PEEU fue diseñado para el apoyo de su gestión y facilitó la consecución de los logros alcanzados (...) en su interacción con UTE, DINAMA y otras agencias involucradas”* (GEF, 2013, p. 14).

En referencia a este aspecto, Alejandro Gutiérrez del Grupo de Trabajo de Energías Renovables de la Facultad de Ingeniería, expresa:

“La presencia de ese proyecto [el PEEU] permitió poner en una misma mesa a la academia, a los representantes de los ministerios y de UTE, en un plano de trabajo, de igualdad, como para intercambiar respecto a esos aspectos” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

En un segundo sentido, el que refiere a la capacidad de enraizamiento propiamente dicha, el nexo Estado–sociedad civil, el PEEU identificó como una “barrera de capacidades y modelos de negocios”, la limitada comprensión sobre la implementación y operación de tecnología eólica que existía en aquel momento en Uruguay (GEF, 2013). Para superarla, el proyecto se propuso, la creación de conocimiento y conciencia sobre las oportunidades de energía eólica entre los actores relevantes y la sociedad en general, así como la construcción de capacidades en empresas locales interesadas en la energía eólica.

Los esfuerzos realizados en este subcomponente durante la etapa 2005-2009,

⁴¹ Finalmente, el Programa debió ser formalmente presentado por el MIEM-DNE como contraparte nacional en la iniciativa, ya que este era un requisito planteado por el GEF.

tuvieron su expresión culmine en la realización del “Primer Encuentro entre actores de la Energía Eólica en Uruguay: Oportunidades en su desarrollo”, organizado por el PEEU, que tuvo lugar el 21 de abril del 2009 en Montevideo. El mismo refleja el estado de la red de política en el sector de la energía eólica al cierre de esta primera etapa, por lo que se tomará esta instancia, junto a otras características del período, como referencia para caracterizar el subcomponente relacional de la capacidad estatal.

Así, del Encuentro participaron un total de 110 personas entre empresarios industriales y de servicios de todas las actividades vinculadas a la industria eólica, empresas nacionales y extranjeras desarrolladoras de parques eólicos, inversores, entidades financieras, representantes del MIEM, la Universidad de la Republica, UTE y otros expertos nacionales y extranjeros, por lo cual se puede caracterizar la membresía como amplia y abierta (MIEM-DNE, 2009).

En segundo lugar, el rango de intereses también fue amplio, ya que los objetivos del Encuentro fueron: 1. Identificar oportunidades de desarrollos conjuntos entre sectores industriales y de servicios, desarrolladores de parques eólicos, inversores y entidades financieras; 2. Crear un ámbito de intercambio entre los actores relevantes para el desarrollo de la eólica en Uruguay; 3. Promover la participación nacional en la instalación de parques de energía eólica. Además, se realizaron talleres de trabajo los cuales se dividieron en diversos subgrupos: Aspectos normativos y estratégico comerciales, Aspectos asociativos y financieros y Aspectos tecnológicos.

En cuanto a la frecuencia y continuidad de la interacción, el I Encuentro entre Actores de la Energía Eólica en Uruguay fue justamente el primero de este tipo en la fase de política bajo estudio. El resto del período 2005-2009, las instancias de intercambio no se habían realizado con una determinada periodicidad, sino en función de la necesidad de informar acerca del surgimiento un nuevo decreto o la instalación de un nuevo parque eólico. Además, el carácter propiamente informativo, más que deliberativo, de las instancias desarrolladas en el período, como es el caso del Encuentro, no permite referir de forma concreta a un mayor o menor grado de consenso en la red de política.

Por último, en relación a la distribución de recursos y poder, lo que se observa en la red de política es un fuerte liderazgo estatal, principalmente de MIEM-DNE y UTE. Durante toda la etapa considerada y hasta la realización del I Encuentro, los actores privados que potencialmente podían integrarse al sector de la energía eólica se encontraban dispersos y sus recursos, por tanto, sub-explotados.

El Cuadro 7 que se presenta a continuación, resume las principales características de la red de política de la energía eólica en la etapa 2005-2009. Éstas indican la conformación de un esquema compatible con la “red de asuntos” (Marsh y Rhodes, 1992): muchos actores de distintos sectores, que abordan temas diversos relevantes para el sector de política, respecto a los cuales no hay un consenso conformado y en donde los recursos de poder están distribuidos en forma desigual.

CUADRO 8: RED DE POLÍTICA DE LA ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY ETAPA 2005-2009	
Tamaño	Membresía amplia y abierta
Intereses	Amplio rango de intereses
Frecuencia y continuidad de la interacción	Contactos fluctuantes
Consenso	Carácter informativo de la interfaz Estado – sociedad civil
Distribución de recursos y poder dentro de la red	Liderazgo estatal

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es fundamental notar que los participantes del encuentro referido identificaron *“la necesidad de mantener espacios de intercambio y reflexión a distinto nivel, ya sea desde espacios formales a nivel sectorial como la conformación de un clúster de la energía eólica, conformación de comités, asociación de empresarios o grupos de trabajo”* (MIEM-DNE, 2009, p. 9).

De esta forma, como resultado de las capacidades de enraizamiento catalizadas por el PEEU, ese mismo año se creó la Asociación Uruguaya de Energía Eólica (AUDEE), *“asociación civil que se dedica a promover, agrupar empresas o personas, apoyar, temas y proyectos orientados al uso de la energía eólica como fuente renovable de recursos naturales”* (AUDEE, 2009).

En relación a este efecto del PEEU sobre el nivel de organización de la sociedad civil, Beno Ruchansky, Director de UTE en el período aquí considerado, informa:

“En UTE nos focalizamos principalmente en cómo llevar adelante las sucesivas

licitaciones. Por su parte desde el PEEU se realizó una tarea tendiente a agrupar y dar apoyo a los diferentes actores intervinientes en el proceso de incorporación de ERNC. De hecho, fue desde este proyecto que se generaron las condiciones que posibilitaron la creación de la AUDEE” (comunicación personal, Beno Ruchansky, 28 de junio de 2016).

En este mismo sentido, Alejandro Gutiérrez del Grupo de Trabajo de Energías Renovables de la Facultad de Ingeniería, agrega:

“La AUDEE también fue un producto del proyecto, surgió en el marco de las acciones del proyecto y efectivamente después empezó a tener cada vez más difusión pública y congregó a un público importante” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

COMPONENTE TÉCNICO ADMINISTRATIVO – SUBCOMPONENTE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y RECURSOS HUMANOS

En relación a este componente, se referirá aquí a los dos organismos nacionales líderes en la construcción de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay: MIEM-DNE y UTE. En este sentido, es nuevamente el PEEU la iniciativa que contribuye de forma directa a la generación de capacidades, a lo cual se suman los incentivos generados por el proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”.

Así, al inicio de la etapa considerada ninguno de los dos organismos nacionales referidos contaba con recursos humanos ni estructuras organizacionales específicas dedicadas a la energía eólica. Esta situación fue identificada como una barrera por el PEEU, a partir de lo cual el Programa se propuso el “*fortalecimiento de habilidades dentro de DNE y UTE para el desarrollo de la energía eólica*” (GEF, 2013, p. 81).

En este sentido, el PEEU contribuyó de forma directa mediante la creación de una Unidad de Gestión del Proyecto, que contó con un coordinador, un economista y un asistente, que se ubicaron en la DNE y además comprometió a la institución mediante la provisión de un Líder del Proyecto, responsable de mantenerlo encausado y de desarrollar iniciativas alineadas con los objetivos planteados. En el caso de UTE, el PEEU financió dos ingenieros que se ubicaron en la Gerencia de Generación. Además, todos los recursos humanos involucrados en el Programa se formaron en el tema de la energía eólica, en cooperación con la FING, en función de los asuntos relevantes para las distintas etapas de la política.

Además, en UTE, en el marco de las acciones necesarias para el desarrollo del proyecto “Parque Eólico Sierra de Caracoles”, la Gerencia de Generación transformó su anterior Área de Energía Hidráulica en un Área de Energías Renovables, en la cual se comprendió a la energía eólica. El proyecto, que tuvo como cometido inmediato la preparación y ejecución de la primera central eólica de porte industrial de la empresa pública, también contempló el objetivo institucional de mejorar y consolidar en UTE la especialización técnica, financiera y gerencial, para que sus recursos humanos se constituyeran en interlocutores válidos con el sector privado⁴².

COMPONENTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO – SUBCOMPONENTE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA

En materia de información y tecnología, Uruguay ya contaba al 2005 con un acervo sustantivo de capacidades en materia de energía eólica que estaban instaladas en la Facultad de Ingeniería, más específicamente en el Grupo de Trabajo de Energías Renovables, espacio desde donde se impulsó y redactó originalmente el PEEU.

Así, desde el año 1996 la FING contaba con un túnel de viento que permitía la medición y el estudio del comportamiento del recurso eólico. Además, se disponía de una evaluación del potencial eólico en Uruguay, desarrollada por la FING a partir de un convenio con la UTE⁴³, por medio del cual se generaron las primeras estimaciones que indicaban un buen potencial de recurso eólico en las tres áreas de sierras al este del país (Sierra de las Ánimas, Sierra de los Caracoles y Sierras de las Cañas).

A partir de estas mediciones y por medio de un proyecto de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁴⁴, desde el 2000 se contaba también con una “planta piloto”. Esta consistió en un aerogenerador de 150 KW instalado en la Sierra de Los Caracoles, que permitió verificar las predicciones realizadas en los estudios previos referidos.

Este conjunto pujante de capacidades en materia de información y tecnologías fue

⁴² Con el objetivo de formar a los recursos humanos de UTE, el marco del proyecto también se realizó una Misión Técnica de 5 funcionarios de UTE y de la Comisión Técnica del proyecto a España, con el objetivo de perfeccionar los pliegos de la licitación del parque eólico con el apoyo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía de España (IDAE).

⁴³ “Proyecto de Evaluación del Potencial Eólico Nacional”, “Cuantificación del Potencial Eólico del Uruguay Aplicable a la Generación Eléctrica en Gran Escala”, “Cuantificación del Potencial Eólico del Uruguay Aplicable a la Generación de Energía Eléctrica en Forma Autónoma”.

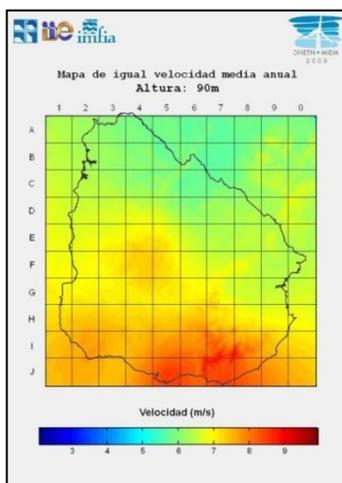
⁴⁴ Este y otras iniciativas de cooperación iniciadas previamente al período 2005-2015, se resumen en el Anexo II “Antecedentes”.

potenciado tanto por el PEEU como por el proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”. Así, el primero de éstos desarrolló, a partir de un convenio firmado con la FING (28 de abril de 2008), un programa de medición de vientos para evaluar el potencial eólico del Uruguay, incluyendo la creación de un atlas de vientos nacional y la ejecución y publicación de estudios de viabilidad de proyectos de inversión en energía eólica.

Para el desarrollo de la campaña de medición de vientos del PEEU, la FING estableció las especificaciones técnicas para la compra de los equipos técnicos y consideró la validez de la instalación de equipos en torres de telecomunicaciones. De esta forma, con recursos del programa se adquirieron siete estaciones de medición, de las cuales, al momento de la redacción del informe final del Programa, cuatro ya habían sido instaladas en torres de telecomunicación de ANTEL⁴⁵ (GEF, 2013).

Además, en 2009 fue publicado el Mapa Eólico del Uruguay. La Figura 6 muestra una imagen del mapa en la que se visualiza la distribución espacial de la velocidad media anual del viento en metros por segundo a la altura de 90 metros, información considerada básica para estimar el potencial eólico de nuestro país (GEF, 2013).

FIGURA 6: MAPA EÓLICO A VELOCIDAD MEDIA ANUAL - ALTURA 90 M



Fuente: PEEU

En referencia a la forma específica en que el PEEU apalancó las ya vastas capacidades de información y tecnología existentes en el país en materia de energía

⁴⁵ Las estaciones son: Arroyo Negro (comenzó a medir desde 24/09/2010), Egaña (05/09/2010), Lascano (26/09/2010) e Itapebí (06/04/2010).

eólica, Wilson Sierra, responsable del Área de Energías Renovables del MIEM-DNE, informa:

“Las capacidades para el desarrollo de un mapa eran persistentes, de hecho en Uruguay había desde la década del 80 un primer mapa eólico, pero en los hechos lo que ocurría era que las medidas no se hacían siguiendo normas internacionales que son las que requerían los bancos. Lo que hubo fue una adecuación de la metodología de trabajo usando las mismas capacidades” (comunicación personal, Wilson Sierra, 26 de mayo de 2016).

En cuanto a los estudios de viabilidad para proyectos de inversión en energía eólica, el PEEU realizó un micro-siting en la Sierra de Caracoles, para lo cual se empleó un modelo físico del lugar y de las máquinas, mientras que el comportamiento del parque se simuló en el túnel de viento con el que ya contaba la FING (GEF, 2013).

De esta forma el PEEU complementó la iniciativa de cooperación generada entre UTE y el Gobierno de España en el proyecto “Parque Eólico Sierra de Caracoles”. Como se refería anteriormente, este otro proyecto financió parte de la compra de tecnología para la instalación del parque. Sin embargo, más allá del apalancamiento de recursos financieros que este proyecto permitió, su aporte más significativo fue la capacidad instalada que dejó en la empresa estatal en materia del conocimiento de la tecnología eólica.

Así, el proyecto permitió a UTE ejecutar, a través de la empresa española adjudicataria de la licitación EDUINTER S.A., todo el proceso de suministro, instalación y puesta en marcha industrial del primer parque eólico de gran escala de la empresa estatal, de 10 MW de potencia, un proyecto 10 veces mayor que aquel con que ya se contaba en la misma ubicación⁴⁶ a partir de la iniciativa con el BID.

En referencia a este tema, Pablo Mosto, Gerente de la División de Planificación de UTE, opina:

“Una cooperación únicamente profesional, en instancias donde uno quiere mostrar funcionando una nueva tecnología no alcanza, requiere un complemento de instalación de menor porte y a veces en montos ese es el problema, porque puede ser más dinero que la contratación de profesionales, consultorías, etc. y por tanto esas cifras no están en el marco de las cooperaciones internacionales usuales. En el caso eólico entonces fueron dos acciones: el proyecto piloto del BID referido a una primera instalación de aerogeneradores de los que en esa época se empleaban en

⁴⁶ Hoy el generador de 150 KW se encuentra instalado en el Parque de Vacaciones de UTE en el departamento de Minas.

los parques más grandes y la definición gubernamental asignando fondos de condonación de deuda para el desarrollo de un primer proyecto estatal de escala industrial, eso complementó y el PEEU sólo, sólo tal vez hubiera quedado rengo y no hubiera disparado tan rápido los siguientes pasos” (comunicación personal, Pablo Mosto, 8 de junio de 2016).

A esto, Beno Ruchansky, Director de UTE durante la fase bajo estudio, agrega:

“El hecho que UTE pudiese tener sus propios parques eólicos, propiciaría un conocimiento más a fondo de este tipo de tecnología, ayudaría a tener una idea más acabada de sus costos y de la operación de los mismos, a la vez que permitiría un perfeccionamiento de nuestros pliegos licitatorios y que UTE pudiera seguir posicionándose como un actor clave en la generación de energía eléctrica del Uruguay. Es decir, la decisión de instalar el Parque de Sierra de Caracoles no fue una decisión aislada, formaba parte de una estrategia destinada a generar condiciones favorables para que en el mediano plazo se pudiesen incorporar cantidades importantes de fuentes renovables no convencionales al parque de generación eléctrica del país” (comunicación personal, Beno Ruchansky, 28 de junio de 2016).

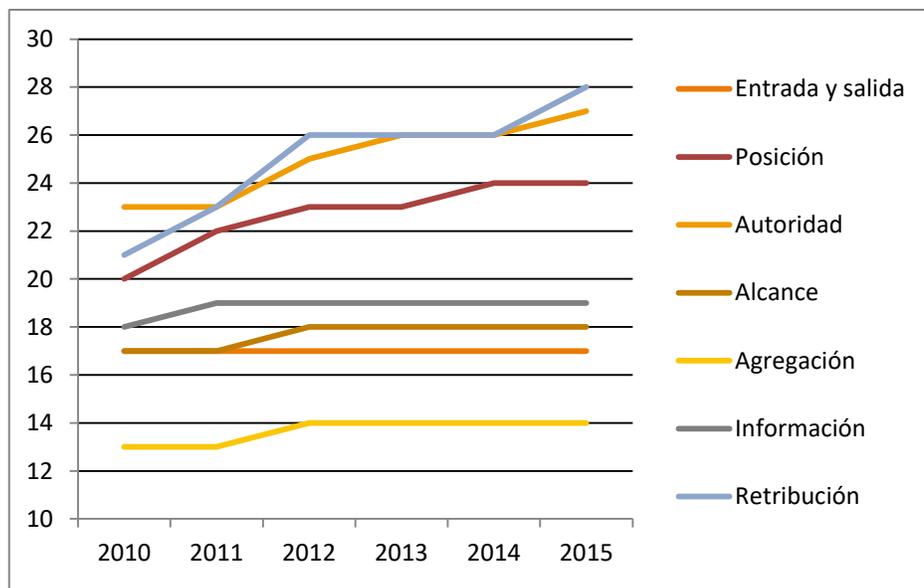
- **ETAPA 2010-2015: “CONSOLIDACIÓN Y DESPLIEGUE DE CAPACIDADES”**

COMPONENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL - SUCOMPONENTE INSTITUCIONAL

Como se observa en el Gráfico 12, la etapa 2010-2015 “Consolidación y Despliegue de Capacidades” da cuenta de un crecimiento del conjunto de reglas especificadas en el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, aunque no tan pronunciado como en la etapa anterior de “Generación de Condiciones”. Sin embargo, al igual que en la primera etapa, se observa un crecimiento mayor de las reglas de retribución y, ahora también, de aquellas de autoridad y de posición.

La continuidad del proceso de generación de normativas que adaptan las formas de funcionamiento del sistema eléctrico nacional a las necesidades particulares de las ERNC y sus usuarios, inclusive después de la finalización del PEEU, es un aspecto importante a destacar. Esto da cuenta de la sostenibilidad de los procesos fortalecidos por el Programa a nivel de este subcomponente fundamental de la capacidad estatal, lo cual a su vez se vincula con la continuidad e incorporación de los recursos humanos incorporados y formados en el marco del proyecto, aspecto al que se referirá en el apartado destinado a la evolución del componente técnico-administrativo durante la etapa 2010-2015.

GRÁFICO 12: FRECUENCIA ACUMULADA ABSOLUTA DE INSTITUCIONES FORMALES QUE ESPECIFICAN REGLAS ENTRADA Y SALIDA, POSICIÓN, AUTORIDAD, ALCANCE, AGREGACIÓN, INFORMACIÓN Y/O RETRIBUCIÓN, POR AÑO. PERÍODO 2010-2015



Fuente: elaboración propia

Abordando más en detalle los avances normativos de esta fase, se destacan en materia de reglas de retribución las nuevas autorizaciones del Poder Ejecutivo a UTE para la realización de contratos con privados por 150 MW provenientes de energía eólica (Decreto 159/011 y 424/011), con el objetivo de implementar una segunda etapa de licitaciones que permitiera alcanzar la meta establecida en la Política Energética 2005-2030, de contar con 300 MW instalados de energías renovables al 2015.

En referencia a estos decretos, es importante destacar el proceso incremental de aprendizaje referido por Ruchansky (2016: s/p), quien afirma: “Los lineamientos de estos decretos son similares a los del Decreto 403/009, aunque incorporan ajustes surgidos de la experiencia acumulada en el procedimiento anterior. En particular, a través de una resolución del MIEM [Decreto 02/2012], se realizó una revisión de la metodología de evaluación del componente nacional”.

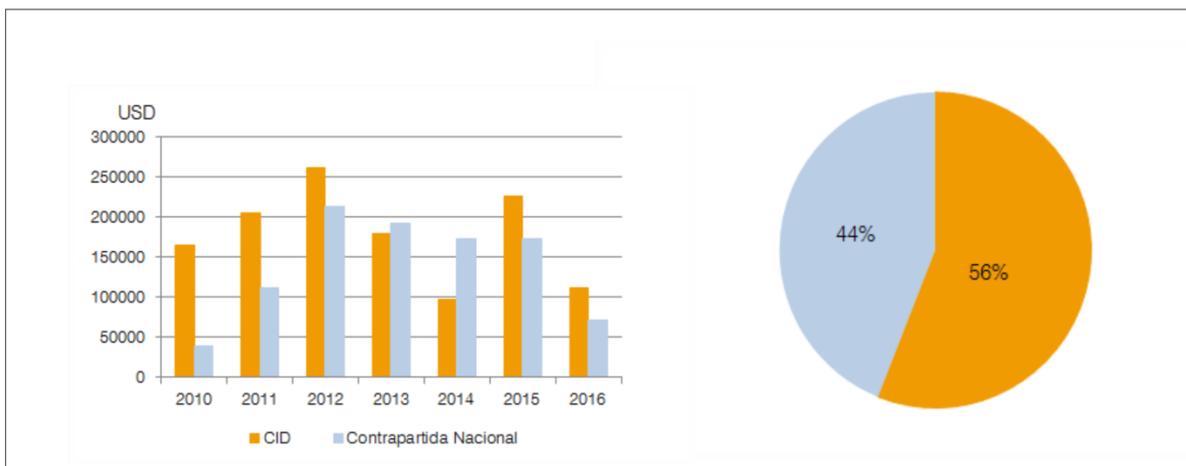
Además, en términos de reglas de posición y autoridad, esta etapa es la del desarrollo de instrumentos normativos que especifican nuevas formas de generación de ERNC, entre ellas la eólica. Así, el Decreto 173/010 habilita la conexión a la red de baja tensión de generadores de fuentes renovables de energía

eólica, solar, biomasa y mini-hidráulica, convirtiendo a Uruguay en país pionero de Sudamérica en liberar la conexión de generación eléctrica en la red de baja tensión por medio de la micro-generación de fuentes renovables.

El otro instrumento relevante en este sentido es el Decreto 158/012 que abre la posibilidad para que consumidores industriales que generen energía eléctrica de fuente eólica, puedan realizar contratos de compraventa con UTE⁴⁷. Además, a estos decretos se sumaron otros que entran bajo la categoría de reglas de retribución ya que establecen el precio de la energía demandada u ofrecida al sistema y su forma de cálculo y actualización (Decreto 433/012).

Además, es importante dar cuenta del aporte presupuestal de la CID y de los organismos nacionales contraparte de las iniciativas de CID implementadas durante el período 2010-2015. Como se observa en el Gráfico 13, el volumen de ambos aportes es menor al de la etapa anterior, reduciéndose además el nivel de apalancamiento de recursos nacionales. Así, mientras el nivel de apalancamiento de la CID en la etapa 2005-2009 había sido de 2.4, en esta etapa ese nivel es sólo de 0.8.

GRÁFICO 13: APOORTE PRESUPUESTAL (USD) DE LA CID Y DE LAS CONTRAPARTES NACIONALES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENERGÍA EÓLICA, POR AÑO, PERÍODO 2010-2015



Fuente: elaboración propia en base a AUCI, MIEM y UTE

A pesar de la confiabilidad y certeza de los datos presentados, es importante relativizar cualquier consideración aislada de la evolución de esta variable. En este sentido, es importante destacar que el descenso de los aportes presupuestales, y

⁴⁷ A la fecha no existen generadores operando en esta modalidad.

especialmente del presupuesto nacional apalancado por las iniciativas de CID, no da cuenta de la totalidad de los recursos implicados en la Política Pública de Energía Eólica en la etapa 2010-2015, por lo que existe una suerte de apalancamiento indirecto que se encuentra sub-valorado.

Así, si bien este descenso refleja una falta de participación directa de la CID en la implantación de parques eólicos, también es un indicador de que el organismo nacional responsable de ejecutar esta política energética, UTE, ha logrado sustentar su capacidad generadora. Efectivamente, además del “Parque Eólico Sierra de Caracoles”, se encuentra en servicio desde 2010 otro parque de igual potencia en el mismo sitio “Parque Eólico de Sierra de Caracoles II”, que suman una potencia de 20 MW únicamente en ese punto.

Además, la empresa estatal ha desarrollado de forma individual y en asociación con accionistas privados, otros cinco proyectos que se encuentran en fase de adjudicación y que suman un total de 483,3 MW de potencia instalada. Asimismo, el análisis presupuestal implicado en el Gráfico 13, ignora el aumento sustantivo de la inversión privada en energía eólica, la cual, gracias al incentivo provisto por el marco normativo referido anteriormente, permitió que Uruguay cuente con un total de 865 MW instalados en 2016.

Otro aporte presupuestal nacional que no se refleja en los datos del Gráfico 13 y que resulta importante destacar como una capacidad institucional de este sector de política, es el del Fondo Sectorial de Energía. Éste fue creado el 1° de octubre de 2008 en la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y cuenta con aportes presupuestales de la ANII así como de UTE, ANCAP y MIEM-DNE.

El Fondo tiene como objetivo la promoción de las actividades de investigación, desarrollo e innovación en el Área de Energía, a través de la financiación de Proyectos de I+D+i y funciona por medio de convocatorias anuales a proyectos. Por ejemplo, en el año 2015 el monto máximo del subsidio por proyecto fue de \$U 2.750.000, previendo incluso la posibilidad de casos excepcionales en los que el monto financiable podía llegar hasta \$U 4.950.000.

COMPONENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL - SUBCOMPONENTE RELACIONAL

Si la etapa 2005-2009 fue la de la conformación de una red de política cercana al tipo ideal de la “red de asuntos”, la etapa 2010-2015 es ciertamente la de la consolidación de una red mucho más cercana a una “comunidad política”. El nexo Estado-sociedad referido para realizar esta afirmación, es el de la interfaz generada

entre los organismos estatales de la arena de acción de la Política Pública de Energía Eólica nacional y la AUDEE.

Así, los intereses representados en la interfaz Estado-sociedad civil, pasaron de ser un conjunto amplio de asuntos a un conjunto específico de intereses económicos y profesionales relevantes para el desarrollo empresarial del área, lo cual se constata en las temáticas comprendidas por las agendas de las sucesivas Jornadas de Energía Eólica. En relación a esto, Alejandro Gutiérrez del GTER de la FING, comenta:

“Las jornadas [de energía eólica] fueron representando un poco las distintas etapas, tal vez al inicio la Universidad tuvo un rol más significativo y luego se fueron tratando cuestiones más de tipo empresarial” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

Otro elemento para referir a la existencia de una “comunidad política” de la energía eólica en nuestro país es que la interacción en la red en el período 2010-2015 se caracteriza como frecuente y de alta calidad. Esto se debe a que la AUDEE hizo propia la iniciativa del “I Encuentro de Actores de la Energía Eólica en Uruguay” organizado por el PEEU, y comenzó a organizar las “Jornadas Nacionales de Energía Eólica”, con carácter anual.

De esta forma, la existencia de una organización que aglomera al conjunto de actores interesados en esta área de política y que tiene sus propios mecanismos de elección de autoridades, ha permitido una representación legítima y una interacción más estable, continua y directa entre Estado y sociedad. En relación a esto, Fernando Schaich, actual presidente de AUDEE, comenta:

“Rápidamente se notó que AUDEE iba a ser un actor que articulara las cosas entre el Estado y los privados, de hecho hay gente de UTE dentro de AUDEE, son todos actores interesados en que la eólica sea una solución para la matriz energética, con lo cual eso generó una especie de lubricación de los engranajes entre el Estado y los privados muy buena que funcionó realmente bien. La DNE, UTE y AUDEE siempre buscando soluciones. En definitiva AUDEE es un gran facilitador” (comunicación personal, Fernando Schaich, 16 de junio de 2016).

En línea con esto, la calidad de la interacción generada en el período puede caracterizarse como legítima y con valores compartidos. Así, los distintos actores consultados concuerdan en caracterizar como virtuosos los intercambios entre el Estado y los actores privados del sector representados en AUDEE. En este sentido, los espacios de intercambio han permitido al Estado detectar señales, corregir

decisiones y articular con los actores públicos y privados para la solución de problemas comunes, generando así confianza en la interacción y, por tanto, el alcance de los “circuitos de retroalimentación continuos que permiten correcciones en la política” a los que referían Evans y Heller (2012, p. 9).

En este sentido, Beno Ruchansky, ex Director de UTE, agrega:

“Creo que uno de los elementos fundamentales del éxito tuvo que ver con la existencia de una empresa pública con una muy buena capacidad técnica y con espaldas financieras anchas, que pudiese liderar todo el proceso. Pero también la existencia de otros actores (públicos y privados) que aportaron sus puntos de vista y sus capacidades, contribuyó al logro de los objetivos. No cabe duda que la interacción entre todos los participantes resultó clave para el éxito del proceso” (comunicación personal, Beno Ruchansky, 28 de junio de 2016).

Otra variable que aboga en el sentido de una “comunidad política” de la energía eólica en Uruguay, es la de la distribución de recursos y poder dentro de la red. En este sentido, en la etapa 2010-2015, se puede afirmar que todos los actores tienen recursos para intercambiar y los recursos de poder están suficientemente balanceados como para generar juegos de suma positiva. De hecho, uno de los objetivos de la Política Energética 2005-2030 era el de lograr la participación de actores privados en el sector energético, procurándose evitar que existan actores dominantes dentro de cada subsector.

En el caso de la energía eólica, este objetivo parece cumplirse ya que la titularidad diversa de los parques eólicos instalados y adjudicados, la rotación en la presidencia de la AUDEE, así como la interdependencia generada entre los intereses públicos y privados, no indican una concentración de poder por parte de ningún actor o grupos de actores en particular.

Una última variable que sí mantiene las características propias de una “red de asuntos”, es la de la membresía amplia de la red de la energía eólica en Uruguay. En esta línea, Fernando Schaich, actual presidente de AUDEE, informó que la Asociación cuenta con aproximadamente 100 miembros desde su creación, número que ha permanecido relativamente estable hasta la actualidad (comunicación personal, Fernando Schaich, 16 de junio de 2016).

Por su parte, las Jornadas de Energía Eólica sí han ampliado su participación año a año. Así, mientras en 2015 hubo 280 inscriptos, en 2016 estos fueron 380. La ampliación del tamaño de la red también se evidencia en el crecimiento del número

de “Actores de la Energía Eólica” identificados por el MIEM-DNE⁴⁸, el cual al momento alcanza 214 actores entre inversores, generadores, fabricantes, industriales, desarrolladores, micro-generadores, proveedores de servicios, financiadores, entre otros.

El Cuadro 8 que se presenta a continuación, resume las principales variables que justifican referir a la construcción de una “red de política”, como el indicador del subcomponente relacional de la capacidad estatal de la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay en la etapa 2010-2015 y a partir de lo cual se puede detectar un proceso de fortalecimiento de la capacidad de enraizamiento del Estado en esta arena de acción, especialmente en referencia al sector empresarial.

CUADRO 9: RED DE POLÍTICA DE LA ENERGÍA EÓLICA EN URUGUAY ETAPA 2010-2015	
Tamaño	Membresía amplia, abierta, estable y organizada
Intereses	Económicos y/o profesionales
Frecuencia y continuidad de la interacción	Interacción frecuente y de alta calidad con una membresía estable
Consenso	Valores compartidos y legitimidad de los resultados
Distribución de recursos y poder dentro de la red	Todos los actores tienen recursos para intercambiar y los recursos de poder están suficientemente balanceados como para generar juegos de suma positiva

Fuente: elaboración propia

COMPONENTE TÉCNICO ADMINISTRATIVO – SUBCOMPONENTE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y RECURSOS HUMANOS

La evolución de este subcomponente de la capacidad estatal en el período 2010-2015, nuevamente en referencia a los dos organismos públicos principales de la arena de acción política de la energía eólica, UTE y MIEM-DNE, refleja la

⁴⁸ <http://www.energiaeolica.gub.uy/index.php?page=guia-de-actores>

consolidación del cierre de brechas de capacidad iniciado en la etapa anterior.

Por un lado, en relación a la estructura organizacional, al término del PEEU el Programa fue absorbido por el MIEM-DNE y hoy constituye una División dentro del Área de Energías Renovables de la DNE⁴⁹. En el caso de UTE, además del Área de Energías Renovables de la Gerencia de Generación, que se dedica al manejo y gestión cotidiana de los parques eólicos que se encuentran a cargo de UTE, también se creó una estructura ad hoc que la empresa denomina “Proyecto Estratégico” y que tiene a cargo el desarrollo de los nuevos proyectos eólicos de gran escala en los que se embarca la empresa en distintas modalidades (fideicomisos, sociedades anónimas, leasing, etc.).

Por otro lado, en relación a los recursos humanos, tanto actores públicos como de la academia coinciden en la importancia del compromiso asumido por UTE para la incorporación de dos de los funcionarios contratados en el marco del PEEU en la planta de la empresa estatal. Este factor, es considerado por los actores clave consultados así como por el informe final del Programa, como una garantía de sostenibilidad fundamental ya que, como se refirió anteriormente, estas personas habían sido capacitadas en temas de energía eólica y, específicamente, en aquellos asuntos relevantes para el proceso de la política uruguaya.

En este sentido, también es importante notar que la DNE, tras haber alojado durante todo el período de implementación del PEEU (Julio 2007-Junio 2013) a la Unidad de Gestión del Proyecto, ésta pasó a designar dos funcionarios del Ministerio dedicados en forma permanente a la energía eólica, lo cuales se ubicaron en el Área de Energías Renovables de la DNE.

En referencia a estos aportes del PEEU, Alejandro Gutiérrez del Grupo de Trabajo de Energías Renovables de la Facultad de Ingeniería, afirma:

“Se formaron recursos humanos claves totalmente, que luego tomaron parte en la toma de decisiones tanto en el MIEM como en la UTE. Ese proyecto [el PEEU] fue determinante, generó capacidades dentro de la empresa pública en vínculo con la academia que era quien llevaba tanto la investigación como la convicción del rol que podía llegar a tener la energía eólica en la matriz energética” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

A esto, Pablo Mosto, Gerente de la División de Planificación de UTE, agrega:

⁴⁹ De hecho, aún hoy se puede acceder a información actualizada acerca del estado de la política de energía eólica en nuestro país por medio de la página web del PEEU: <http://www.energiiaeolica.gub.uy/>, a la cual es posible acceder a través de un link directo disponible en la sección energía de la página web del MIEM: <http://www.miem.gub.uy/web/energia>

“El PEEU me parece que lo que tuvo fue un alto componente de formación de capacidades profesionales, porque fue el germen de formación de los primeros profesionales ubicados geográficamente en la DNE pero que después mostraron la virtud del pasaje hacia UTE y fueron generadores, desde UTE, de un apoyo al tema de la incorporación de la eólica de gran escala que fue clarísimo” (comunicación personal, Pablo Mosto, 8 de junio de 2016).

Para finalizar la descripción del aporte de la CID en este subcomponente de la capacidad estatal de la Política Pública de Energía Eólica en la etapa 2010-2015, en la que se instala y pone en servicio la mayor proporción de la potencia eólica nacional actual, es importante referir al aporte del proyecto “Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía”. Así, con recursos de este proyecto en conjunto con recursos aportados por el PEEU, se capacitó en Dinamarca a tres técnicos de la DNE en modelos y metodologías aplicados a la planificación energética, criterios y aspectos operativos y al despacho de energía eléctrica, para un sistema con alto porcentaje de energía eólica; formación específicamente relevante para esta fase de la política pública bajo estudio.

COMPONENTE TÉCNICO ADMINISTRATIVO – SUBCOMPONENTE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA

Por una parte, en materia de tecnología, esta etapa no registra aportes específicos de la CID al área de energía eólica. Como se mencionaba más arriba, en términos de la instalación de parques eólicos de gran escala, esto se relaciona con el hecho de que el proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles” tuvo un efecto demostrativo que permitió generar desarrollos propios de UTE, así como en asociación con el sector privado.

Sin embargo, sí es importante destacar en relación al aporte tecnológico, que en esta etapa de la política se diseñó e implementó un sistema de monitoreo y análisis de la información de vientos basado en las estaciones de medición adquiridas con recursos del PEEU y cuya operación quedó centralizada en UTE, garantizando así su sostenibilidad.

Por otra parte, en materia de información, los proyectos vigentes o iniciados durante la etapa 2010-2015 se concentraron fundamentalmente en la generación de conocimiento relevante para los problemas de esta fase de la política pública. Así, ante el crecimiento exponencial de la capacidad instalada de energía eólica en nuestro país, las iniciativas de CID impulsaron la realización de estudios y gestionaron asuntos, referidos a las complejidades técnicas que esta nueva realidad

traía para los tomadores de decisión.

En el caso de PEEU, el aporte técnico fundamental en esta fase, destacado por varios de los actores clave consultados, consistió en la generación de información así como en la gestión y coordinación necesarias para abordar los problemas de logística portuaria y del transporte interno, implicado en la instalación de los nuevos parques.

En referencia a este aporte del PEEU, Wilson Sierra, responsable del Área de Energías Renovables de MIEM-DNE, expresa:

“La virtud del PEEU fue poder acompañar todas esas etapas, porque, por ejemplo, la etapa del diseño de sistemas de gestión de despachos de carga fue una actividad muy importante desde el punto de vista económico que no estaba prevista en el presupuesto inicial del Programa” (comunicación personal, Wilson Sierra, 26 de mayo de 2016).

Asimismo, las subsiguientes iniciativas de CID se enfocaron en la generación de estudios acerca de las formas de gestionar un sistema eléctrico con una alta participación de energía eólica. En este sentido, los proyectos “Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía” y la NAMA “Programa de Alta Integración de Energía Eólica”, que tuvieron como contrapartes al MIEM-DNE y España, permitieron la financiación de importantes estudios.

Así, en el marco del primero de estos proyectos se realizó el “Diagnóstico del sistema eléctrico uruguayo con una alta penetración de energía eólica”, a cargo de la empresa danesa Energinet. Por medio de éste, se analizó en profundidad el sistema danés, abarcando aspectos de regulación, operación del sistema, señales de expansión en generación y lineamientos para la expansión de transmisión. Del mismo modo, se analizó el sistema uruguayo y se dieron algunas recomendaciones de pasos a seguir y estudios a realizar.

En su caso, el estudio que se realizó a través de la NAMA “Programa de Alta Integración de Energía Eólica” tuvo un carácter más específico. En éste se pusieron a punto casos de estudio de la red de transmisión uruguaya, se hizo un primer diagnóstico de la misma y se revisaron los criterios de aceptación de soluciones en comparación con los utilizados en España (comunicación personal vía e-mail, Virginia Echinope, MIEM-DNE, 11 de julio de 2016).

Además, el proyecto “Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía” también permitió realizar un análisis de complementariedad de las energías eólica, solar e hidráulica. Tomando una serie de datos de muchos años, día a día,

se estimó el rendimiento promedio anual y diario de esas fuentes. El resultado del estudio de complementariedad para nuestro país, permitió conocer la existencia de una muy buena complementariedad entre la fuente eólica y solar durante el día, la existencia de una complementariedad muy buena entre el sol y el agua durante el año y saber que la energía eólica acompaña en forma casi perfecta el ciclo anual de demanda de electricidad (comunicación personal, Wilson Sierra, 26 de mayo de 2016).

- **FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO: MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO**

Por sus formas específicas de negociación e implementación, así como por sus impactos particulares para el caso uruguayo, los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) se abordan aquí de forma diferenciada de las iniciativas de cooperación Norte-Sur, bilateral y multilateral, a las que se hizo referencia hasta el momento.

Así, el MDL es uno de los dispositivos previstos en el Protocolo de Kioto de la CMNUCC para la generación de “mercados de carbono”⁵⁰ y el único que comprende a países en desarrollo. Este Protocolo firmado en 1997 y que entró en vigor en 2005, es reconocido a nivel mundial porque representa el primer acuerdo intergubernamental vinculante para la reducción de GEI.

Este acuerdo, basado en los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, equidad y no detenimiento del crecimiento económico - particularmente de los países en vías de desarrollo-, obligaba a reducir los GEI únicamente a los países “Anexo I”, lista taxativa de 35 países que se identificaban como desarrollados o industrializados, a los cuales además se les asignaba la responsabilidad de proveer recursos financieros hacia los países en desarrollo o países “No Anexo I” (CMNUCC, 1997).

Una de estas formas de financiación son los MDL. Éstos habilitaban a las Partes Anexo I del acuerdo a desarrollar proyectos que generaran reducción de emisiones, en territorios de Partes No Anexo I, con una doble finalidad: a) ayudar a las Partes No Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y a contribuir al objetivo último de la Convención; y b) ayudar a las Partes Anexo I en la demostración del cumplimiento

⁵⁰ Los otros mecanismos creados por el Protocolo de Kioto para la generación de “mercados de carbono” son: a) Comercio de derechos de emisión. Permite a los países con compromisos de reducción de emisiones la compra/venta de cuotas de emisión entre ellos. b) Implementación Conjunta. Por la vía de este mecanismo, los países del Anexo 1 pueden, entre sí, realizar proyectos para reducir emisiones de forma conjunta.

de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones mediante la presentación los Certificados de Reducción de Emisiones (CER), resultantes de dichas actividades, los cuales después eran vendidos en el mercado de carbono (CMNUCC, 1997). Así, los MDL han sido catalogados como un mecanismo innovador de financiación para el desarrollo, que se caracteriza por generar nuevos incentivos para un mejor uso de recursos privados (J.A. Alonso, 2015).

Para obtener los CERs, un proyecto MDL debía seguir un ciclo que constaba de diferentes etapas, de acuerdo a los lineamientos aprobados en las negociaciones internacionales de cambio climático. En la única etapa que intervenía el gobierno del país anfitrión del proyecto MDL, era en la de su aprobación nacional, a través de su “Autoridad Nacional Designada”. En el caso de Uruguay, esa Autoridad Nacional es el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), organismo que participó activamente de esta fase, mediante el desarrollo de una herramienta para evaluar la contribución de los proyectos MDL al desarrollo sostenible del país, con el fin de sistematizar y facilitar el proceso de evaluación y aprobación.

Todas las licitaciones realizadas por UTE para la compra de ERNC, incorporaron un incentivo extra para los inversores privados (regla de retribución) que consistía en otorgar la tenencia de los CERs que pudieran obtenerse en el marco del proyecto objeto de la licitación, a los desarrolladores de los mismos. Esto es, en lugar de ser usufructuados por UTE.

El Cuadro 9 que se presenta a continuación, resume información del conjunto de proyectos MDL de generación de energía eólica, aprobados y registrados por nuestro país ante la CMUNCC.

CUADRO 10: PROYECTOS MDL DE ENERGÍA EÓLICA APROBADOS Y REGISTRADOS EN URUGUAY POR LA CMNUCC					
<input type="checkbox"/> Proyectos operativos (al 26/02/2016)		<input type="checkbox"/> Proyectos en desarrollo (al 08/10/2015)		<input type="checkbox"/> Proyectos no ejecutados	
TÍTULO	PARTICIPANTES	PRESENTACIÓN DEL MDL	CIUDAD	POTENCIA INSTALADA (MW)	ENTRADA EN OPERACIÓN DEL PROYECTO
Melowind	Estrellada SA (UY)	31/8/2012	Cerro Largo	50	Set 2015
Castillos del Norte	Sowitec trading GmbH (Alemania) Sowitec Operation GmbH (Alemania) Parque Eólico Castillos	28/9/2012	Rocha	X	X

	SA (UY)				
Pintado II	Luz del Río Ensol SA	15/2/2012	Florida	20	Nov-14
Ladaner Peralta Wind Farm Peralta 1	Luz del Río. Debisol SA (UY) Ladaner SA (UY) EnBW Kraftwerke AG (Alemania)	31/10/2011	Tacuarembó	58,75	Oct-15
Pastorale	Sowitec trading GmbH (Alemania) Sowitec Operation GmbH (Alemania) Vientos de Pastorale (UY)	15/5/2012	Flores	49,2	X
Parque eólico Peralta G.C.E.E	Agua Leguas S.A	22/8/2012	Tacuarembó	58,75	Oct-15
Flores I	Luz del Río Ensol SA	15/2/2012	Flores	X	X
Luz de Mar – Pintado 1	Luz de Loma - Luz de Mar (UY) Fortunity Renovables SA (UY)	3/2/2012	Florida	18	Ago-14
Peralta I	Palmatir S.A. Zero Emissions Technologies S.A (UK)	6/8/2012	Tacuarembó	50	May-14
Kentilux Wind Farm	Kentilux S.A	1/4/2012	San José	17,2	May-11
Florida I	Polesine	27/4/2012	Florida	50	Nov-14
Minas I, 42 MW	Sowitec trading GmbH (Alemania) Sowitec Operation GmbH (Alemania) Generación Eólica Minas SA (UY)	4/8/2011	Lavalleja	42	Set 2014
Nuevo Manantial y Agroland	X	Jul-09	Rocha y Maldonado	21	Maro 2007 Agroland y Junio 2008 Nuevo Manantial
Sierra de Caracoles	UTE y BIRF como fideicomisario del Fondo Español de Carbono	Ene-10	Maldonado	10	Dic-08
Total Potencia Instalada y Comprometida Según Datos DNE:				444,9	

Fuente: elaboración propia en base a SNRCC y DNE

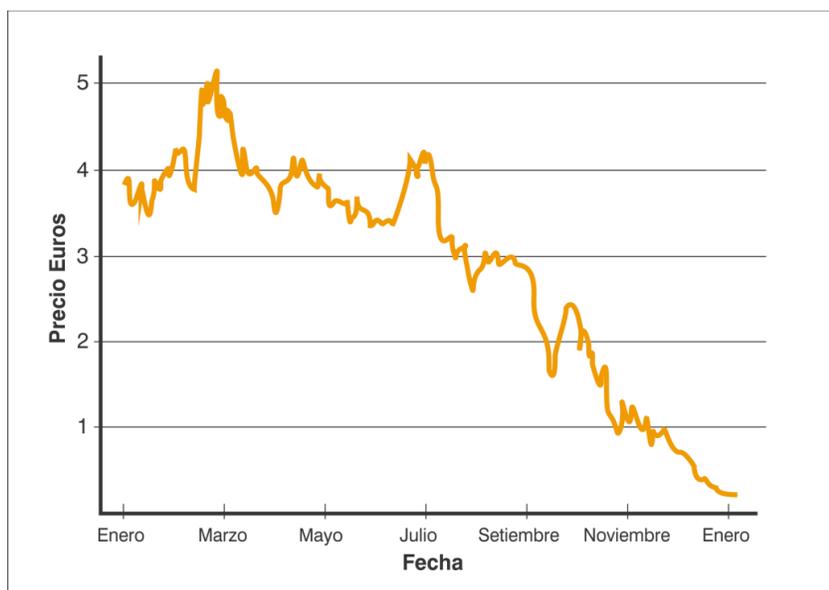
Como se observa en los datos presentados, la CMNUCC aprobó 14 proyectos de MDL que implicaban la generación de energía eólica. De éstos, dos no se implementaron, uno se encuentra en desarrollo y los 11 restantes se encuentran

operativos. En total, entre la potencia ya instalada y la del proyecto en desarrollo, los MDL aprobados alcanzan 444,9 MW, lo cual representa poco más de la mitad de los 865 MW de potencia eólica que al día de hoy se encuentran instalados en nuestro país.

Sin embargo, a pesar de lo optimistas que pueden resultar estos datos, el resultado de los proyectos de MDL en términos de apoyo financiero por medio de la venta de CERs fue prácticamente nulo. Es decir, si bien hubo una activa participación del MVOTMA y de las empresas solicitantes en la fase de autorización nacional, esto no se tradujo en una venta igualmente activa de CERs en el mercado de carbono. Por tanto, es posible afirmar que el objetivo de incentivar al sector privado a la inversión en energías limpias no fue un resultado alcanzado por medio de este mecanismo del Protocolo de Kioto.

Esta evaluación del impacto de los MDL a nivel nacional, es compartida por todos los actores clave consultados en la elaboración de este informe, resultado que se explica por el marcado descenso del precio de los CERs en el mercado internacional a partir de 2012 (Gráfico 14), año en el cual se aprobaron la mayor parte de los proyectos presentados por Uruguay ante la CMNUCC.

GRÁFICO 14: PRECIO SPOT MENSUAL DE CERTIFICADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES, 2012



Fuente: Intercontinental Exchange 2012⁵¹

⁵¹ <https://www.theice.com/marketdata/reports/ReportCenter.shtml>

Sin embargo, a pesar de las repercusiones inevitables de esta evolución de precios internacionales sobre las posibilidades de los proyectos uruguayos en el mercado de carbono, es importante notar también que los MDL, como mecanismos innovadores de financiación al desarrollo, no fueron objeto explícito de la política de cooperación internacional uruguaya.

Por tanto, tomando en cuenta la disminución de financiación de la AOD a países catalogados con niveles altos de renta como es el caso de Uruguay, las posibilidades que abren los nuevos espacios de participación del sistema de cooperación internacional a otros socios en el desarrollo como el sector privado, y en el caso específico de las “*finanzas del cambio climático*” (J.A. Alonso, 2015, p. 191), la oportunidad que significa el Acuerdo de París⁵² de la CMNUCC, como nuevo instrumento vinculante a nivel intergubernamental para combatir ese fenómeno global; la experiencia de los MDL sugiere la importancia de generar políticas sobre este tipo de dispositivos innovadores de CID.

En esta misma línea se expresa J.A. Alonso, aunque refiriendo exclusivamente a los países de renta media, al afirmar:

“Por el tipo de acciones que se sugieren, en los países de renta media son importantes aquellos instrumentos de cooperación que operan más allá de la AOD, muchos de ellos conectados con la presencia de nuevos actores –como el sector privado- en el sistema de cooperación (...) Los gestores de la cooperación deberían estar especialmente atentos a las posibilidades que brindan estos nuevos mecanismos” (J.A. Alonso, 2013, p. 7).

• PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA E INCENTIVOS DINÁMICOS DE LA CID

Los enfoques teóricos del proceso de la política pública desarrollados en la “Sección 3. Estrategia Teórico Metodológica” y algunos elementos ya analizados del

⁵² Al 22 de setiembre de 2016 el Acuerdo de París cuenta con 60 instrumentos de ratificación depositados de 197 partes que integran la CMNUCC, los cuales representan el 47,7% de las emisiones de GEI mundiales. El último instrumento de ratificación fue recibido el 22 de setiembre de 2016. El Acuerdo entrará en vigor 30 días después de la fecha en la que 55 Partes de la Convención que sumen al menos el 55% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión ante el Secretario General. Se puede seguir el status actualizado de ratificación del Acuerdo de París en el siguiente link: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php

caso de estudio, permitirán analizar aquí el proceso de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay y los incentivos dinámicos generados por la CID, desde dos perspectivas fundamentales. Por un lado, una perspectiva intertemporal en la que las herramientas para su comprensión provienen del Enfoque por Etapas y el Enfoque Incrementalista y, por otro lado, una perspectiva que toma en cuenta la dinámica generada entre los distintos niveles de gobierno, cuyas bases explicativas provienen del Modelo de Corrientes Múltiples.

Además, para aportar a la comprensión de las dinámicas establecidas entre la arena de acción política nacional y las iniciativas de CID, este apartado finalizará describiendo las formas específicas de cumplimiento de los principios de la cooperación internacional en el proceso de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay entre 2005 y 2015.

PERSPECTIVA INTERTEMPORAL: ENFOQUES POR ETAPAS E INCREMENTALISTA

Desde una primera perspectiva, que pone foco en la relación entre medios y fines a lo largo del tiempo comprendido en el período 2005-2015, es posible referir a un proceso que combina elementos del Enfoque por Etapas con otros del Enfoque Incrementalista.

Así, por un lado, en la Política Pública de Energía Eólica se identifica un claro proceso de planificación estratégica que se inicia con el diagnóstico del déficit energético nacional, al que le siguen, aunque solapadas entre sí, las etapas de formulación e implementación. A estos elementos propios del Enfoque por Etapas, se suman las metas y acciones explicitadas en el documento “Política Energética 2005-2030”, las cuales dan cuenta de una relación de tipo medios-fines, coherente también con aquel enfoque. Además, un último elemento identificado en el caso de estudio, propio de este modelo racional, es el liderazgo central (*top-down*) ejercido por parte de UTE y MIEM-DNE.

Desde la perspectiva implicada en este tipo de procesos de la Política Pública de Energía Eólica, el principal incentivo introducido por la CID consistió en el apalancamiento de recursos y capacidades para la generación de conocimiento, la formación de recursos humanos y la provisión de tecnologías, que maximizaran la racionalidad de la toma de decisiones en las distintas etapas del proceso de la política (componente técnico-administrativo de la capacidad estatal). En este sentido, Alejandro Gutiérrez del Grupo de Trabajo de Energías Renovables de la FING, expresa:

“La cooperación internacional multiplicó acciones y recursos que tal vez sólo con la decisión política que se tenía no se habría provocado el cambio que se generó de una manera tan rápida, aceleró un proceso y permitió que ese proceso se desencadenara con decisiones correctas desde el punto de vista técnico” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

Por otro lado, en el proceso de la Política Pública de Energía Eólica también se reconocen otros elementos complementarios a los anteriores y coherentes con el Enfoque Incrementalista, los cuales tuvieron lugar, fundamentalmente, en la fase de implementación. En este sentido, los distintos actores consultados coinciden en que los espacios de articulación Estado-sociedad civil, referidos en los apartados dedicados al subcomponente relacional de la capacidad estatal, han permitido la concreción de dinámicas *bottom-up* positivas para el manejo de la incertidumbre en el proceso de política.

Por tanto, si bien estos intercambios no redefinieron el objetivo pautado por la “Política Energética 2005-2030”, sí permitieron acomodar incrementalmente las sucesivas decisiones que llevarían al logro de las metas definidas en aquel documento, por medio de una dinámica a la que se ha referido como una “*curva de aprendizaje*” (Ruchansky, 2016, s/p)⁵³.

Desde este enfoque, el aporte de la CID al proceso de la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay consistió, esencialmente, en el fortalecimiento de la capacidad de enraizamiento de los actores estatales que integran la arena de acción de la Política Pública de Energía Eólica, capacidad que permitió el despliegue de dinámicas de tipo incrementalista. De esta manera, mediante el alivio de restricciones para la consolidación de la red de política del sector, la CID, esencialmente a través del PEEU, potenció las posibilidades para la generación y recepción de demandas, la difusión de información y en menor medida la deliberación y rendición de cuentas, con un sector de la sociedad civil fundamentalmente empresarial.

Es importante contrastar esta imbricación específica del Estado con ese grupo de actores de la sociedad civil con lo planteado por Evans (2010), respecto a las

⁵³ Un ejemplo que ha sido destacado en este sentido, es el caso de la logística. Así, en el año 2011, en el marco de las II Jornadas de Energía Eólica, lo que los actores privados plantearon a los actores estatales fue el advenimiento de un “apagón logístico”. Es decir, no había la infraestructura logística ni en el puerto de Montevideo ni a nivel del transporte interno uruguayo como para hacer viable la puesta en marcha del conjunto de parques eólicos de gran escala que se estaban proyectando en aquel momento. A partir de esta señal de alerta por parte de la sociedad civil, MIEM-DNE contrató, con recursos del PEEU, a un consultor que coordinó a los distintos actores involucrados para la solución de ese problema (Administración Nacional de Puertos, Aduanas, Dirección de Transporte y Dirección de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Gobiernos Departamentales, etc.).

estrategias de arraigo del Estado desarrollista del S.XXI. De esta forma, el autor postula que conexiones estrechas con las elites industriales, propias de los modelos desarrollistas del S.XX, no son ya suficientes, y que la nueva versión del Estado desarrollista implica la consolidación de densas redes de actores representativos de la sociedad.

Consultado respecto a este aspecto, Beno Ruchansky, ex Director de UTE, comenta:

“En aquel momento, a través de un acuerdo a nivel de la Multipartidaria, se buscó una validación política y social de la política energética que se estaba llevando a cabo, de forma que ésta pudiese convertirse en política de Estado. Esa legitimación por el lado de la sociedad se cubrió con la aprobación por parte de los cuatro partidos con representación parlamentaria” (comunicación personal, Beno Ruchansky, 28 de junio de 2016).

PERSPECTIVA INTER NIVELES DE GOBIERNO: MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES

La segunda perspectiva desde la cual puede analizarse el proceso de la Política Pública de Energía Eólica y su interacción con la CID, no refiere a una dinámica desplegada tanto en el tiempo sino entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, es el Modelo de Corrientes Múltiples el que contribuye a comprender la dinámica generada entre el nivel del régimen internacional de las ERNC y el nivel nacional de la arena de acción política de la energía eólica.

Así, por un lado, en el nivel nacional, en lo que refiere a la “corriente de los problemas”, la principal preocupación pública en Uruguay era la de la inseguridad energética que vivía el país. Como se refirió anteriormente, esta era una consecuencia de los efectos de la variabilidad climática sobre los niveles de generación de energía hidráulica, es decir un problema de adaptación al cambio climático, así como del incremento del precio del petróleo y la provisión variable del gas argentino.

En cuanto a la “corriente de las soluciones”, Uruguay contaba con un sólido acervo de conocimientos y propuestas para la incorporación de ERNC, especialmente en materia de energía eólica, que estaban instaladas y eran impulsadas por la FING. Además, en referencia a la “corriente de política” y como se ha referido anteriormente, existía una intencionalidad expresa del nuevo gobierno de diversificar la matriz energética, aunque en un contexto de importantes “*brechas de capacidad*” (Oszlak y Orellana, 2001, p. 7)

Por otro lado, en el nivel internacional, la razón fundamental por la que el tema de las ERNC adquirió un lugar central en la agenda del desarrollo sostenible y por la cual se consolidó un régimen internacional en torno a la temática, es el vínculo indisociable que la promoción de las ERNC tiene con la mitigación del cambio climático. Así, el GEF, fuente de un proyecto central para la Política Pública de Energía Eólica uruguaya como fue el PEEU, tiene su origen en la CMNUCC, la cual surge con el objetivo central de estabilizar *“las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”* (CMNUCC, 1992, Artículo 2).

Por tanto, las iniciativas de CID dirigidas al sector de la energía eólica en nuestro país, por medio de la articulación de la agenda internacional de mitigación del cambio climático con una agenda nacional enfocada al problema de la seguridad energética (asunto, esencialmente, de adaptación al cambio climático), impulsaron la apertura de una ventana de oportunidad para la Política Pública de Energía Eólica en Uruguay, al alinear las corrientes de los problemas, las soluciones y la política que existían en torno al tema energético a nivel nacional.

Además de que la energía eólica constituye una solución común a problemas diversos (la mitigación y la adaptación al cambio climático), la ventana de oportunidad que surge de la articulación entre los niveles nacional e internacional, se debió también a la intención y acción explícitas de los “emprendedores políticos” de la arena de acción de la energía eólica en Uruguay. Hernández Nilson y Travieso (2012, p. 37) coinciden con esta idea al afirmar:

“También aparece como un elemento importante la capacidad de las unidades ejecutoras nacionales para articular las posibilidades de la cooperación internacional con el interés nacional, en particular con los objetivos de la política energética nacional. (...) Se destaca la función de liderazgo cumplido por la DNE y la importancia de contar con objetivos claros en la política energética”.

Por último, es relevante notar que esta perspectiva dinámica de la interacción entre la política pública nacional y la CID, permite identificar aportes inmateriales de la CID que no son tangibles en los clásicos términos económicos que este informe busca deconstruir. Así, en referencia a los MDL, a pesar de que éstos no aportaron de forma sustancial en términos presupuestales, sí se puede reconocer en ellos un dispositivo (simbólico) de la CMNUCC para poner en agenda e incentivar la incorporación de las ERNC en la agenda política nacional.

En este sentido, Fernando Schaich, actual presidente de AUDEE, comenta:

“Que esta temática [la del cambio climático] esté instalada sin duda sirvió. Los MDL financieramente no sirvieron, conceptualmente sí” (comunicación personal, Fernando Schaich, 16 de junio de 2016).

CUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las dinámicas establecidas entre el proceso de la Política Pública de Energía Eólica y los incentivos generados por la CID, así como los aportes de ésta a las capacidades estatales de esa arena de acción política, presentan información respecto al grado de cumplimiento de algunos principios de la cooperación internacional. Éstos, a su vez, resultan relevantes para comprender integralmente el aporte de la CID en los términos cualitativos definidos en este informe, por lo que a continuación se refiere resumidamente al grado de cumplimiento de cada uno de ellos.

Así, en primer lugar, un principio que se destaca por su alto nivel de cumplimiento en el proceso aquí analizado, es el *principio de apropiación*. Esto se constata en la definición en la agenda política nacional de implementar una estrategia de transformación de la matriz energética a través de la incorporación de ERNC, de forma previa a la ejecución de las iniciativas de CID. En este sentido, el conocimiento con que contaba la FING respecto al potencial eólico de las zonas de sierras del país y la voluntad política liderada a partir de 2005 por MIEM-DNE y UTE para incorporar potencia eólica en Uruguay, representaron los factores fundamentales para establecer una apropiación clara de las iniciativas de CID comprendidas en el presente análisis.

Además, a esos elementos se sumó el accionar propio de los actores de la arena de acción política de la energía eólica. Así, fue gracias a estos emprendedores políticos, que se logró articular la agenda internacional de mitigación del cambio climático con las necesidades nacionales de seguridad energética y que se potenciaron las capacidades nacionales existentes para la apertura de una ventana de oportunidad para la Política Pública de Energía Eólica en nuestro país.

En relación con este liderazgo nacional, que permitió el desarrollo de abordajes ajustados a las necesidades y situaciones específicas del país, se encuentra también el cumplimiento del *principio de sostenibilidad*. De esta forma, las iniciativas de CID implementadas en el período 2005-2015 no fueron intervenciones aisladas, sino que el alto grado de apropiación por parte de los actores nacionales y la definición de una política de Estado como es la “Política Energética 2005-2030”

facilitaron el despliegue de estrategias que sostuvieran las iniciativas más allá de su ejecución concreta. Entre esas es fundamental destacar el compromiso asumido por UTE en el proceso de negociación y formulación del PEEU, para la incorporación en la empresa estatal de al menos dos de los recursos humanos contratados en el marco del Programa.

En cuanto al *principio de alineación* a las estructuras y procedimientos de los organismos públicos nacionales, también se constata un alto grado de cumplimiento. En el caso del PEEU esto se logró por medio de la localización de los recursos humanos contratados por el Programa en los principales organismos públicos de la arena de acción política nacional. Así, si bien la gestión financiera del PEEU no se canalizó por medio de los sistemas de gestión de finanzas públicas nacionales, sino a través del PNUD, el trabajo de la Unidad de Gestión del Proyecto en MIEM-DNE y de otros recursos humanos en UTE, permitió articular las acciones del PEEU con las estrategias, instituciones y procedimientos de esos organismos nacionales.

En el caso del proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”, el informe final del proyecto informa que el principio de alineación se cumplió mediante la gestión financiera directa y coordinada del proyecto entre UTE y el MEF, así como por el seguimiento directo que UTE realizó durante la ejecución del proyecto. Esto garantizó la incorporación en la empresa estatal de los conocimientos tácitos implicados en la implantación de parques eólicos industriales, asegurando así la replicabilidad de este tipo de iniciativas en el país.

Asimismo, el análisis desarrollado en este informe permite también deducir un cumplimiento significativo del *principio de armonización*, ya que las distintas iniciativas desplegadas en el período 2005-2015 apoyaron de forma complementaria a los distintos componentes de la capacidad estatal. Un ejemplo del cumplimiento de este principio lo configuran los estudios de micro-siting que el PEEU realizó en la Sierra de Caracoles y que sirvieron para la implementación del Proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”. Otro ejemplo es el de los estudios mutuamente complementarios realizados por el proyecto “Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía” y la NAMA “Programa de Alta Integración de Energía Eólica”.

Entre los factores atribuibles al alcance de este principio, es importante destacar que tres de las cuatro iniciativas analizadas se realizaran con un mismo cooperante, España, lo cual facilitó la distribución de la ayuda proveniente de cada una de las iniciativas de forma coherente con los intereses del país receptor. Además, la única

iniciativa implementada con el GEF, el PEEU, tuvo un carácter programático y se extendió a lo largo de un período de tiempo (6 años) mucho mayor al promedio de las iniciativas de CID en el país, permitiendo así una mayor flexibilidad en la implementación de las acciones planificadas.

Por último, el *principio de no condicionalidad*, es el único en el que se encuentra una excepción explícita a su cumplimiento, aspecto que surge de las entrevistas y de los informes finales de los proyectos. Este es el caso del proyecto “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”, ya que el “Programa de Conversión de Deuda Externa de Uruguay Frente a España”, en su artículo 3, obligaba a que los fondos provenientes de la condonación de deuda fueran utilizados exclusivamente para la compra de bienes y/o servicios de empresas españolas⁵⁴.

4.3 ANÁLISIS DE LAS ACCIONES COOPERATIVAS INTERNACIONALES DESARROLLADAS POR URUGUAY EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA EÓLICA, ENTRE 2005 Y 2015

Además de contribuir a la superación de un obstáculo estructural para el desarrollo sostenible nacional, el caso bajo estudio da cuenta del potencial que los países de desarrollo relativo intermedio tienen para potenciar las oportunidades para el desarrollo sostenible regional y global. Así, en el marco de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay, fundamentalmente en la etapa de “Consolidación y Despliegue de Capacidades”, tanto actores públicos como privado han participado de diversas acciones cooperativas internacionales desde un rol principalmente de oferente o facilitador de la cooperación.

Como se desprenderá de la lectura de los puntos siguientes, mientras algunas de las iniciativas cooperativas iniciadas por Uruguay fueron directamente impulsadas o ejecutadas gracias a las iniciativas de CID Norte-Sur ya referidas, otras iniciativas son el producto más indirecto del marco de incentivos que la CID Norte-Sur instaló en la arena de acción política nacional para cooperar con otros países en desarrollo.

Además, lo que resulta relevante es que ambos tipos de acciones, tanto las ejecutadas directamente por la CID Norte-Sur como las incentivadas por ésta, se

⁵⁴ Si bien esto constituye una vulneración al principio referido, los actores consultados refieren a que dicha condicionalidad pudo ser sorteada mediante la compra de equipamiento a la empresa danesa Vestas, por medio de una filial localizada en territorio español.

identifican para todas las categorías a las que refiere J.A. Alonso (2013): provisión de BPR y BPG, integración regional y Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Por tanto, el presente informe se aparta de la conclusión del estudio de Hernández Nilson y Travieso, quienes afirman que la CID recibida por Uruguay “*contrasta con la observación de escasa importancia relativa a las actividades de devolución y divulgación a nivel internacional de los aprendizajes alcanzados a través de la cooperación recibida, así como la casi nula actividad como oferente de cooperación en energías renovables hacia otros países*” (Hernández Nilson y Travieso, 2012, p. 6).

A diferencia del texto citado y como se detallará en los apartados siguientes, tanto actores públicos como privados han desarrollado iniciativas cooperativas mediante la provisión de BPG, la transferencia bilateral de conocimientos y experiencias a otros países del sur, así como la promoción de intercambios mutuos por medio de acciones de Cooperación Sur-Sur Triangular.

Además, debido a lo reciente de la política de CSS uruguaya, tanto en el sector de las ERNC como en el resto del Estado, es probable que los montos de la CID ofrecida sean menores que los de aquella recibida. No obstante, atendiendo al carácter esencialmente técnico de la CSS, así como a las dificultades de su contabilización, es recomendable observar otros indicadores de su evolución. Los apartados siguientes se proponen avanzar en ese sentido.

• PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES Y GLOBALES

La incorporación de energía eólica en la matriz eléctrica nacional, constituye en sí misma la provisión de un BPG -la mitigación del cambio climático- para lo cual, como se ha referido, la CID ha jugado un rol trascendente. Así, si bien Uruguay solamente contribuye con menos del 0,06% de las emisiones globales de GEI y si bien el sector energía no es el que genera más emisiones (17,75% de los GEI de Uruguay en 2010 con métrica PCA y 33,33% de los GEI de 2010 con métrica GTP) (SNRCC, 2015), las emisiones de GEI evitadas por este medio constituyen una acción nacional con efectos beneficiosos para la mitigación del cambio climático a escala global.

El informe final del PEEU hace referencia a esta acción cooperativa internacional estimando la capacidad eólica acumulada y las emisiones reducidas al 2016, en 990,25 MW y 1,78 Mt CO₂/año, respectivamente (GEF, 2013). Actualizando estos

datos a los 865 MW eólicos efectivamente instalados a la fecha (MIEM-DNE, 2016), las emisiones mitigadas alcanzan los 1,55 Mt CO₂/año.

Además, en referencia a esta modalidad de cooperación internacional, es importante notar que las capacidades instaladas en Uruguay para el desarrollo, construcción y operación de parques eólicos de gran escala, ha permitido la expansión de estas tecnologías mitigadores de GEI a escala regional. En este sentido se destacan dos iniciativas registradas en el proceso de investigación.

Por un lado, el acuerdo de cooperación empresarial entre UTE y la empresa brasileña Eletrobras, en el cual se previó la evaluación y desarrollo conjunto de centrales generadoras eólicas en ambos países. En el marco de este acuerdo se concretó el proyecto de la Central Eólica Artilleros que está ubicado en el departamento de Colonia y el cual cuenta con una potencia instalada de 65,1 MW.

Asimismo, se destaca en este sentido la expansión regional de desarrolladores privados, como es el caso de SEG Ingeniería (empresa del actual presidente de AUDEE, Fernando Schaich), la cual con el apoyo del fondo Orestes Fiandra de la ANII (USD 400.000), ha iniciado un proyecto para la instalación de parques eólicos de 100 MW cada uno, en Uruguay, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Panamá y México (SEG Ingeniería, 2013).

Por tanto, es posible afirmar que el estímulo de cambio dado por la CID a Uruguay para la provisión de un BPG, ha tenido un efecto multiplicador, impulsando así a otros países del sur a adoptar un papel más comprometido en la gestión del problema del cambio climático.

- **INTEGRACIÓN REGIONAL**

En relación a este tipo de cooperación, es importante destacar el apoyo realizado por el PEEU por medio de la participación en el taller “Integración productiva de la industria eólica en el MERCOSUR” del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR, realizado el 23 de abril de 2010. Sin embargo, el Informe Final del PEEU informa que esta iniciativa no se tradujo en una institucionalización del tema eólico a nivel del bloque regional (GEF, 2013).

Asimismo, más allá de esta referencia, es importante mencionar que cada uno de los procesos formales de integración regional de los que participa Uruguay, cuenta con espacios sectoriales referidos a la energía. De esta forma, MERCOSUR cuenta

con la Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR⁵⁵, UNASUR con el Consejo Energético Suramericano⁵⁶, y CELAC con la Reunión de Ministros de Energía⁵⁷.

Sin embargo, a pesar del impulso que la energía como recursos estratégico ha jugado en los procesos de integración, especialmente en el caso de UNASUR, en ninguno de los espacios referidos se registran iniciativas de Cooperación Sur-Sur Regional en materia de ERNC. De hecho, sólo en el más reciente de estos espacios, el de la CELAC, se ha tratado de forma incipiente el tema de las ERNC, su vinculación con los temas ambientales y los compromisos multilaterales en el marco de las NNUU.

- **COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR**

A pesar de que la cooperación con países del sur, especialmente de América Latina, no es un fenómeno reciente para el Uruguay, sí lo es la construcción de una línea activa y sostenida de Cooperación Sur-Sur (CSS) como pilar de la política de cooperación internacional uruguaya. Fundamentalmente desde la creación de la AUCI, ante la disminución de la AOD recibida y el impulso del fortalecimiento de la gobernanza internacional de la CSS⁵⁸, nuestro país ha tomado un doble rol en el sistema de cooperación internacional, acorde con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas: aún receptor de cooperación tradicional y, cada vez más, cooperante inter pares por medio de la CSS.

Acorde con las características identificadas por Lengyel y Malacalza (2012) respecto a la CSS Latinoamericana, la CSS en la que participa Uruguay como oferente es principalmente *“cooperación técnica para el fortalecimiento institucional o intercambio de experiencias entre administraciones públicas y, por lo tanto, en general no involucra transferencia de recursos financieros al país, ni construcción de*

⁵⁵ Creada por la Decisión N° 23/00 del Consejo del Mercado Común.

⁵⁶ Se creó en 2007, en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana, cuando todavía existía la Comunidad Suramericana de Naciones, en la Isla Margarita, Venezuela.

⁵⁷ Tuvo su primera reunión en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 2012.

⁵⁸ Se destaca en este sentido el rol del SNU, desde la creación de la UNCTAD hasta la creación de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de las NN.UU, el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC y el apoyo de la UNDESA al Grupo que nuclea a los Socios del Sur (*Southern Partners Core Group*) (AUCI, 2014). Asimismo es importante destacar, el reconocimiento que los Foros de Alto Nivel del CAD han realizado respecto al rol específico y complementario de la CSS en relación a la cooperación tradicional y el papel fundamental del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS. La Secretaría Ejecutiva del Programa tuvo su sede desde febrero de 2012 y hasta enero de 2015 en Uruguay y su Unidad Técnica funcionó dentro de la AUCI.

infraestructura, ni compra de equipamiento” (AUCI, 2014, p. 146).

Además, la CSS uruguaya se basa en los principios de horizontalidad, respeto a la soberanía nacional, equidad y no condicionalidad, así como por su flexibilidad y adaptabilidad, al estar impulsada por las necesidades de los beneficiarios y basada en las capacidades nacionales para el desarrollo. En este sentido, entre las “Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur” identificadas por la AUCI (2013), se encuentra la matriz energética sustentable de nuestro país.

Así, por una parte, en el sector de la energía eólica en materia de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, tanto la academia como los organismos públicos integrantes de la arena de acción política de la energía eólica, han tenido un rol activo en el intercambio de los conocimientos y experiencias acumulados en la temática. El Cuadro 11 que se presenta a continuación resume las principales características de este tipo de iniciativas que han comprendido al sector de energía eólica.

CUADRO 11: COOPERACIÓN HORIZONTAL SUR-SUR BILATERAL DE URUGUAY VINCULADA A ENERGÍA EÓLICA							
Título del proyecto	Objetivos del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Fuente/socio	Contraparte nacional	Proyecto, programa, acción	Rol principal de Uruguay
Asistencia técnica a delegación oficial de Cuba en temas energéticos	Aprendizaje de la experiencia uruguaya en política energética, energías renovables, agregado de componente nacional, tarifas eléctricas y planta regasificadora	1/10/2014	4/10/2014	Cuba	MIEM (DNE)	acción	Oferente
Asistencia técnica a delegación de Panamá en temas energéticos	Aprendizaje de la experiencia uruguaya en política energética, energías renovables, planificación, hidrocarburos	25/10/2012	25/10/2012	Panamá	MIEM (DNE)	acción	Oferente
Asistencia técnica a delegación oficial de República Dominicana en temas energéticos	Aprendizaje de la experiencia uruguaya fundamentalmente en energías renovables, tarifas eléctricas y eficiencia energética	23/7/2014	24/7/2014	República Dominicana	MIEM (DNE)	acción	Oferente
Asistencia técnica para el fortalecimiento del sector	Incrementar la oferta de energía eléctrica en aproximadamente 126 GWh anuales, mediante	S/F	S/F	El Salvador	Presidencia (URSEA)	proyecto	Oferente

energético en El Salvador	el uso del recurso eólico disponible en El Salvador, fuente de energía renovable y limpia						
Asistencia técnica a delegación de Costa Rica y Panamá en temas energéticos	Aprendizaje de la experiencia uruguaya en política energética, energías renovables y planta regasificadora	11/6/2013	11/6/2013	Panamá, Costa Rica	MIEM (DNE)	acción	Oferente
Misión técnica a Cuba en temas energéticos	Aprendizaje de la experiencia uruguaya en política energética, energías renovables	S/F	S/F	Cuba	MIEM (DNE) y UTE	acción	Oferente
Formación de RRHH en ingeniería del viento. Manejo del túnel de viento.	Formación de RRHH con la capacidad de operar, diseñar y dirigir la construcción de un túnel de viento, a los efectos de llevar adelante estudios que plantea la ingeniería del viento.	1/5/2014	1/11/2014	Cuba	FING (IMFIA) AUCI	proyecto	Oferente
		4/5/2015	31/7/2015				
		20/5/2015	19/7/2015				
Diseño del túnel de viento de la Universidad de Granada, España.	Diseño del túnel de viento de la Universidad de Granada, España.	S/F	S/F	España	FING	-	oferente
Diseño del túnel de viento del Pesquisas Tecnológicas de San Pablo, Brasil	Diseño del túnel de viento del Pesquisas Tecnológicas de San Pablo, Brasil	S/F	S/F	Brasil	FING	-	Oferente

Fuente: elaboración propia en base a AUCI y entrevistas

Como se observa en el Cuadro 10, UTE, MIEM-DNE y URSEA, han llevado a cabo acciones puntuales de cooperación bilateral en temas energéticos, entre los que se incluyó el tema de la energía eólica, con: Cuba, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Costa Rica. Asimismo, la academia por medio del Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental de la FING, implementó un proyecto de cooperación con Cuba, el cual implicó la formación de recursos humanos para el diseño, construcción y operación de un túnel de viento en aquel país. Es importante notar que en este aspecto la FING tenía capacidades instaladas antes de la conformación de una política pública asociada a la energía eólica y que fue ese acervo, sumado al éxito de la política pública, lo que le permitió cooperar en esa misma temática con universidades de Brasil y España.

En referencia a estas iniciativas, Alejandro Gutiérrez del GTER de la FING, expresa:

“El proyecto con Cuba, es un proyecto no vinculado tan en línea con el tema de la política de Uruguay, sí con aspectos de infraestructura que fueron quedando que tienen claramente que ver con la energía eólica y con las capacidades tecnológicas nacionales pero ya en términos de un impacto de colaboración en la región. Esa es otra externalidad de la cooperación internacional y con posibles vínculos hacia desarrollos futuros en la propia región. Entonces eso sería otro aspecto a destacar respecto a lo que deja la cooperación. Un intangible, pero quizás de los más importante” (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

Como se observa en el Cuadro 11 y en la Figura 7, el número de vínculos bilaterales en los que el país participa como oferente -9 iniciativas con 7 países- es considerablemente mayor a los vínculos en los que participa como receptor -3 iniciativas con España-.

FIGURA 7: VÍNCULOS COOPERATIVOS BILATERALES ESTABLECIDOS POR URUGUAY EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA EÓLICA



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, en relación a las acciones de Cooperación Sur-Sur Triangular y a diferencia de las iniciativas de tipo bilateral, en la arena de acción política de la energía eólica se destaca el papel activo de la sociedad civil organizada. De esta forma, desde el año 2015 la AUDEE ha transformado las “Jornadas de Energía Eólica” de carácter nacional, en “Congresos Latinoamericanos de Energía Eólica”, los cuales constituyen un espacio de intercambio acerca de los principales asuntos actuales y desafíos futuros del sector. Además de la puesta a punto de los desafíos comunes en materia de energía eólica para los países de la región, esta actividad de cooperación activada por Uruguay ha permitido iniciar una agenda con las Asociaciones Brasileña y Paraguaya de Energía Eólica para la conformación de una Asociación Latinoamericana, lo cual podría fortalecer la representación regional en ámbitos como la WWEA.

En este sentido, Fernando Schaich, actual presidente de AUDEE, comenta:

“Seguimos manteniendo las jornadas que desde 2015 las transformamos en Congresos Latinoamericanos y eso porque entendemos que Uruguay ocupa un lugar bastante único y hay que atenderlo, el mundo mira a Uruguay. Es el único congreso que logró convocar en una mesa de Latinoamérica, donde estaban prácticamente todas las personas responsables de escribir las normas de México, Perú, Argentina, Brasil, Chile...” (comunicación personal, Fernando Schaich, 16 de junio de 2016).

También se destaca en materia de Cooperación Sur-Sur Triangular, la realización del “I Seminario Latinoamericano de Energías Renovables”. Éste tuvo lugar en junio de 2013 y fue financiado por IRENA (USD 40.000) y el MIEM-DNE (USD 19.000), quien actuó como anfitrión del evento en el que se compartieron experiencias exitosas y se identificaron áreas donde IRENA podía apoyar a la región

Por último, y para dar una idea de la diversidad y continuidad de esta línea de cooperación internacional, es importante también mencionar la iniciativa de la Jornada Regional de Energía Eólica y Solar que la FING se encuentra organizando para el mes de agosto de 2016, orientada al tema de la predicción, con el objetivo de avanzar en el conocimiento sobre las posibilidades de intercambio energético a nivel regional (comunicación personal, Alejandro Gutiérrez, 7 de junio de 2016).

5. CONCLUSIONES

El análisis cualitativo del caso de estudio, situado en el nivel y basado en la escuelas de las políticas públicas y la escuela de la cooperación internacional, permite visibilizar las contribuciones específicas que la CID, como política pública global para el desarrollo sostenible, puede generar en un país de desarrollo relativo intermedio.

Así, en referencia a los supuestos explicitados al inicio del informe, en primer lugar el caso de estudio da cuenta de la relevancia que la CID puede adquirir en un país de desarrollo relativo intermedio cuando la agenda y el análisis de la misma se plantean en términos de la superación de obstáculos estructurales para el desarrollo sostenible⁵⁹. Así, la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay es un ejemplo exitoso a nivel mundial por su aporte a la consecución de la seguridad y soberanía energética nacional y la mitigación del cambio climático, a la cual la CID contribuyó de forma sustantiva.

Como se demuestra en este informe, enmarcadas por un conjunto de condicionantes externos favorables, las iniciativas de CID Norte-Sur ejecutadas entre 2005 y 2015 en el sector de la energía eólica, generaron incentivos dinámicos de cambio que fortalecieron los esfuerzos nacionales por superar un cuello de botella identificado como prioritario por el país. Esto se evidencia en los datos, tanto objetivos como subjetivos, que recogen la marcada evolución de los distintos componentes y subcomponentes de la capacidad estatal implicados en la arena de acción política de la energía eólica, así como en las formas específicas en que la CID contribuyó a cada uno de ellos.

De ese proceso de reducción de brechas de capacidad, se destacan los siguientes elementos, propios de un sector del Estado con autonomía enraizada: la conformación de un marco institucional promotor de las inversiones en energía eólica de gran escala; el apalancamiento de recursos públicos y privados para el desarrollo del sector; la consolidación de una comunidad política de la energía eólica en Uruguay que logró una fuerte imbricación entre el Estado y la sociedad civil, especialmente empresarial; el fortalecimiento de capacidades técnicas por

⁵⁹ Esto es, a pesar de la cuantía reducida que la CID representa en el PBI nacional frente a otros flujos financieros (Gráfico 2). De hecho, otro análisis en el que podría embarcarse la academia respecto a los efectos de la CID en países de desarrollo relativo intermedio es el papel demostrativo que ésta puede jugar para la atracción de inversiones extranjeras. Así, en el caso de la energía eólica en Uruguay, la CID tuvo la virtud de generar capacidades estatales y demostrar la posibilidad de que UTE instalara un parque eólico propio, lo cual después, junto a otras variables favorables, se tradujo en el aumento de la IED en el sector eólico. Por tanto, el análisis entre CID e IED debería quizás ser en términos de complementariedad más que de oposición o competencia.

medio de la formación de recursos humanos, la co-financiación del primer parque eólico estatal y la generación de sistemas de información y monitoreo del recurso eólico en el país.

En segundo lugar, el caso de estudio analizado también da cuenta del potencial que la CID en países de desarrollo relativo intermedio tiene para generar externalidades positivas para el desarrollo sostenible regional y global, al promover acciones cooperativas internacionales del país receptor de la CID con otros países en desarrollo.

Como surge de este informe, por medio de instituciones del sector público (MIEM-DNE, UTE y URSEA), asociaciones de la sociedad civil (AUDEE) y de la academia (FING), el sector de la energía eólica de Uruguay ha desplegado una serie de acciones cooperativas internacionales que, más o menos directamente, se relacionan con el marco de incentivos que la CID desplegó en el país para asentar un sentido de responsabilidad compartida en la corrección de desigualdades internacionales (J.A. Alonso, 2013).

Acorde con las principales características de la política de Cooperación Sur-Sur de Uruguay, gran parte de las acciones cooperativas internacionales desplegadas en este sector de política consistieron en intercambios de capacidades técnicas, por medio de la Cooperación Sur-Sur Horizontal Bilateral, en las que Uruguay participó con un rol principalmente oferente.

Pero además, este sector de política registra otras modalidades de cooperación, no tan difundidas en otras áreas sectoriales, como es la Cooperación Sur-Sur Triangular. En este sentido destacan las experiencias multipaís que Uruguay ha impulsado activamente para el intercambio regional de experiencias nacionales, ejemplificado fundamentalmente en los Congresos Latinoamericanos de Energía Eólica que organizada la AUDEE y también en otras iniciativas en las que ha incurrido el Estado en asociación con organismos multilaterales como IRENA.

Inclusive, el sector de la energía eólica registra experiencias cooperativas de tipo empresarial que si bien no se ajustan a los parámetros de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana, representan otro dispositivo más para la transferencia de las capacidades fortalecidas por la CID Norte-Sur en un país en desarrollo a otros países de su región. Además, estas acciones contribuyen a la multiplicación en la provisión de un BPG, como es la reducción de las emisiones de GEI. En este sentido, se encuentran ejemplos en el acuerdo de cooperación entre UTE y la empresa brasileña estatal Eletrobras, así como en los proyectos que algunos

desarrolladores eólicos privados uruguayos se encuentran implementando en otros países de América Latina.

El estudio de caso también informa respecto al tercer supuesto de este estudio. Este planteaba que en los países de desarrollo relativo intermedio existe un nivel de desarrollo institucional que permite un alto cumplimiento de los principios de la cooperación internacional, lo cual, a su vez, vuelve significativo el aporte de la CID en el ámbito y desde la perspectiva de las políticas públicas.

En este sentido, el caso de estudio da cuenta de un alto cumplimiento de los principios de la cooperación internacional en los cuatro proyectos de CID Norte-Sur analizados: el “Programa de Energía Eólica de Uruguay” con el GEF y los proyectos “Parque Eólico de Sierra de Caracoles”, “Promoción de fuentes renovables y uso eficiente de la energía” y “Programa de Alta Integración de Energía Eólica” con España. Entre los principios cumplidos se destaca el alcance de los principios de apropiación, armonización y sostenibilidad y se encuentra una única excepción al cumplimiento del principio de no condicionalidad.

Acorde con esto, el análisis de la contribución de la CID a las capacidades estatales implicadas en la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay y la descripción de los procesos de política desplegados en ese caso, indican la relevancia de una perspectiva focalizada en el nivel de la política pública. Así, el respaldo político nacional con que contaba la estrategia de diversificación de la matriz energética por medio de la incorporación de ERNC, se tradujo en un alto grado de apropiación de las iniciativas de CID Norte-Sur referidas y, por tanto, en su institucionalización en una política nacional más amplia.

De esta forma, el análisis de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay analizadas da cuenta del tipo específico de procesos por los cuales las iniciativas de CID contribuyeron a la superación de un obstáculo estructural como era la inseguridad energética. Desde esta perspectiva, además del cierre de brechas de capacidad, también es posible aprehender otros procesos que resultarían intangibles desde los enfoques implicados en las tradiciones macro y micro de estudios de la CID.

Entre esos procesos, es importante destacar en esta sección final la alineación que se generó entre las prioridades del sistema internacional -la mitigación del cambio climático- con las nacionales -la seguridad energética-, a partir del accionar estratégico de los emprendedores políticos de la arena de acción de la energía eólica uruguaya. Esta dinámica permitió, a su vez, alinear las corrientes de los

problemas -la inseguridad energética-, las soluciones -los conocimientos con los que contaba la FING- y la política –voluntad del gobierno formalizada en el documento Política Energética 2005-2030- y abrir así una ventana de oportunidad para el desarrollo de la energía eólica en nuestro país.

...

Como se refirió en el apartado metodológico, las conclusiones surgidas del *most likely case* analizado no pueden ser generalizadas en términos estadísticos. Sin embargo, las lecciones surgidas de mismo aportan argumentos significativos respecto a los mecanismos que un sistema de cooperación internacional para el desarrollo sostenible como política pública global, debería desplegar para asignar la AOD y gestionar todos los tipos de CID en países de desarrollo relativo intermedio.

Así, en un contexto internacional como el actual, en el que se ha acordado al máximo nivel multilateral una nueva agenda de desarrollo basada en los ODS, que supera el paradigma reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y que se plantea el imperativo central de “no dejar a nadie atrás”, la opción debería ser la de generar un mecanismo de asignación de la AOD incentivo-compatible con ese paradigma multidimensional y, por tanto, marcadamente distinto del actual criterio de graduación.

Como se refirió anteriormente, cualquiera sea la metodología específica de ese nuevo mecanismo, éste deberá comprender un rol redistributivo que beneficie a los países de renta baja, pero que también contemple los desafíos y potencialidades específicos de los países en desarrollo con niveles superiores de PBI pc.

En este sentido, tal como la CID contribuyó a superar la inseguridad energética que vivía nuestro país, es posible afirmar que, en el marco del paradigma de la sostenibilidad y controlando las variables comprendidas en el estudio de caso de este informe, la CID (incluyendo la AOD), puede y debería continuar fortaleciendo los resultados de desarrollo de este y otros países de desarrollo relativo intermedio, atendiendo a las necesidades específicas de cada caso.

Por ejemplo, en el caso de Uruguay, país catalogado de renta alta, a pesar de haber logrado una matriz eléctrica asequible y no contaminante (ODS 7), aún se identifican importantes desafíos para el desarrollo sostenible como, por ejemplo, la especialización primaria de la estructura productiva (ODS 9), la inequidad de género (ODS 5) y un alto nivel de desigualdad (ODS 10). Si bien estos obstáculos estructurales están siendo actualmente abordados por la agenda política nacional, las dificultades para su superación y el rol catalizador que la CID puede jugar para

superarlos a una escala global, indican la importancia de continuar recibiendo incentivos dinámicos de cambio del sistema internacional que optimicen la consecución de esos resultados de desarrollo.

Esta reivindicación contraria al actual criterio de graduación de la AOD y que aboga por la coherencia de una alianza mundial para el desarrollo sostenible (ODS 17), se asienta también en el potencial específico que los países de desarrollo relativo intermedio tienen para cooperar con otros países en desarrollo. El caso de estudio analizado, da cuenta de que los países de desarrollo relativo intermedio, incluso uno pequeño como Uruguay, pueden multiplicar, especialmente a nivel de su región, las acciones de desarrollo sostenible que ejecutan en un área específica de política cuando existe un marco de incentivos apropiado para ello.

Por tanto, alcanzar un sistema de cooperación internacional para el desarrollo sostenible como política pública global, además de generar agendas específicas para la CID dirigida a los países de desarrollo relativo intermedio, deberá implicar también el involucramiento activo de estos países en la provisión de acciones cooperativas internacionales hacia otros países del sur.

Además de estos elementos básicos para la asignación de la CID en un sistema de cooperación internacional para el desarrollo sostenible, coherente con la integralidad y amplitud de ese concepto, generador de incentivos compatibles con el objetivo último de la sostenibilidad y concordante con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; los datos y conceptos manejados en el presente informe también permiten inferir propuestas para la gestión de la CID en países de desarrollo relativo intermedio.

Así, en primer lugar, el caso de estudio ilustra la importancia que el emprendedurismo político y las capacidades existentes en un sector de política, tienen para el cumplimiento de los principios de apropiación, armonización, alineación, sostenibilidad y no condicionalidad de la CID y, por consiguiente, para su gestión políticamente relevante y técnicamente eficiente. Este aspecto revaloriza el potencial de la CID en países de desarrollo relativo intermedio y se torna especialmente importante en un contexto de recursos escasos de la CID, donde su aporte debe estar estratégicamente dirigido a la superación de los principales obstáculos estructurales para el desarrollo sostenible.

Asimismo, a pesar de ser sólo un enfoque analítico, la perspectiva de las capacidades estatales aplicada en este informe puede también constituir una herramienta útil para la gestión de la CID en países de desarrollo relativo intermedio. En este sentido, se destaca del caso de estudio la experiencia del PEEU, cuya

planificación programática se basó en la eliminación de “barreras de política” que, en gran medida, coinciden con los componentes y subcomponentes de la capacidad estatal aquí trabajados. Este proyecto, permitió así un trabajo integral y flexible que todos los actores consultados destacaron como fundamental para el desarrollo de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay.

Otra lección que surge del estudio de caso y que también es específicamente relevante para el grupo de países que atiende este informe, refiere al rol de la financiación innovadora para el desarrollo. Así, si bien el impacto reducido de los MDL en nuestro país se vinculó con la caída del precio internacional de los CERs, también es cierto que estos dispositivos alternativos de financiación no fueron objeto de la política de cooperación internacional uruguaya. Por tanto, esta experiencia junto a los nuevos espacios de gobernanza y los nuevos actores, especialmente privados, que ahora también conforman el sistema de cooperación internacional, indican la importancia de abarcar otros canales de financiación, distintos de la AOD, en la política de cooperación internacional de nuestro país.

Además, asociado a estas redefiniciones del sistema, el informe da cuenta del rol central que los actores no estatales pueden desempeñar en la gestión de la CID recibida y ofrecida por los países de desarrollo relativo intermedio. De esta forma, el caso de estudio describe como la academia y la sociedad civil -mayoritariamente empresarial- contribuyeron al desarrollo de la Política Pública de Energía Eólica de Uruguay y a la generación de acciones cooperativas internacionales, acción facilitada por su asociación con el Estado en el marco de la comunidad política que se conformó en torno a la energía eólica.

En línea con esto, un aprendizaje que puede tomarse para la gestión de la CID en países en desarrollo -especialmente para los de desarrollo relativo intermedio por su mayor madurez institucional-, es el de generar espacios para el involucramiento activo de los actores no estatales vinculados a una política pública. Una vía posible, podría ser a través de la implementación de *consejos de cooperación*, figura que ya se ha probado en otros países y que implica el involucramiento de actores estatales y no estatales en la definición de la política de CID sectorial, con el objetivo de generar una mayor participación, apropiación democrática y rendición de cuentas de las acciones implementadas (AUCI, 2015).

...

Para finalizar, es importante dejar constancia de que el carácter cualitativo, exploratorio, descriptivo y ecléctico de la estrategia teórica aquí adoptada para el estudio de un único caso de estudio, presenta fortalezas y debilidades específicas

en términos analíticos. Por una parte, el estudio de caso desarrollado permite conocer en profundidad los procesos generados por los incentivos dinámicos que la CID desplegó en una arena de acción política específica y deducir así las lecciones que han sido presentadas en esta sección final del informe. Por otra parte, las mismas características del análisis impiden generalizar las conclusiones en términos estadísticos o replicar un set teórico-metodológico estandarizado a todos los países de desarrollo relativo intermedio.

Sin embargo, lo que sí permite el enfoque de este informe es visualizar ciertas dimensiones relevantes para el análisis de la CID en aquel grupo de países, lo cual, considerando algunas variables de control, podría permitir su adaptación y aplicación a las políticas públicas de otros países en desarrollo y avanzar, incluso, en un análisis comparativo a nivel internacional.

Asimismo, las dimensiones relevadas presentan algún indicio para otros desafíos analíticos que se plantean en el sistema de la cooperación internacional, siendo de especial relevancia para el enfoque aquí expuesto, la generación de una alternativa al actual criterio de graduación de la AOD.

De esta forma, los aspectos de política pública que se han analizado, pueden constituir un insumo para los nuevos criterios multidimensionales para la asignación de la AOD que se encuentran en proceso de formulación. Por ejemplo, el enfoque de brechas estructurales al que se refirió anteriormente (CEPAL 2012), no comprende una brecha de capacidad política o institucional, aspecto sobre el cual podría avanzarse a partir de los hallazgos de estudios exploratorios y enfocados a los problemas de esta política pública global, como el que aquí se ha presentado.

6. ANEXOS

Anexo 1

MÉTODOS DE RECOLECCIÓN Y FUENTES DE DATOS DEL ESTUDIO DE CASO

MÉTODO DE RECOLECCIÓN	FUENTES DE DATOS		
Procesamiento de bases de datos	AUCI		
	CAD/OCDE		
	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC)		
	UTE		
	MIEM		
Revisión documental	Formatos de proyecto e informes de iniciativas de CID		
	Normativa: leyes, decretos y reglamentos		
	Artículos de prensa e informes institucionales		
Entrevistas semiestructuradas a informantes clave	ORGANIZACIÓN	ROL	NOMBRE
	UTE	Presidente de UTE (2005-2010)	Beno Ruchansky
	UTE	Gerente División de Planificación de UTE	Pablo Mosto
	MIEM-DNE	Director del Área de Energías Renovables	Wilson Sierra
	MIEM-DNE	Responsable de la División de Energía Eólica	Pablo Caldeiro
	FING – IMFIA – GTER	Docente Grado 5 Jefe del IMFIA	José Cataldo
	FING – IMFIA - GTER	Docente Grado 2 del IMFIA	Alejandro Gutiérrez
	AUDEE	Presidente de AUDEE (2014-16)	Fernando Schaich
AUCI	Responsable del Área de Medio Ambiente	Fabiana Bianchi	

Fuente: elaboración propia

Como se constata en el cuadro, el informe sigue los principios de Yin (2009) al recurrir a la utilización de múltiples fuentes y métodos de recolección de datos:

procesamiento de bases de datos, revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Asimismo, el análisis realizado ha creado una base de datos del estudio de caso. Este es un aporte del estudio, ya que ha permitido completar y corregir la base de datos de cooperación de AUCI en relación a las iniciativas aquí comprendidas. Por su parte, la cadena de evidencia es preservada en este informe por medio de la presentación separada de los datos objetivos, subjetivos (percepciones expresadas por los actores clave) y las conclusiones que de su análisis se derivan.

Anexo 2

ANTECEDENTES

INICIATIVA	FUENTE	CONTRAPARTE NACIONAL	MONTO (USD)	LUGAR	FECHA INICIO	FECHA FINAL
Energización de Centros Comunales Rurales	OEA	FING (IMFIA)	60.000	Basalto Superficial; Cerro Largo rural; La Paloma; Canelones rural	2001	2003
Energización Sustentable a Comunidades Rurales Aisladas con Fines Productivos	OEA	FING (IMFIA)	60.000	Laguna de Rocha; Serranías del Laureles; Tapes.	2004	2007
Planta Eólica Piloto de Sierra de los Caracoles	BID	UTE, FING (IMFIA)	345.000	Sierra de los Caracoles, Maldonado	2000	2001
Polanco	BM, UE	UTE, MEVIR	-	Lavalleja (Polanco)	1995	Finalizado

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS⁶⁰

- Aguilar, Rogelio y Guijarro, Marta y Tezanos, Sergio (2009): “Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe” en *Cuadernos Económicos de ICE Estudios Sobre El Desarrollo: Algunas Aportaciones Recientes* N° 78, 2009. [online] Disponible en: http://www.revistasice.com/CachePDF/CICE_78_187-220_C311CF81180894A381B20AF8D56179A8.pdf [acceso 31/07/2016]
- Alonso, Guillermo (2007): *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. Buenos Aires, Ponencia ante el cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades estatales: debate teórico y metodológico [online] Disponible en: <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/.../Alonso-Guillermo.doc> [acceso 31/07/2016]
- Alonso, José Antonio (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*. Madrid, Editorial Complutense.
- Alonso, José Antonio (dir.) (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos Recursos, nuevas propuestas*. Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A.
- Alonso, José Antonio (2012): “La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo” en *Presupuesto y Gasto Público* [online], N° 68, 2012, pp. 2239-255. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/68_13.pdf [acceso 31/07/2016]
- Alonso, José Antonio (2013): “Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos” en *Documentos de Trabajo AECID*. N° 1, 2013, pp. 1-52. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Alonso, José Antonio (2015): “Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”. En José Antonio Ocampo (editor) *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, pp. 161-206.
- AUCI (2012): *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan* [online] Disponible en: <http://auci.gub.uy/pdfs/auci2012 analisisdebusan2.pdf> [acceso 31/07/2016]
- AUCI (2013): *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur* [online] Disponible en: <http://auci.gub.uy/publicaciones/boletines/458-uruguayan-capacities-for-south-south-cooperation.html> [acceso 31/07/2016]
- AUCI (2014): *La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay* [online] Disponible en: <http://auci.gub.uy/images/pdf/ci.pdf> [acceso 31/07/2016]
- AUCI (2015): *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay* [online] Disponible en: <http://auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html> [acceso 31/07/2016]

⁶⁰ La bibliografía se elaboró en base al “Documento sobre referencias bibliográficas”, aprobado por el Consejo de la Facultad de Ciencias Sociales en la sesión ordinaria del día 12/05/2011, cuyo texto se encuentra en el distribuido N° 529/2011.

- AUCI (2016): *Glosario y tipologías de la cooperación internacional* [online] Disponible en: http://auci.gub.uy/images/Glosario-web_subido.pdf [acceso 31/07/2016]
- AUDEE (2009): *Institucional* [online] Disponible en: <http://www.audee.org.uy/institucional> [acceso 31/07/2016]
- Banco Mundial (2013): *Nueva Clasificación de Países* [online] Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/opendata/es/nueva-clasificaci-n-de-pa-ses> [acceso 31/07/2016]
- Bárcena, Alicia (2015): “*La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015; hacia una asociación universal para el desarrollo*” en José Antonio Ocampo (editor) *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, pp. 115-160
- Berretta, Nora (coord.) (2005): *Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas de Uruguay. Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay*. Santiago de Chile, Ponencia ante el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública [online] Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/transformaci%C3%B3n%20estatal%20y%20gobernabilidad%20en%20el%20contexto%20de%20la%20globalizaci%C3%B3n.pdf> [acceso 31/07/2016]
- Bertranou, Julián (2015): “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp. 37-56.
- CEPAL (2014): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* [online] Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales> [acceso 31/07/2016]
- Chetty, Sylvie (1996): “*The case study method for research in small- and medium - sized firms*” en *International small business journal*, Vol. 15, Octubre – Diciembre, pp. 73-85.
- Cox, Robert (1981): “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” en *Millennium - Journal of International Studies*, Junio 1981, Volúmen 10, N° 2 126-155
- CMNUCC (1992): *Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático* [online] Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf [acceso 31/07/2016]
- CMNUCC (1997): *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* [online] Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> [acceso 31/07/2016]
- Dubois, Alfonso (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* [online] Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> [acceso 28/03/2016]
- Evans, Peter (1996): “*El estado como problema y solución*”. En *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales (IDES Argentina)* Vol. 35, N° 140, pp. 529-559.
- Evans, Peter (2010): “*Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población*” en UNDP *Revista De La Universidad Externado De Colombia Facultad De Finanzas, Gobierno Y Relaciones Internacionales. Un reto para el desarrollo en el siglo XXI* [online] Disponible en: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/evans/Evans%2021st%20Cent%20>

[State%20UNDP%20version%20Spanish%20from%20Revista%20Zero%20June%202012.pdf](#) [acceso 31/07/2016]

- Evans, Peter & Heller, Patrick (2012): Human development, state transformation and the politics of the developmental state. En Leibfried S, Nullmeier F, Huber E, Lange M, Levy J, Stephens J (eds) *The Oxford Handbook of Transformation of the State*. Oxford, Oxford University.
- GEF (2013): *Programa De Energía Eólica En Uruguay (PEEU) – Evaluación Final* [online] Disponible en: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/gef_prj_docs/GEFProjectDocuments/ManE/EO_TEs_FY13/UNDP_TEs_APR2013/2826_UNDP_TE_Informe_Final_PEEU_Espanol.docx. [acceso 31/07/2016]
- Hernández Nilson, Diego y Travieso, Emiliano (2012): “*La Sustentabilidad Inter-Societal De La Cooperación Internacional Articulada Por Uruguay En El Sector De Energías Renovables*”. Montevideo: ANII-DNE.
- Kharas, Homi (2014): *Development Assistance* [online] Disponible en: http://www.developmentideas.info/website/wp-content/uploads/Ch50_DevelopmentAssistance_HomiKharan_2013.pdf [acceso 31/07/2016]
- Kharas, Homi (2007): *Trends and Issues in Development Aid*. Washington DC, Brookings Global Economy and Development.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2° edición.). Nueva York, Longman.
- Klijn, E.H. (1998): “*Policy Networks: An Overview*” en Kickert, W.J.M. & Koppenjan, JF (eds) *Managing Complex Networks*. Londres, Sage Publications.
- Leftwich, Adrian (2006). “*Drivers of Change: Refining the Analytical Framework*” “*Part 2: A Framework for Political Analysis*”, Department of Politics, University of York.
- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé (2012): *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano*. Buenos Aires, FLACSO.
- Levy, Jack S. (2008): *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*. EE.UU., Routledge, Taylor and Francis Group.
- Lindblom, Charles (1959): La ciencia de salir del paso. En *Public Administration Review*, N° XXXIX, pp. 317-336.
- Lindblom, Charles (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas.
- March, James y Cohen, Michael y Olsen, Johan (1972): A garbage can model of organizational choice en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N° 1, Marzo 1972, pp. 1-25.
- Marsh, D y Rhodes, R.A.W. (1992): “*New directions in the study of policy networks*” en *European Journal of Political Research*, vol. 21, pp. 181-205
- Martínez Carazo, Piedad (2006): El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica en *Pensamiento & Gestión*, N° 20, julio 2006, pp. 165-193
- Martínez Espinosa, Manuel Ignacio (2013): “*Una propuesta de modelo para la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo basado en el análisis de políticas públicas*” en *Revista Andamios* [online] Volumen 10, número 21, enero-abril, 2013, pp. 119-150. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n21/v10n21a6.pdf> [acceso 31/07/2016]

- MIEM-DNE (2016): *Parques en Uruguay* [online] Disponible en: <http://www.energi aeolica.gub.uy/index.php?page=parques-en-uruguay> [acceso 31/07/2016]
- MIEM-DNE (2015): *Breve descripción del desarrollo de la energía eólica en Uruguay (2005-2015)*. Montevideo, 21 de octubre de 2015.
- MIEM-DNE (2010): *Política Energética 2005-2030* [online] Disponible en: <http://www.dne.gub.uy/documents/49872/0/Pol%C3%ADtica%20energ%C3%A9tica%2005-2030?version=1.0&t=1378917147456> [acceso 31/07/2016]
- MIEM-DNE (2003): *Primer Encuentro entre actores de la Energía Eólica en Uruguay: Oportunidades en su desarrollo* [online] Disponible en: <http://www.energi aeolica.gub.uy/index.php?page=encuentro-actores> [acceso 31/07/2016]
- Millán, Natalia (2012): *Coherencia de Políticas y Acción colectiva: El problema del desarrollo en un mundo globalizado*. Universidad Complutense de Madrid, Mimeo.
- Mosley, Paul (1987): *Foreign Aid: Its defense and Reform*. Lexington, KY: University Press of Kentucky.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado y Traversa, Federico y Zurbriggen, María Cristina (2003): “Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas” en Seminario ‘Globalización y Transformación Estatal’, Punta del Este 2003 [online] Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/1995901.pdf> [acceso 31/07/2016]
- OCDE (2014): “Background paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics” [online] en DAC HIGH LEVEL MEETING, 15-16 December 2014, OECD Conference Centre, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/DAC%20HLM2014%20Background%20paper%20The%20treatment%20of%20loan%20concessionality%20in%20DAC%20statistics.pdf> [acceso 31/07/2016]
- ONU (2007): *Asamblea General Consejo Económico y Financiero* [online] Disponible en: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/264139/A_62_71%3BE_2007_46-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y [acceso 31/07/2016]
- ONU (2013): *Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos. Informe del Secretario General*. Nueva York, ONU.
- ONU (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [online] Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S [acceso 31/07/2016]
- Ostrom, Elinor y Ostrom, Vincent (1977): “Public goods and public choices” en Savas, E.S. (ed.) *Alternatives for delivering public services: towards improved performance*, pp. 7-49. Boulder, Westview Press.
- Ostrom, Elinor (2007): “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. Colorado, Westview Press, pp. 21-64.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001): *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires, Mimeo.
- Parsons, Wayne (2013): *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* México: FLACSO.

- REN21 (2014): *Annual Report 2014* [online]. Disponible en: http://www.ren21.net/Portals/0/documents/Resources/REN21_AnnualReport_2014_web.pdf [acceso 31/07/2016]
- REN21 (2015): *Annual Report 2015* [online]. Disponible en: http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2015/12/REN21_AnnualReport_final_2015_low.pdf [acceso 31/07/2016]
- REN21 (2016): *Renewables 2016: Global Status Report* [online]. Disponible en: <http://www.ren21.net/status-of-renewables/global-status-report/> [acceso 31/07/2016]
- Repetto, Fabián (2004): *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* en “Serie de Documentos de Trabajo del INDES” [online] I-52, Julio 2004, pp. 1-46. Disponible en: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220291.pdf> [acceso 31/07/2016]
- Rosas, Angélica (2008): “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en *Revista Scielo - Política y Cultura* [online] N° 30, Enero 2008, pp. 119-134 Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Rostow, Walt (1960): *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruchansky, Beno (2016): “Energías renovables no convencionales para generación eléctrica en Uruguay: situación, perspectivas y lecciones aprendidas” en CEPAL Argentina 2016 (aún sin publicar).
- Sabatier, Paul A. (1993): “Policy Change over a Decade or More” en Sabatier, P y Jenkins-Smith, H (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press, pp. 13–39
- Sabatier, Paul A. (2007): *Theories of the policy process*. Colorado, Westview Press.
- SEG Ingeniería (2013): “Bienvenido al país más eólico del mundo” [online] (8/08/2013). Disponible en: <http://www.segingeneria.com/admin/uploaded/Prensa/13.08.08%20-%20Uruguay%20el%20pais%20mas%20eolico%20del%20mundo.pdf> [acceso 31/07/2016]
- SEGIB (2007): *Informe de la Cooperación en Iberoamérica* [online] (Noviembre 2007). Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/images/informes/informe-2007.pdf>
- SEGIB (2014): *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014* [online] (Abril, 2014). Disponible en: http://www.cooperacionsursur.org/images/informes/InformeSurSur2013_2014.pdf [acceso 31/07/2016]
- Sen, Amartya (2000): “Desarrollo y libertad”. Barcelona, Editorial Planeta en Rendón, Jaime (2007): “El desarrollo humano sostenible ¿un concepto para las transformaciones?” en *Revista Equidad & Desarrollo* [online] N° 7, pp. 111-129. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/957/95700707.pdf> [acceso 31/07/2016]
- Severino, Jean-Michel y Ray Olivier (2010): *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. Washington, Center for Global Development.
- Severino, Jean-Michel y Ray Olivier (2009): *The end of ODA: Birth and Rebirth of a Global Public Policy*. Washington, Center for Global Development.
- SNRCC (2015): “Primer Informe Bienal de Actualización de Uruguay a la CMNUCC. BUR. 2015” (sin publicar).
- Sumner, Andy (2011): *Where do the poor people live? An update*. Brighton, University of Sussex.
- Surasky, Javier (2014): “La necesidad de repolitizar la agenda de la cooperación internacional al desarrollo” en AUCI (2014) *La cooperación internacional para el desarrollo*

- del sur. Una visión desde Uruguay* [online] pp. 24-25. Disponible en: <http://auci.gub.uy/images/pdf/ci.pdf> [acceso 31/07/2016]
- Tassara, Carlo (2010): *Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional para el desarrollo*. Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana.
 - Thwaites 2016: *How Uruguay Became a Wind Power Powerhouse* [online] (7 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.wri.org/blog/2016/03/how-uruguay-became-wind-power-powerhouse> [acceso 31/07/2016]
 - Tomassini (2007): en Moreno, Marco (2009) “Proceso y tensiones en la formación de políticas” Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID. Santa Cruz, Bolivia, 4-15 Mayo 2009 [online] Disponible en: www.cepal.org/ilpes/noticias/.../C14_Proceso_Formacion_PP.ppt [acceso 31/07/2016]
 - Uruguay XXI (2015): “Inversión Extranjera en Uruguay” [online] Sin N°, Junio 2015. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2015/07/IED-en-Uruguay-Uruguay-XXI-Julio-2015.pdf> [acceso 31/07/2016]
 - Van de Ven, A. H. y Johnson, P. E. (2006): “Knowledge for theory and practice” en *Academy of Management Review*, N° 31, pp. 802– 821.
 - Westphal, Michael. I y Thwaites, Joe (2016): *Transformational climate finance: an exploration of low-carbon energy* [online] Disponible en: http://www.wri.org/sites/default/files/Transformational_Climate_Finance_An_Exploration_of_Low-Carbon_Energy.pdf [acceso 31/07/2016]
 - Yin, Robert (2009): *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series, 4° Edición, Newbury Park CA, Sage