

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación
Internacional: una respuesta doméstica a nuevas
modalidades de cooperación.**

Difusión de políticas e ideas, intereses y legado histórico
en el diseño institucional estatal

Soledad Carmen Galeano González
Tutor: Camilo M. López Burian

2019

*A mi madre Alba, Estivaliz y Santiago,
por su afecto incondicional.*

Agradecimientos

Agradezco a esta casa de estudios, Facultad de Ciencias Sociales y a todos los docentes que formaron parte a lo largo de la carrera de grado y en especial a mi tutor Camilo López Burian, por acompañarme en este camino con tanta paciencia.

A Analía Corti y a todo el equipo del Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública de la ONSC debo agradecerles todo lo aprendido y compartido, por ayudarme a crecer como persona y futura profesional, y siempre impulsarme hacia nuevos desafíos. Mis días como becaria en este lugar fueron inmensamente felices. A mis compañeras y compañeros de la Secretaría Nacional del Deporte, con quienes comparto mis jornadas a diario y los considero parte de mi vida.

Los cambios han sido una constante en este camino aunque algunas personas han estado presentes y llegaron cuando menos lo esperaba. Ana Azpiroz, Daniel Capdevielle y Daniel Daners agradecerles por creer y confiar en mis aptitudes día a día. Agradecerles a Andrea y Martín por los momentos compartidos y por cuidarme en cada kilómetro de ida y vuelta. Carolina, tener tu amistad ha sido muy importante durante estos años. A mis amigas Mariana, Analía, Valentina, Jessica y María, gracias por estar en todo momento.

Agradecer a mi familia, la que me acompañó en todos estos años: Cecilia, Cristina y Enrique por dejarme ser parte su vida. Mariela y Ricardo las palabras no alcanzan para agradecerles por cuidarme como una hija y darme contención cuando más lo necesitaba. Gastón, gracias por compartir a tu familia conmigo y por estar todos estos años presente. A mis hermanos Estívaliz y Santiago, por llenar mi vida de alegría y estar conmigo en todas las horas. A mi madre Alba, gracias por creer en mí y en mis sueños.

Resumen: Este trabajo teniendo como eje central la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en el año 2010, durante el segundo gobierno del Frente Amplio (FA) busca indagar acerca de los factores exógenos y endógenos que influenciaron el toma de decisión final de instalar la agencia en la órbita de Presidencia de la República y no en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y por qué en ese momento. Las dimensiones a tener en cuenta para saber cómo operaron sobre estos factores son: la difusión de políticas e ideas, los intereses y el legado histórico.

Palabras Clave: cooperación internacional al desarrollo, AUCI, MRREE, OPP, administración pública, difusión de políticas.

Tabla de Contenidos

1. Introducción.....	1
2. Tema, problema de investigación.....	2
3. Marco Teórico e hipótesis.....	6
4. Métodos y datos.....	13
5. Análisis.....	15
6. Conclusiones.....	28
7. Referencias Bibliográficas.....	32
8. Glosario de acrónimos.....	35
9. Anexos.....	36

1.Introducción

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar los factores que operaron al momento de crearse la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) como entidad rectora de la cooperación internacional en Uruguay, bajo la modalidad de agencia, a la vez que indaga por qué surge en ese momento. Para ello se utilizan enfoques teóricos desde la Ciencia Política, basados en el proceso de formulación de política pública, difusión de políticas e institucionalismo histórico.

Mediante esta investigación se busca precisar cuáles fueron las ideas y argumentos que influenciaron la toma de decisiones para definirse bajo la modalidad de agencia en ese momento, cuáles eran los intereses de los actores involucrados, y de qué manera influyó la institucionalidad preexistente. En relación a esto, se identifican los factores endógenos vinculados a los actores nacionales involucrados, así como el marco normativo que lo regula y los documentos oficiales que emanan de las instituciones a cargo de la creación de la AUCI. También se identifican los factores exógenos como las ideas y argumentos que nutren el paradigma de la Eficacia de la Ayuda, los actores internacionales del Sistema de Naciones Unidas y las agencias de cooperación internacional de otros países que colaboraron en la creación de nueva institucionalidad estatal. La metodología para este estudio de caso recurre a la triangulación inter-técnica utilizando fuentes primarias: el análisis documental y análisis de procesos, y la realización de entrevistas entre junio y octubre de 2019 a actores involucrados e informantes calificados.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se plantean el tema y problema de investigación con los objetivos generales y específicos de la misma. En la segunda parte, se presenta el marco teórico referencial y conceptual con los planteos sobre formulación de políticas públicas de J. W. Kingdon y J. Araya, la teoría de Difusión de Políticas de K. Weyland, el enfoque institucionalista histórico planteado por P. Pierson y T. Skocpol, K. Sikkink y A. Garcé, y las tres hipótesis que orientan esta investigación. A continuación, se detallan aspectos sobre los datos y metodología de investigación utilizada. En la cuarta parte, se desarrolla el análisis de las tres hipótesis que orientan el trabajo y por último, se incluyen las principales conclusiones que se extraen del diálogo entre las perspectivas teóricas y la triangulación de datos de esta investigación.

2. Tema, problema y objetivos de la investigación

El tema que se pretende estudiar en el presente trabajo es la evolución de la institucionalidad estatal de la cooperación internacional en Uruguay, teniendo como eje central la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en el año 2010, durante el segundo gobierno del Frente Amplio (FA). Este particular formato de agencia como diseño institucional no es una novedad en el escenario político de América Latina¹, a su vez a nivel doméstico, es posible ubicarlo en el contexto de una reforma administrativa del Estado². Ahora bien, para comprender mejor su existencia como tal es necesario rastrear sus antecedentes así como tener en cuenta el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) integrado también por la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

La ley N°18.719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, gastos e inversiones en su artículo 98 creó la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) con los cometidos de: “planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.”

En cuanto a su naturaleza jurídica se establece como órgano desconcentrado del inciso Presidencia de la República con independencia técnica, y viene a sustituir al Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI)³ que por el Art. 116 Ley 18.172 se dispuso que estuviera a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, funcionó en la órbita del Departamento de Cooperación Internacional⁴ de OPP desde 2007 hasta 2010.

Por otro lado, en 1996 a la Dirección General para Asuntos Culturales y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores se le otorga por Resolución las competencias para desarrollar, poner en práctica y realizar el seguimiento del Sistema Nacional de Cooperación en coordinación con OPP, además de buscar fuentes de financiamiento y negociar acuerdos de cooperación, entre otros cometidos. Actualmente, la

¹ Ver tabla sobre instituciones responsables de cooperación internacional adjunta en Anexos.

² Conjunto de estrategias de reforma administrativa denominada “Transformación Democrática del Estado” (TDE) por el propio Presidente de la República quien encargó su instrumentación a la OPP. Esta transformación integral del Estado implicaba tres dimensiones: descentralización, participación ciudadana y modernización de la gestión del Estado (Ramos y Casa, 2018)

³ Más adelante se detallan los motivos de cambio de denominación.

⁴ En algunas entrevistas se menciona como Departamento o División de Cooperación Internacional, esta variación se debe “a cambios de denominación en la estructura interna de OPP” (Entrevistas N°1 y N°2).

Dirección General de Cooperación Internacional de MRREE conserva las mismas competencias.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, puede decirse que la institucionalidad estatal de la cooperación internacional en Uruguay se viene desarrollando desde hace un poco más de dos décadas. Sin embargo, recién en 2010 es posible identificar a una entidad rectora con autonomía técnica encargada de administrar y realizar el seguimiento de la cooperación internacional. No obstante, actúa en coordinación a través de su Consejo Directivo el cual está compuesto de forma tripartita por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y por un delegado designado por el Presidente que desde hace dos períodos recae en la figura del Prosecretario de la Presidencia de la República y es quien preside el Consejo.

La creación de la AUCI es producto de la transformación institucional del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en donde operaron variables domésticas como internacionales. Por un lado, en ese momento el Estado uruguayo estaba asistiendo a un proceso de modernización estatal a través de una reorganización más eficiente de sus recursos políticos y técnicos. Por otro lado, las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de Cooperación Sur-Sur implican una apropiación de la cooperación y alineación a nivel nacional en relación a la Eficacia de la Ayuda.

Uruguay se embarca en un proyecto piloto de Reforma del Sistema de Naciones Unidas llamado “Unidos en la Acción” siendo el único país de la región en postularse y uno de los 8 países del mundo en adoptar este enfoque en su primera etapa. “Unidos en la Acción” retomando la alianza para el desarrollo del Consenso de Monterrey (2002) y la Eficacia de la Ayuda al desarrollo de la Declaración de París (2005) propone un bloque de recomendaciones destinado a la gobernanza, financiación y gestión en donde se plantea la reforma de las prácticas institucionales del Sistema de Naciones Unidas, a través de la creación de instituciones que merezcan la confianza del público (Unidos en la Acción, 2006). Para llevar a cabo esta reforma, las Naciones Unidas recomiendan en este informe establecer mecanismos de evaluación de la transparencia y de la rendición de cuentas, actualizar y armonizar las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos orientadas a resultados, selección rigurosa del personal directivo, y gestionar el cambio al más alto nivel jerárquico, entre otras medidas.

A nivel nacional, esta transformación institucional en el campo de la cooperación internacional se vio reflejada con la creación de AUCI y su modalidad de dirección tripartita a través del Consejo Directivo integrado al más alto nivel. De todas maneras, funciona en Presidencia de la República y no en la Cancillería. Si se observan las agencias de cooperación de la región, se tienen múltiples modalidades y recorridos institucionales. Las agencias o institutos de cooperación de la región se sitúan en Ministerios de Planificación, en Cancillerías o hasta en Ministerios de Economía y Finanzas. En otros casos, transcurren años en una cartera, para luego migrar y quedar a cargo de otro organismo. Experiencias como las de Chile y Colombia se tomaron como referencia para impulsar el cambio institucional a nivel nacional teniendo instancias de intercambios con ambos países. Así como también Uruguay tiempo después se convirtió en una experiencia de referencia para América del Sur y el Caribe, generando intercambios con República Dominicana.

La discusión y debates acerca de la transformación institucional se dieron en el Departamento de Cooperación Internacional de OPP, allí se establecieron los seis ejes de trabajo que la estructuraron:

[...]el diseño del marco legal e institucional de la cooperación en Uruguay; la profesionalización de los recursos humanos; la mejora de la infraestructura y de los sistemas de información; la gestión de conocimiento para la política de cooperación; el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación internacional, y el impulso de la CSS [Cooperación Sur-Sur] y triangular (Auci, 2015: 93).

En este sentido, la combinación de los siguientes tres factores fueron los que hicieron posible la transformación (Auci, 2015): la voluntad política de parte de los liderazgos nacionales (Presidencia de la República - OPP - Cancillería) para establecer los lineamientos estratégicos de la cooperación y fortaleciendo estos asuntos en la agenda; los aportes financieros y en conocimiento de parte de cuatro agencias de cooperación internacional: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI); y contar con un equipo profesional y técnico que estuviera comprometido con la reforma institucional.

La reforma institucional de la cooperación internacional en sí misma respondía a las necesidades de los nuevos desafíos que afrontaba Uruguay por su condición dual de

donante y receptor de cooperación. Un factor clave para los actores involucrados al momento de definir el modelo de agencia fue la tendencia a nivel internacional que marca una diferencia en torno a esta condición: los países que son donantes netos de cooperación internacional tradicional tienen sus agencias en las cancillerías, mientras que los países que tienen la condición dual sus agencias están ubicadas por fuera de las cancillerías.

El problema de investigación que se plantea es cómo se llega a este formato institucional dual y los motivos que lo explican, en donde funciona una agencia de cooperación internacional en la órbita de Presidencia de la República y al mismo tiempo una institucionalidad “espejo” en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El objetivo general de este trabajo es analizar los factores que operaron al momento de crearse la AUCI como entidad rectora de la cooperación internacional en Uruguay, en su modalidad de agencia y por qué surge en ese momento.

Los objetivos específicos buscan precisar cuáles fueron las ideas y argumentos que operaron en la toma de decisiones para definirse bajo la modalidad de agencia, cuáles eran los intereses de los actores involucrados, y de qué manera influyó la institucionalidad preexistente.

3. Marco teórico e hipótesis

Para poder conocer cuáles fueron las ideas y los intereses de los actores involucrados en la toma de decisión de crear la AUCI como agencia desconcentrada de Presidencia de la República y no en otro organismo, se tomará el enfoque de Burocracia de Política Pública desarrollado por Page y Jenkins (2005) para el estudio comparado entre cuatro países europeos y EE.UU. y Araya (2016) sobre el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile.

A partir de la pregunta de cómo influyen los burócratas en la formulación de política pública, Araya (2016) distingue entre una variedad de actores que se encuentran dentro del aparato estatal y que influenciarían de distinto modo en la formulación de políticas públicas: los tecnócratas, los técnico-políticos y los técnicos burocráticos. Estos últimos son llamados los Burócratas de la Política Pública (BPP) o gerentes de política, siendo claves en la toma de decisiones cuando cuentan con la discrecionalidad del político. En relación a esto, hay ciertos factores que pautan la toma de decisiones de los burócratas como sus intereses, creencias o la necesidad de las contrapartes:

[...]Wilson (1989) afirma que los burócratas tienen discrecionalidad en la toma de decisiones, la que está determinada por un conjunto de factores entre los que están sus propios intereses o sus propias convicciones o la necesidad de los clientes. En palabras de Wilson, '[...]si al brazo administrativo del gobierno le es dado altos niveles de autonomía y si no existen fines claros entregados por las instituciones democráticas de gobierno, el resultado más probable es la transferencia de cantidades crecientes de poder para la formulación de políticas a la burocracia' (Wilson, 1989:54). Por esta razón, para Wilson (1989) los burócratas no sólo se encargan de buscar los medios más óptimos para los fines, sino que también toman decisiones políticas. (Araya, 2016:281)

En este sentido, también las ideas y el contexto institucional determinan esta toma de decisiones al definir la política:

[...]lo que dirige esta toma de decisiones políticas puede ser el contexto de las situaciones diarias, los valores profesionales o las ideologías. En relación con la dimensión institucional, Seidman (1970) es categórico en señalar que el brazo administrativo del gobierno tiene que ver con el poder y la política. Según Seidman (1970), la localización institucional y el ambiente que rodea a una política determinan cómo se distribuye el poder y la influencia, por lo que la burocracia técnica estaría ampliamente involucrada en el juego político(Araya, 2016:281)

Esta discrecionalidad, se debe a la falta de interés del político de participar en el proceso de formulación o cuando los actores de poder involucrados establecen objetivos ambiguos. Araya (2016) citando a Page (2012) desarrolla la idea de que los burócratas deben interpretar lo que los políticos no expresan o dejan entrever tácitamente. Por este motivo es

que los burócratas tienen gran influencia en el diseño de la política, en la etapa de reglamentación de la estructura organizacional y/o financiera hasta su implementación, donde se necesita de la legitimación del proceso de parte del político.

Sobre los tipos de BPP, Araya (2016) utiliza la clasificación de Howlett y Walker (2012): coordinadores-planificadores (son los más activos en las etapas de elaboración e implementación de las políticas, se encargan de coordinar, evaluar, planificar o hasta como profesionales de enlace), investigadores-analistas (desempeñan un rol de analista de política o gerente de proyecto, recabando datos y realizando investigaciones) y directores-gerentes (roles de jefatura y liderazgo los cuales tienen mayor influencia sobre el alcance de la política, se encargan de negociar y consultar con los actores internos y externos).

Los BPP se diferencian del resto de los actores mencionados porque cuentan con una experticia particular denominada por Page (2010) como Experticia de Política Pública (EPP) la cual es adquirida por la experiencia en una arena de política específica más que por la acumulación académica y es utilizada por los burócratas para influir en la política pública (Araya 2016). Esta influencia se ejerce a través de los distintos tipos de trabajo que realizan los burócratas, agrupados en la siguiente clasificación presentada por Page y Jenkins (2005) y descrita por Araya (2006):

- Elaboración de políticas: vinculado con la producción de documentos, reglamentos y decretos que delimitan y respaldan una política. También con la definición de objetivos y alcances de una política, aquí se reflejan los aspectos concretos de las políticas.
- Seguimiento de políticas: relacionado con el grado de cumplimiento de metas a las cuales se comprometen ciertos servicios públicos, dicho seguimiento se realiza a través de análisis periódicos. Los incentivos para cumplir estas metas suelen ser monetarios, aunque darle seguimiento les permite a los BPP asegurarse que las decisiones políticas se reflejan en la tarea cotidiana de las organizaciones públicas.
- Servicio de políticas: implica un asesoramiento vinculado a la cultura informal de las organizaciones y conocimiento sobre el funcionamiento de los procesos organizacionales. Se asesora a los que producen políticas, haciendo énfasis en este tipo de experticia más que en un saber técnico-académico.

Este enfoque sobre la influencia burocrática en la formulación de políticas públicas se utilizará para visualizar las características de burocracia imperante en el proceso de

creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y cómo operó su influencia para instalarla en Presidencia de la República. En este sentido, cuando los burócratas introducen la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI) en la Rendición de Cuentas de 2007 no contaban con un proyecto acabado ni financiado. La “ventana de oportunidad” vista por la burocracia de la División de Cooperación de OPP en el proyecto “Unidos en la Acción” de Naciones Unidas fue clave para la posterior implementación de la AUCI.

Este concepto de “ventana de oportunidad” de las políticas públicas es analizado por Kingdon (1995) que identifica tres procesos por los cuales la ventana de oportunidad se abre: problemas, elaboración de alternativas/soluciones, y la política. Estas corrientes son independientes, pero en ciertos momentos dados las tres o dos de ellas convergen, resultando en ventanas de problemas (asociados a la presión del problema) o de políticas (procesos políticos concretos, asociados al cambio en el entorno político). Una característica destacada por Kingdon (1995) es que estas ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo, se deben identificar como oportunidad en el momento justo, sino se deberá esperar a la siguiente.

El problema radicaba en generar una respuesta frente a las nuevas modalidades de cooperación desde la condición de Uruguay como país con un rol dual (receptor y oferente de cooperación internacional) y por ello, la solución salió a buscarse entre las opciones disponibles (oferta de ideas) de formatos institucionales en América Latina y contando como referente en el modelo *per se* y en la financiación del proyecto IUCI, a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Para saber cómo fue el proceso de diseño y creación de AUCI como agencia, se utilizará la teoría de Difusión de Políticas de Kurt Weyland presentada en su trabajo *Bounded rationality and policy diffusion (2007)* en donde aplica su teoría sobre la racionalidad limitada y la difusión de políticas para la reforma del sector social en América Latina entre las décadas de los setenta y los noventa. Este enfoque resulta interesante para estudiar cómo se propagan las ideas y cómo se cristalizan en instituciones, una idea original si bien puede copiarse en una forma exacta (*Principle Model*) también puede ser tan solo una inspiración y adoptarse en distinta manera (*Model Diffusion*).

Ahora si bien es importante tener en cuenta que las unidades de toma de decisiones juegan un papel central en la difusión de políticas, también los actores promotores son determinantes. Esto queda bastante advertido cuando el autor distingue entre los patrones

de propagación tanto horizontales como verticales pudiendo interactuar entre sí. En relación a los patrones horizontales y verticales, dentro de estos se pueden distinguir cuatro mecanismos de difusión (Weyland, 2007):

- 1) Coerción o presión: Organismos Internacionales o países hegemónicos influyen en la decisión de adoptar ciertas políticas en otros países. Aquí la coacción es clave para transmitir las políticas que los agentes externos buscan implementar.
- 2) Promoción o emulación: los países adoptan la transformación impuesta por los agentes hegemónicos, con la creencia de que los valores importados cuentan con un consenso global. En este mecanismo, el supuesto latente es que los países que adoptan la reforma están condicionados por las organizaciones o países influyentes, en base sus acciones hacia ellos.
- 3) Aprendizaje: la reforma que se adopta se la considera exitosa, y por tanto, se estima que sus beneficios serán óptimos por el hecho de ser importada teniendo en cuenta los resultados obtenidos en su país de origen. Las características del proceso determinarán si es racional (completo) o limitado.
- 4) Heurístico cognitivo: la competencia tiene lugar cuando un país quiere liderar intencionalmente la adopción y esta decisión lo lleva a minimizar los costos sobre el modelo a implementar, tomando estos tres posibles atajos:
 - Disponibilidad: los países tienden a centrar su atención en las experiencias de los países próximos o países líderes.
 - Representatividad: se toma como premisa que la experiencia a importar cumple con los requisitos mínimos o es exitosa, sin evaluarla exhaustivamente.
 - Anclaje: las políticas adoptadas son copiadas con variaciones muy poco significativas.

Osorio y Vergara (2016) tomando la clasificación de Weyland (2007) y Simmons, Dobbins y Garret (2008) explican que el mecanismo de coerción opera en sentido vertical, ya que la convergencia de políticas es impulsada por actores dominantes como organismos internacionales o países más poderosos que imponen las políticas a gobiernos nacionales. Mientras que en los mecanismos de emulación, competencia y aprendizaje los diferentes actores operan de forma horizontal y voluntaria.

En otro trabajo llamado *Cambio Institucional en América Latina* (Weyland 2011) el autor reafirma su teoría sobre Difusión de Políticas en relación a la reforma institucional y los factores que operan sobre ésta:

Estas oleadas de difusión muestran que la creación y la reforma institucional no son generadas solamente por las preferencias y el poder de los actores internos. En cambio, la oferta externa de ideas también juega un papel crucial. Los actores internos pueden estar listos para adoptar un esquema nuevo; pero sólo cuando una innovación diseñada en un país extranjero hace que aquel esquema esté disponible es que estos actores proceden a realizar el cambio (Weyland, 2011:122)

El rol de las ideas en la construcción de la AUCI fue clave para definir su diseño institucional, sin embargo, debe subrayarse que estas ideas no representaron un factor de presión o coerción sino que configuraron un esquema de oferta de opciones entre las cuales los actores (burócratas) tuvieron que elegir o adaptar según el contexto doméstico y las demandas de las nuevas modalidades de cooperación. De todas maneras, las ideas tienen un rol relevante en este proceso.

En este sentido, la teoría del Institucionalismo Discursivo (ID) trabajada por Garcé (2015) retoma el papel de las ideas y discursos, y allí se interpreta que la lógica de difusión de políticas de Weyland busca responder a la pregunta ¿Cómo es posible que distintos países terminen adoptando las mismas políticas (instituciones)? En esta misma línea, Garcé (2015) cita a Dolowitz y Marsh (2000) los cuales entienden que los estudios sobre transferencia de políticas, buscan responder las siguientes preguntas específicas:

a) ¿Por qué se verificó la transferencia?; b) ¿quién o quiénes fueron los actores clave?; c) ¿qué fue exactamente lo que “viajó” de un contexto a otro?; d) ¿desde dónde y hacia dónde se verificó la transferencia?; e) ¿en qué medida lo transferido fue adaptado o modificado durante su travesía?; f) ¿qué restricciones debió vencer?; g) ¿fue un éxito o un fracaso? (Garcé, 2015:210)

Estas preguntas serán tomadas y aplicadas en el diseño de pauta de entrevista semi-estructurada a realizarles a los informantes calificados, para indagar sobre el proceso de diseño e implementación de la AUCI.

El Institucionalismo Discursivo (ID) no busca desplazar a los otros tres institucionalismos de la Ciencia Política, sino que viene a complementarlos en el modo de explicar el cambio. Sin embargo, para explicar los intereses y rol de las ideas en el diseño del formato institucional de la AUCI como agencia en la órbita de Presidencia de la República, se utilizará la teoría del Institucionalismo Histórico (IH) el cual ubica a las instituciones en contexto y desarrolla el concepto *path dependence*.

El concepto *path dependence* a pesar de ser un término con un significado impreciso, los académicos de esta corriente lo describen como la dinámica de los mecanismos de retroalimentación en un sistema político, estos mecanismos refuerzan un patrón particular y

recurrente a futuro y son desatados por una “coyuntura crítica” (Pierson y Skocpol 2008). En este sentido, Garcé (2015) explica que la retroalimentación y la dependencia con el pasado o *path dependence* tiene en cuenta que el costo de innovar puede ser más alto que seguir con la misma trayectoria. Esta corriente teórica muestra lo que el presente tiene de reiteración o actualización con el pasado.

Además de asignarle un papel crucial a las “coyunturas críticas”, enfatizan en los balances de poder y los recursos complejos. Asimismo, describen a las instituciones como producto de luchas entre actores desiguales (Pierson y Skocpol, 2008) por tanto, las instituciones se construyen a partir de las asimetrías de poder de los actores involucrados en un contexto de coyuntura crítica desde el enfoque IH (Garcé, 2015). A su vez, estas desigualdades permanecen y se reproducen en el largo plazo: “[...]las desigualdades de poder quizás modestas inicialmente, son reforzadas y pueden enraizarse fuertemente en las organizaciones, instituciones y modelos dominantes de comprensión política” (Pierson y Skocpol, 2008:13)

A primera vista, las desigualdades de poder se configuran enraizadas en las instituciones pero de trasfondo, son las ideas las que se vuelven influyentes cuando se arraigan en las instituciones y se vuelven persistentes (Garcé 2015, Sikkink 2009) así como desde esta perspectiva teórica, los intereses y las preferencias son moldeadas por las instituciones (Garcé, 2015). Este enfoque resulta interesante para entender el origen de las preferencias de los actores involucrados, ir más allá de las ideas y discursos de los actores sino cómo influyen y operan las rutinas organizacionales e incentivos institucionales sobre la toma de decisión en la construcción de nuevas instituciones:

[...]los [institucionalistas] históricos presumen que las rutinas organizacionales imbricadas tienen un rol crucial en la asignación de recursos y estructuración de iniciativas, opciones y limitaciones enfrentadas por los participantes políticos (...) los institucionalistas históricos analizan los orígenes, el impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras para utilizar variables que refieren a configuraciones institucionales para explicar resultados de interés. (Pierson y Skocpol, 2008:19)

Si bien no se desconocen las bondades del Institucionalismo Discursivo (ID) para brindar de una forma más sencilla la explicación acerca de los procesos de cambio porque le asigna un papel mayor a la agencia y enfatiza las “habilidades” discursivas de los actores en el proceso de políticas públicas (Garcé, 2015) el Institucionalismo Histórico (IH) para este análisis resulta más apropiado para explicar las debilidades y fortalezas presentadas por el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República al momento de generar nuevos formatos institucionales orientados a las nuevas modalidades de cooperación internacional no tradicional.

Luego de exponer el marco teórico a utilizarse, se proponen las hipótesis que guiarán este trabajo:

1. “El modelo institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay fue influido por procesos de difusión de políticas e ideas que operaron sobre los actores tomadores de decisiones involucrados”
2. “El modelo institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay fue producto de los intereses en pugna entre los actores gubernamentales involucrados (MRREE – Presidencia- Opp)”
3. “El modelo de diseño institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay es consecuencia de los antecedentes dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)”

4.Métodos y datos

Para obtener los datos a partir de los cuales se fundará esta investigación, se va recurrir a la triangulación inter-técnica utilizando técnicas de investigación con fuentes primarias: el análisis documental y análisis de procesos, y la entrevista a actores involucrados e informantes calificados.

Para el análisis documental se toma como puntapié la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI) en la Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2006 (Ley N°18.172 Art.116), la normativa de creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (Ley N°18.719 Art. 98), la Resolución presidencial 7418/96 de creación de la Dirección General de Cooperación Internacional y un documento clave que relata el proceso de creación de la Agencia, “La Cooperación Internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay.” (AUCI, 2015).

Para las entrevistas a actores e informantes calificados⁵, se aplicó una pauta de entrevista semi-estructurada cara a cara, utilizando el método “bola de nieve”⁶. Las 11 entrevistas se realizaron entre el 18 de junio y el 18 de octubre de 2019. Con los datos que se desprenden de las percepciones de los entrevistados se buscó definir el peso de ciertas dimensiones como las ideas, los intereses o el legado histórico en los procesos de toma de decisiones de actores de la política pública involucrados actuando como factores determinantes para inclinarse por una Agencia de Cooperación en la órbita de Presidencia y no en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Otros documentos relevantes son: el Documento de Formulación del Proyecto de Apoyo a la creación e Instalación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (AECI 2009), el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (AECI 2005), el Plan de Actuación Especial 2006-2008 Uruguay-Cooperación Española (AECI 2006), Acta de la VIII Comisión Mixta Hispano Uruguaya de Cooperación (AECI 2011), el Documento de Apoyo a la Ejecución del Programa de País 2007-2010 (PNUD 2007), Marco de Asistencia de para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay 2007-2010 (NN.UU. 2006), Evaluación de país de la experiencia “Unidos en la Acción” (NN.UU. Uruguay 2010), las Memorias Anuales 2008, 2009 y 2010 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y un Memorándum con el Estado de

⁵ Ver tabla N°2 adjunta en Anexos.

⁶ Es una técnica de muestreo utilizada en la investigación cualitativa, mediante la cual los primeros entrevistados brindan datos y contactos de los siguientes a entrevistar, hasta completar la muestra con la cantidad de informantes necesarios coincidiendo con la saturación de las respuestas.

Avance en el Cumplimiento de objetivos, logros, metas y pendientes para el ejercicio 2005-2010 (MRREE 2008).

En un primer lugar se plantearon tres hipótesis las cuales no son excluyentes entre sí, en torno a tres dimensiones: procesos de difusión de políticas e ideas, intereses y legado histórico. En segundo lugar, se llevó a cabo una primera etapa de revisión documental para hallar a los contactos y realizar primeras entrevistas (exploratorias) diseñando una pauta de entrevista semi-estructurada. En tercer lugar, se realizaron el resto de entrevistas a actores involucrados e informantes calificados con una pauta de entrevista semi-estructurada adaptada a cada instancia de entrevista. De estas entrevistas se recabaron datos y percepciones individuales sobre el proceso de diseño e implementación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) así como documentos relevantes facilitados por éstos luego de cada entrevista. En cuarto lugar, la triangulación inter-técnica permitió visibilizar el peso de las dimensiones en relación a cada una hipótesis planteadas, derivando en el análisis y conclusiones que se presentan a continuación.

5. Análisis

Hipótesis 1: “El modelo institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay fue influido por procesos de difusión de políticas e ideas que operaron sobre los actores tomadores de decisiones involucrados”

Para fundamentar esta hipótesis es necesario revisar la coyuntura en la cual comienza a funcionar la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. La AUCI comienza a funcionar en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con funcionarios que pertenecían al Departamento de Cooperación Internacional de esta misma Oficina y también con contratos de trabajo PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Previamente los decisores de política, en este caso la burocracia política dentro de OPP en palabras de uno de los entrevistados fueron capaces de ver una “*ventana de oportunidad*”⁷ en el Programa ONE UN (“Unidos en la Acción”) y en el Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF, por sus siglas en inglés) en el Uruguay 2007-2010.

El Programa “Unidos en la Acción”⁸ es un proyecto piloto que junto a otros siete países de renta media, Uruguay fue pionero en América Latina en adoptar la propuesta de reforma del Sistema de Naciones Unidas y coordinación de sus agencias bajo el Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo Capacidades para el Desarrollo”, en el marco del Fondo de Coherencia de Naciones Unidas.

En el UNDAF Uruguay 2007-2010 se marcaban tres áreas de asistencia, entre ellas “*Promover el ejercicio de todos los Derechos Humanos y profundizar la calidad democrática incrementando la ciudadanía civil, política y social*”. Se planteaba la necesidad de fortalecer las instituciones en general y las del Estado en particular, a la par del fortalecimiento del sistema de cooperación del Sistema de Naciones Unidas, buscando el cumplimiento de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este sentido, varios de los entrevistados declaran la propuesta desde Naciones Unidas de unificar criterios y roles para “poner en orden” a los actores nacionales y su vínculo con los organismos internacionales. Los cooperantes ejercen poder en relación a la necesidad de

⁷Entrevista N°2

⁸Nombre original: “*Delivering as One*” (DaO por sus siglas en inglés)

organizar y canalizar la comunicación con los actores domésticos de la cooperación internacional. Esta “ventana de oportunidad” se traduce en el Proyecto Apoyo a la Ejecución del Programa País 2007-2010. Una de las estrategias del Proyecto es:

[...]el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en su calidad de organismo responsable de la coordinación de la cooperación internacional, y de otros actores relevantes para la ejecución, monitoreo y evaluación del Programa de País (PNUD 2007)⁹

Estas estrategias apuntan al cumplimiento del objetivo del Proyecto, de brindar apoyo para ejecutar, monitorear y evaluar el Programa País 2007-2010. En este contexto, el Proyecto da cuenta de la transformación dentro de OPP de la institucionalidad de la CI que responde a prioridades y nuevas formas de cooperación:

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto está iniciando un proceso de transformación en lo que refiere a la institucionalidad de la cooperación internacional dentro de la estructura estatal, de manera de poner en marcha una nueva dinámica que supone la coordinación de las actividades de cooperación internacional bajo una nueva estructura en conjunto con los organismos públicos y de la sociedad civil que tengan competencia la temática, la discusión de las prioridades del país en materia de planes y programas de cooperación internacional, el reposicionamiento del país frente a los donantes y el desarrollo de nuevas formas de cooperación internacional hasta ahora incipientes en el país (PNUD 2007)

En este sentido, la reforma institucional de la CI en la órbita Estatal estaría estrechamente vinculada con la necesidad de adaptarse a nivel doméstico a las nuevas dinámicas de cooperación que exigen una coordinación y articulación de esfuerzos, involucrando a actores estatales y de la sociedad civil canalizados en una sola vía:

“...cuando llegas a un país, tener una única interlocución que te de ‘el pantallazo’ para poder luego y que tenga la autoridad suficiente como para derivar cuentas [de] cuál es tu política y ellos te cuentan la posición como país y luego te derivan con las distintas ramas especializadas de los distintos departamentos en función de cuál sea tu estrategia y tal, para ver si ahí se hace un ‘match’, una articulación” (Entrevista N°3)

Posteriormente, el Informe país de Evaluación del Programa Unidos en la Acción (2010) recomienda definir una institucionalidad encargada de representar a la cooperación internacional de Uruguay en el exterior dejando en manos de OPP-MRREE su definición,

⁹La otra estrategia plasmada en el documento “Apoyo a la ejecución del Programa de País 2007-2010” que orienta el Proyecto es “[...]el apoyo a la ejecución de iniciativas de cooperación específicas, en el marco de las áreas definidas en el Programa de País, atendiendo especialmente el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y local, a través de la dinamización del desarrollo local duradero, productivo y social a nivel local y regional, en el marco de la política de desarrollo, productivo y social, y de la descentralización determinada por el Gobierno a nivel nacional.” (PNUD, 2007:1)

sin pautar su diseño institucional o implementación, en consecuencia de uno de sus pilares fundamentales: la apropiación por parte del país de sus reformulaciones políticas.

La ley de creación de la Agencia se promulga en diciembre de 2010 mientras que desde febrero de ese mismo año se venía ejecutando un Proyecto de la AECI llamado: Apoyo a la creación e instalación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI) con cuatro pilares fundamentales:

[...] el fortalecimiento de las capacidades técnicas del equipo responsable del seguimiento y la evaluación de proyectos; la definición de la estructura a nivel organizacional, legal y de procedimientos del IUCI; la difusión de la información generada por CI y el fortalecimiento de las capacidades de acción internacional mediante la cooperación horizontal. (AECI, 2009)

Con este proyecto a ejecutarse en once meses, se financiaba y se detectaban las fortalezas y debilidades de la instalación del IUCI, determinando tres entidades responsables: la OPP (contraparte nacional y máximo responsable), las Naciones Unidas (contraparte internacional y cofinanciadora) y como tercera entidad el Ministerio de Relaciones Exteriores (contraparte nacional).

“Cuando se crea la Agencia ahí tuvimos dos pilares que nos apoyaron mucho en el proceso de armado, construcción, fortalecimiento, dos proyectos: uno con España que era una subvención específica (...) un dinero que teníamos de apoyos, a través de eso hicimos algunos contratos, intercambios. La Agencia Española tenía un background muy importante y otro PNUD, dentro de lo que nosotros llamamos un proyecto grande, un paraguas muy grande que era de OPP y de Presidencia, donde ahí se manejan muchos subproyectos para distintas áreas, ahí también pusimos el fortalecimiento de la AUCI.”(Entrevista N°3)

Volviendo sobre los dos primeros pilares del proyecto, el fortalecimiento de capacidades técnicas y las definiciones organizacionales, normativas y procedimentales estuvieron a cargo de la burocracia política la cual encontró legitimación por parte de las autoridades políticas del momento y respaldo en las entidades financiadoras anteriormente mencionadas:

“Aquí se dieron las dos cuestiones: nuestro interés [AECID] y la coyuntura política uruguaya que iba en la misma dirección. Entonces, bueno pues se dio así ‘miel sobre hojuelas’ esto por la parte institucional. Evidentemente en el trabajo, en la vida, como en todo, las instituciones están hechas por personas, se dio también la feliz circunstancia de que las personas que estaban detrás de este embrión también tenían clara la idea también, en el que sabían dónde querían llegar...” (Entrevista N°4)

Respecto al cambio en la denominación, inicialmente al proyecto se lo llamó “instituto” ya que el formato de agencia no estaba definido e influyó la denominación de sus pares en la región de América Latina:

“Todavía un inicio medio tímido que no se sabía si iba a ser agencia o instituto, o si iba dentro de OPP o dentro de Presidencia. Ya sobre el final del período [año 2009], se hace todo ese proceso y dentro de ese proceso se estudian varias experiencias en la región, a ver si estas entidades estaban en las presidencias, en las cancillerías, si eran completamente autónomas, se consideraron varias opciones (...) Ahora vamos a una agencia, aunque no sea una agencia tan elemental para que se denomine igual que sus colegas de otros países, y eso es fácil para el diálogo, es una buena decisión porque si tu le pones un nombre ‘Dirección de’ o ‘Instituto de’ y ninguno se llama así, después es complicado cuando toda esa cooperación se reúne y tu tengas una especie de etiqueta distinta, eso la verdad que es complicado y ahí hay una buena visión.” (Entrevista N°5)

Entre las opciones manejadas, las experiencias de Chile y Colombia fueron claves para la formación y funcionamiento de la nueva Agencia, así como también se mantuvieron reuniones con el personal de agencias de Brasil y México:

“El proyecto creación de la agencia de cooperación tenía un componente financiado por Naciones Unidas y otro componente por Cooperación Española. Los dos pilares financieros de esa construcción fueron esos, y estos son estas agencias, Chile, Colombia, España –fuertemente- y Brasil y México” (Entrevista N°5)

Ahora bien, se confirma la premisa de la influencia de modelos importados de Weyland (2007, 2011) para el armado de la AUCI, entonces es necesario responder si se trata de un modelo exactamente copiado o si se terminó definiendo un modelo adaptado. Para ello es necesario saber sobre qué se tomó de las otras agencias:

“En su diseño institucional y en su interna creo que la que es más asemejable es la de Chile, pero en su inserción institucional y donde está y cómo se conecta es más parecida a la de Colombia (...) Después en cuanto a la organización interna de cierta distribución sectorial, de las áreas en las que se trabaja de la importancia de la cooperación sur-sur, del tema de las becas, yo te diría que al final quedó bastante parecida a la de Chile.” (Entrevistado N°5)

En relación a esto, se constata que con Brasil, México y Ecuador¹⁰ se tienen entrevistas con personal de sus agencias, a la agencia de España se la tiene como referente y cofinanciadora del proyecto. Mientras que la agencia chilena se la tiene como referencia para el diseño institucional y estructura interna de la recién creada AUCI. En el caso de la agencia colombiana se asemeja a su inserción institucional (como agencia presidencial) y se la tuvo como referente para implementar posteriormente el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI):

“El caso de Colombia fue una experiencia muy interesante (...) era una agencia con un aparato administrativo con un buen diseño jurídico, impresionante que acá no lo debe tener ningún organismo público. Entonces, lo que aprendías de ellos de cómo

¹⁰ “[...] hubo un proceso ahí muy interesante que fue el caso de Ecuador -que es una agencia muy interesante- nosotros tuvimos bastantes intercambios no como para analizarlo como modelo pero sí, llegó a crear su agencia y demás...” (Entrevistado N°5)

gestionaban, de cómo organizar el sistema contable, de cómo organizar la información, era una maravilla (...) en el caso de Colombia lo que tomamos y mucho de ellos fue –que recién ahora se están pudiendo implementar de esta manera pero fue inspirados en ese momento- ellos manejan muy bien lo que ahora se llama mucho un Sistema Nacional de Cooperación, es cómo tú construís tus relaciones de cooperación con los responsables de cooperación de los diferentes ministerios, los juntás todos los años, los capacitás, flujos de información para registrar en las estadísticas nacionales, eso ellos lo tenían súper potente.”(Entrevista N°5)

Si se toman en cuenta los mecanismos de difusión de Weyland (2007), la coerción o presión de los organismos internacionales tuvo lugar desde las ideas de reforma de agencias, articulación y apropiación por parte de los Estados. En este sentido, la presión fue “suave” dada la disponibilidad a través de la oferta de ideas (formatos institucionales). La promoción o emulación fue parcial, debido a que no fue un proceso impuesto, sino que desde la burocracia política fue a buscar al extranjero opciones para la transformación y se adaptó dando como resultado la coexistencia de una agencia presidencial particular con una Dirección previamente creada en MRREE. En cuanto al aprendizaje, se basaron en las experiencias de Chile y Colombia tomándolas como exitosas pero fue un proceso limitado, ya que el resultado fue una AUCI con un marco normativo limitado por la falta de especificidades concretas en la ley de creación (sobre periodicidad de las reuniones con MRREE, mecanismos de coordinación con el resto del SNCI, entre otros):

“Somos un proyecto sui generis, bien a la uruguaya, si vos miras los artículos de la creación son cuatro. Vos mirás la ley de cooperación de México (...) son como cincuenta, entre ellos unos cuantos te dicen sobre la agencia. En realidad desde el punto estrictamente normativo, dice muy poco la ley...” (Entrevista N°1)

Por último, el mecanismo heurístico cognitivo se confirma dado que Uruguay lidera intencionalmente la adopción desde el momento que se postula como país piloto del Programa One UN, y recibe fondos para el fortalecimiento institucional desde PNUD y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Sobre los atajos tomados, la disponibilidad y la representatividad de las experiencias chilena y colombiana, el anclaje es relativo ya que no se puede decir que la AUCI es idéntica a otra agencia porque toma características de los modelos referentes y los adapta a realidad institucional.

Con estas evidencias puede afirmarse, que la AUCI es una agencia “a la uruguaya” que se basó en experiencias de la región para su puesta en marcha y funcionamiento. Pero esta adaptación está compuesta por andamiajes y procedimientos importados, necesitaron articularse a nivel doméstico. En línea con la apropiación promovida desde el Programa One UN, y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Factores como la

discrecionalidad y posterior legitimación con la contaron los burócratas de parte de la cúpula política, fueron claves al momento del diseño e implementación de la institucionalización de la política de cooperación internacional plasmada en la creación de AUCI.

Hipótesis 2:“El modelo institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay fue producto de los intereses en pugna entre los actores gubernamentales involucrados (MRREE – Presidencia- Opp)”

Partiendo del enfoque de burocracia política y la clasificación utilizada Araya (2016) los tres tipos de BPP es posible identificarlos dentro de la órbita de Presidencia - OPP y dentro del MRREE, la influencia del rol similar a director-gerente. Estas características están asociadas a las tareas desarrolladas y el estilo de servidor público en cada uno de los organismos.

Por un lado, se puede identificar en OPP en diferentes momentos, a los coordinadores-planificadores: aquellos funcionarios que vieron en el Proyecto One UN una ventana de oportunidad para la transformación de la División de Cooperación Internacional y después se encargaron de implementar política pública con los proyectos PNUD y AECI, a los investigadores-analistas: que se encargaron de salir a investigar sobre los diferentes modelos de agencias generando redes y realizando las entrevistas a expertos en el tema y personal de otras agencias, y al director-gerente con la figura del Director Ejecutivo una vez creada AUCI, liderando y negociando la implementación siendo el nexo entre los actores internos de la agencia y los integrantes del Consejo Directivo (Prosecretario - Canciller - Director de OPP). Mientras que en MRREE, el rol de director-gerente, puede identificarse con el Director de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCI) que si bien ambos cargos de directores son ocupados por cargos de confianza cada uno tiene un perfil distinto. Al ponerse en marcha la AUCI, teniendo como ejemplo otros modelos se propuso que el Director Ejecutivo AUCI tuviera rango de Embajador:

“En el caso de Chile es un modelo muy interesante, creo que hoy en día uno de los más modernos que sí es una agencia que está inserta en la Cancillería – pero no es una dirección más de la Cancillería- y tiene un embajador a su frente, ese detalle de embajador es muy importante (...) una persona que tiene el estatus de embajador – puede ser un embajador de carrera diplomática o puede ser un político que es nombrado pero le dan ese estatus-. El estatus es muy importante no solo para la visibilidad internacional, para el diálogo con otros pares, sino para el diálogo con las otras autoridades de la Cancillería(...) los temas jerárquicos a nivel de la Cancillería

son muy importantes, entonces cuando tu hablas con algún embajador, si eres embajador es completamente diferente que si no lo eres. Eso no fue propuesto en un momento original, pero un momento que nos dimos cuenta de esa importancia lo consideramos y la Cancillería dijo no: 'Hasta ahí llegamos y no'. Como darle el título de embajador a alguien en realidad, no. Fue parte de esos conflictos y no prosperó."(Entrevista N°5)

Relacionado con esto, los funcionarios de Cancillería son diplomáticos y tienen mucha rotación por el tipo de carrera y debido a esto, tienen pocos incentivos para especializarse en temas de cooperación internacional, sumada a que la Dirección General de Cooperación Internacional es muy pequeña. Mientras que la trayectoria de los funcionarios de AUCI es distinta, ya que son profesionales especializados y con experiencia en gestión de cooperación.

En un Memorandum de la DGCI de 2008, con el Estado de Avance en el cumplimiento de Objetivos, logros y metas pendientes para el ejercicio 2005-2010, se plantea el objetivo general de desarrollar el Sistema de Cooperación Internacional del Estado posicionando a Uruguay como país receptor y oferente de cooperación. Teniendo como objetivos específicos: 1) determinar una única política de Cooperación Internacional en conjunto con otros actores (públicos, privados, nacionales y locales), 2) consolidar un mecanismo que garantice la coordinación y articulación entre la OPP y la DGCI y la definición de roles, 3) incorporar nuevas fuentes de financiamiento nacionales e internacionales.

Vinculado con el segundo objetivo estratégico, se incluye la "Creación de un instrumento nacional único de Cooperación Internacional" (DGCI, 2008: 2) y se plantea como meta pendiente: "Continuar la colaboración si es necesaria en los esfuerzos para la concreción del Instituto de Cooperación Internacional aprobado en la Rendición de Cuentas 2007 (art.116)" (DGCI, 2008: 4)

Sobre este mecanismo o instrumento ya se podían rastrear sus antecedentes previos al primer gobierno del Frente Amplio, en las ideas de los actores responsables de introducir a la cooperación internacional en la agenda del partido. Una vez en el gobierno, la ubicación de dónde estaría situado este instrumento, se vio marcado por las tensiones entre ambos organismos involucrados:

"La idea de agencia precede al 2005 (...) nunca se tenían los instrumentos ni las capacidades técnicas de hoy (...) Entonces lo que hice como primera etapa fue relevar qué proyectos había bilaterales o multilaterales en el Servicio Exterior Uruguayo, incluido OPP y Relaciones Exteriores. Había históricamente una gran competencia y

diferencia entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que era una oficina técnica y de implementación y la oficina de orientación estratégica y captación de fondos que era la Cancillería. Eran los dos lugares donde se establecía la cooperación para conseguir una estrategia de cooperación técnica...” (Entrevista N°6)

Como solución a esta pugna de intereses entre ambas partes, fue reglamentar el Consejo Directivo Tripartito al frente de AUCI como arreglo institucional, inspirado en Consejo de Europa y no tanto en experiencias de América Latina:

“En general las agencias tienen como un advisory-board o un board of governors por ejemplo en el Banco Mundial, todos tienen como un órgano político importante del más alto nivel y con una mirada más interdisciplinaria o interinstitucional en general. Después el resto de las agencias, no miramos. Eso fue una solución mirando más organismos internacionales que a otras agencias de la región.” (Entrevista N°7)

Vinculado a esto, dependiendo de los discursos de los actores vinculados a uno y otro organismo, estos hablan de intereses en cooperación al desarrollo o cooperación como herramienta de política exterior:

“...nos pareció que eso nos iba a resolver esa tensión que estaba instalada entre la política de cooperación si es una política exterior o es una política del desarrollo. Para nosotros era dual, en nuestra conceptualización siempre fue dual, tiene que servir al desarrollo del Uruguay porque todavía queremos seguir recibiendo cooperación y tiene que servir también a los fines y a los propósitos de la política exterior, porque es natural que así sea, pero bueno, para garantizar esas miradas –esa doble mirada– pensamos que lo ideal era tener un Consejo Directivo al más alto nivel con la mirada de la política exterior y la mirada de la planificación del desarrollo. Y en Presidencia también arbitrando en una mirada muy transversal de las prioridades del desarrollo y de la política exterior porque en realidad la política exterior la define el Presidente desde el Poder Ejecutivo y ejecuta el MRREE.”(Entrevista N°7)

Desde Cancillería, si bien están de acuerdo en reconocer el rol dual de Uruguay como país oferente y receptor de cooperación, la visión instrumental de la cooperación es dominante y deja rezagada a la visión de cooperación al desarrollo:

“...nosotros entendemos que la cooperación es un instrumento, es una herramienta de inserción nacional del país, para la mejor inserción nacional del país. Esto deviene de esa perspectiva sobre todo en la novedad que tiene el Uruguay de ser país oferente de cooperación, básicamente en cooperación técnica, ahora denominada cooperación sur-sur [CSS] u horizontal. Eso le ha dado una potenciación a esta materia desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales muy importante. La cooperación técnica ha potenciado el rol de la cooperación internacional como instrumento de política exterior.” (Entrevista N°8)

Las tensiones entre ambos organismos se potenciaron con algunos factores como: las diferencias entre las ideas de cooperación al desarrollo y el desarrollo como instrumento de política exterior, el liderazgo político que legitimó los proyectos de apoyos financieros

desde PNUD y AECI orientados al fortalecimiento de la División de Cooperación Internacional de OPP y el “proceso de reforma en Cancillería que no se llevó a cabo”.¹¹ Estos factores influenciaron en la decisión final de instalar el IUCI en la órbita de Presidencia de la República en lugar del MRREE.

A pesar que AUCI y DGCI no se desconocen uno al otro -por citar un ejemplo, a las Comisiones Mixtas¹² asisten los directores de ambas instituciones- falta una coordinación reglamentada por vía normativa, ya que la ausencia de arreglos formales ha dejado lugar a mecanismos informales de reuniones y agendas, ligadas con las voluntades de los actores del momento:

“En realidad desde el punto estrictamente normativo, dice muy poco la ley. Entonces todo había que hacerlo (...) por un lado está lo formal y por otro lado lo informal. Lo formal fue muy poquito, de hecho quedamos en el debe en materia reglamentación, de decreto, todo eso quedó en el debe (...) Pero lo informal, creo que fue muy importante lo que hicimos y eso fue toda la parte que se fue construyendo pero a ‘golpe de balde’, con mucho esfuerzo, por compromiso, etc.” (Entrevista N°1)

En este sentido, uno de los mecanismos informales fue la definición en la práctica de un funcionario de “enlace” entre AUCI y MRREE que operó en un comienzo pero no se menciona en la normativa:

“...en un momento en AUCI creamos la figura de “enlace” desde cancillería que venía a AUCI y hacíamos toda la coordinación de todos los temas. Esto funcionó muy bien, un período pero después cambiaron los liderazgos del otro lado y ya hubo como otra interpretación de cuál debía ser el rol del enlace. Entonces se dio una cosa como menos bidireccional y más de que ellos venían a ver un poco en qué estaba la Agencia, y no en ida y vuelta. Los fundamentos de tener un enlace era que fuera de ida y vuelta. Eso hoy no está bien resuelto.” (Entrevista N°7)

En resumen, la pugna de intereses en cooperación internacional entre el MRREE y OPP fue un factor que estuvo presente en la toma de decisiones de parte de los actores involucrados en la creación de AUCI. Esta pugna de intereses aún no está resuelta, y esto se refleja en los vacíos normativos que no definen cometidos claros para la DGCI ante la creación de la AUCI, y en la ausencia de coordinación establecida por la norma en lo que refiere a plazos,

¹¹Entrevista N°6 y Entrevista N°2

¹² Las Comisiones Mixtas son: “Reuniones de alto nivel político y técnico, generalmente presididas por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países concernidos y con la participación de las contrapartes correspondientes de cada uno, en las que se acuerdan, sistematizan, coordinan y evalúan los programas de cooperación bilaterales y sus líneas de trabajo. Puede darse, asimismo, entre un país y un bloque de integración con personería jurídica internacional como la Unión Europea” (AUCI, 2016:20)

reuniones, rendición de cuentas entre ambas instituciones quedando en la práctica sujeto a las voluntades de los actores más que a las institucionalidades.

Hipótesis 3: “El modelo de diseño institucional actual de la cooperación internacional (CI) en Uruguay es consecuencia de los antecedentes dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)”

Tomando el enfoque del Institucionalismo Histórico (IH) para testear esta hipótesis, son las ideas enraizadas en la estructura burocrática del MRREE que fueron más fuertes que los proyectos de incorporar a la Cooperación Internacional en su forma de Instituto o Agencia dentro de la Cancillería. El concepto de *path dependence* resulta útil para observar las debilidades históricas del MRREE frente a la política de cooperación internacional, este enfoque es válido para analizar cómo operaron las ideas enraizadas en OPP en sus planificadores y cómo operaron las ideas enraizadas en el MRREE sobre los diplomáticos, dejando a estos últimos más distantes del respaldo político.

El punto de partida del proyecto de AECI (2009) es que al IUCI se lo considera como resultado de la reestructura de la División de Cooperación Internacional de OPP en coordinación con el MRREE. Sin embargo, cuando se pregunta sobre a los informantes calificados si consideran a la AUCI como una continuidad de la División de Cooperación Internacional responden:

“Diría que no como continuidad porque el Poder Ejecutivo se planteaba hacer una reforma institucional de la cooperación internacional en su momento más inspirada por la mejora de la gestión de la cooperación que se recibía o que todavía Uruguay recibía, pero luego de iniciado el proceso ya más vinculado también a la cooperación internacional que Uruguay empezaba a dar o la cooperación sur-sur que se empezaba a generar.”(Entrevista N°5)

En este sentido, detrás de la creación de AUCI hay un proceso de reforma legitimada por el liderazgo político del Ejecutivo, que da cuenta de la cercanía con los burócratas de la política pública de OPP la que fortaleció la decisión de dejarla en la órbita de Presidencia de la República y no instalarla en MRREE. Sin embargo, la continuidad estuvo dada en las líneas de trabajo similares al Departamento de Cooperación Internacional de OPP y más distantes del DGCI de MRREE:

“Desde el punto de vista operativo administrativo diríamos que sí, porque básicamente las personas que integraban el departamento de cooperación internacional de OPP automáticamente pasaron a formar parte de la AUCI, más allá de que la AUCI en sí misma incorporó más personal, y por supuesto además que se mantuvo en la órbita de

OPP, desde el punto de vista del organigrama también es una continuidad(...) con una gran diferencia de que a partir de tener un presupuesto propio se incorpora o se hace una nueva política para incorporar presupuesto propio. Se hicieron una serie de contratos nuevos, se incorpora la figura del Director Ejecutivo, que lo dice la ley, y se trajeron algunas personas en comisión. Digamos que la continuidad estaba dada por eso.”(Entrevista N°1)

Si brevemente se comparan ambas institucionalidades, DGCI en Cancillería es más antigua que la AUCI en Presidencia de la República, sin embargo, ésta última tiene más respaldo político en el sentido de su proximidad con el Ejecutivo y sobre todo el desarrollo de una cercanía desde su localización, con los demás actores públicos y privados en línea con el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI).

La trayectoria de la cooperación internacional en cada uno de los organismos, es distinta. En la DGCI la cooperación internacional ha sido entendida históricamente en su forma tradicional y entendida como un instrumento de política exterior, en DCI se había trabajado durante muchos años con la cooperación bilateral, pero al configurarse nuevas formas de cooperación la adaptación a través de la transformación¹³ se fundamenta en la necesidad de cambio para hacer frente a las nuevas modalidades:

“[...]lo veo como una institución que en el correr de los últimos años se vio en la necesidad de incorporar a su esquema de trabajo -tradicionalmente bilateral, obviamente- de incorporar otro tipo de modalidad de cooperación (...) se vio en la necesidad de eso, y bueno ¿cuáles son los motivos? (...) te puedo mencionar algunos de los que yo pienso que son: los primeros, es el cambio a nivel global, o sea, el cambio a nivel de sistema internacional de cooperación el cual la Agencia está metido. Entonces si vos estas en un contexto y ese contexto cambia y toma nuevas reglas... (...) Por otro, sus socios...de sus socios recibe requerimientos diferentes porque sus socios también en ese contexto han cambiado de rol, entonces me parece que es eso otro de los motivos. Y el tercer motivo yo creo que puede llegar a ser, haber sido los diferentes resultados que a través de su accionar la Agencia iba obteniendo. Entonces, si vos a través de una herramienta tradicional ves que no estás recibiendo los mismos resultados que habitualmente estabas recibiendo. Decís, bueno voy a cambiar de estrategia. Porque capaz que se debe a que bueno, tengo que modificar mi práctica. Yo se lo atribuiría a esas tres grandes cosas.” (Entrevista N°9)

La cooperación internacional en el contexto iba tomando nuevos rumbos que necesitaban una respuesta desde lo doméstico, y el proyecto de IUCI comienza a desarrollarse con más fortaleza desde planificación siguiendo la tendencia de cómo estaba organizada la institucionalidad en América Latina:

“[...]los proyectos de cooperación se fueron ‘recostando’ más solo sobre OPP y no tanto sobre el MRREE. Y así terminó como de definirse una institucionalidad más

¹³ Ver Memorias Anuales de OPP (2008,2009,2010)

recostada, en la órbita de OPP. Y bueno después hubo todo también, un estudio de las posibilidades que teníamos para armar una institucionalidad para un país como Uruguay, con las características de Uruguay que bueno, que todavía recibía cooperación pero que empezaba a andar los primeros pasos en materia de Cooperación Sur-Sur. Entonces queríamos tener una institucionalidad con ésta característica (...) y vimos que los países que ya tenían un perfil más de donantes ellos habían organizado sus agencias de cooperación o sus organismos de cooperación en los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero aquellos que habían hecho o que tenían todavía una naturaleza dual, lo tenían en sus Ministerios de Planificación” (Entrevista N°7)

A su vez, volviendo sobre el proyecto IUCI de AECI (2009) se menciona allí la necesidad de contar con una entidad colaboradora para la transferencia de los fondos, esta figura recayó sobre la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) una persona de jurídica de derecho público no estatal que dentro de sus cometidos se encuentra el apoyo al desarrollo de infraestructura y facilitar la ejecución de fondos¹⁴:

“En paralelo con proyecto de creación de IUCI, nosotros a nivel de Agencia Española se ve la posibilidad de contar con una Entidad Colaboradora que sea la que gestione los fondos (...) de una caja pagadora, un rol más de la administración financiera contable de los fondos que en el histórico la Dirección de Cooperación Internacional no estaba en condiciones y había muchas falencias y muchas trabas burocráticas porque todo tenía que ser tramitado por medio del TOCAF y en ese proceso del proyecto del IUCI se sigue viendo como una debilidad (...) Se plantea la inquietud y de una cierta manera nuestro interés de que los fondos que España pudiera aportar a Uruguay se pudieran ejecutar y canalizar adecuadamente, se firma un convenio de entidad colaboradora con CND(...) lo firma la Agencia Española de Cooperación pero es la primera experiencia para CND en ese momento que hoy no es la única pero es la primera experiencia, de administrar fondos de cooperación internacional y gestionar lo que son las subvenciones que se iban recibiendo. Pero eso le da una fortaleza al proceso de ejecución, gestión, y posterior justificación de la subvención, y ha habido una profesionalización en esa tarea. Entonces, el proceso de AUCI junto con la entidad colaboradora CND, para nosotros solo cabe entendida en su conjunto y con un trabajo compartido.”(Entrevista N°10)

Sin embargo, una vez que comienza a funcionar AUCI más allá de contar con esta entidad colaboradora, carece de la potestad para administrar estos fondos que recibe por cooperación internacional:

“[...]uno de los handicaps de la AUCI es que no pueden gestionar directamente fondos, entonces sí ya del nivel institucional, pasamos al nivel personal y ahora vamos al nivel procedimental, en uno de los procedimientos todavía tenemos un largo trecho que recorrer porque efectivamente nosotros para subvencionar las propuestas que plantea Uruguay necesitamos utilizar una institución intermedia, la CND que actúa como banquero o caja pagadora, porque la AUCI es una [Unidad Ejecutora] de Presidencia (...) pero le falta esa espalda para poder ellos gestionar sus propios fondos porque esto

¹⁴ Ver Web de la CND: <https://www.cnd.org.uy/index.php/institucional/quienes-somos>

le permitiría también ser un agente que sale al exterior a captar fondos de otros donantes, de la Unión Europea, fondos regionales, fondos temáticos...”(Entrevista N°3)

Otra debilidad identificada por algunos de los actores entrevistados, es en el diseño institucional actual debido a que por organigrama¹⁵ en referencia a que la AUCI está localizada en la órbita de Presidencia pero el Consejo Directivo está integrado por un representante de Presidencia de la República -responsabilidad que ha recaído hasta el momento en la figura del Prosecretario- como presidente del Consejo, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Director de OPP o quien estos designen¹⁶ :

“Tenemos una institucionalidad fuerte, donde el país invirtió recursos, pero a su vez la institucionalidad no tiene bien resuelto el tema de que tiene otra institucionalidad en espejo, que hace interlocución con los donantes, cuando hay una coordinación buena entre los directores de turno funciona bien, fluye. Y cuando no hace cortocircuito, entonces ahí no está bien resuelto.”(Entrevista N°7)

En resumen, el diseño institucional estatal de la cooperación internacional es consecuencia del legado histórico pero también de las ideas y desigualdades de poder enraizadas en OPP y en el MRREE en relación a la política de cooperación internacional, las cuales operaron al momento de definir la nueva institucionalidad. Durante estos casi diez años que ha funcionado la AUCI, las autoridades políticas y directivas han estado predispuestas a trabajar en coordinación y articulación. Sin embargo, en caso de no contar con estas voluntades tampoco está previsto un marco normativo que exija trabajar en coordinación entre ambas institucionalidades. Con este panorama, las acciones vuelven a recaer en la burocracia de la política pública y en el rol crucial de las rutinas organizacionales de cada organismo, dependiendo del grado de discrecionalidad que les sea otorgado por los políticos.

¹⁵ Entrevista N°8, Entrevista N°6, y Entrevista N°11

¹⁶Ver Art. 100 de la Ley N°18.719

6. Conclusiones

La institucionalidad estatal de la cooperación internacional en su forma de “doble rectoría” o espejo compuesta por la AUCI y la Dirección General de Cooperación Internacional del MRREE, si bien a primera vista no es exactamente idéntico a otros formatos institucionales de la región, los actores y factores y las interrelaciones que incidieron en el proceso explican el modelo actual de CI en Uruguay.

Los objetivos de este trabajo fueron por un lado, analizar los factores que operaron al momento de crearse la AUCI como entidad rectora de la cooperación internacional en Uruguay, en su modalidad de agencia y por qué surge en ese momento. Así como también precisar cuáles fueron las ideas y argumentos que operaron en la toma de decisiones para definirse bajo la modalidad de agencia, cuáles eran los intereses de los actores involucrados, y de qué manera influyó la institucionalidad preexistente. Tanto los actores, factores como dimensiones dan cuenta de la complejidad de la definición del modelo de agencia.

Es posible identificar tres bloques de actores que influyeron en este proceso de redefinición: por un lado, los actores desde el MRREE con una visión instrumental de la cooperación internacional al servicio de la política exterior enraizada en la diplomacia. Por otro lado, los actores desde una visión técnica de la cooperación internacional, enraizada en una oficina de Planificación -con todo lo que ello implica- ubicada en la órbita de Presidencia de la República. Como un tercer bloque de actores, está el grupo de los cooperantes compuesto por el Sistema de Naciones Unidas y la AECI (actual AECID).

Por la naturaleza endógena del proceso, la sociedad civil y la academia a primera vista quedó por fuera del debate (como se dijo anteriormente, para los fines de este trabajo tampoco se profundiza en esto).

Debe destacarse que la AUCI fue el producto último de un proceso de fortalecimiento institucional de la cooperación internacional (como necesidad ante nuevas formas de modalidades de cooperación: no tradicionales como la cooperación sur-sur) en el marco del proyecto piloto ONE UN apoyado por el Sistema de Naciones Unidas, que incluía dentro de sus recomendaciones definir qué institucionalidad debía estar a cargo de representar a la

cooperación internacional uruguaya al momento de su salida del nivel doméstico¹⁷. Esta decisión la dejaba en manos de OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en línea con el pilar de apropiación fomentado desde ONE UN y AECID.¹⁸

En relación a este factor exógeno que incidió en la creación de nueva institucionalidad, contar con la disposición de fondos internacionales para llevarla a cabo como la transferencia de fondos por parte del Sistema Nacional de Naciones Unidas a través del proyecto ONE UN y de los fondos de la Cooperación Española (AECID) fueron elementos claves. La transferencia técnica también tuvo un rol clave, que se vio potenciada por el conocimiento técnico que ya se disponía dentro de OPP. El equipo del Departamento de Cooperación Internacional de OPP, además de realizar una consultoría acerca de cómo debía ser el arreglo institucional -una primera propuesta reflejaba que debía ser una Persona Pública No Estatal- se asesoró y se entrevistó con personal de otras agencias de CI de la región: Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI)¹⁹, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia), Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador (SETECI)²⁰, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

La institucionalidad pre-existente en la Dirección General de Cooperación (MRREE) y el Departamento de Cooperación Internacional (OPP) marcó los antecedentes en la trayectoria y cómo esta nueva institucionalidad quedaría vinculada más a OPP-Presidencia que a la Cancillería. De todas maneras, debe destacarse que este proceso de rediseño fue posible gracias al liderazgo político en cada una de las instituciones involucradas que fueron capaces de reconocer la necesidad de cambio ante nuevas modalidades de cooperación internacional.

A finales de 2009 terminaba un período de gobierno teniendo como saldo el proyecto de IUCI nacido desde el Departamento de Cooperación Internacional de OPP en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque sin una forma institucional definida. El

¹⁷ Ver Documento sobre Evaluación de país de la experiencia “Unidos en la Acción” (NN.UU. Uruguay 2010).

¹⁸ Los cuatro pilares de la eficacia de la ayuda son: apropiación, armonización, alineación y resultados, y mutua responsabilidad. Ver: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y Agenda de Acción de Accra (2008). Disponibles en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

¹⁹ Actual AGCID (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

²⁰ La SETECI fue creada en 2007 y suprimida en 2016. Actualmente la institución responsable de la CI en este país es la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Fuente: <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2016/10/cancilleria-ecuador-asume-cooperacion/>

nuevo gobierno del mismo partido político del anterior resuelve impulsar desde la propia Presidencia de la República este proyecto y termina denominándose Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Esta Agencia a pesar de ser pequeña si se la compara con otras agencias existentes en el país, cuenta con fortalezas como capacidades técnicas y un Consejo Directivo (tripartito e interinstitucional) a su frente. El modelo de agencia *per se* no es un modelo exacto o copiado, es una agencia que se nutrió del conocimiento de otras experiencias de la región: en cuanto a su estructura interna y diseño institucional se asemeja a lo que fue en su momento la AGCI de Chile (Actual AGCID) y sobre el lugar en dónde está inserta, es similar a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia).

Si bien es posible vislumbrar cierta pugna de intereses entre los actores de Cancillería y los actores de OPP sobre dónde debía estar situada la Agencia, puede decirse que algunos factores fueron determinantes a la hora ubicarla en la órbita de Presidencia: el rol dual de Uruguay como país oferente y receptor de cooperación, la visión de cooperación al desarrollo primó sobre la perspectiva de cooperación internacional como instrumento de política exterior, y por último la trayectoria de la cooperación internacional en cada una de las instituciones antecedentes; en un lado está a cargo de funcionarios diplomáticos tendientes a la rotación y con pocos incentivos para la especialización en el tema, y en el otro, a cargo de funcionarios con alta especialización técnica con experiencia en la planificación y gestión de cooperación al desarrollo.

Esta pugna de intereses entre Presidencias y cancillerías no es exclusiva del escenario uruguayo, en años recientes instituciones responsables de CI en la región no han resuelto²¹ en la práctica las “dobles rectorías” como el caso de Colombia en donde la APC-Colombia y Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores se disputan el liderazgo político en CI o como la SETECI de Ecuador que antes funcionaba en la órbita de la Presidencia y luego fue suprimida y sus funciones fueron absorbidas por la Cancillería.

A futuro, la “doble rectoría” de la CI en Uruguay, debería fortalecer sus mecanismos de coordinación interinstitucional ya que la creación de una agencia dentro de Presidencia de la República no desacreditó la existencia de la Dirección General en el MRREE, sin embargo, los propios actores involucrados identifican la falta de mecanismos formales que

²¹ Entrevista N°5

obliguen a realizar una coordinación más permanente en lo cotidiano, más allá de las reuniones ya previstas para el Consejo Directivo. Una posible solución sería reglamentar la coordinación y articulación entre AUCI y DGCI para no quede constreñida solamente a las voluntades políticas del momento.

En esta misma línea, el rumbo que deba tomar la institucionalidad de la cooperación internacional en Uruguay desde su rol de país dual, en parte podría depender de la coyuntura política y cómo priorice la agenda en relación a la cooperación internacional: en torno a la visión de cooperación al desarrollo o como un instrumento más de política exterior. Por otra parte, quizás depende de cómo se hará frente a las nuevas modalidades de cooperación que surjan, a las debatibles clasificaciones sobre países “graduados” y “no graduados” y a los nuevos desafíos planteados en el camino de la transición al desarrollo.

7. Referencias bibliográficas

Araya, Juan Pablo. (2016). Influencia burocrática en la formulación de política pública: el caso del sistema de alta dirección pública en Chile. *Política*. En *Revista de Ciencia Política*, 54(2), pp. 277-298. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/44920/46998> (última vez consultado: 03/11/2019 - 19:30 hs.)

AECI (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:30 hs.)

AECI (2006). Plan de Actuación Especial 2006-2008 Uruguay-Cooperación Española. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/PAE_uruguay_2006_2008.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:31 hs.)

AECI (2009). Documento de Formulación del Proyecto de Apoyo a la creación e Instalación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional.

AECI (2011). Acta de la VIII Comisión Mixta Hispano Uruguaya de Cooperación. Disponible en: http://www.aecid.org.uy/wp-content/uploads/2015/10/23feb11_Acta-VIII-COMIX-Hispano-Uruguay-de-Cooperacio%CC%81n.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:33 hs.)

AUCI (2015). La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Disponible en: https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/Libro_CI.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:33 hs.)

AUCI (2016). Glosario y Tipologías De La Cooperación Internacional. Disponible en: https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/Glosario-web_ORIGINAL_2da%20edicion.pdf (última vez consultado: 10/12/2019 - 19:15 hs.)

DGCI (2008). Memorándum con el Estado de Avance en el Cumplimiento de objetivos, logros, metas y pendientes para el ejercicio 2005-2010.

Dolowitz, David P. y Marsh, David (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13(1), pp.5-24.

Garcé, Adolfo (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. En *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 199-226 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/603/60335405007.pdf> (última vez consultado: 10/12/2019 - 19:30 hs.)

Howlett, Michael y Walker, Richard M. (2012). Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing Variable? *Policy Studies Journal*, 40 (2), 211-233.

NN.UU. (2007). Unidos en la Acción. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/events/panel/html/coherencesummary.html> (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:40 hs.)

NN.UU. (2006). Marco de Asistencia de para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay 2007-2010. Disponible en: https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-52656/a2-52656-resources/manud-undaf/undaf-uruguay/at_download/file (última vez consultado: 11/12/2019-21:50)

NN.UU. Uruguay (2010). Evaluación de país de la experiencia “Unidos en la Acción”. (Informe en español) Disponible en: <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/UY100> (última vez consultado: 11/12/2019 - 21:40 hs.)

Kingdon, John. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York, EE.UU: Harper Collins College Publishers.

OCDE (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (última vez consultado: 09/12/2019 - 18:30 hs.)

OCDE (2008). Agenda de Acción de Accra. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (última vez consultado: 09/12/2019 - 18:30 hs.)

Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel (2016). “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina.” En *Revista de Ciencia Política*, Vol 54, N°2, 2016. pp 235 - 254.

OPP (2008). Memoria Anual 2008 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2008/OPP.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 22:00 hs.)

OPP (2009). Memoria Anual 2009 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2009/P_OPP.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 22:00 hs.)

OPP (2010). Memoria Anual 2010 Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/mem_anual/presidencia/opp.pdf (última vez consultado: 11/12/2019 - 22:01 hs.)

Page, Edward C. y Jenkins, Bill (2005). *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*. London: Oxford University Press.

Page, Edward C. (2010). Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in threetaux and six jurisdiction. *Sociologie du Travail*, 52 (2), 255-273.

Page, Edward C. (2012). *Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008). *El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea*. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol.17 N°1 -ICP - Montevideo*. Traducción del artículo incluido en el libro *Political Science: State of the Discipline*, editado por Ira Katznelson y Helen V. Milner (New York: W.W. Norton. páginas 693-721). Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pierson&Skocpol.pdf> (última vez consultado: 27/01/19 11:30 hs)

PNUD (2007). Documento de Apoyo a la Ejecución del Programa de País 2007-2010

Ramos, Conrado y Casa, Mauro (2018). *Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República*. Documento On Line N°52, Agosto de 2018, ISSN: 1688-9037. Programa de Historia Económica y Social, Montevideo. Disponible en: http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2018/08/DT_PHEs_No-52-Conrado-Ramos-y-Mauro-Casa.pdf (última vez consultado: 11/12/19 21:18 hs)

SEGIB (2018). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*. SEGIB, Madrid, 198pp. Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/BAJA_sur-sur2018_ES_completo.pdf (última vez consultado: 11/12/19 20:29 hs)

Seidman, Harold (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Sikkink, Kathryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Simmons, Beth, Dobbins, Frank y Garrett, Geoffrey (Eds.) (2008). "The Global Diffusion of Markets and Democracy". Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt (2007). *Bounded rationality and policy diffusion. Social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.

Weyland, Kurt (2011). *Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas*. Universidad de Texas, EE.UU. Disponible en: revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/8125/8149 (última vez consultado: 04/03/2019 - 17:45 hs.)

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: what Government Agencies do and why they do it*. Basic Books.

Normativa

Ley N°18.172 Art.116 Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2006

Ley N°18.719 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010-2014.

Resolución presidencial 7418/96 de creación de la Dirección General de Cooperación Internacional

Páginas web consultadas

CND

<https://www.cnd.org.uy/index.php/institucional/quienes-somos>(última vez consultado: 09/12/2019 - 18:00 hs.)

SETECI

<http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2016/10/cancilleria-ecuador-asume-cooperacion/> (última vez consultado: 09/12/2019 - 18:00 hs.)

SECIPIC

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Organigrama/Paginas/SecretariaDeEstadoDeCooperacionInternacional.aspx>(última vez consultado: 09/12/2019 - 18:00 hs.)

8. Glosario de acrónimos

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
AECID/AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCID/AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación - Colombia
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
CI	Cooperación Internacional
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
DaO	<i>Delivering as One</i>
DGCI	Dirección General de Cooperación Internacional - MREE
IUCI	Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONE UN	Programa “Unidos en la Acción” (en inglés <i>Delivering as One</i>)
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UNDAF	Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas

9. Anexos

Tabla N°1: Organismos responsables de la Cooperación Internacional en los países de América Latina y España

País	Institución
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Bolivia	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)
Chile	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación (APC - Colombia) / Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores
Costa Rica	Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Cuba	Dirección General de Colaboración Económica del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera
Ecuador	Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
El Salvador	Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores
España	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (SECIPIC)*
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN)
Honduras	Subsecretaría de Estado de Cooperación Internacional y Relaciones Económicas de la Secretaría de Estado de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID)
Nicaragua	Secretaría de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores
Panamá	Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores
Paraguay	Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
República Dominicana	Viceministerio de Cooperación Internacional del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
Venezuela	Viceministerio para Temas Multilaterales del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de cooperación sur-sur SEGIB (2018) y páginas oficiales de las instituciones.

Notas: () La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es una institución adscrita a SECIPIC*

Tabla N°2: Actores e informantes calificados entrevistados, ordenados alfabéticamente por apellido

Entrevistado/a	Cargo/Puesto
Bartasaghi, Flavio	Funcionario AECID
Dotta, Marcos	Especialista Técnico Profesional de Coordinación en OCR - PNUD (2007-2014)
Fittipaldi, Martín	Profesional independiente de la CI
Ortiz de Taranco, Felipe	Funcionario AUCI/Ex-funcionario del Departamento de Cooperación de OPP
Pacheco, Gustavo	Emb. Director de DGCI - MRREE
Ramos, Conrado	Ex-Sub Director de OPP
Rivero Illa, Martín	Ex-Director Ejecutivo de AUCI
Rodríguez, Blanca	Funcionaria Responsable de Programas de AECID
Rodríguez, Raquel	Ex- Emb. Directora de DGCI - MRREE
Van Rompaey, Karen	Funcionaria AUCI
Villarreal, Nelson	Asesor en la Dirección de OPP (2005-2010). Consultor Internacional para BID, PNUD, UNFPA y OIT (entre 2001-2002 y 2011-2014)