

La política de cooperación internacional en el Uruguay 2005-2010

Monografía de grado de la licenciatura en Ciencia Política

Mateo Porciúncula

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Tutor: Adolfo Garcé

Tabla de contenido

1.	Introducción	4
2.	Marco Teórico y Operacional	4
	2.1 Definición del concepto.....	5
	2.2 Fuentes de información	8
3.	Análisis:.....	9
	3.1 Actores involucrados y marco institucional en Uruguay.....	9
	3.2 Caracterización de la política de Cooperación en Uruguay	9
	3.2.1 Antecedentes	10
	3.2.2 Características de la Política	11
	3.2.3 Centralidad/dispersión.....	11
	3.2.4 Planificación estratégica de la política.	12
	3.2.5 Pautas de interacción entre actores.	14
	3.2.6 Proceso de reforma	18
4.	Discusión: Rol de la CI en el desarrollo	24
	4.2 Desarrollo de capacidades estatales. (Capacity development)	27
	4.3 Difusión de Políticas y Permeabilidad del Estado	32
5.	Conclusiones.....	36
	Trabajos citados	38
	Anexo Metodológico: tipos ideales.....	41

La ayuda internacional es una de las armas más eficaces en la guerra contra la pobreza. Hoy, tal arma no se ha aprovechado suficientemente, no está enfocada de manera eficiente y debe ser reparada.

Reformar el sistema de asistencia internacional es un requisito fundamental para volver a la senda prevista para el cumplimiento de los ODM.

Informe Sobre Desarrollo Humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada, página 7

...Este es un tema que hace a la reforma del Estado de una manera muy importante (...) También va a estar incluida -esta iniciativa va a llegar después de algunos intercambios y luego de encontrar un punto de acuerdo- la creación de un instituto uruguayo de cooperación internacional que esté en la órbita de la OPP, pero en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. La idea es generar agencias o institutos que ejerzan políticas transversales en el interior del Poder Ejecutivo y del Estado, a fin de generar sinergias y mayor eficiencia, rompiendo un poco la serie de divisiones estancas que se dan en el interior del Estado y que también son fruto de un proceso largo de construcción de lo público, que en este aspecto no es lo adecuado.

Intervención del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto frente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes, sesión sobre Rendición de Cuentas y Balance de la Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007, 1º de Junio de 2007

1. Introducción

El trabajo propuesto pretende aportar a la acumulación teórica a través de un análisis de política pública en un área poco relevada por nuestra academia y al mismo tiempo busca inscribirse en un marco mayor. Esto es: la *discusión en el ámbito nacional* sobre el papel de la *cooperación internacional al desarrollo* del desarrollo.

Para el Uruguay, la cooperación internacional representa anualmente un monto de recursos aproximado al 0,2 por ciento de su PBI. Además del valor estratégico del acceso a recursos de tipo concesional, los actores de la cooperación internacional multiplican su intervención en las políticas públicas del estado uruguayo participando en proyectos y programas en conjunto con actores del Estado uruguayo. Estos proyectos y programas, que son más de 400 en actividad al momento de redactarse estas líneas, movilizan a su vez importantes recursos técnicos, humanos y económicos del estado uruguayo.

En el afán de abarcar este ámbito desde una perspectiva académica se plantea un estudio de tipo descriptivo, en el que se construye una reseña cualitativa a partir de información secundaria de las características de la gestión de la cooperación internacional estudiada como política pública. La metodología utilizada es la aplicación al caso de estudio de tipos ideales construidos en torno a dimensiones relevantes para la literatura del análisis de políticas (policy analysis)

El análisis se enfoca en el período del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), etapa en la cual, además tiene lugar un proceso de reforma de la política, la cuál es descrita en el apartado correspondiente. Se dedica un apartado a señalar algunos factores relevantes como causas del proceso de policy change (si bien debido enfoque descriptivo del trabajo no se profundiza en este asunto) y se mencionan los aspectos institucionales y organizacionales de la reforma realizada.

Por último, se aplica a este caso una perspectiva de la literatura específica sobre la cooperación al desarrollo, señalando temas y aspectos relevantes para su investigación futura, en particular la relevancia de las instituciones nacionales para el desarrollo, el fortalecimiento de capacidades estatales y los fenómenos de transferencia de políticas.

2. Marco Teórico y Operacional

Interesa describir de manera estilizada la situación de la cooperación internacional en Uruguay como política pública e identificar sus aspectos más relevantes. Esta descripción se circunscribe a la política estatal relativa a la cooperación internacional para Uruguay en el período 2005-2010, aproximándonos a él desde distintas herramientas metodológicas. En particular, esta descripción persigue dos objetivos relevantes:

- a. Interrogar acerca de las características que tiene la gestión de los recursos de cooperación internacional en nuestro país como política (policy).
- b. A la luz de las características observadas, realizar una breve discusión de esta política de gestión de cooperación internacional en términos de desarrollo.

Esencialmente, una política pública es un intento del gobierno de atender a un asunto de interés colectivo. Más estrictamente, 'Outputs' resultantes de la actividad política ('politics'); comprenden un conjunto de decisiones y acciones relativas a la asignación autoritaria ('authoritative') de valores. (Rua, 1998)

Los elementos básicos para el análisis de una política pública son: i. el asunto o “problema” en cuestión tal y como es definido, ii. los actores involucrados, iii. su dinámica de interacción, incluyendo el proceso de cambio y reforma que ha tenido lugar en el período estudiado iv. la política en sí misma, es decir, un análisis del/los cursos de acción decididos por el gobierno, incluyendo su implementación y mecanismos de aplicación y cumplimiento (enforcement).

2.1 Definición del concepto.

La cooperación internacional como espacio de políticas es un tema novedoso en la ciencia política uruguaya, y se trata de un fenómeno en que confluyen distintos actores e ideologías del sistema internacional e interactúan con actores y concepciones propias del ámbito nacional. Esta investigación, sigue la concepción original¹ de la cooperación internacional como fenómeno en el ámbito mundial y la vincula con el desarrollo.

- En el fenómeno de la cooperación internacional confluyen distintos **actores e ideologías** del sistema internacional e interactúan con **actores y concepciones** propios del ámbito nacional



En sentido amplio se denomina cooperación internacional a todo esfuerzo de cooperación entre dos o más países para abordar una temática. Por ejemplo, se habla de “cooperación internacional para enfrentar la crisis financiera mundial” o de “cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo”, etc.

Sin embargo, en esta investigación se trabaja con un concepto “cooperación internacional” en un sentido más estricto. Esto es, para el mundo de habla hispana, la traducción del término “international aid”, que refiere a las transferencias ya sea en dinero o en especie que los donantes realizan a los países receptores, estos últimos generalmente países en desarrollo o en transición, con el objetivo de contribuir a su desarrollo (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2009).

Desde esta definición más restringida es posible asimilar el término “cooperación Internacional” con el de “Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD).

De acuerdo al Comité de Ayuda para el Desarrollo (DAC) de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), la AOD son “los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones:

- a) Ser llevada a cabo por los gobiernos en carácter oficial.

¹ Como se desarrollará más adelante, ver la discusión sobre el rol de la CI en el desarrollo en la segunda parte de este documento.

- b) Tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.
- c) Ser de carácter concesional y contener un elemento de donación de al menos el 25%. (OECD DAC, 2010)

A lo largo de este texto se utilizará el término Cooperación internacional (CI) como manera abreviada de referirse a la AOD. Sin embargo, en afán de mayor precisión es necesario realizar las siguientes aclaraciones:

1. Para el Estado uruguayo cualquier tipo de flujo financiero a instituciones del estado de carácter reembolsable, cualesquiera sus condiciones, constituye “deuda” y por lo tanto está sujeto a dinámicas políticas y administrativas sustantivamente diferentes al conjunto de los flujos comprendidos en la definición de cooperación internacional; de este modo, los flujos financieros reembolsables han sido excluidos del presente análisis.
2. Asimismo, la cooperación militar también tiene características especiales y no es incluida dentro de la categoría en la academia (Berro, Barreiro, & Cruz, 1997, pág. 43), la mayoría de los organismos internacionales (como el propio DAC) (OECD DAC, 2010) ni por el estado uruguayo, por lo que también está excluida de este análisis.
3. Si bien la definición de la DAC refiere a gobiernos, se entiende también por cooperación internacional los flujos de recursos (financieros o de otra índole) que destinan a un país los organismos internacionales que los gobiernos crean para asistir al desarrollo de los mismos².
4. La cooperación internacional comprende la llamada “cooperación técnica”, es decir el intercambio mediante el cual “países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know-how tecnológico” (Secretaría General Iberoamericana, 2008, pág. 16); sin embargo, el fenómeno de la cooperación académica y científica propiamente se considera en este estudio que no cumple con la primera característica de la definición en la medida que no involucra gobiernos en carácter oficial y por tanto se la excluye, excepto para los casos en que tal intercambio forme parte de iniciativas o proyectos de carácter oficial formal por parte de gobiernos u organismos internacionales.
5. Las becas ofrecidas de forma oficial por gobiernos extranjeros al Uruguay son consideradas por parte del Estado uruguayo como un asunto comprendido dentro del fenómeno de la cooperación internacional (de esta manera, la gestión y difusión de las becas es competencia del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Sin embargo, por razones operativas y debido a las características peculiares de ese fenómeno en este estudio no se hará referencia a ello cuando se utilice la categoría “cooperación internacional”.
6. Los flujos e iniciativas de ayuda humanitaria y ayuda alimentaria en caso de desastres no corresponden estrictamente a la definición de promoción al desarrollo (segunda característica) y de este modo no están comprendidos dentro de la definición de cooperación internacional de este estudio.
7. Existen algunos fenómenos que, si bien cumplen con las primeras dos condiciones de la definición de AOD, tienen características particulares que los distinguen. Estos son manifestaciones del

² Comprendiendo los flujos que cumplan también con las características b y c, por supuesto.

fenómeno de la llamada “cooperación sur-sur” como por ejemplo, acuerdos internacionales de cooperación energética, precios preferenciales para la adquisición de recursos naturales, fomento de inversiones etc; estas iniciativas son comprendidas dentro de una definición ampliada de cooperación internacional pero no serán consideradas en detalle en esta monografía

8. Esta definición aquí mencionada no restringe la categoría “cooperación internacional” a aquellos flujos de los cuales el estado uruguayo es receptor, sino que podría incluir fenómenos de cooperación internacional en que el estado uruguayo actúe como fuente de recursos (técnicos o financieros) con algún otro país en desarrollo, en la medida que cumplan con las condiciones.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la definición de qué es “cooperación internacional” es un asunto complejo y no es una cuestión meramente académica ajena al proceso de política pública, por el contrario, forma parte fundamental de la misma. Siguiendo el razonamiento de Herbert Simon citado en Parsons:

The difficulty with “policy” problems is compounded by their complexity and ill-definition. And, as Simon argues in respect of ill-defined problems (...), they require problem solvers to contribute to the problem definition. Although problems are ill-structured, government is highly structured. This fact means that all problems have an organizational or governmental context which has a major influence in the way in which problems come to be structured³. (Parsons, 1995, p. 89)

Como sucede en todas las democracias, la política se vuelve una arena en que el conflicto entre actores se resuelve a través de la discusión a partir de una definición negociada de significados comunes. La hechura de una política pública involucra el conflicto entre distintos actores para construir e imponer significados compartidos. Estos significados se traducen luego en proyectos, planes, acciones...que a su vez serán los “asuntos” (issues) de nuevos ciclos de definiciones políticas y discusión (Hoppe, 1993).

De este modo, la definición misma del concepto de cooperación internacional y sus consecuencias incluyendo los detalles más específicos sobre cómo debe gestionarse cada programa en particular están sujetos a una discusión política en que se manifiestan intereses dispares y relaciones de poder entre actores en conflicto (en el sentido utilizado por Leftwich: decisiones sobre manejo de recursos, en particular en este caso, los recursos de fuentes de cooperación).

Diferentes definiciones al respecto del fenómeno en cuestión y su alcance tendrán a su vez distintas implicancias en el control y administración de una importante caudal de recursos financieros, humanos, tecnológicos y de información. Por ejemplo, la competencia o no de distintos ministerios y organizaciones estatales, la necesidad o no de una agencia central de gobierno, el locus institucional de la toma de decisiones de política, etc.

Este último asunto es particularmente relevante ya que en América Latina y en el mundo existe una discusión sobre el papel que ha de jugar la cooperación internacional (ya sea como herramienta de política exterior, como herramienta estratégica para el desarrollo, o como un elemento más de los

³ La dificultad de los problemas de “políticas” está dada por su complejidad y pobre definición y, como Simon discute en relación a los problemas pobremente definidos, ellos requieren que aquellos que buscan resolverlos contribuyan a la propia definición de los mismos. Aunque los problemas están pobremente estructurados, los gobiernos están altamente estructurados. Este hecho significa que todos los problemas tienen un contexto organizacional o gubernamental que influye de manera muy importante en el modo en que los problemas son estructurados. Traducción del autor

recursos económicos que administran los estados). A esta discusión corresponden a su vez, distintas soluciones institucionales que reflejan las diferentes aproximaciones al asunto de los estados y por ende, distintas relaciones de poder a la interna del entramado institucional de cada uno de ellos.

A partir de un rápido panorama de las maneras de responder a la pregunta del papel que juega la CI en América Latina, se podrían sacar los siguientes apuntes:

- En América latina la mayoría de países mantiene su sistema de cooperación dependiente de la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores o de una Secretaría de la Presidencia del Gobierno.
- El resto se divide entre quienes optan por Institutos y/o Agencias de Cooperación con un funcionamiento autónomo; y los que muestran fórmulas dependientes de la acción coordinada y simultánea de dos organismos o instituciones estatales (Presidencia; Ministerio de Exteriores; u otros) (Secretaría General Iberoamericana, 2009, pág. 60).

Tabla 1: Fórmula institucional de los distintos sistemas de cooperación, según país.

<i>Fórmula institucional</i>	<i>Países que utilizan esa fórmula</i>
Instituto y/o Agencias de Cooperación	Brasil (ABC); Chile (AGCI); Ecuador (AGECI); Perú (APCI); y Uruguay (en formación)
Direcciones Generales de Cooperación (Ministerios de Relaciones Exteriores)	Argentina; Costa Rica; El Salvador; México; Nicaragua; Panamá; Venezuela
Secretarías u otros (Presidencia)	Guatemala; Honduras; República Dominicana
Otras	Bolivia; Colombia; Cuba; Paraguay

Fuente: SEGIB (Secretaría General Iberoamericana, 2009)

Por lo tanto, cuando hablamos de “política de cooperación internacional” como política pública estamos hablando del control, administración y manejo de información de los recursos de CI de un Estado, de las decisiones sobre definición, alcance y objetivos de la misma y sobre las formulas jurídico institucionales establecidas en torno a ella.

2.2 Fuentes de información

Para la elaboración del análisis a continuación se han contrastado los modelos ideales construidos previamente con datos cualitativos secundarios extraídos de las siguientes fuentes: informes y reportes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto -en especial “Informe sobre percepciones de la cooperación internacional en Uruguay” (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)-, documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicaciones académicas halladas mediante revisión bibliográfica.⁴

⁴ Es necesario señalar que el investigador fue contratado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto luego de presentar un avance de esta investigación en un foro académico. Por un lado, este hecho facilitó el acceso a información secundaria para la investigación, pero a su vez resultó en tensiones relativas al rol del investigador a la hora de adquirir información primaria (entrevistas, encuestas). En particular, y debido a la imposibilidad de realizar entrevistas como investigador independiente debido a la relación laboral existente con la Oficina de Planeamiento y

3. Análisis:

3.1 Actores involucrados y marco institucional en Uruguay.

Desde el punto de vista formal y práctico los dos actores estatales más relevantes en el manejo de la cooperación internacional son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P) y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo a sus definiciones institucionales, al Ministerio de Relaciones Exteriores le compete planificar, dirigir, ejecutar y coordinar la política de relación con estados extranjeros y en materia internacional, asimismo lo atinente a cuestiones internacionales en materias atribuidas a otros ministerios (Presidencia de la República, 2009). Por su parte a la O.P.P. le corresponde “la coordinación interna de las actividades de Cooperación internacional técnica y económica, resultante de instrumentos normativos de origen bilateral y multilateral” y también le corresponden la difusión y determinación de áreas, temas y sectores prioritarios en base a los objetivos nacionales de desarrollo, así también como la selección de proyectos (Decreto N: 371/986). El organismo especializado en la OPP es el Departamento de Cooperación Internacional y en Relaciones Exteriores es el Departamento de Asuntos Culturales y Cooperación Internacional.

A estos dos actores cuyas competencias se refieren explícitamente al asunto de la cooperación internacional se suman el conjunto de los demás organismos estatales que tienen injerencia directa en programas y proyectos de cooperación internacional en sus respectivas esferas de competencia, por ejemplo: ministerios ejecutores de proyectos en su “sector”, departamentos de relaciones internacionales o cooperación internacional de gobiernos departamentales, ministerios y otras personas públicas del estado ampliado, poder legislativo, etc. Tales actores se relacionan a su vez con actores del sistema internacional configurando un entramado institucional *complejo y heterogéneo*. Debe tomarse en cuenta que en Uruguay actúan al menos unas 40 organizaciones “fuentes” de cooperación, entre agencias bilaterales, embajadas, organismos internacionales y fondos para temas específicos, manejando varios cientos de proyectos activos al mismo tiempo .

3.2 Caracterización de la política de Cooperación en Uruguay

La descripción la política pública involucra un análisis de tipo cualitativo. En este caso se recurrió a la construcción de tipos ideales a partir de las dimensiones más relevantes para la literatura del análisis de políticas (policy analysis) adaptadas para el caso que compete a este estudio. De este modo se tomaron las dimensiones de centralización de la política (centralizada/dispersa), planificación de la política (racionalista/incremental), grado de cooperación entre actores estatales (cooperación/conflicto) y diferentes modelos de interacción entre los actores (modelos burocrático/red/mercado).

La definición de dimensiones de análisis y la elaboración de instrumentos para el estudio cualitativo del objeto de estudio forma parte fundamental del trabajo de investigación. No obstante, y con la intención

Presupuesto es que se recurre a referir a entrevistas e información secundaria preparada por el propio investigador junto con el Lic. Darwin Carballo en la preparación de la publicación “Percepciones de la Cooperación Internacional en Uruguay”; para esta publicación se entrevistó en profundidad a más de 20 actores de relevancia en el área, incluyendo a los representantes nacionales de organismos multilaterales y agencias binacionales, jerarcas estatales y expertos en el área. También se incorporan datos a partir de los resultados de jornadas de trabajo con funcionarios responsables de la cooperación de más de 35 instituciones, realizadas por OPP en octubre de 2008.

de mantener la cohesión del argumento se ha decidido mover los cuadros con el detalle sobre las distintas características de cada una de las dimensiones de análisis y los tipos ideales construidos al anexo metodológico al final de este documento.

Por otra parte, en el período 2005-2009 tienen lugar un proceso de reforma de la política, que incluye reformas en las estructuras organizativas especializadas de OPP y MRREE y la creación en la ley de rendición de cuentas del año 2007 del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, carente al día de hoy de implementación efectiva.

De este modo, al análisis de las características de la política durante el período se ha decidido agregar un apartado sobre antecedentes y una descripción estilizada del proceso de reforma en sí mismo (policy change).

3.2.1 Antecedentes

Existe muy poca acumulación académica sobre el área específica que nos compete. Un estudio anterior (Berro, Barreiro y Cruz: 1997) refería a que en Uruguay en la Cooperación Internacional había sido considerada hasta ese momento *poco relevante* desde el punto de vista estratégico, definiendo capacidades, roles y funciones estatales débiles, que no permitían a los organismos involucrados asumir mayores responsabilidades. Además, el estudio señalaba que existían ya filtraciones y competencias compartidas con otras dependencias del Estado, *descoordinación y dificultades* para “reclamar mayor transparencia y participación”. A este panorama se sumaba la multiplicación de otros organismos, comisiones y consejos que, desde otros ministerios u organismos estatales intervenían independientemente y “a su manera” en el ámbito de la cooperación internacional. El texto remarca además la *ausencia de debate político y público* sobre este asunto, es decir, una ausencia de definiciones a nivel de “*politics*” y opinión pública.

A comienzos del período estudiado, se puede agregar a esta visión la dificultad existente para acceder a documentos que contengan datos, estadísticas, procedimientos o informes relativos a la gestión de la Cooperación Internacional en el pasado, incluso dentro mismo de los dos organismos más importantes. Frente a consultas realizadas en el marco de esta investigación a comienzos del período de gobierno, los organismos coordinadores dentro del estado uruguayo carecían de información histórica agregada sobre los recursos y programas de cooperación internacional en actividad en el país, y la información existente sobre el período reciente es fragmentada, incompleta y dispersa. A modo de ejemplo, la memoria anual de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del año 2005 (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2005) incluye datos sobre varios proyectos y recursos de cooperación, pero en ningún momento contabiliza un total de recursos o proyectos para el país; la información está dividida de acuerdo a las diferentes fuentes de cooperación y, tanto la cantidad de información presentada, como los criterios descriptivos para cada una de ellas varía de caso a caso, revelando ausencia de criterios unificados de registro de la cooperación internacional dentro de la misma oficina. Asimismo, diversas fuentes de cooperación con presencia documentada en el país no figuran en los informes oficiales debido a que éstas “*no trabajan con la Oficina*” (entrevistado 1, funcionario del DCI de OPP).

3.2.2 Características de la Política

“Yo creo que hay un tema, Uruguay jamás tuvo una política como país para posicionarse como sujeto de cooperación, no tenía un discurso, no tenía una propuesta...” (Representante de ONG Internacional)⁵

Del análisis realizado resulta en primera instancia que, al menos hasta el año 2008, todos los actores involucrados coinciden en mayor o menor medida en señalar que Uruguay no ha tenido una política clara para administrar la Cooperación Internacional. Esto se manifiesta en que (los involucrados) no conocen cuáles son los criterios para la asignación de prioridades de estos recursos. Asimismo, debido a la multiplicidad de organismos estatales y a la ausencia de un interlocutor central establecido coexisten directrices poco claras, confusas y, en ocasiones, contradictorias.

3.2.3 Centralidad/dispersión.

La política de cooperación internacional ha sido, pues, una política mayormente *dispersa*. Esta característica puede ser considerada desde dos aspectos. Desde el punto de vista de la *oferta* de la cooperación, los actores internacionales presentes en el país actúan independientemente y sin coordinación entre sí, lo que genera un entorno de “ventanillas múltiples” en el cuál los agentes del estado deben interactuar con distintas fuentes de recursos con protocolos, objetivos y marcos de acción temporales diferentes y en algunos casos, conflictivos. Esto fomenta una dispersión de las acciones del propio estado al multiplicar los ámbitos de toma de decisiones. Las repetidas referencias a este asunto son claramente ilustrativas, por ejemplo:

“Otra debilidad que diría es el alto nivel de la dispersión de los canales de entrada en la Cooperación, lo que promueve esto es que no haya una estrategia.” (Representante de Agencia Bilateral)⁶

La literatura sobre el tema específico señala claramente que el incremento de los costos de transacción que esta desorganización acarrea para el país receptor de la cooperación un impacto negativo en la eficacia de la ayuda al desarrollo -ver por ejemplo: (Burnside & Dollar, 1998), (ODI, 2008), (Faust & Messner, 2007, pág. 6)etc.- Si bien los actores involucrados (organizaciones internacionales y países fuentes de cooperación para el Uruguay, especialmente miembros de la OCDE) se han comprometido internacionalmente a procurar la armonización de sus esfuerzos (OCDE, 2005), lo cierto es que estos actores manifiestan que las iniciativas que ellos mismos iniciaron al respecto en Uruguay (reuniones periódicas de agencias donantes) no han salido de lo puramente declarativo y fueron rápidamente abandonadas⁷.

En segundo lugar, esto puede constatarse por el lado de la demanda de la cooperación. La acción estatal al respecto ha sido mayormente también dispersa, en la medida que cada organismo estatal, actuando de acuerdo a sus esferas de competencia negocia y en general define independientemente sobre recursos de

⁵ . (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)

⁶ Op. Cit.

⁷ Una excepción a esta característica son los esfuerzos que ha realizado en el período el sistema de naciones unidas por unificar sus proyectos de cooperación. Esta iniciativa es denominada “Unidos en la Acción” y

cooperación con las contrapartes internacionales, exceptuando en los casos en que es necesario aprobación del gobierno central (debido a el monto de la contribución o a exigencias propias del donante, por ejemplo, casos como el de España, Unión Europea y PNUD). Este aspecto es señalado por los actores internacionales como una debilidad a corregir por el sistema de cooperación uruguayo, y surge explícitamente en varias de las fuentes consultadas, por ejemplo:

*“...incluso a veces dentro del mismo gobierno las puertas de entrada son varias.”
(Representante Agencia Bilateral)⁸*

En la práctica y especialmente en los primeros años del período analizado, distintos actores controlan distintos aspectos de la gestión de la cooperación que se realizan “en paralelo” con distintos agentes del ámbito internacional. Las decisiones son tomadas por actores distintos y afectan “áreas” de aplicación de políticas concretas, siendo los recursos de cooperación un recurso adicional más allá de su origen como ayuda para el desarrollo. Las modalidades administrativas y condiciones relativas a los proyectos son establecidos con la contraparte internacional de acuerdo a la capacidad de negociación y objetivos de cada institución dentro del estado (excepto en los casos mencionados en que interviene el gobierno central). Las definiciones relativas a cómo y de qué manera gestionar la cooperación internacional llevadas a cabo por un actor no necesariamente impactan a los demás. De este modo, conviven en el estado uruguayo proyectos financiados con recursos de cooperación con diferentes procedimientos de contratación, administrativos⁹, y de evaluación, incluso varios distintos operando conjuntamente en el seno de la misma institución del estado.

“Claramente las solicitudes de cooperación no responden a un plan estratégico y carecen de una debida coordinación y articulación.” (Representante de Agencia Bilateral)

De acuerdo a la información recabada, esta cualidad responde a una tradición histórica de dispersión. Esta situación es atendida por la política en los últimos años del periodo, con algunos avances concretos que serán analizados más adelante.

3.2.4 Planificación estratégica de la política.

Otro de los aspectos relevantes de la política a tener en cuenta es el modo en que las decisiones relativas a la gestión de la cooperación han sido tomadas (*decision-making analysis*). Para ello, y de acuerdo a los modelos definidos, se indagó sobre los criterios de toma de decisiones, el marco temporal de referencia de los mismos, los objetivos explícitos o implícitos de la política, y la existencia comprobable de información relevante e instancias de planificación explícitas.

⁸ Ibídem.

⁹ Se hará referencia específica a los procedimientos administrativos más adelante. Se señala, a modo de ejemplo para ilustrar la disparidad de condiciones, que las contribuciones de algunas fuentes de cooperación están exentas de impuestos (UE, España, por ejemplo), mientras que otras no gozan de estos beneficios.

Tabla 2: Planificación estratégica de la toma de decisiones

Criterios en la toma de decisiones	Marco temporal	Instancias de planificación	Información relevante
No explícitos Referencias a programa de gobierno y a declaraciones políticas	Corto plazo	Existen instancias de planificación discretas (para fuentes de cooperación específicas), éstas involucran actores relevantes del estado. No se define plan general.	Varía durante el período.

De este modo, la toma de decisiones en los aspectos centrales de la gestión de la cooperación internacional se aleja del ideal de partir de una meticulosa planificación estratégica de la política orientada a objetivos racionales claramente definidos.¹⁰

Sin embargo, existen indicios en el sentido que esta cualidad “incremental” de la toma de decisiones política no responde exclusivamente a condiciones del sistema de la cooperación internacional, sino que tiene raíces en una situación general característica del Estado uruguayo.

La ausencia de objetivos racionales definidos explícitamente para la política de gestión de cooperación internacional encuentra su origen en la carencia de un plan de desarrollo nacional definido claramente por el gobierno. Al momento de ser indagados sobre la ausencia de un plan general de cooperación, los actores políticos entrevistados en el marco de las investigaciones fuentes de datos secundarios han hecho referencia al plan de gobierno del frente amplio y los 5 “Uruguay” allí referidos (Uruguay social, Uruguay productivo, etc.), sin embargo, al inquirir en profundidad, no es claro de qué manera el contenido declarativo del programa de gobierno habría de traducirse en objetivos de política, y mucho menos en cuanto a la gestión de la cooperación como tema de política pública.

El tema de cooperación internacional no es suficientemente conocido ni considerado lo suficientemente relevante dentro de la agenda pública como para ameritar una discusión que involucre a los principales actores del sistema político (líderes partidarios, oposición, parlamento, sociedad civil, etc.) Esta cualidad es coherente con los antecedentes de esta investigación, con las referencias bibliográficas¹¹ y con la visión

¹⁰ Debido a las características de dispersión ya señaladas, esta parte del análisis se centra únicamente en los organismos centrales de toma de decisión, OPP y MRREE.

¹¹ Según el contador Enrique Iglesias: “Parece haber una ausencia de visión sobre lo que la cooperación puede brindar al país - más allá de lo que puedan generar los fondos financieros – ya que no es siempre comprendida como una herramienta de política exterior”. El Cr. Iglesias se refiere a la cooperación internacional como un “instrumento” para el desarrollo y hace asimismo mención a la debilidad en Uruguay de “la percepción a todos los niveles del papel de la cooperación en el desarrollo” (Eguren, S., & Estrada, M. N. (2008). *Página 126*.

que tienen de la acción de los integrantes del Estado los actores del sistema internacional. A modo de ejemplo:

“Muchas veces desde Uruguay no se tiene bien claro cuál es el potencial de la cooperación (...) se desconocen nuestras áreas de interés, en qué podemos apoyar más eficientemente e incluso los instrumentos que disponemos, algunos de ellos incluso suscritos por el propio gobierno uruguayo.”
(Representante de Agencia Bilateral)¹²

A falta de una instancia general de planificación y de negociación sobre el desarrollo a nivel del sistema político e incluso dentro del gobierno (por ejemplo, entre ministros), se instalan instancias de planificación concretas en el marco de propuestas específicas definidas por la oferta de un donante con recursos disponibles. En estas instancias tiene lugar la negociación y toma de decisiones sobre los recursos de cooperación en un marco en el que participan actores de nivel político jerárquico de diversos ministerios (casos cooperación NNUU, o UE, por ejemplo) de acuerdo a prioridades y criterios definidos por el gobierno pero en el marco específico de la oferta dada y resultado de una negociación con el donante. Estas instancias tienen lugar en momentos distintos del ciclo político a la negociación del Presupuesto y su visibilidad pública es mucho menor. Del mismo modo, los indicadores de evaluación de resultados de estos planes de cooperación en general no están vinculados a indicadores de objetivos de desarrollo nacionales preexistentes sino que tienen marcos de referencia propios, muchas veces relacionados especialmente con la ejecución de recursos.

En cuanto a la información relevante para la toma de decisiones sobre la política, ha habido cambios a partir de la reforma de la gestión en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (a la que se referirá en detalle más adelante); de un punto de partida en que prácticamente se desconocía la cantidad y destino de los recursos de cooperación internacional presentes en el país, se pasó a la situación en que es posible evaluar el monto de recursos de CI que el país recibe anualmente en unos 63 millones de dólares americanos (Departamento de Cooperación Internacional de OPP, 2010) Esta información se encuentra disponible en su sitio web y están en implementación iniciativas de ampliar el volumen de información disponibles a los actores de la cooperación y el público en general.

Las debilidades señaladas en cuanto a planificación estratégica y a la importancia que se le da al tema en el ámbito político nacional pueden o no impactar en el resultado de la política de cooperación como instrumento de gestión de recursos y/o como herramienta para el desarrollo. Sin embargo, tiene un resultado inmediato en cuanto a instrumento de política exterior, área en la que también se señala la debilidad en cuanto a criterios y prioridades explícitas y bien establecidas. Esto fue señalado por las fuentes en intervenciones como la siguiente:

“Uruguay nunca tuvo una imagen de un país consistente (...).Después está el otro tema que es decir: “bueno, todo eso que no se hizo, ya se perdió, la imagen hay que construirla, los vínculos con los donantes y otros más hay que hacerlos...” (Representante de ONG Internacional)¹³

3.2.5 Pautas de interacción entre actores.

¹² (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)

¹³ Ibidem

Idealmente, en un estado burocrático racional la interacción entre actores estatales se daría en el marco de relaciones de obediencia e información completa, dentro de una pirámide con unidad organizacional y protocolos unificados (Hood, 1976). Sin embargo, en cuanto a la política de cooperación internacional en el Estado uruguayo podemos afirmar que la dinámica de interacción es distinta y mucho más complejo que este modelo.

Si bien dentro de una misma organización dentro del poder ejecutivo (ministerio, gobierno departamental, etc.) tal vez sea posible presumir comportamientos de tipo burocrático, no sucede lo mismo cuando se considera una política como el caso que nos compete actualmente, en que la coordinación de actores se deben realizar de manera transversal entre organismos del estado. La siguiente cita es especialmente ilustrativa en este sentido:

“En materia de coordinación uno no puede partir de la idea que tanto las agencias donantes como los órganos de gobiernos tienen disposición a cooperar, en general es exactamente todo lo contrario (Representante de Agencia Bilateral)”¹⁴

Por otra parte, algunas evidencias indican aspectos por los cuales en Uruguay las pautas de interacción se asemejan más a un modelo de mercado, en que los distintos actores (estatales) compiten entre sí por captar recursos de una oferta de cooperación heterogénea y con prioridades definidas. Al decir de uno de los entrevistados en Percepciones de la Cooperación Internacional en Uruguay (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010):

*“... uno debe pensar que en el fondo la cooperación es una industria, mueve mucha plata y hay una oferta y una demanda; y hay gente que se mueve, que se posiciona en ese mercado, que se coloca en ese mercado que plantea ofertas atractivas.” (Representante de ONG internacional)*¹⁵

Como tal, este “mercado” de la cooperación funcionaría de manera imperfecta, algunas instituciones del estado poseen información y relaciones privilegiadas con actores de la cooperación internacional debido a sus áreas de influencia y en el qué capacidades institucionales mayores redundan en mejores posibilidades de acceso a recursos escasos provenientes del ámbito internacional¹⁶.

De acuerdo a lo expresado por actores estatales en el marco de dos talleres de debate sobre la cooperación internacional en Uruguay, organizados en 2008, en muchos casos las distintas organizaciones del estado uruguayo mantienen relaciones directas con las fuentes de cooperación y sus contrapartes naturales en otros Estados, con poca o ninguna mediación del gobierno central. En otros casos en que estas relaciones no existen, o las capacidades institucionales en materia de gestión de proyectos de cooperación aún son inmaduras, los representantes institucionales manifestaron quejas con respecto a la falta de acceso a recursos de cooperación internacional. (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010, pág. 38)

¹⁴ Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010

¹⁵ ibídem

¹⁶ Esto es claro en el caso de los gobiernos departamentales, por ejemplo, Montevideo y Canelones tienen departamentos encargados de la gestión de la cooperación en sus organigramas institucionales y acceden frecuentemente a recursos de ese origen, mientras que GGDD más débiles institucionalmente como por ejemplo Rocha o Lavalleja tienen más dificultades para conocer, negociar y obtener recursos de cooperación.

Asimismo, se evidenció una tensión, calificada como natural y no exclusiva de Uruguay, en la competencia por gestionar estos recursos entre la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores:

“El tema es que el gobierno tiene sus propios problemas internos con relaciones exteriores, es un problema que existe en todo el mundo, hay que ver de reglamentarlo y que sea un conflicto ordenado, pero el conflicto no va a dejar de existir, porque para los diplomáticos, el tema de Cooperación Internacional es un tema de ellos.” (Representante de Organismo Multilateral).¹⁷

No obstante, el tema cooperación es un tema considerado poco atractivo por el elenco político de los organismos del ejecutivo encargados de su gestión, lo que dificulta la coordinación de los actores involucrados más allá de un nivel puramente técnico. La siguiente cita ilustra este punto:

“... la cooperación no pasa por el radar de Cancillería como tema importante de política exterior en Uruguay; la Cooperación no está entre esos temas en Cancillería. Tampoco está en el Ministerio de Economía, porque el número de cooperación es ridículamente bajo, entonces no se los encara como temas oficiales.” (Representante de ONG Internacional)

A partir de la reforma de la gestión que se implementó desde la OPP, y también como consecuencia del debilitamiento que sufrió el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el periodo estudiado (aspecto que se describirá en detalle más adelante). Se constata que existe desde el gobierno una toma de conciencia de estas pautas de interacción competitiva. Las mismas son percibidas como un aspecto no deseable de la gestión de la cooperación, y se considera su modificación hacia un modelo de tipo de red o sistema, más eficiente.

Diagrama 1: Diseño de Sistema Nacional de Cooperación. (Departamento de Cooperación Internacional de OPP, 2010)



¹⁷ (ibidem)

En esta línea, en el período se registran acciones concretas en este sentido como ser: reunión de coordinación de actores de la cooperación internacional y actores nacionales en el tema Medio Ambiente, participación conjunta de OPP y MRREE en instancias de negociación internacionales de la Cooperación, etc. Se considera que aspectos relativos al recambio de personal directivo en ambas organizaciones favoreció la iniciativa de modificar las pautas de interacción entre ambas dependencias pasando de una relación de conflicto a una más cooperativa.¹⁸

No obstante ello, el análisis presente indica la ausencia de incentivos institucionales para la coordinación transversal en torno a esta área de política. Este obstáculo se explica en parte porque los mecanismos de evaluación y cumplimiento (*enforcement*) (Parsons, 1995, p. 519) normativos e institucionales funcionan de manera localizada para cada Unidad Ejecutora, y no existen mecanismos de obediencia y rendición de cuentas transversales. Por lo tanto, la coordinación y colaboración entre instituciones en un contexto de recursos escasos estaría supeditada a la existencia de (a). Valores comunes basados en las relaciones personales entre actores -con sus consiguientes mecanismos de sanción informales; (b) la percepción de un valor agregado obtenible a través de la cooperación y (c). Alternativamente, la exigencia de coordinación por parte de el actor internacional supeditada al control de los recursos. En este sentido se constata que la normativa vigente sobre cooperación internacional existe en forma de decretos y por lo tanto reviste cierta debilidad a la hora de establecer las pautas de interacción inter-organismos del estado¹⁹. Los actores involucrados hacen referencia a experiencias comparables (Chile, Colombia) y señalan la necesidad de establecer mecanismos de resolución de conflictos e incentivos para la coordinación transversal en una ley de cooperación. A este aspecto relativo a la debilidad de mecanismos formales de cumplimiento en tareas de coordinación transversal que por cierto está presente también en otras áreas de política que requieren coordinación horizontal (por ejemplo; compras estatales, uso de la tecnología de la información, políticas de recursos humanos del estado, etc.) se suma la dificultad para la rendición de cuenta hacia el resto del sistema político, debido a la multiplicidad y heterogeneidad de actores e iniciativas involucradas, un marco temporal de negociación independiente de los ciclos de gobierno y la primacía de organismos del poder ejecutivo como ejecutores de políticas y por tanto receptores naturales de la ayuda.

Resumiendo, la pauta de interacción entre los actores encargados de la gestión de la cooperación no se ajusta cabalmente a un modelo típico de articulación jerárquica; esto se debe principalmente a la multiplicidad de interlocutores y a la transversalidad de una política de gestión de la cooperación internacional, cuyos actores operan tradicionalmente de manera independiente y en el marco de proyectos y políticas concretas. De este modo, los mecanismos de obediencia y cumplimiento propios de la jerarquía burocrática no se ajustan a las necesidades de una política transversal dirigida por un organismo central. Siendo como es la cooperación internacional una fuente de recursos para las instituciones del estado se establecen algunos comportamientos competitivos similares a los de un

¹⁸ Según Eguren y Estrada, los cambios de personal en ambas instituciones contribuyó a la modificación de esta pauta de competencia, contribuyendo a una mejora en la “colaboración y aumento del dialogo” (Eguren & Estrada, 2007, pág. 90)

¹⁹ Decreto 035/996: competencias del ministerio de relaciones exteriores y decretos 371/1986 - Cooperación Internacional, decreto No 183/007 - Donaciones y 234/986 –Becas, de la OPP.

mercado con fallas del tipo informacional y fragmentado en el acceso de acuerdo a pautas sectoriales. En especial se constata la competencia entre los dos organismos rectores de la política, OPP y el MRREE por el liderazgo en la coordinación, si bien este comportamiento depende también de aspectos personales propios de los liderazgos de los departamentos específicamente dedicados al área, que no cuenta con el atractivo suficiente para forzar la negociación en el ámbito de las autoridades políticas jerárquicas de cada institución. La inexistencia de una normativa que establezca pautas de resolución de conflictos horizontales al interior del estado en cuanto a esta *arena* de política es un factor que podría contribuir a explicar este comportamiento, si bien no es posible afirmarlo en el marco de este trabajo. En el período estudiado se han establecido mecanismos de coordinación y se manifiesta una intención por parte de los principales actores involucrados de adoptar comportamientos y pautas de interacción propias del modelo sistema o red, realizándose algunos avances en este sentido.

3.2.6 Proceso de reforma

Como ya se ha señalado, en el período analizado (2005-2009) se procesa una reforma en la política estudiada. Tal reforma tiene un componente normativo-institucional; la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación en la Ley de rendición de cuentas del año 2007 y un componente administrativo que es la reforma organizativa del departamento de cooperación de OPP y el debilitamiento de su par en el ministerio de Relaciones Exteriores.

Este trabajo no se plantea demostrar por qué tiene lugar este cambio de política durante el período, sin embargo, a continuación se señalarán una serie de factores internos (nacionales) y externos (internacionales) que sin duda son influyentes en el proceso mencionado.

- Factores internos:

Cambio de gobierno: el cambio de orientación política del gobierno nacional está acompañado generalmente de un espíritu revisionista de las políticas e instituciones del Estado. Esto es particularmente cierto en cuanto en 2005 asume el gobierno por primera vez en su historia el Frente Amplio. Esta alternancia significativa en el poder trae consigo un recambio en los elencos políticos de los distintos organismos del Estado. Es posible rastrear entre el personal designado por el frente amplio para encargarse del tema cooperación internacional la autoría de documentos anteriores en que se plantean los bocetos de una reforma institucional hacia una agencia independiente.

Reforma del Estado: En el marco del cambio de políticas natural en una alternancia partidaria el gobierno del Frente amplio manifestó su intención de reformar las instituciones del estado. Este enunciado, de profundo contenido político en el discurso partidario uruguayo se manifestó en el impulso a la creación de organismos independientes con el objetivo explícito de posibilitar la implementación de políticas transversales al interior del Estado, escapando al problema ya señalado en este trabajo de la compartimentalización de políticas que genera la normativa burocrática jerárquica organizada en unidades ejecutoras independientes y la ausencia de mecanismos de control y monitoreo de la labor articuladora en las mismas. Concomitantemente, es posible imaginar que la creación de organismos nuevos involucra a su vez tres ventajas desde el punto de vista estrictamente partidario: 1 Genera nuevos espacios de poder bajo el control del partido de gobierno. 2 Evita al nuevo actor partidario en el gobierno los costos políticos de una reforma en organismos ya existentes bajo el control de elencos funcionariales reclutados bajo gobiernos de otro signo, 3. Permite implementar mecanismos de administración y contratación reformulados sin tener que encarar el duro proceso de una reforma general de la

administración pública. A continuación se citan las palabras del profesor Enrique Rubio en referencia a la creación de una nueva agencia encargada de la coordinación de la cooperación internacional en el Uruguay.

*Este es un tema que hace a la reforma del Estado de una manera muy importante, así como la construcción de un sistema de compras públicas, que aquí se incorpora. También va a estar incluida - esta iniciativa va a llegar después de algunos intercambios y luego de encontrar un punto de acuerdo- la creación de un instituto uruguayo de cooperación internacional que esté en la órbita de la OPP, pero en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. **La idea es generar agencias o institutos que ejerzan políticas transversales en el interior del Poder Ejecutivo y del Estado, a fin de generar sinergias y mayor eficiencia, rompiendo un poco la serie de divisiones estancas que se dan en el interior del Estado y que también son fruto de un proceso largo de construcción de lo público, que en este aspecto no es lo adecuado. Creo que estas transformaciones, (...) y otras iniciativas que están incluidas en este Presupuesto, forman parte del proceso de transformación del Estado que estamos impulsando y que es un punto relevante. (Intervención del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto frente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes, sesión sobre Rendición de Cuentas y Balance de la Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007, 1º de Junio de 2007)**²⁰*

- Factores externos:

Evolución en la conceptualización de la cooperación internacional en el ámbito internacional: Si bien es parte de un proceso de larga data, a partir de la “Declaración de París” (OCDE, 2005) se constata un cambio de paradigma en cuanto a los modalidades de intervención la cooperación internacional. A partir de la percepción en el ámbito internacional del fracaso de los proyectos de cooperación para obtener resultados sustentables de desarrollo, se busca mejorar la efectividad de los programas de cooperación y orientarlos de acuerdo a principios que aseguren la apropiación de los programas por parte de los receptores de cooperación, la armonización y alineación de los programas a los objetivos y políticas nacionales y una posición más flexible, honesta y efectiva por parte de los países más desarrollados. La relación donante-receptor se plantea de un modo más horizontal; “socios para el desarrollo”. Estos cambios conceptuales se reflejan a su vez en cambios importantes en la modalidad de trabajo de las agencias y países donantes de los recursos de cooperación, forzando a sus contrapartes en los estados nacionales a realizar modificaciones concretas en la gestión de los recursos de la ayuda, de manera de estar en línea con los nuevos criterios establecidos internacionalmente.

Cambios en la organización del sistema internacional: en los últimos años se han procesado profundos cambios en la organización del sistema internacional que impactan directamente en la política de cooperación al desarrollo de países y organismos multilaterales, con sus consecuencias en las organizaciones estatales que interactúan con el sistema internacional. Uno de estos fenómenos es el debilitamiento de la predominancia de los países desarrollados y el surgimiento de nuevos actores de relevancia en el concierto internacional, también manifiesto en cuanto a fuentes de recursos de

²⁰ Las negritas fueron agregadas por el investigador.

cooperación para el desarrollo. Los países emergentes, Brasil, Rusia, India y China (BRIC), con el 40% de la población mundial representan el 25% del PIB global y su cuota parte de la ayuda al desarrollo mundial crece año a año, alcanzando el 9,8% del total en 2006 (sin contar fondos contribuidos por agencias multilaterales) (United Nations Economic and Social Council,, 2008).

Por otra parte, se han procesado cambios de prioridades en la política global, la “securitización” de la política internacional en torno a la “amenaza del terrorismo internacional” luego del ataque a Estados Unidos en 2001 (Sanahuja, 2005, pág. 11), la aparición de nuevas enfermedades, los efectos constatados del cambio climático y el desarrollo del concepto de “problemas globales” que han cobrado vigor en el debate internacional y generado un debate en torno al concepto de “bienes públicos globales” -ver por ejemplo (Sagasti, 2005, pág. 10 y ss.)-Este reordenamiento de la arquitectura internacional de la ayuda viene acompañada de nuevas demandas, “nuevos” interlocutores²¹ (Manning, 2006, págs. 371-385) y nuevas políticas impulsadas desde el sistema internacional; particularmente en el área de la cooperación internacional pero no exclusivamente.

Reforma de las Naciones Unidas. En el periodo reciente se han procesado una serie de reformas en el seno de las Naciones Unidas. Una de las direcciones que ha tomado la reforma es la de una mayor centralización y racionalización de los recursos de las NNUU, a su vez, esta tendencia ejerce presiones hacia una mayor racionalización y centralización en la gestión de la cooperación internacional por parte del los países receptores, particularmente en la gestión de programas de cooperación de los múltiples organismos que componen las NNUU (PNUD, Unicef, Unesco, FAO, etc.) en sus operaciones locales. Uruguay es uno de los ocho países piloto de este programa de Reforma, bajo el denominador de programa conjunto “Unidos en la acción”.²²

La presencia de estos factores externos, además de significar una influencia externa hacia un proceso de reforma debido a las demandas que representa, facilita un marco de referencia para alianzas entre actores internacionales y actores nacionales en pos del *policy change*, a su vez que provee los recursos materiales para la misma. De hecho, el componente de reforma organizacional del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto durante el período estudiado estuvo financiado en su mayor parte con fondos de organismos internacionales y agencias bilaterales.

3.2.7 Formula institucional y reforma organizacional

²¹ De acuerdo al artículo de Robert Manning citado es necesario hacer la precisión que estos actores emergentes no son nuevos como donantes de recursos de cooperación internacional, contando ellos con programas de cooperación al desarrollo desde mitad del siglo XX, sin embargo, han cobrado especial relevancia en el período reciente y se encuentran en un período de “expansión”, especialmente en áreas ricas en recursos naturales, como los países africanos.

²² “En cuanto al programa conjunto, es una instancia histórica; en sentido de que por primera vez todo el sistema de Naciones Unidas está trabajando con OPP. Prácticamente todos los ministerios tradicionales todos tienen su propia división de Cooperación Internacional (...) en el Uruguay, en general las agencias dentro del sistema se manejaban con su contraparte “natural”, no había una mediación de ningún tipo. Eso ha cambiado por primera vez en el marco de éste programa conjunto de todas las agencias con el Uruguay que es liderado por la OPP. Es decir, ‘estamos transitando unos caminos nuevos’, tanto del punto de vista de OPP, como del punto de vista de las agencias que nunca trabajaron con sus interlocutores nativos.”²² (Funcionario 1, Organismo Multilateral)

Según se señaló en la primera parte de este trabajo (ver tabla 1), la solución institucional a la gestión de la cooperación internacional es el resultado de consideraciones políticas. Para el caso particular del fenómeno estudiado, la definición de la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional en la rendición de cuentas del año 2007 puede leerse como el resultado de un conflicto de poder en el contexto de una particular reforma del estado que involucró la expansión de los organismos estatales a nuevas áreas, el fortalecimiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el debilitamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La literatura específica a las relaciones internacionales postula una creciente fragmentación de las esferas de autoridad de los estados contemporáneos, a favor de una multiplicidad de actores estatales, subnacionales y entidades privadas o de la sociedad civil (Rosenau, 1992). De este modo, y en el contexto de la acelerada transformación de las comunicaciones internacionales, las funciones de representación de los estados contemporáneos también se ven fragmentadas, debilitando el monopolio natural ejercido por los ministerios de asuntos exteriores tradicionales.

En el marco de este proceso a escala mundial, durante el gobierno del Frente Amplio 2005-2010 se tomaron una serie de decisiones políticas que contribuyeron al debilitamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores como agente de política exterior en general y como actor en la cooperación internacional en particular. Se hace referencia, por ejemplo, al análisis sobre la estrategia de inserción internacional del Uruguay en el gobierno del Frente Amplio.

“Es posible concluir además que en lo que refiere al proceso de toma de decisiones en relación a los principales temas de la agenda de la política exterior, se le asignó un rol preponderante a otras dependencias del gobierno, en detrimento de la participación de la Cancillería. (...) En otras palabras, la ejecución de la política exterior no fue monopolizada ni restringida a los canales tradicionales de las relaciones exteriores, ampliándose y complejizándose el proceso de toma de decisiones, tal como sucede en los sistemas de toma de decisión de los regímenes democráticos modernos.” (Ferro Clerico, Fernandez Luzuriaga, & Hernandez Nilson, 2006, pág. 148)

En lo que refiere al tema específico, en el contexto de cambios en la dirección ministerial en la cartera de relaciones exteriores se realiza una modificación del organigrama del mismo, fusionando la secretaría de cooperación internacional con la de asuntos culturales, lo que resulta en un debilitamiento de su función específica, especialmente en un contexto de carencias en cuanto a recursos humanos y materiales.

El personal que cumple funciones de dirección en cancillería sufre rotaciones con frecuencia debido a su función diplomática. Al mismo tiempo, las compensaciones en remuneración y prestigio personal establecidas por desempeñar funciones en el exterior son visiblemente superiores a las recibidas por tareas en direcciones políticas locales, por lo que los funcionarios de cancillería no tienen incentivos para permanecer en un puesto local, lo que complica el desarrollo de un aprendizaje institucional y una gestión política estable. Parece evidente que la cooperación internacional no fue considerada estratégica durante el período de análisis, ya que a la reforma organizativa ya mencionada se agrega que no fueron asignados a esa dirección los recursos presupuestarios necesarios para contratar técnicos especializados en la materia (Eguren & Estrada, 2007, pág. 109).

Por otra parte, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se vio fortalecida en el primer gobierno del Frente Amplio, reforzando su dotación de recursos humanos y recuperando roles que se habían resentido

en gobiernos anteriores, si bien su desarrollo en el periodo fue heterogéneo y complejo, con grandes diferencias de gestión entre dependencias de la propia Oficina.

En lo relativo a la cooperación internacional, el proceso de reforma organizacional cobra fuerza a partir del recambio de autoridades, bajo la dirección del Prof. Enrique Rubio. Es a partir del año 2008 que se produce un recambio en las direcciones del departamento de cooperación internacional y mientras que toma impulso una reforma organizativa al interior del departamento de cooperación internacional de OPP, financiado mayormente con recursos obtenidos de la propia CI.

De acuerdo a documentos de la institución, este proceso está orientado a 6 objetivos específicos: 1. Sistematización y Desarrollo de Conocimiento, 2. Profesionalización de los Recursos Humanos, 3. Mejora de Infraestructura y Sistemas de Información, 4. Desarrollo de Mecanismos de Coordinación de Políticas y construcción de un Sistema Nacional de CI, 5. Desarrollo de Nuevas Formas de Cooperación (Sur-Sur y Triangular) y 6, Marco legal/Institucionalidad

De esta manera, y como se había señalado anteriormente, a partir de 2008 (y por tanto a finales del periodo) se producen cambios cualitativos importantes en la calidad y cantidad de información disponible sobre la cooperación internacional²³. Estos esfuerzos son apoyados por convenios de cooperación con agencias de la región (Chile, México y Colombia). A su vez se verifican iniciativas puntuales de coordinación entre actores y una interacción más cooperativa entre OPP y MRREE (comisiones mixtas, etc.). Estas iniciativas son evaluadas exitosamente, si bien representan un cambio parcial en las pautas de interacción ya mencionadas. Para ilustrar este punto se presentan a continuación algunos resultados de jornadas de trabajo sobre este tema, de la que participaron actores estatales involucrados en la gestión de la cooperación.²⁴

Disparador: *“Conozco los lineamientos y políticas vigentes de la OPP en materia de cooperación internacional”*

Respuesta: *“Mi institución desconoce los lineamientos, excepto este año. Saludo y felicito esta reunión. La política vigente actual implica un planteo diferente al de otros años.”*
(Funcionario Ente Autónomo)

Respuesta 2: *“Más o menos sí. En nuestra institución y con los cooperantes sí, pero con la OPP no habíamos tenido contacto, más allá de algún caso puntual. Esta es la primera vez que nos invitan a un encuentro así.”* (Funcionario Ministerio)

Más del 60% de los participantes de los dos jornadas de trabajo ya mencionadas pueden referir los lineamientos de política de la OPP de manera total o parcial. Los participantes señalan que esto

²³ Por ejemplo, puesta en línea de un sitio web, publicación de un dossier informativo y elaboración de informes específicos sobre distintos aspectos sectoriales de la cooperación.

²⁴ Estos talleres se realizaron en Octubre de 2008 y en ellos participaron representantes de al menos 35 organismos del estado. Las citas aquí referidas y la información sobre el desarrollo de los mismos pertenecen a la memoria anual de OPP 2008 (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2008) y al documento “percepciones sobre la cooperación internacional en Uruguay” (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)

representa un cambio con respecto a situaciones anteriores. Asimismo, más del 30% dijeron tener muy claro quién era su interlocutor, con un 20 y 16% de personas que discrepan o acuerdan parcialmente.

Pese a una visión crítica generalizada de la política uruguaya en materia de cooperación, en la mayoría de los casos los representantes institucionales se apresuraron a señalar su aprobación con respecto a los primeros indicios de la reforma en proceso y en particular sobre actividades de coordinación sectorial.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, se verifica una transformación cuantitativa (nº de funcionarios) y cualitativa, en la que se constata la iniciativa de profesionalizar y fortalecer la gestión. Se incorpora personal técnico especializado en áreas transversales (género, medio ambiente) y se procede a fortalecer el vínculo con las contrapartes en el resto del estado a través de la construcción de comunidades de práctica basadas en un criterio técnico común.

Tabla 3: Variación de los recursos humanos 2005-2009, departamento de CI, OPP.

	Situación pre-reforma	Situación a final del período
Cantidad de personas	13	19
Promedio de edad	53	39
Títulos Universitarios	6	16
Posgrados y Maestrías	3	16
Contratos a término financiados con fondos de CI	1	10

Fuente: elaboración propia a partir de documentos de dci de OPP.

Sin embargo, al fortalecimiento técnico de la gestión de la cooperación internacional desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no le corresponde un fortalecimiento político/institucional que de sustentabilidad y legitimidad política a la reforma.

Por un lado, la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional fue incorporada a la Rendición de Cuentas del año 2007, pero no se dispusieron recursos presupuestales para su implementación efectiva. De esta manera, el personal incorporado a la OPP, protagonista de la reforma de la gestión y de la construcción de los sistemas de información no pertenece al Estado y su permanencia corre riesgo de variar las condiciones de apoyo desde el ámbito internacional o variaciones en la conducción política de la cooperación internacional en una administración posterior.

Artículo 116.- Créase el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI) que tendrá como cometido la coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación internacional, determinando los planes y programas que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.

El IUCI estará a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Poder Ejecutivo reglamentará las bases de su funcionamiento. (Ley 18.172)

La formula institucional elegida coloca la nueva institucionalidad de la gestión de la cooperación en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, sin embargo, no dirime de manera efectiva la tensión inherente a la gestión de la cooperación internacional como herramienta de desarrollo / instrumento de política exterior. Esta investigación interpreta la ausencia de bases materiales para la implementación de la reforma (presupuesto) y la no concreción en el período estudiado de una normativa específica que establezca roles en la gestión y mecanismos de cooperación y de resolución de conflictos (ley de cooperación), como una señal del sistema político de que los “acuerdos” necesarios a los que refería el Director de la OPP en su intervención parlamentaria no fueron alcanzados y/o que el asunto de la gestión de la cooperación aún no es percibido como una prioridad estratégica para el gobierno pese a los pasos dados en este sentido en el período de gobierno estudiado. De este modo, las tensiones institucionales existentes permanecen de forma latente y pueden resurgir a partir de cambios de elencos en las direcciones políticas de ambas instituciones.

Cabe señalar también que los elencos que trabajan en el tema cooperación internacional operan en base a criterios técnicos. Lo que es más, la racionalidad de acción de estos criterios técnicos tiene marcos de referencia en el ámbito internacional. A su vez, estos elencos frecuentemente persiguen carreras profesionales con proyección en las agencias de cooperación y organismos multilaterales de las que son sus contrapartes. Por otra parte, el sistema político uruguayo (referido aquí como partidos conformando elencos de gobierno) opera con criterios orientados a valores y cuya racionalidad se basa en criterios políticos partidarios (tradición partidaria, cuotas de participación, ideología, oposición/gobierno, etc.)²⁵.

De esta manera, se considera que el cambio político en un asunto como de la gestión de la cooperación internacional, fundamentado en criterios técnicos y argumentos basados en condicionantes del ámbito internacional, con impacto poco visible en la opinión pública, representando montos relativamente menores con respecto al PIB nacional y sin un líder político partidario claro que impulse la reforma tiene pocas posibilidades de triunfar en las duras negociaciones presupuestales que marcan el *policy window* quinquenal del ciclo político nacional.

4. Discusión: Rol de la CI en el desarrollo

Hasta este momento se ha discurrido sobre la política de gestión de la cooperación internacional (y su reforma) describiendo sus características en cuanto política pública del estado uruguayo y sin profundizar la discusión sobre elementos relativos a los contenidos y objetivos específicos del tema cooperación al desarrollo. No obstante ello, existen elementos en la literatura sobre la ayuda al desarrollo cuya consideración a la luz de la información extraída en la presente investigación es relevante y complementa de manera provechosa este análisis de política.

Para ello, es necesario primero establecer algunas pautas sobre los postulados generales en que se basa la cooperación para el desarrollo y la evolución de los mismos en los últimos años. Obsta decir que el resumen que se presenta a continuación es una simplificación y pretende tan solo esbozar de manera breve los rasgos más importantes del debate para poder luego discutir los puntos específicos más

²⁵ Un análisis análogo puede encontrarse en (Midaglia, 2004, pág. 92), en un estudio de caso referido a el caso específico de las políticas sociales en el marco del Programa de Inversión Social con financiamiento del BID durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle.

interesantes para el caso uruguayo. Las referencias principales en esta sección son los trabajos de José Antonio Alonso (Alonso, 2004) y de Francisco Sagasti (Sagasti, 2005)

Los dos aspectos más importantes del debate sobre la cooperación para el desarrollo son: a) el contenido de lo que se entiende por desarrollo y b) la relación que se supone existe entre la intervención (cooperación) y el objetivo (desarrollo). Si bien en la literatura reciente el término se extiende la concepción del “desarrollo” como “desarrollo humano” y se asocia al aumento de las capacidades y posibilidades de agencia en la vida de las personas²⁶, en la mayoría de la literatura correspondiente a este debate el término desarrollo se maneja en su acepción más reducida ligada exclusivamente al crecimiento económico sostenido.

Aún en esta concepción más reducida del desarrollo, el debate sobre la eficacia de la CI ha introducido distintas variables a consideración a lo largo del tiempo. La cooperación internacional tal como la conocemos hoy emergió en los años 50 con el trasfondo del éxito del plan Marshall en la reconstrucción de la Europa de posguerra. La visión de aquel momento era más bien optimista; el desarrollo llegaría rápidamente a las áreas más pobres del planeta a través de la provisión de capital por parte de otros países, complementado por el conocimiento técnico. El postulado básico era la teoría de la brecha de capitales y la cooperación compensaría la limitada capacidad de ahorro que se creía era la razón para el subdesarrollo de los países (Erixon, 2005).

Una cosa era Alemania; qué llegaban los del plan Marshall y tenían tres o cuatro premios Nobel con los que hablar. Con hambre y el país en ruinas, pero había ingenieros, químicos, grandes matemáticos, etc. Otra era la situación cuando quisieron hacer lo mismo en América Latina, en sociedades que no estaban tan consolidadas y había otro tipo de estructuras que faltaban. [Entrevistado 3; consultor internacional]²⁷

Este postulado fue puesto en discusión en los 70, ya desde posiciones liberales como la de Friedman o Bauer como desde la teoría de la dependencia. En ambos casos se considera como variable importante la intervención de las burocracias nacionales en la aplicación de los recursos de la ayuda. En este período del debate surge también el concepto de *fungibilidad de la ayuda*, que alude a la capacidad de un manejo discrecional de la ayuda por parte de quien la recibe -Griffin 1970 citado en (Alonso, 2004, pág. 25)-. Este período y ya desde los 60 está signado a su vez por flujos de cooperación determinados no en base de necesidades de desarrollo sino dados por la alineación a uno de los dos bloques (y esferas de influencia) de la guerra fría, como por ejemplo la “alianza para el progreso” en América Latina .

En los años 80 se complejizan los modelos económicos que interpretan la relación entre ayuda, ahorro doméstico, inversión y crecimiento y, se establece la doctrina de la *condicionalidad* de la ayuda,

²⁶ En las palabras de Mahbub ul Haq, fundador del proyecto de desarrollo humano en NNUU: "The basic purpose of development is to enlarge people's choices. In principle, these choices can be infinite and can change over time. People often value achievements that do not show up at all, or not immediately, in income or growth figures: greater access to knowledge, better nutrition and health services, more secure livelihoods, security against crime and physical violence, satisfying leisure hours, political and cultural freedoms and sense of participation in community activities. The objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives." (UNDP, 2010)

²⁷ Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010

impulsada por el FMI y el Banco Mundial. Para la mayoría de los donantes de cooperación del mundo desarrollado el problema del subdesarrollo eran “políticas equivocadas” orientadas a la sustitución de importaciones y causantes de desequilibrios macroeconómicos, particularmente deuda y déficit público. De este modo muchos donantes pasaron a condicionar su cooperación *ex ante* a la adopción de planes de reforma por parte de los países receptores con el objetivo de 1. “comprar políticas” “sanas” desde el punto de vista del mercado y la macroeconomía²⁸ y 2. Reducir los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos en el uso de la ayuda, combatiendo de este modo la fungibilidad (Alonso, 2004, pág. 29). Este período está signado también por la bipolaridad en las relaciones internacionales y, en América latina, por un momento de crecimiento de la oferta de la ayuda con el retorno de los gobiernos democráticos a la región.

El período 90-2000 es señalado como uno en que decrece la cantidad de la ayuda en el contexto de la desaparición del mundo bipolar y las alianzas estratégicas de cooperación sustentadas en los ejes este-oeste. Se denomina “*fatiga de la ayuda*” a la pérdida de legitimidad de las intervenciones de la ayuda para el desarrollo, en un contexto académico que cuestiona fuertemente los postulados que sostienen la ayuda para el desarrollo y frente a historias de fracaso de la cooperación. En este período el debate profundiza el análisis de lo que se denomina la endogeneidad de la ayuda, es decir la influencia de los niveles de desarrollo de los receptores en la asignación de la ayuda. En el año 2000 un influyente estudio del banco mundial (Burnside & Dollar, 1998) argumenta que el marco institucional y de políticas del país receptor son los determinantes más importantes del éxito de la ayuda para el desarrollo, impulsando una estrategia de selectividad de la ayuda a los países con marcos institucionales apropiados en un afán de combatir la corrupción.

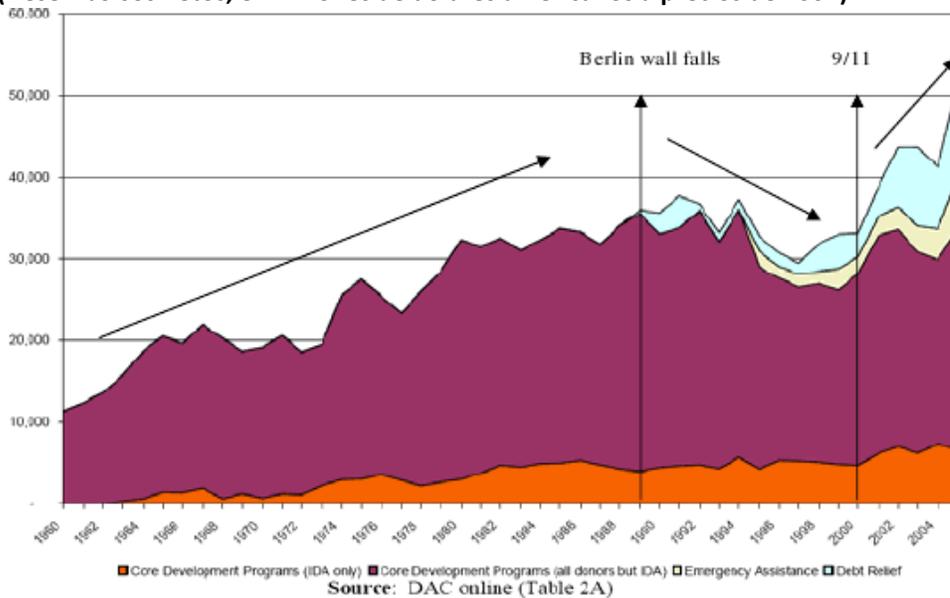
En el período reciente se ha criticado fuertemente la definición de un marco de buenas políticas más allá de las condiciones del país receptor. La lucha por recobrar la legitimidad de la ayuda ha introducido la conducta de los países donantes como un factor que impacta en los resultados del desarrollo y ha conducido a iniciativas como la Declaración de París de 2005 o el código de conducta de la UE que intentan mejorar la previsibilidad y las condiciones en que se otorga la ayuda. Asimismo, el debate sobre el desarrollo ha ampliado la concepción del mismo. La cooperación internacional crece cuantitativamente tras el impulso de la Declaración del Milenio y los ODM de Naciones Unidas. Por otra parte, se está produciendo una concentración de los fondos internacionales para el desarrollo en el combate contra la pobreza, especialmente en los países de África, en detrimento de América Latina y los países de renta media en general. A esto se suma la derivación de fondos de ayuda a procurar “bienes públicos globales”, , en especial la seguridad, la estabilidad financiera y las políticas de salud y medioambientales (el impacto del 11-s es considerable en el proceso de “securitización” de la ayuda: en 2003 los flujos de ayuda otorgada a Afganistán e Irak solamente, representaron 64% de lo recibido por todos los países de América latina juntos). En general, el discurso sobre el desarrollo se amplía, en el entendido que los factores determinantes más importantes del desarrollo son los internos a los países individuales y que factores externos más relevantes no son los relativos a la cooperación para el desarrollo en sí misma y si los relativos al acceso a los mercados, capitales y tecnología, la seguridad internacional y las condiciones económicas, socio políticas y ambientales. (Sagasti, 2005)

²⁸ Esta periodización es ilustrativa y de hecho las características de un período no se ajustan exactamente a los años de referencia. Tal es el caso de la condicionalidad y los planes de ajuste estructural luego de las crisis de la deuda en América Latina que se extienden hasta los años 90.

Cuadro 1: Tendencias internacionales en cooperación internacional			
Optimismo de postguerra 50-60s	Guerra Fria 70-80s	“fatiga de la ayuda” 80-90s	Paradigma del desarrollo humano. 2000 y+
<ul style="list-style-type: none"> • La cooperación como “ayuda” • Teoría de la brecha de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mundo bipolar • Desarrollismo • Teoría de la dependencia • Cooperación desde el sur • IFIS y condicionalidad • Apoyo a la democracia en América Latina (fin el período) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso de Washington • IFIS y condicionalidad • “Policy transfer” • Privatización de la ayuda financiera. • ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> • Pos consenso • Declaración de Paris • ODM • 11-s Seguridad bienes públicos globales • Multipolaridad, actores emergentes; BRICs

Fuente: elaboración propia

Gráfico 1: AOD de países de la OECD y organismos multilaterales a países en desarrollo 1960-2005. (Desembolsos netos, en millones de dólares americanos a precios de 2004)



Fuente: (Severino & Ray, 2009, pág. 6)

4.2 Desarrollo de capacidades estatales. (Capacity development)

A partir del desarrollo anterior puede extraerse que ha habido una vuelta a las instituciones y el enfoque en las capacidades endógenas de los países en el debate de la eficacia del desarrollo. Este giro conceptual,

incorporado por los organismos multilaterales y las agencias bilaterales da legitimidad a la alineación de los recursos provenientes del sistema internacional con las prioridades y políticas de los estados nacionales.

Asimismo, la literatura coloca en la conducta de los actores internacionales parte importante de la responsabilidad por la ineficacia de programas de cooperación en el pasado, debido a la tendencia de los donantes de instalar mecanismos de ejecución paralelos (administrativos, técnicos, etc.) en vez de utilizar las instituciones políticas y administrativas de los países en desarrollo.

La ayuda para el desarrollo puede entonces ser contraproducente y debilitar las instituciones y, por ende, el desarrollo de los estados cuyo objetivo es apoyar. Este fenómeno se explica a través de los siguientes factores. 1. En general los esfuerzos llevados a cabo por la ayuda internacional han sido excesivamente tecnocráticos y no han tomado en cuenta los apoyos e impedimentos locales a los procesos de cambio y la reforma.²⁹ (Land, 2009) 2. La fuga de talentos desde las instituciones locales encargadas de ejecutar las políticas en los países en desarrollo a las agencias y programas ad-hoc instalados por los organismos de la CI, con la consiguiente pérdida de memoria institucional (esto se debe a escalas de salarios y beneficios en algunos casos muy superiores a los obtenidos en las agencias locales) 3. La fragmentación institucional y de actores que esto produce, debilitando posibles coaliciones de reforma y elevando los costos de transacción para todos los involucrados³⁰.

Sobre este último punto, en la medida que cada agencia y organismo fuente de recursos de cooperación tiene mecanismos de evaluación, ejecución financiera y contable y rendición de cuentas propios y en muchos casos altamente complicados, el manejo de recursos de cooperación internacional puede transformarse en un “elefante blanco” por los altos costos administrativos y en personal que representa para las instituciones, quienes deben cumplir con estos requisitos además de con los propios de la administración pública, restando tiempo y energía a la ejecución en si misma de acciones orientadas a cumplir con los objetivos de política. Según la información disponible sobre proyectos de cooperación en Uruguay, además, este gasto en general no es valuado correctamente por las instituciones receptoras de proyectos de cooperación internacional, lo que lleva a imprevistos, demoras y déficits presupuestales no calculados.

Los actores de la cooperación internacional en Uruguay, por su parte, argumentan que los tiempos dispuestos en que deben ser negociados, aprobados y ejecutados los proyectos –ejecución por la que son evaluados en sus sedes operativas- son demasiado cortos como para someterse a los procesos y marcos temporales de la administración pública (el proyecto de cooperación típico tiene duración de un año). Además, señalan que una de las fortalezas que tienen las iniciativas llevadas a cabo con cooperación internacional frente a las políticas tradicionales del estado uruguayo radica justamente en la flexibilidad de acción que la primera posee, habilitando a los actores locales a encontrar soluciones innovadoras a problemas emergentes. Al mismo tiempo, agregan que los mecanismos de control de la ejecución administrativa existentes en la administración pública uruguaya, dependientes de un procedimiento de

²⁹ Lamentablemente, la historia reciente uruguaya contiene varios casos análogos en este sentido, si bien en el marco de proyectos financiados con un mix de cooperación y deuda pública, ver por ejemplo los programas sociales del PRIS en el gobierno de Lacalle, entre otros (Midaglia, 2004)

³⁰ Esto es particularmente cierto en países cuya relación Ayuda/PIB es alta y en donde actúan diversas agencias y organismos internacionales, “sobrecargando” las capacidades de interlocución de los gobiernos locales

regulación *ex ante* simplemente no se adaptan a una ejecución ágil y eficiente orientada a objetivos. El siguiente pasaje ilustra esta percepción:

“... trabajamos con un Estado que por su historia y por su plan de desarrollo tiene, a nuestro juicio, un exceso de garantismo, pero los proyectos de la Cooperación necesitan de una rapidez y eficiencias para los cuales los procesos y procedimiento de ejecución del gobierno no permiten que estos proyectos se pudieran desarrollar en todo el potencial que tienen.” (Representante de Agencia Bilateral)³¹

La administración financiera de los recursos no es un aspecto menor de una política de gestión de la cooperación. En el contexto estudiado se observó que, en su mayoría, los distintos organismos y agencias internacionales han colaborado para desarrollar mecanismos administrativos paralelos a la administración pública. Se recurre a administración externa (ej.: UNDP), a instituciones del estado Uruguayo que funcionan bajo régimen de derecho privado (ej.: CND) y la contratación de personal que cumple función pública con contratos y recursos de CI. Esta situación pone en evidencia la percepción generalizada de la inadecuación de los mecanismos administrativos del estado uruguayo para la administración de la CI. Sin embargo, se conoce que la práctica de buscar alternativas administrativas no es una conducta privativa de los actores involucrados en la cooperación internacional, sino que también se extiende a otras áreas de política en el estado uruguayo.

Frente a las ventajas mencionadas de rapidez, flexibilidad y discrecionalidad para la ejecución administrativa, también existen costos económicos y políticos de estos procedimientos. Desde el punto de vista económico, debe considerarse que en primer lugar, los mecanismos de administración suelen cobrar un porcentaje de entre el 7 al 10% de los fondos movilizados a través suyo, además de los costos que involucra la contratación y mantenimiento de un sistema administrativo superpuesto al del Estado. Desde el punto de vista organizacional y político se considera en primer lugar que la utilización de mecanismos de administración y contratación a la interna de las instituciones estatales debilita la cohesión interna del personal al existir dentro de unidades individuales diferentes regímenes de contrato y rendición de cuentas para funciones a desempeñar similares (este factor agrega a la ya complicada situación institucional del personal del Estado uruguayo, que conjuga CI, pasantes, contratos de obra, pases en comisión, contratos de alta especialización y toda una maraña de reglamentos y situaciones especiales que impactan fuertemente en la lógica de funcionamiento burocrático de tipo weberiano). En segundo lugar esta situación debilita la capacidad política del Estado de promover reformas necesarias del sistema administrativo, ya que la CI (y otros mecanismos) son “funcionales” al sistema al suplir de manera parcial las carencias de la administración pública, satisfaciendo demandas del sistema político de ejecutar políticas y restando urgencia a las transformaciones estructurales necesarias para modernización³². En tercer lugar, en un contexto de una gestión de la cooperación dispersa y heterogénea, donde priman los actores del poder ejecutivo y los criterios de evaluación y rendición de cuentas se establecen de acuerdo

³¹ Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010

³² De este modo los elencos de gobierno pueden elegir realizar un *by pass* al sistema administrativo público para la ejecución de ciertas políticas en el marco de programas y proyectos de cooperación internacional. La extensión de Esta práctica puede evaluarse a la luz del siguiente dato: de los 83,21 millones de dólares administrados por el PNUD hacia agosto de 2009, solamente 35,8 millones son recursos de CI, mientras que los recursos aportados por el gobierno a esos programas suma 47,35 millones de dólares.

con los donantes, se corre el riesgo de caer en un problema de fungibilidad de la ayuda. Es decir que esta se utilice de modo discrecional, ya sea a través de contrataciones espurias u otro tipo de prebendas o mediante el desvío de instituciones y personal público hacia actividades fuera de su competencia.

Sobre este último punto se agrega que Uruguay presenta valores muy favorables en los indicadores sobre transparencia y corrupción. Concomitantemente, los procesos iniciados en el período estudiado para dar mayor disponibilidad a la información sobre los recursos de cooperación internacional en el estado uruguayo y mejorar su transparencia pueden contribuir a combatir el riesgo mencionado. De todos modos, el sistema de cooperación tal como fue analizado en el período presenta carencias en el cuanto al papel del parlamento y la sociedad civil en la gestión de la cooperación y especialmente en sus procesos de rendición de cuentas. En el transcurso de la investigación fue anunciada la voluntad por parte de autoridades de la OPP de generar espacios de intercambio y consulta con estos actores dentro de la institucionalidad del IUCI, sin embargo no se verifican instancias concretas de acercamiento en este sentido durante el período analizado.

Una alternativa funcional al paradigma del desarrollo de las capacidades estatales es el llamado “apoyo presupuestal” o “apoyo sectorial”. Ésta modalidad por definición consiste en un apoyo a políticas públicas sectoriales, áreas prioritarias para los gobiernos de los países “socios”. Este apoyo se realiza mediante desembolsos directos al presupuesto nacional, en las cuentas destinadas a las áreas identificadas. Por las características de su gestión, los fondos otorgados mediante apoyo sectorial y presupuestario resultan más atractivos tanto a donantes como a beneficiarios (Eguren & Estrada, 2007, pág. 99). Esto se debe a varios motivos, entre los que se destacan la optimización de la aplicación de los recursos, la reducción del gasto de gestión para el donante, el fortalecimiento de las instituciones administrativas nacionales y el incremento de la apropiación por parte del receptor. En el período estudiado esta modalidad fue experimentada por el Programa INNOVA Uruguay, financiado por la Comisión Europea y administrado por la ANII, que involucra iniciativas como el Polo tecnológico de Pando, el Instituto Pasteur, entre otros. (KPMG, 2009)³³ La posible expansión de esta modalidad al resto del sistema de gestión de la cooperación requeriría un liderazgo político de las autoridades nacionales para encarar las negociaciones pertinentes con las distintas fuentes y usuarios de la cooperación y de la decisión de someterse a evaluaciones internacionales de la administración pública (por ejemplo con las escalas PFM y CPIA del Banco Mundial) las cuales son un requisito habitual de las fuentes de cooperación para habilitar este tipo de iniciativas.

Por otra parte, durante la investigación se tomo nota del papel que tuvo la interacción con la cooperación internacional en el desarrollo de capacidades institucionales en algunas dependencias del Estado; sobre todo en aspectos relativos a la formulación de proyectos y al monitoreo y evaluación.

Si bien este fortalecimiento no se da para todos los proyectos de cooperación existentes, en muchos de ellos el contacto del personal público con metodologías de evaluación de agencias internacionales y la necesidad de capacitarse para cumplir con los engorrosos requisitos de evaluación dispuestos en el marco de iniciativas de cooperación sirvió para introducir este tipo de prácticas en organizaciones que no estaban habituadas a ello.

³³ Este programa fue evaluado exitosamente tanto en la reunión de evaluación entre la Comisión Europea y las autoridades del gobierno, como en una auditoría financiera externa. Es importante recordar que el estatuto de erogaciones y ejecución financiera de la ANII es diferente al del sector público en general, en virtud de su condición de persona pública no estatal.

Por otra parte, se manifestó como una característica de la cultura institucional tradicional de algunos organismos públicos la resistencia o falta de costumbre de evaluación institucional. En estos casos, las exigencias propias de la gestión de la cooperación internacional introducen temporalmente y con dificultades estos mecanismos, que luego no son adoptados en forma permanente por las instituciones.

Las instituciones que incorporaron a su práctica habitual procedimientos de evaluación y seguimiento orientadas a objetivos, expresaron como una ventaja institucional el hecho de poder mostrar resultados de su gestión, ya como herramienta administrativa o como baza política de negociación hacia adentro y fuera del Estado. Para ilustrar el punto se hace referencia a los resultados de las jornadas de trabajo entre actores nacionales plasmados en la publicación “percepciones sobre la cooperación internacional en Uruguay” (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)

Disparador: *Mi organización tiene un plan para seguir, monitorear y evaluar los resultados e impactos de los proyectos que cuentan con apoyo de la Cooperación Internacional.*

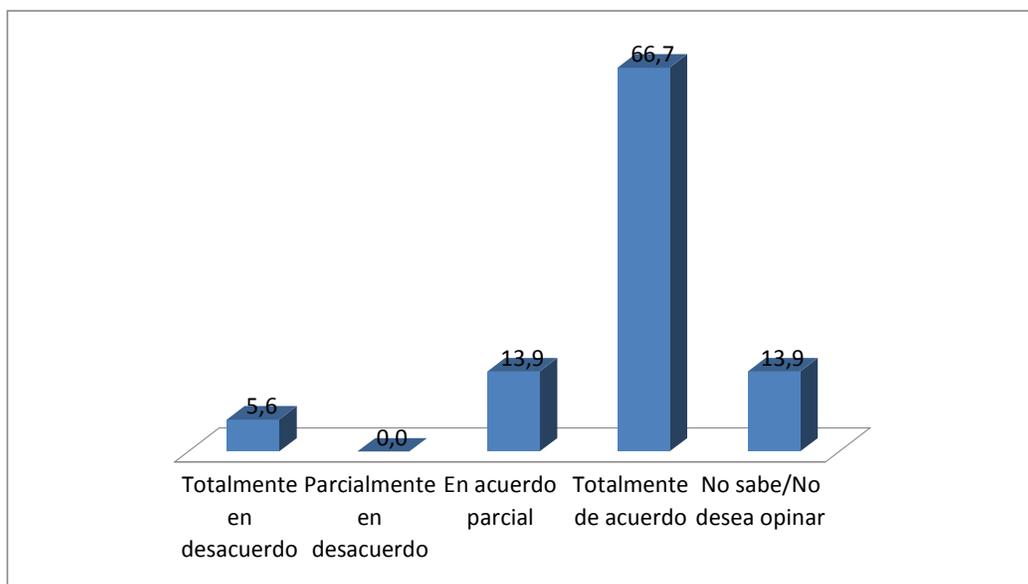
“No en realidad, solo las requeridas por las fuentes.” (Funcionario de Servicio Descentralizado)

“La evaluación es percibida como una amenaza. Cuesta mucho aceptarla y llamar evaluadores externos.” (Funcionario de Ente Autónomo)

“Quisiera tener un área para eso pero no la tenemos, se hace a pedido.” (Funcionario de Ministerio)

“Tenemos capacidades de evaluación integradas desde el comienzo. Esto representa una fortaleza política.” (Funcionario de Ministerio)

Gráfico 2: Mi organización tiene un plan para seguir, monitorear y evaluar los resultados impactos de los proyectos que cuentan con apoyo de Cooperación Internacional



4.3 Difusión de Políticas y Permeabilidad del Estado

Si bien tradicionalmente la Ciencia Política considera la formación de agenda y la definición de problemas de política pública como asuntos que se definen en el contexto del Estado nacional, existen varias corrientes de autores³⁴ que sugieren que uno de los cambios más importantes del Siglo pasado ha sido, que, gracias a los procesos de globalización, el sistema político doméstico a la Easton se ha ido atrofiando, permeabilizando y perdiendo poder frente a la influencia del “sistema mundo” (Wallerstein, 1979) En las palabras de Harrop

The international environment forms much of the context of national policy-making. Policy makers in each country share a policy context formed by the international economic cycle of prosperity, recession, depression and recovery... International organizations (...) also form an increasingly important part of the context of national policy making (...) the policy agenda is also becoming international. Similar problems show up in different societies at a different time and some solutions are considered though by no means implemented, throughout the liberal democratic world. The mass media and international conferences ease this process of policy diffusion. Policy makers in one country seek to emulate the successes of colleagues overseas. (Harrop, 1992)

Los argumentos que apoyan la tesis de la permeabilidad del estado nación pueden resumirse en:

- La globalización económica y financiera que hace a un contexto económico común.
- la importancia creciente de las organizaciones internacionales y las corporaciones.
- el surgimiento de una agenda internacional de problemas globales (cambio climático, terrorismo, sida, narcotráfico, etc.).
- el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.
- la creciente fragmentación de la representación de los estados en las arenas internacionales.

Existe una vasta literatura sobre el tema de la transferencia de políticas (*policy transfer*)³⁵. Se entiende que los fenómenos de transferencia de política que se dan en el marco de la cooperación internacional representan tan solo una pequeña parte de un fenómeno mucho más complejo que involucra la influencia de actores y redes internacionales en procesos de difusión de políticas (“patrones de adopciones sucesivas de una innovación política” Eyestone citado en (Stone, 2000, pág. 4))³⁶. Para este apartado se enfocará en dos aspectos relevantes al caso de la cooperación internacional, los aspectos de condicionalidad y la capacidad de la misma como vehículo de innovación política.

4.3.1 Imposición y condicionalidad

A través de la cooperación internacional los actores nacionales interactúan de forma frecuente con actores del sistema internacional. Un contexto de recursos nacionales escasos puede determinar la

³⁴ Por ejemplo, Etzioni 1968, Giddens 1989 y 1990, etc.

³⁵ –ver por ejemplo la reseña realizada en: (Dolowitz & Marsh, 1996)-

³⁶ El fenómeno de las condicionalidades es mucho más frecuente en América Latina en el contexto de la negociación de programas financiados con deuda pública, siendo en estos el componente concesional (cooperación) un componente menor de los mismos.

dependencia parcial de las instituciones nacionales con respecto de los internacionales para su propio financiamiento. A partir de estos supuestos es posible imaginar que los actores del sistema internacional tendrían la capacidad de influenciar fuertemente el rumbo de la política que regula su accionar mediante el apoyo económico (o la amenaza del retiro del mismo) y la formación de coaliciones de política con actores e instituciones del Estado uruguayo.

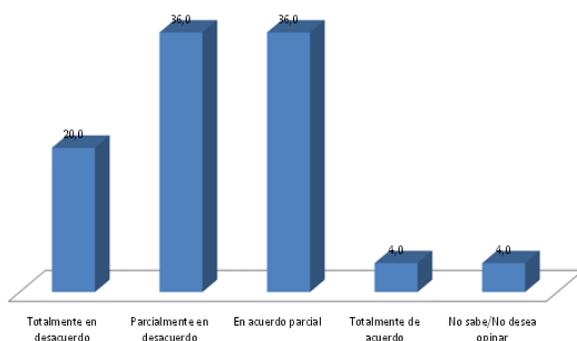
Si bien esto es posible, las características del sistema político uruguayo, en particular la fortaleza del sistema partidario en las instituciones del Estado hace algunas de estas posibles coaliciones más difíciles debido a condicionamientos de tipo ideológico.

A su vez, la experiencia de los actores uruguayos involucrados en la gestión y negociación de proyectos de cooperación parece aportar evidencia sobre la capacidad de negociación frente a propuestas de políticas en el marco de financiamiento externos y su relación con la fortaleza técnica e institucional del organismo.³⁷

Si bien la información recabada es insuficiente como mecanismo de verificación de hipótesis, existe consistencia en la información cualitativa obtenida al respecto que el profesionalismo y experiencia de los técnicos encargados de la cooperación internacional también tiene consecuencias en el éxito de las negociaciones y la adaptación de los proyectos de cooperación a las realidades nacionales.

Por ejemplo, y de acuerdo a resultados una encuesta realizada en el marco de una investigación realizada por OPP, la opinión mayoritaria es que el país y el área pueden poner por delante sus necesidades frente a los donantes. Un 20% de los participantes se mostró totalmente de acuerdo y un 36 de acuerdo parcial, en los casos en que no (4%), la experiencia señaló hacia las asimetrías en cuanto a las capacidades de algunos donantes frente a instituciones estatales débiles.

Gráfico 2: Los Organismos cooperantes solamente financian los programas que ellos prefieren y no aquellas que el país o mi área necesitan. (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)



Un estudio sobre la influencia de los organismos de financiamiento internacionales en el marco de la reforma educativa uruguayo plantea la siguiente hipótesis:

- i) la capacidad de influencia de las instituciones internacionales depende del tipo de relación entre conocimiento especializado y política.
- ii) La capacidad de transferencia de políticas desde las instituciones internacionales disminuye a medida que aumentan el conocimiento especializado en el plano doméstico. (Garcé & De Armas, 2004, pág. 77)

Se constató en las experiencias compartidas que existe un margen importante para adaptar las propuestas de los cooperantes a las necesidades nacionales. Este margen de negociación es en la experiencia de los actores involucrados “mayor de lo que en principio podría creerse” y se corresponde en casos específicos referidos con una alta capacidad técnica de los encargados de los proyectos. (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional, 2010)³⁸

A continuación se reproducen algunos comentarios a modo de ejemplo:

“A veces sucede que se da una imposición de ciertos expertos y de fondos.” (Funcionario de Ente Autónomo)

“Es importante para evitar esos problemas la estatura técnica de la contraparte nacional. También es relevante el respaldo político a los criterios técnicos. Hay que hacerse valer.” (Funcionario de Ministerio)

Un aspecto fundamental es la heterogeneidad que caracteriza al sistema de cooperación en Uruguay. En este sentido los actores involucrados señalaron diferencias importantes en cuanto a la flexibilidad y capacidad de negociación también entre actores del ámbito internacional.

“Con ellos (la entrevistada refiere a AECID y PNUD) existe flexibilidad, mientras que con otras agencias como la FAO ya viene el paquete armado. (...) El BID no interviene tanto en los contenidos si el programa está financiado por deuda, en cambio en el caso del FOMIN ellos eligen a quienes traen. En el programa X estás atado a los consultores que están en el roster de la agencia, los eligen ellos. Una vez estuvo a punto de caer la financiación de todo un proyecto por una diferencia en los criterios de selección de los consultores” (funcionaria de ministerio)

En cuanto a las condicionalidades se señaló en general que siempre existe un margen para la negociación, y se indicaron como aspectos importantes en este sentido los siguientes puntos: capacidad técnica, respaldo político a la gestión del funcionario, existencia de estrategia (policy) previa a la negociación del proyecto y la existencia de contrapartidas por parte del organismo nacional.

Difusión de innovaciones políticas

Por otra parte, en el transcurso de la investigación afloraron varios ejemplos de políticas concretas que lograron su introducción en la agenda de políticas del estado uruguayo tras un período inicial de apoyo por parte de la cooperación internacional. En estos casos se reveló la presencia de alianzas entre actores nacionales motivados políticamente con organizaciones (multilaterales, gubernamentales u ONG) del ámbito internacional en el contexto de iniciativas financiadas con recursos de cooperación internacional.

En todas estas situaciones se percibe el papel de la cooperación internacional como catalizador de procesos a partir de la asociación de financiadores internacionales con agentes dentro del estado nacional o a través de organizaciones de la sociedad civil con capacidades de influenciar la agenda política.

³⁸ Uruguay fue destacado por los actores pertenecientes a organismos internacionales y representantes de agencias bilaterales por la alta capacitación y calidad técnica de sus recursos humanos. Esta cualidad reduce las asimetrías entre los actores del ámbito internacional y el personal técnico local comunes en otros países en vías de desarrollo.

Los sectores más relevantes en que se detectaron procesos en este sentido fueron los siguientes: políticas de descentralización y desarrollo local, medio ambiente y, muy especialmente, el tema de género, además de casos similares en algunos programas puntuales en el área salud, entre otros.

Tomando el caso del área género se puede observar características de un proceso de *policy transfer* del que pueden extraerse claves para investigaciones futuras. En este caso se constata el rol de la sociedad civil en la promoción del tema en la agenda política, con el apoyo de la comunidad internacional y el financiamiento de actores de la cooperación.

La CI metió el tema género, creo que en los 80 y luego este pudo posicionarse en la agenda en la concertación, a través de un grupo de mujeres interpartidario que funcionaban bien juntas en la experiencia de la transición. (Consultora nacional)

Una vez instalado el tema dentro del estado, la CI proveyó de recursos técnicos y económicos para sostener los primeros pasos de la implementación de la política, sustituyendo a los recursos presupuestales inexistentes o poco adecuados en los comienzos y, a medida que el tema cobró relevancia política, complementando los mismos.

(La política de género)...Todo esto en el ámbito del MEC, sin presupuesto asignado, fijate vos que en el 95 más o menos, la directora cobraba un cachet de bailarina porque era lo que había presupuestado. (...)(Consultora nacional)

El éxito de la política de género en alcanzar un grado fuerte de institucionalidad y ocupar espacios de prioridad en la agenda pública tuvo como factor el trabajo de una comunidad de actores nacionales comprometidos en la tarea con el apoyo de actores de la comunidad internacional. En las palabras de los actores involucrados:

Se crean las capacidades y después eso anda solo y luego se sostiene en base a la articulación. Así se consigue la sustentabilidad... (Consultora nacional)

Para el ejemplo mencionado, además del soporte económico, el apoyo político de actores del exterior fue relevante a la hora de construir legitimidad política y técnica para la implementación de una innovación política. Durante el gobierno del Frente Amplio, y en el contexto de la creación del MIDES y la instalación allí del Instituto de las Mujeres se constatan instancias específicas que ayudan a comprender el valor que este factor tiene en este tipo de procesos:

“Cuando traes alguien de afuera para que diga algo no lo menosprecian y se escucha su opinión.”

En el caso de las ATI³⁹ muchas veces lo que hacías con ellas era lograr disparar procesos que no lo habías podido hacer solo. (...) Así conseguimos por ejemplo juntar a la dirección del MIDES y a la Ministra para hablar el tema género. (...) Cada ATI sirvió como una excusa para entrevistar a la Ministra, etc. y discutir el tema género.

“La consultora Z vino en el proceso de instalación del plan y fue un momento pesado, gracias a que ella estaba se contribuyó a ir comprometiendo (políticamente) a las autoridades. (Consultora nacional, ex funcionaria del ministerio)

³⁹ Asistencias técnicas internacionales

5. Conclusiones

La temática de la CI es un asunto complejo cuyo tratamiento y definiciones tiene además profundas implicancias teóricas y políticas. La gestión de la CI es, asimismo, una arena en que se dirimen conflictos de poder entre actores nacionales por el control de recursos; al mismo tiempo que éstos interactúan con actores e ideologías del ámbito internacional.

El estudio de la política implementada para la gestión de la cooperación en el estado uruguayo durante el primer período de gobierno del Frente Amplio da cuenta de una política transversal dispersa, con heterogeneidad de actores e interacciones en todo el Estado uruguayo. Es asimismo una política donde la planificación estratégica ha sido tradicionalmente muy escasa, si bien durante el período se han realizado esfuerzos concretos por parte del gobierno por introducir mejoras en los sistemas de información y en los mecanismos de toma de decisiones, en pos de hacerlos más racionales y en un contexto de interacción (las agencias internacionales) donde prima el papel del conocimiento técnico. La dinámica de interacción de los agentes del estado uruguayo no se ajusta completamente al modelo de comportamiento jerárquico burocrático, sobre todo si se analiza el comportamiento entre organismos, sino que muestra también rasgos de comportamiento del tipo conflicto, siguiendo en algunas dimensiones una pauta asimilable a un modelo de mercado imperfecto. A su vez se observan intentos por insertar mecanismos de control “blandos” mediante iniciativas que fomentan la consolidación de una *policy network*.

Este análisis de política devela además una serie de factores que son relevantes no solo para aquellos implicados en el ámbito de la cooperación internacional, sino que ilustran también aspectos fundamentales relativos a la implementación de políticas transversales, los mecanismos de cumplimiento y rendición de cuentas en el estado uruguayo y la compartimentalización de los ámbitos de poder institucionales.

Asimismo, la descripción que se hace del proceso de reforma política que tiene lugar durante el período aporta lecciones que contribuyen a la comprensión de procesos de *policy change* en el estado uruguayo, en particular la existencia de *policy windows* para las reformas en las alternancias partidarias, la racionalidad partidaria de la expansión de las agencias del estado y la naturaleza de las interacciones entre elencos técnicos y el sistema político y la sostenibilidad frágil de los procesos de reforma llevados a cabo sin soportes y liderazgos políticos e institucionales claros.

Por otra parte, la contribución de la literatura sobre el desarrollo y en particular del debate específico sobre la cooperación al desarrollo, aplicado a este caso de descripción de política permite identificar elementos de tensión que podrán ser profundizados en futuras investigaciones. Algunos de estos elementos son: el papel de la CI en el desarrollo de capacidades estatales, y en particular de capacidades de gestión en dependencias del estado uruguayo; el papel de los *by pass* administrativos en el fortalecimiento o debilitamiento de la administración pública; la ventaja democrática que representa el fortalecimiento del papel del parlamento como mecanismos de control de la gestión; la permeabilidad de las instituciones del estado uruguayo a la transferencia de políticas de parte de instituciones del ámbito internacional y el papel que juegan en esas dinámicas el financiamiento externo, el conocimiento técnico nacional y la presencia de coaliciones de política entre actores nacionales e internacionales.

Trabajos citados

- Alonso, J. A. (2004). El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria. *Experiencias de Desarrollo, Revista de Cooperación Internacional* .
- Berro, M., Barreiro, F., & Cruz, A. (1997). *América Latina y la Cooperación Internacional* . Montevideo: Imprenta Rosgal e Instituto de Comunicación y el Desarrollo (ICD).
- Burnside, & Dollar. (1998). *Assessing Aid, What works, what doesn't and why*. (B. Mundial, Ed.) Obtenido de <http://go.worldbank.org/HNXL7DP3JO>
- Departamento de Cooperación Internacional de OPP. (10 de Junio de 2010). *sitio web de DCI de OPP*. Obtenido de <http://www.iuci.opp.gub.uy/cooperacion/pdfs/presentacion dci 2010 k>
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies* , 2 (44), 343-357.
- Egaña, P. (1993). En M. (. García, *Más allá de las fronteras. Institucionalidad y política de la cooperación internacional en Chile 1990-1994*. . Santiago: CCI.
- Eguren, S., & Estrada, M. N. (2007). *La cooperación internacional en Uruguay: hacia una política pública para el desarrollo*. monografía de grado: Universidad ORT Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales.
- Erixon, F. (2005). *Aid and development. Will it work this time?* Londres: International Policy Network.
- Faust, J., & Messner, D. (2007). *Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture -traditional deficits, the paris agenda and beyond*. Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Ferro Clerico, L., Fernandez Luzuriaga, W., & Hernandez Nilson, D. (2006). *La estrategia de inserción internacional del Uruguay en el gobierno del frente amplio*. Revista Uruguaya de Ciencia Política (15), 148.
- Garcé, A., & De Armas, G. (2004). *Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)*. Revista Uruguaya de Ciencia Política nº14 , 67-83.
- Harrop, M. (1992). *Power and Policy in Liberal Democracies*. cambridge : Cambridge University Press.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. London: John Wiley.
- Hoppe, R. (1993). Political judgement and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands. En F. a. Fischer, *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Londres: Duke University Press/UCL Press.
- KPMG. (30 de Noviembre de 2009). *Sitio web de la ANII*. Recuperado el 20 de Mayo de 2010, Informe de Auditoria INNOVA UE UY 31-12-08: <http://www.anii.org.uy/web/static/pdf/Informe de auditoria INNOVA UY UE 31-12-08.pdf>
- Land, T. (Octubre de 2009). *Len CD -Learning Network on Capacity Development*. Recuperado el 30 de Mayo de 2010, de <https://sites.google.com/site/lencdorg/cd-resource-corners/country-systems-capacity>
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Administration Review* , 78-88.

Manning, R. (2006). Will "Emerging Donors" Change the Face of International Cooperation? *Development Policy Review*, 4 (24), 371-385.

Midaglia, C. (2004). El rendimiento de los by pass como instrumento de reforma social: el caso PRIS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 79-99.

OCDE. (2005). Obtenido de http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11970475181Declaraci%F3nde%20Par%EDs%20sobre%20el%20desarrollo.pdf

ODI. (2008). *Aid effectiveness after Accra, how to reform the Paris agenda*. Briefing Paper, Londres.

OECD DAC. (2010). *Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)*. Recuperado el 15 de Mayo de 2010, de Home: Development Co-operation Directorate (DCD-DAC) > DAC's Glossary: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2005). *Memoria Anual*.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2008). *Memoria Anual 2008*.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional. (2009). *Glosario de Términos de Cooperación Internacional*. Montevideo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Cooperación Internacional. (2010). *Percepciones sobre la cooperación internacional en Uruguay*. Montevideo.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Presidencia de la República. (12 de 2009). <http://www.presidencia.gub.uy>. Recuperado el 30 de Mayo de 2010, de informe de transición 2009-2010: <http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/12/InformesTransicion2009-2010/06%20MRREE%20Informe%20de%20Transicion%202009-2010.pdf>

Presidencia de la república. (diciembre de 2009). www.presidencia.gub.uy. Recuperado el 30 de Mayo de 2010, de informe de transición 2009-2010 02 presidencia: <http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/12/InformesTransicion2009-2010/02%20Presidencia%20Informe%20de%20Transicion%202009-2010.pdf>

Rosenau, J. (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rua, M. d. (1998). Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. En M. d. Rua, & M. I. Valladão de Carvalho, *O estudo da Política (tópicos selecionados)*. Brasília: Paralelo 15.

Sagasti, F. (2005). *Official development assistance: backgrounds, contexts, issues and prospects*. FORO Nacional/Internacional – Agenda: PERÚ, Lima.

Sanahuja, A. (2005). *La cooperación al desarrollo entre la globalización y la guerra al terrorismo*. madrid.

Secretaría General Iberoamericana. (2008). *II Informe de la Cooperación Sur Sur en Latinoamérica*. Madrid.

Secretaría General Iberoamericana. (2009). *Informe de la Cooperación Sur Sur en Latinoamérica 2009*. Madrid.

Severino, JM. & Ray, O. (2009) *The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Policy*. Working paper 167, Centre for Global Development. Washington

Stone, D. (2000). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation .

UNDP. (2010). *Human Development*. Recuperado el 10 de Junio de 2010, de <http://hdr.undp.org/en/humandev/>

United Nations Economic and Social Council,. (2008). *Background Study for the Development Cooperation Forum*:. Nueva York.

Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anexo Metodológico: tipos ideales

Cuadro I (Parsons, 1995, p. 270) (Lindblom, 1959, págs. 78-98)

Planificación de la política

Racional	Incremental
Los criterios de toma de decisiones tienden a ajustarse a una lógica racional, con criterios explícitos y relativamente estables en el tiempo.	Los criterios de toma de decisiones pueden ser arbitrarios y varían en el tiempo. Prima la inmediatez.
Las decisiones de políticas buscan adoptarse dentro de un marco de referencia inter-temporal.	Los constreñimientos y oportunidades coyunturales son el factor más importante para determinar el resultado de la política.
Los objetivos definidos estratégicamente determinan principalmente los resultados de política	Existen pocas o ninguna instancia explícita de planificación estratégica.
Existen instancias explícitas de planificación.	La información es escasa y de difícil acceso
Existe información elaborada para la toma de decisiones y los actores relevantes tienen acceso a ella.	

Cuadro II

centralización de la política

Centralizada	Dispersa
Existe un actor que centraliza la mayoría de los aspectos de la política (gestión de la cooperación). Las definiciones de política se difunden desde este actor al resto de los componentes del sistema.	Distintos actores controlan distintos aspectos de la (gestión de la cooperación). Las decisiones son tomadas por actores distintos y afectan "áreas" de la aplicación de la política. Las definiciones de un actor no necesariamente impactan a los demás.

Cuadro III

Modelos organizacionales (aplicado a la interacción de los actores involucrados)

Colebatch and Larmour (1993), citado en Parsons 1995 (Parsons, 1995)

Principios rectores:

- Mercado: incentivos y previos
- Burocrático: reglas, autoridad y jerarquía
- Redes: normas, valores, afiliación y redes

Burocracia (Hood, 1976)	Comunidad / "modelo de red" (Taylor, 1982)	Mercado
Unidad organizacional	Valores y normas comunes	Compradores y vendedores
Uniformidad de normas y valores	Relación directa, multi-lateral entre actores	Saben lo que quieren
Obediencia Perfecta	Reciprocidad	Pueden pagar por ello
Información completa	Amenazas de retribuciones para castigar comportamiento egoísta	Actúan independientemente
Tiempo para considerar las decisiones	Uso de sanciones de tipo informal (rumores, oprobio, etc.)	Libre salida y entrada
		Información disponible y completa
		No hay costos en hacer y mantener acuerdos

Cuadro IV

Cooperación y conflicto

Cooperación

Los actores estatales se coordinan y complementan sus esfuerzos en la gestión de los recursos de cooperación, con vista a objetivos definidos políticamente a nivel general.

Conflicto

Los distintos actores estatales compiten para capturar y ejecutar los recursos de cooperación, con vista a intereses de tipo corporativo institucional.