auci
AGENCIA URUGUAYA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY

2015

PRESIDENCIA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY

2015

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY

2015

ACERCA DE LA AUCI

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fue creada por ley en diciembre de 2010. Funciona en la órbita de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el canciller, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el Presidente de la República, quien preside el Consejo. La administración de la Agencia está a cargo de un director ejecutivo designado por el Consejo. Entre los cometidos de la AUCI están la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país.

Consejo Directivo
Juan Andrés Roballo
Prosecretario de la Presidencia de la República (presidente)
Rodolfo Nin Novoa
Ministro de Relaciones Exteriores (director)
Álvaro García
Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (director)
Dirección
Andrea Vignolo
Directora ejecutiva
Felipe Ortiz de Taranco
Subdirector

CRÉDITOS

Coordinación general del documento: Andrea Vignolo
Redacción del documento: María Dutto Piaggio, Karen Van Rompaey
Coordinación de edición: Lourdes Fernández

Se recibieron además aportes y sugerencias de: Carolina Bernasconi, Andrea Castrillo, Mathias Escotto, Gabriela Fernández, Elaine Godoy y Felipe Ortiz de Taranco.

Edición y corrección: Maqui Dutto
Diseño y producción gráfica: Taller de Comunicación
Impresión: Mastergraf
Depósito legal:

Por consultas y comentarios: cooperacion@auci.gub.uy

ÍNDICE

PREFACIO 6

GLOSARIO DE SIGLAS 8

RESUMEN EJECUTIVO 11

1. INTRODUCCIÓN 13

2. PRECISIONES METODOLÓGICAS 15

3. PANORAMA GENERAL 19

4. COOPERACIÓN TRADICIONAL BILATERAL Y MULTILATERAL CON URUGUAY 21

- 4.1. Análisis por cooperante 22
  - 4.1.1. Sistema de las Naciones Unidas 27
- 4.2. Análisis por contraparte nacional 30
- 4.3. Análisis sectorial 33
  - 4.3.1. Ciencia y tecnología como eje transversal 39
- 4.4. Programas y proyectos de mayor monto 40

5. COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR 41

- 5.1. Cooperación sur-sur bilateral 41
- 5.2. Cooperación triangular 46
- 5.3. Uruguay y la cooperación sur-sur bilateral en Iberoamérica 48

6. COOPERACIÓN REGIONAL Y MULTIPAÍS 50

- 6.1. MERCOSUR 53
  - 6.1.1. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR 53
  - 6.1.2. Cooperación al MERCOSUR 54
- 6.2. Otros espacios regionales de intercambio entre países 55

7. BECAS Y FORMACIÓN 57

ANEXO: PRINCIPALES VARIABLES RELEVADAS 59

PREFACIO

El año 2015 fue clave en el ámbito que nos ocupa. Por un lado, en julio se celebró la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba (Etiopía). Asimismo, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó en septiembre la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que traza 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con carácter universal. Finalmente, en diciembre se celebró la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) en París (Francia).

Estos tres procesos, que están interrelacionados, marcan la hoja de ruta de los objetivos y los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible en una era en la que la cooperación es más urgente que nunca frente a la complejidad y la dimensión de los desafíos que tenemos por delante. Los acuerdos alcanzados en estos tres procesos tienen implicaciones para todos los países y actores del sistema internacional de cooperación, incluido Uruguay.

En vista de ello, cabe reiterar que, aun en un contexto de crecimiento sostenido y de progresos en el desarrollo humano de su gente, la cooperación internacional sigue siendo valiosa para Uruguay. En nuestro país, la cooperación internacional al desarrollo realiza un aporte estratégico al fortalecimiento de las capacidades para el diseño y la implementación de políticas públicas de calidad a escala nacional y local, la promoción de los derechos humanos de todas las personas conforme a las normas internacionales ratificadas por Uruguay y la protección del medio ambiente. En definitiva, contribuye a cerrar las brechas estructurales y a reducir sus vulnerabilidades, lo que es necesario para conseguir un desarrollo sostenible. Pero también desde algunos años atrás, Uruguay brinda cooperación a otros países del sur a través del intercambio de conocimientos en áreas de excelencia del país, con el objetivo de contribuir a su desarrollo.

Por todo ello, Uruguay ha apostado a fortalecer su institucionalidad y sus capacidades para negociar, coordinar y gestionar recursos de cooperación de acuerdo a sus más altas prioridades de desarrollo, con un criterio de eficacia y eficiencia y un enfoque de derechos. En esta tarea, la AUCI cumple un papel articulador y dinamizador del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) que apunta a agregar valor a las acciones de cooperación.

En este sentido, el presente informe que elabora AUCI a partir de la información que brindan los actores del SNCI se constituye como una herramienta para el seguimiento, la coordinación, el análisis estratégico y la rendición de cuentas sobre la cooperación al desarrollo en Uruguay. La información oportuna permite mejorar la coordinación y el seguimiento de la cooperación, negociar nuevas iniciativas de cooperación más efectivas, innovadoras y que tomen en cuenta la trayectoria del país, así como las lecciones aprendidas. Para esto la AUCI ha elaborado un *software* que permitirá sofisticar esta tarea.

Asimismo, contar con informes sistemáticos permite estudiar las características y la evolución de la cooperación en el país, detectar las continuidades y los cambios y prepararse para afrontarlos. En definitiva, colabora en mejorar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos de cooperación internacional. No solo los actores del sistema nacional de cooperación se benefician del intercambio de información, sino toda la ciudadanía, a la que a partir de la información generada y procesada se le puede rendir cuentas sobre la cooperación que el país recibe y brinda.

Juan Andrés Roballo
Presidente de AUCI

Rodolfo Nin Novoa
Director de AUCI

Álvaro García
Director de AUCI

GLOSARIO DE SIGLAS

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
AOD	Ayuda/Asistencia Oficial al Desarrollo
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CIP	Centro Internacional de la Papa
CNCLVD	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica
CONASIDA	Comisión Nacional de Lucha Contra el Sida
CSS	cooperación sur-sur
CUDECOOP	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
CV	coeficiente de variación
DGI	Dirección General Impositiva
FACC	Fondo de Adaptación para el Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | Food and Agriculture Organization of the United Nations
FFNUVM	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para eliminar la Violencia contra la Mujer
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONTAGRO	Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial | Global Environment Facility
GFATM	Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria | Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
IAI	Instituto Interamericano para el Estudio del Cambio Global
IDRC	Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo | International Development Research Centre
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPA	Instituto Plan Agropecuario
JND	Junta Nacional de Drogas
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería

MINTUR	Ministerio de Turismo
MLF	Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal | Multilateral Fund
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT/CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	organización no gubernamental
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PASEM	Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR
PIB	producto interno bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	plan operativo anual
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UDELAR	Universidad de la República
UNDG-HRM	Mecanismo de Incorporación de los Derechos Humanos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo | United Nations Development Group-Human Rights Mainstreaming Mechanism
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura | United Nations Organization for Education, Science and Culture
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas | United Nations Population Fund
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia | United Nations Children's Fund
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos | United Nations Office for Project Services
USD	dólar de los Estados Unidos | United States dollar
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

RESUMEN EJECUTIVO

El informe se sustenta en la base de datos de la AUCI, que incluye la cooperación internacional no reembolsable que Uruguay recibe y ofrece bajo la forma de programas, proyectos y acciones para el desarrollo. Se registran las iniciativas en las que participa algún organismo público nacional o aquellas brindadas por organismos internacionales, fondos multilaterales, bilaterales u organismos públicos de otros países.

En 2014 estuvieron activas 483 iniciativas de cooperación internacional, de las cuales 266 son de cooperación tradicional bilateral y multilateral, 68 de cooperación sur-sur bilateral, cinco de triangular y 144 regionales y multipaís. En particular, 185 se iniciaron efectivamente en 2014.

Respecto a 2012, ha disminuido la cantidad de iniciativas de cooperación tradicional y ha aumentado la de las otras tres modalidades. Si se mira la distribución sectorial de los proyectos, se destaca *Salud* para todas las modalidades.

El monto comprometido por los socios cooperantes para todas las iniciativas de cooperación tradicional bilateral y multilateral activas en 2014 es de 143 millones de USD, 10 % menos que en las iniciativas activas en 2012. Específicamente en 2014 se movilizaron aproximadamente 34 millones de dólares de recursos de cooperación, sin sumar las contrapartidas nacionales.

Entre la Unión Europea, España, el GEF, el BID y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) brindan las dos terceras partes de la cooperación tradicional que recibe Uruguay. Por otro lado, casi la mitad de esa cooperación está destinada a tres sectores: *Medio ambiente*, *Protección social, pobreza y cohesión social* y *Energía*.

Según el registro de la AUCI, las modalidades que presentan más dinamismo en cuanto al inicio de nuevas iniciativas en 2014 son la sur-sur bilateral y la triangular. En 2014 se ejecutaron 68 iniciativas de cooperación sur-sur bilateral (52 proyectos y 16 acciones). En el 33 % de los proyectos Uruguay fue mayormente oferente, en el 31 % fue mayormente receptor y en el resto —36 %— cumple ambos roles (son netamente bidireccionales). Se mantiene un volumen fuerte de cooperación con los países limítrofes y el sector *Salud* sigue siendo el más destacado.

En los cuatro proyectos de cooperación triangular activos en 2014 Uruguay fue el primer oferente y los receptores fueron Paraguay y Bolivia.

En 2014 estuvieron activas 144 iniciativas de cooperación regional y multipaís: 22 programas, 119 proyectos y 3 acciones puntuales. Más de la mitad corresponden a los sectores *Salud*, *Medio ambiente*, *Ciencia, tecnología e innovación* y *Agropecuario*. El SNU, el BID, el Sistema Iberoamericano, la Unión Europea y Canadá engloban más del 70 % de las iniciativas de cooperación regional activas en 2014 registradas. Por otro lado, los proyectos del FOCEM con Uruguay activos en 2014 suman 142 millones de dólares.

Finalmente, en 2014 se recibieron 329 becas, 72 más que las registradas en 2012. Al igual que ese año, OEA y España fueron los dos principales oferentes. En 2014 la AUCI tramitó 324 postulaciones y participó en la adjudicación de 116 becas.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la cooperación internacional para el desarrollo ha cambiado significativamente, transitando desde una lógica de caridad norte-sur hacia otra de relaciones más horizontales basadas en beneficios mutuos. En otras palabras, para que pueda seguir siendo apoyada en un contexto de crisis de algunas economías desarrolladas y del "ascenso del Sur",[1] la cooperación debe pasar de ser visualizada como una asistencia vertical desde el norte hacia el sur, a ser concebida como "inversión pública para el desarrollo" (global).[2]

En lo concreto, entre las principales transformaciones que han tenido lugar en el escenario global, cabe mencionar que han aparecido nuevos actores públicos y privados con un rol en la cooperación, así como nuevos instrumentos de financiamiento. Todo ello ha consolidado un paisaje más sofisticado y diverso de la cooperación al desarrollo, que presenta desafíos y oportunidades para todos los países.[3]

Asistimos a un auge de la cooperación sur-sur, que, si bien como fenómeno surge en la década de 1950, se revitaliza en la década pasada gracias al crecimiento de las potencias emergentes y su mayor presencia internacional. Sin embargo, no solo hacen cooperación sur-sur los llamados BRICS,[4] sino que cada vez más países en desarrollo adoptan un rol dual en la cooperación, como receptores de cooperación tradicional y proveedores de cooperación sur-sur, en particular en América Latina.[5]

En vista de ello, también se han establecido nuevas modalidades de trabajo y de asociación entre los cooperantes tradicionales del norte y los países de desarrollo intermedio, como la cooperación triangular. Esta nueva modalidad permite escalar experiencias exitosas de cooperación tradicional, promueve abordajes mejor adaptados a los diversos contextos nacionales y fortalece las capacidades de los países en desarrollo para su cooperación sur-sur.

Otra de las transformaciones más significativas radica en el cambio en el foco temático, desde una preocupación inicial por la reconstrucción de países en las postrimerías de la segunda guerra mundial hasta un foco en la pobreza, en la sustentabilidad ambiental y, más recientemente, en la reducción de las desigualdades. Sin dudas, si tomamos como antecedente lo sucedido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cabe esperar que la hoja de ruta —entendida como las prioridades y los

---

1 PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso.* Nueva York: PNUD. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf

2 Sumner, A,. y Glennie, J. (2015). "Aid should be seen as foreign public investment not just charity", *The Guardian*, 05.08.2015. Disponible en: http://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/05/aid-should-be-seen-as-foreign-public-investment-not-just-charity

3 Severino, J.M., y Ray, O. (2009). *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. CGD Working Paper 167. Washington, D.C.: Center for Global Development. Disponible en: http://www.cgdev.org/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf

4 BRICS es la sigla que refiere al conjunto de economías emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

5 SEGIB (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB. Disponible en: http://issuu.com/segibpdf/docs/informe-cooperacion-sur-sur-2015-es

recursos— de la cooperación para los próximos 15 años quede fuertemente pautada por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, aprobada por los países miembros de las Naciones Unidas en 2015.

Todas estas transformaciones globales han ido modificando fuertemente el paisaje nacional y local de la cooperación internacional al desarrollo. En los últimos años, Uruguay ha avanzado significativamente en términos de su desarrollo humano, en buena medida gracias a una coyuntura de crecimiento sostenido y una fuerte inversión en políticas sociales y también del aporte estratégico de la cooperación internacional. Estos avances han posicionado al país en un lugar diferente al que ocupó tradicionalmente en este ámbito. Hoy en día, Uruguay ejerce un papel dual: por un lado continúa recibiendo cooperación tradicional (AOD) y por otro ha asumido un rol más activo como proveedor de cooperación sur-sur.

Los criterios de asignación de la AOD en función de la renta per cápita están dejando a Uruguay fuera de las listas de países beneficiarios.

Clasificado como país de renta alta por el Banco Mundial desde julio de 2013, nuestro país enfrenta crecientes dificultades para acceder a nuevos fondos no reembolsables de cooperación internacional para el desarrollo. El predominio de los criterios de asignación de la AOD en función de la renta per cápita está dejando a Uruguay, y a la mayoría de los países latinoamericanos, progresivamente fuera de las listas de países beneficiarios. Sin embargo, con muchos de sus socios cooperantes tradicionales Uruguay está entablando nuevas modalidades de asociación, participando como socio receptor en los instrumentos de cooperación regional o trabajando en conjunto con estos cooperantes en países de la región a través de esquemas de cooperación triangular, en aquellas áreas en las que posee capacidades institucionales o buenas prácticas acumuladas.

Asimismo, la cooperación sur-sur es un pilar importante de la política de cooperación nacional. Uruguay ha comprendido que, aunque tenga grandes desafíos pendientes para consolidar los avances de los últimos años, puede aportar al desarrollo regional y global, en la medida de sus capacidades, mediante esta modalidad de cooperación. La cooperación sur-sur de Uruguay contribuye a fortalecer y expandir sus vínculos internacionales a partir de intercambios solidarios y horizontales.

A su vez, estos cambios en lo global y en el plano nacional exigen a la AUCI y al Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) en su conjunto una respuesta creativa y flexible en un ámbito de trabajo dinámico, competitivo y complejo. Un factor clave para lograrlo es la gestión de conocimiento, entendida como el acceso oportuno a información relevante que promueve procesos de aprendizaje efectivos por parte de los agentes de cambio.

El presente informe aspira, entonces, a transformar la información estadística en conocimiento útil para los actores del SNCI en la medida en que analiza cómo están repercutiendo estos cambios en el ámbito nacional a través del examen del estado de situación de la cooperación en Uruguay: la que el país recibe y aquella que el país brinda. En el capítulo 2 de este informe se detallan las precisiones metodológicas, fundamentales para comprender el alcance, las limitaciones y las fortalezas de los datos presentados. El capítulo 3 presenta un panorama general de la cooperación en Uruguay, reuniendo los datos de las distintas modalidades de cooperación. El capítulo 4 se centra en las iniciativas de cooperación tradicional bilateral y multilateral y el 5 está dedicado a analizar los proyectos y acciones de cooperación sur-sur y triangular. Finalmente, el capítulo 6 hace foco en las iniciativas regionales y multipaís, dejando para el capítulo 7 las becas y cursos de formación.

2. PRECISIONES METODOLÓGICAS

Para tener un buen sistema nacional de cooperación internacional es necesario unificar información proveniente de distintas fuentes y hacer que sea comparable, lo que no es una tarea fácil porque cada institución lleva un registro de su cooperación según sus propias definiciones y criterios. Un ejemplo de esto es la clasificación sectorial: cada institución utiliza su propio clasificador, con sus correspondientes definiciones; no es lo mismo lo que distintos cooperantes entienden que abarca un sector como *Gobernabilidad*. A su vez, los cooperantes tienen formas de programación diferentes: algunos programan líneas en las que trabajan con distintas instituciones y no discriminan el presupuesto asignado a cada actividad o proyecto, otros trabajan por proyectos, etcétera.

El rol de la AUCI entonces es, además de recolectar la información, compatibilizar la proveniente de distintas fuentes sobre una misma iniciativa[6] y chequear la consistencia con las definiciones metodológicas que sostienen el sistema de información. Esta tarea se hace más fácil si se cuenta con los documentos de formulación y sus respectivas revisiones, lo que no siempre sucede.

La actualización de la base de datos de programas, proyectos y acciones de cooperación de la AUCI fue realizada entre mayo y agosto de 2015. Se solicitó información a más de 120 actores de la cooperación internacional en el país (organismos públicos nacionales y socios cooperantes) y se recibió respuesta de más de dos tercios de ellos. Se realizó un análisis de consistencia de la información recibida cruzando los datos reportados por los distintos actores vinculados a un mismo programa, proyecto o acción. En los casos en los que la información presentaba inconsistencias y se contaba con el documento de formulación firmado por las partes, se tomó como válido lo allí establecido.

Este informe analiza únicamente los datos de los programas, proyectos y acciones que estuvieron activos en algún momento del año 2014. Para elaborarlo se utilizó como base el informe anterior, *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2013*, para ver la evolución.

La publicación se sustenta en la base de datos de la AUCI, que incluye la cooperación internacional no reembolsable que Uruguay recibe y ofrece bajo la forma de programas, proyectos y acciones para el desarrollo. Se registran las iniciativas en las que participa algún organismo público nacional o aquellas brindadas por organismos internacionales, fondos multilaterales, bilaterales u organismos públicos de otros países. Solo se contabilizan las firmadas, no aquellas que están en etapa de negociación.

No se incorporan a la base de datos los programas y proyectos que son financiados exclusivamente con fondos de Gobierno, aunque estos sean administrados por organismos internacionales, ni las consultorías que realizan los organismos internacionales cuando no hay un componente de donación. Tampoco se incluyen

Para actualizar la base de datos de iniciativas de cooperación se solicitó información a más de 120 actores de la cooperación internacional en el país.

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

las actividades que, si bien permiten mejorar el posicionamiento del país en los ámbitos de la cooperación internacional y pueden derivar en acuerdos marco de cooperación, no se traducen en programas, proyectos o acciones específicas.

Cabe señalar que no toda la cooperación internacional no reembolsable se materializa en programas, proyectos o acciones. Para el caso de las becas en cuya difusión y gestión participa la AUCI, se cuenta con el registro de ofrecimientos, postulantes y becarios, pero ese conjunto no abarca todas las becas que recibe Uruguay.

En cuanto a la distribución sectorial de la cooperación, en general los proyectos y programas realizan abordajes integrales de la realidad compleja con la que trabajan y, por lo tanto, es muy difícil asignarlos a un único sector. Aun así es importante hacer el esfuerzo de identificar para cada iniciativa el área temática, teniendo como foco los problemas a los que apunta principalmente a dar respuesta. Esto posibilita, entre otras cosas, analizar en qué sectores se está focalizando la cooperación internacional, qué cooperantes priorizan qué temas, etcétera. La clasificación utilizada intenta reflejar la combinación de los sectores prioritarios para el Gobierno con la distribución de los flujos de cooperación que estos reciben y las clasificaciones que se usan en el ámbito internacional —Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)—. Esto facilita el análisis de cómo la cooperación internacional se alinea con las prioridades nacionales de desarrollo.

El Presupuesto Nacional 2015-2019 se estructura sobre la base de 18 áreas programáticas, entendidas como las funciones que el Estado desarrolla, lo que refleja así el fin último al que está orientado el gasto.[7] Con la idea de compatibilizar lo más posible los sectores a los que se asigna la cooperación con esas áreas programáticas, y a la vez sin hacer modificaciones sustanciales a la clasificación sectorial de la cooperación que se viene utilizando que perjudiquen la comparabilidad en el tiempo, se decidió cambiarles el nombre a dos sectores. Así, a *Cultura* se le agregó deporte (tema que ya incluía, pero sin hacerlo explícito en el nombre) y pasó a llamarse *Cultura y deporte,* y *Empleo y microemprendimientos* pasó a denominarse *Trabajo y empleo* sin cambiar de contenido.

En el anexo se encuentra una descripción detallada de cada uno de los sectores. Las actividades de investigación, fortalecimiento institucional, capacitación o la construcción de infraestructura en temas específicos se incluyen en los sectores a los que están dirigidas. Por ejemplo, una investigación sobre la diabetes, el fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública, la capacitación de los operadores de la salud en el uso de una nueva tecnología o la construcción de un hospital serán todas ubicadas en el sector *Salud.*

Se ha avanzado mucho en la completitud de la información, pero aún persiste la poca respuesta en algunas variables que hilan más fino sobre la ejecución de las iniciativas. Por ejemplo, la cantidad de contratos de servicio, si bien pasó de un porcentaje de respuesta de 11 % en el relevamiento 2013 a 18 % en el relevamiento 2015, sigue siendo una proporción muy baja. Lo mismo sucede con la existencia de evaluación, cuya respuesta está en el orden del 13 %.

---

7 Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2015-2019, tomo II, parte I. Disponible en: https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/75193/4/innova.front/proyecto_poder_ejecutivo.html [acceso 15/1/2014].

Con respecto a la modalidad de cooperación tradicional bilateral y multilateral —en la que Uruguay es receptor—, el informe refleja los compromisos presupuestales de la cooperación y no necesariamente lo efectivamente desembolsado. Cuando se hace referencia a los montos totales de cooperación se incluye lo presupuestado para toda la vida de los programas y proyectos, que puede ser muy superior al año calendario 2014. Es decir, muchos de los proyectos y programas activos en 2014 comenzaron en 2013 o antes, y algunos de ellos preveían actividades para 2015 y años posteriores. Los datos deben ser leídos con esa precaución. De todas maneras, el monto total es el valor financiero que tiene la mayor tasa de respuesta y el más fiable, porque muchas veces está respaldado por un documento formal.

En aproximadamente la mitad de los casos (47,5 %), los fondos ejecutados o esperados de ejecución por año corresponden a un prorrateo del monto aportado por el cooperante a lo largo de los meses de duración del proyecto. No ha mejorado mucho la tasa de respuesta de esta variable respecto a años anteriores, en parte debido a que los planes operativos anuales (POA) no necesariamente abarcan años calendario. Esto implica que, cuando se hace referencia a los montos para el año 2014, se trata de una aproximación y no de lo efectivamente ejecutado en 2014. De todas maneras, a nivel agregado consideramos que la aproximación puede ser útil para dimensionar lo que moviliza anualmente la cooperación internacional en Uruguay.

Se ha avanzado mucho en la completitud de la información, pero aún persiste la poca respuesta en algunas variables relevadas.

La información sobre los fondos de las iniciativas es reportada en distintas monedas. Todos los montos son convertidos a dólares americanos, en la mayoría de los casos tomando el tipo de cambio promedio del año de inicio del programa, proyecto o acción, para simplificar, salvo que el informante provea uno alternativo. Se trabaja con valores corrientes, sin tomar en cuenta la variación del valor de la moneda.

El aporte de las contrapartes nacionales suele ser en especie, es decir, recursos materiales y humanos del organismo que se ponen a disposición del programa, proyecto o acción, aunque en algunas ocasiones es efectivamente financiero. La forma de contabilizar las contrapartidas nacionales y plasmarlas en el documento de formulación depende de los criterios del cooperante; algunos solo registran los aportes en efectivo y otros valúan las contribuciones en recursos humanos y materiales. Por la heterogeneidad de esta información es que el análisis se centra en los recursos aportados por los cooperantes.

En el caso de la cooperación sur-sur (CSS), al financiarse en general de forma compartida entre las instituciones participantes de los distintos países, muchas veces no se conoce con exactitud el presupuesto total de los proyectos y acciones. Además, cuando existen, la mayoría de los montos reportados son solamente gastos realizados por la parte uruguaya (por ejemplo, pasajes y alojamiento), pero la asistencia técnica en general no está valuada.

Es difícil establecer cuáles son las fechas que marcan el inicio y el fin de las iniciativas; por ejemplo, como fecha de comienzo se podría tomar la fecha de firma del acuerdo, la de inicio de actividades o la de primera transferencia de fondos. Para el caso de la cooperación tradicional y regional y multipaís se optó por tomar las fechas de inicio y fin de los programas, proyectos o acciones previstas en el documento de formulación, que pueden diferir de las fechas de comienzo efectivo de las actividades. La decisión se basó en que con estas se cuenta en la mayoría de los casos y son bastante estables. Para la cooperación sur-sur y triangular, en cambio, por compatibilidad con las definiciones tomadas en el seno del PIFCSS, se utilizan las fechas de comienzo y fin de las actividades.

En los casos en que los informantes solo señalan el año de inicio o fin, sin especificar la fecha exacta, se toman el 1.º de enero y el 31 de diciembre como fechas de inicio y fin respectivamente.

A la hora de analizar los datos por contraparte nacional es necesario recurrir a una clasificación, agrupándolos según tipo de institución. Las categorías utilizadas son: Presidencia, ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados, personas públicas no estatales, comisiones mixtas estatales, comisiones mixtas Estado-sociedad civil, gobiernos departamentales y municipios, Poder Legislativo, Poder Judicial, sociedad civil y sector privado.

Cuando se habla de *comisión mixta estatal* se hace referencia a aquellas comisiones, comités, juntas, etcétera, conformadas por distintos organismos públicos para trabajar en un asunto particular, institucionalizadas a través de un documento formal. Un ejemplo de esto es la Junta Nacional de Migración, creada en 2004 e integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ley 18 250).

Se optó por denominar *comisión mixta Estado-sociedad civil* a las integradas conjuntamente por organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil, institucionalizadas a través de un documento formal. En general están lideradas por los organismos públicos y se centran en el tratamiento de temas específicos. Ejemplo de esto son el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y la Comisión Nacional de Lucha Contra el Sida (CONASIDA). El CNCLVD, creado por la ley 17514, de 2002, está integrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que lo preside, el Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Poder Judicial, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Congreso de Intendentes y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

Finalmente, los programas, proyectos o acciones con más de una fuente o contraparte nacional se contabilizaron para cada una de las instituciones o tipos de instituciones involucradas. De esta manera, el número de iniciativas por fuente o contraparte nacional suma más que el número total de iniciativas. En el análisis por tipo de institución, si en la iniciativa hay dos instituciones del mismo tipo se cuenta solo una vez.

Para analizar monto por contraparte nacional, al no poder dividir el monto asignado a cada una de las instituciones participantes de un programa, proyecto o acción, se optó por asignar el monto total a todas ellas. De esta manera, la suma de los montos asignados a cada una de las contrapartes nacionales no será el monto total de las iniciativas. Nuevamente, en el caso del análisis por tipo de institución, si en la iniciativa hay dos instituciones del mismo tipo, el monto no se duplica.

3. PANORAMA GENERAL

El número total de iniciativas activas en 2014 es prácticamente igual al de las iniciativas activas en 2012, año al que hace referencia el último informe. Sin embargo, ha disminuido la cantidad de iniciativas de cooperación tradicional y ha aumentado la de las otras tres modalidades, en particular la triangular y la regional y multipaís. Esto es coherente con las tendencias que se advierten en el escenario de la cooperación a escala global, en especial en América Latina (véase el capítulo 1). De todas maneras, en estos números aún no se ve el impacto real de la salida de Uruguay de la lista de países receptores para algunos donantes tradicionales como España y la Unión Europea porque muchos de los programas y proyectos comenzaron a ejecutarse en años anteriores.

Cuadro 1.
Cantidad de iniciativas activas en 2014 por tipo según modalidad de cooperación

	Programas	Proyectos	Acciones	Total
Tradicional	13	235	18	266
Sur-sur bilateral	0	52	16	68
Triangular	0	4	1	5
Regional y multipaís	22	119	3	144
Total	**35**	**410**	**38**	**483**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si se compara el cuadro 1 con el cuadro 2 se ve que la proporción de iniciativas que se iniciaron en 2014 entre todas las activas en ese año varía en función del tipo de iniciativa; en general los programas tienen mayor duración que los proyectos y estos a su vez son más extensos que las acciones, razón por la cual hay mayor proporción de acciones y proyectos nuevos que de programas. Teniendo en cuenta esto, de todas maneras las modalidades que presentan más dinamismo en 2014 son la sur-sur bilateral y la triangular. Esto nuevamente está en concordancia no solo con la tendencia observada en la cooperación internacional a escala global, sino con el hecho de que los proyectos de cooperación sur-sur y triangular son de menor envergadura que los de cooperación tradicional y regional.

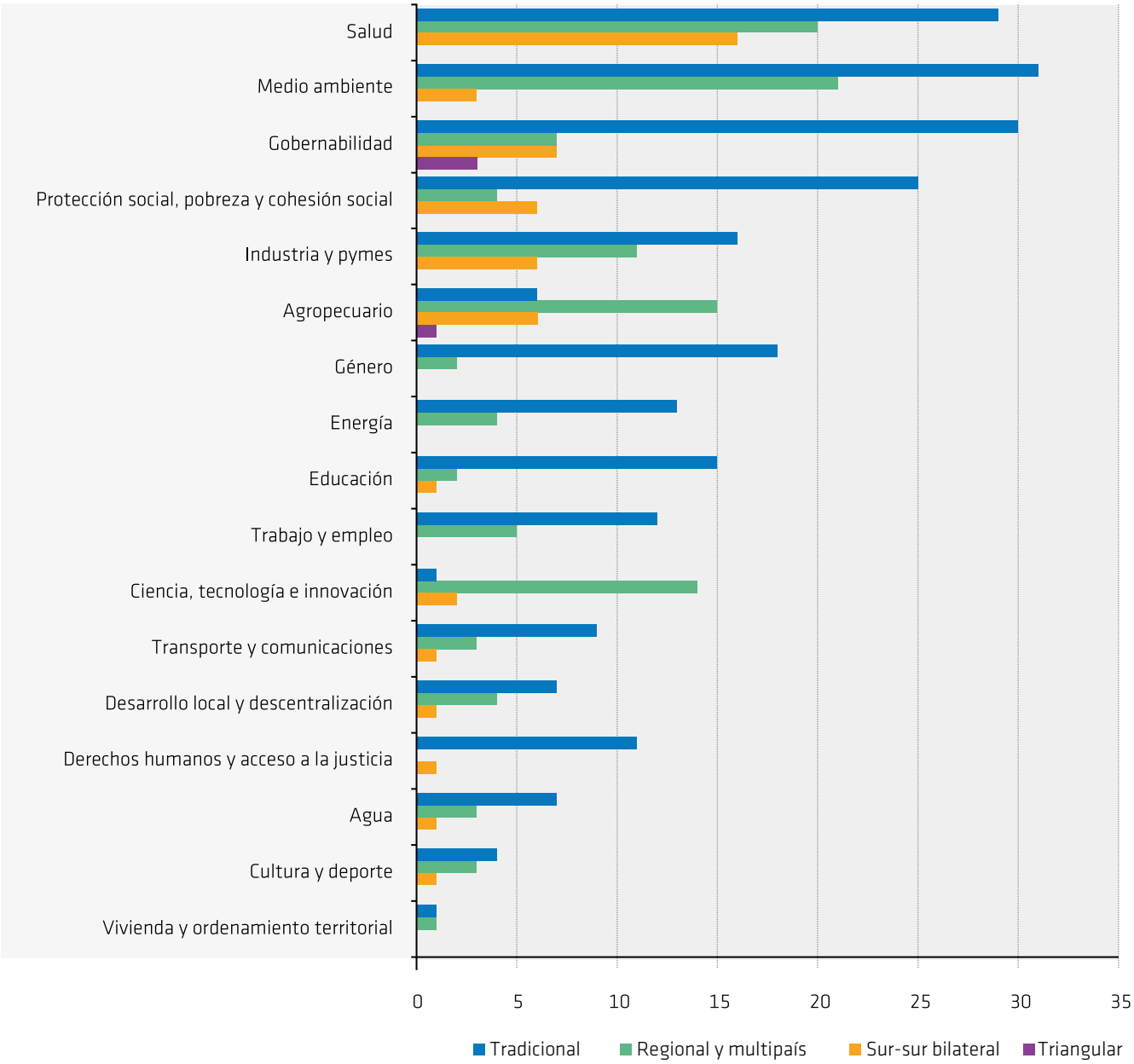
Cuadro 2.
Cantidad de iniciativas iniciadas en 2014 por tipo según modalidad de cooperación

Nuevas iniciativas	Programas	Proyectos	Acciones	Total
Tradicional	0	78	14	92
Sur-sur bilateral	0	29	15	44
Triangular	0	3	1	4
Regional y multipaís	3	39	3	45
Total	**3**	**149**	**33**	**185**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si se mira la distribución sectorial de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable en los que Uruguay participa (véase el gráfico 1), se destaca *Salud* para todas las modalidades. *Medio ambiente* y *Gobernabilidad* también ocupan los primeros lugares en cantidad de proyectos, pero el primero fundamentalmente en la cooperación tradicional y regional y el segundo en la sur-sur y triangular. Por otro lado, *Vivienda y ordenamiento territorial* es un sector al que apuntan muy pocos proyectos de cooperación, sin distinción de modalidad.

Gráfico 1.
Cantidad de proyectos activos en 2014 por sector principal según modalidad de cooperación



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

4. COOPERACIÓN TRADICIONAL BILATERAL Y MULTILATERAL CON URUGUAY

Con *cooperación tradicional* nos referimos a las transferencias de recursos financieros o en especie (tecnologías, equipamientos, conocimientos) de carácter no reembolsable destinadas a apoyar los esfuerzos de Uruguay para alcanzar el bienestar de sus habitantes por parte de países desarrollados (bilateral) u organismos internacionales (multilateral). El término *tradicional* no alude de ninguna manera a una modalidad estática; por el contrario, esta modalidad se ha ido modificando y se ha tendido a relaciones más horizontales entre los socios.

La cooperación realiza aportes significativos con la introducción de nuevos temas en la agenda pública, el financiamiento de proyectos piloto y la gestión de conocimiento en políticas públicas.

Según el registro de la AUCI, hay 266 iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014, lo que implica un 16 % menos respecto a las activas en 2012. De ellas, 13 son programas, 235 proyectos y 18 acciones puntuales. En particular, solo la tercera parte se inició efectivamente en 2014. Con este dato nuevamente se confirma la tendencia a la reducción paulatina de la cooperación tradicional que recibe Uruguay, ya que esto representa un 34 % menos que las que se iniciaron en 2012.

El monto comprometido por los socios cooperantes para toda la duración de las iniciativas activas en 2014 es de USD 142.607.297 (10 % menos que en las iniciativas activas en 2012) y por las contrapartes nacionales USD 88.940.136, lo que totaliza USD 231.547.433.[8] Por lo tanto, según lo reportado, al menos[9] el 38 % de los recursos que moviliza la cooperación internacional en Uruguay son aportados por las contrapartes nacionales.

En 2014 Uruguay recibió aproximadamente 34 millones de dólares[10] por concepto de cooperación internacional. Si bien este monto representa poco más del 0,5 ‰ del PIB de 2014, la cooperación realiza un aporte significativo con la introducción de nuevos temas en la agenda pública —sobre todo los vinculados a la agenda de derechos—, el financiamiento de proyectos piloto, la asistencia técnica para estudios, sistematización y generación de conocimiento para las políticas públicas.

En el gráfico 2 se muestra una aproximación a la evolución de la cooperación internacional en Uruguay. Debe tenerse en cuenta que los montos anuales son aproximados, ya que en muchos casos no se conoce lo efectivamente gastado en el año sino que se prorratea el monto comprometido para toda la duración del programa, proyecto o acción (véase el capítulo 2). El aumento notorio de la cooperación entre 2009 y 2010 se debe fundamentalmente a la mejora en el registro de la cooperación internacional que recibe Uruguay a partir de la creación de la AUCI en 2010. En

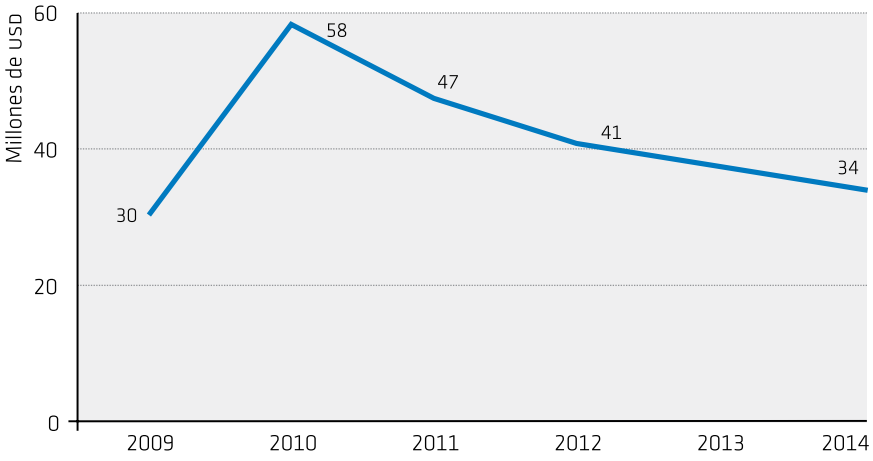
8 Cabe señalar que en siete iniciativas se desconoce el monto de la fuente y en 73 el de la contrapartida.

9 Conviene aclarar que se desconoce el monto de contrapartida de casi la tercera parte (27 %) de las iniciativas.

10 Es pertinente recordar que casi la mitad de los montos anuales son prorrateos del monto total (véase el capítulo 2).

cambio, el descenso a partir de 2010 tiene que ver con la disminución de la ayuda para los países categorizados como de renta media y alta.

Gráfico 2.
Evolución de la cooperación tradicional bilateral y multilateral con Uruguay. 2009-2014. Montos anuales aproximados en millones de dólares



Fuente: Informes de AUCI.

4.1. Análisis por cooperante

Medido en términos de recursos de cooperación, el socio cooperante con Uruguay de mayor envergadura es la Unión Europea, con 28 millones de dólares comprometidos para toda la duración de las iniciativas activas en 2014 y aproximadamente 7 millones de dólares movilizados en 2014 (véase el cuadro 3). Esto se explica fundamentalmente por la vigencia de dos grandes programas de la Unión Europea con Uruguay: "Innova-integra" y "Justicia e inclusión", que juntos suman casi 22 millones de dólares. España es el segundo, con más de 21 millones de dólares de cooperación. Más de la mitad de la cooperación española proviene del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del *Spanish Carbon Fund*, administrado por el Banco Mundial.

Entre los fondos globales multidonantes se destaca el aporte del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su sigla en inglés), con el 12 % de la cooperación con Uruguay, seguido por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FACC) y por el Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM por su sigla en inglés). Estos dos últimos iniciaron su actividad en Uruguay en 2012, cada uno con un proyecto de largo alcance (véase el cuadro 11).

El BID ocupa el cuarto lugar, con más del 10 % de la cooperación que recibe Uruguay en iniciativas activas en 2014 (véase el cuadro 3). Si a esto se le suma el monto de los proyectos financiados con los fondos de países que gestiona el Banco (España, Japón, Corea y Francia), la cooperación a la que está vinculado asciende a 30 millones de dólares (véase el cuadro 5).

Las iniciativas del Sistema Iberoamericano[11] corresponden casi todas a proyectos de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y uno a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Cuadro 3.
Monto de cooperación total[12] y aproximado para 2014 (en USD) según fuente.[13] Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

Fuente	Monto total (USD)	%	Monto aprox. 2014 (USD)	%
Unión Europea	28.032.978	19,7	7.471.086	22,1
España	21.528.376	15,1	4.924.974	14,6
GEF	17.152.877	12,0	1.518.614	4,5
BID	15.158.243	10,6	3.833.547	11,4
SNU	14.935.324	10,5	4.516.372	13,4
Japón	13.525.211	9,5	3.393.927	10,1
FACC	10.000.000	7,0	1.935.484	5,7
GFATM	3.800.876	2,7	–	–
Nueva Zelanda	3.343.082	2,3	889.169	2,6
Banco Mundial	2.999.500	2,1	811.582	2,4
Corea	2.830.000	2,0	677.513	2,0
CAF	2.697.910	1,9	980.063	2,9
Sistema Iberoamericano	1.516.515	1,1	512.013	1,5
Francia	1.457.561	1,0	334.667	1,0
China	1.279.369	0,9	1.279.369	3,8
Canadá	1.120.719	0,8	372.081	1,1
Otros: Finlandia, Italia, sector privado, OIM, Estados Unidos, Suiza, Suecia, Reino Unido, Israel.	1.228.756	0,8	279.087	0,9
Total	**142.607.297**	**100**	**33.729.547**	**100**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

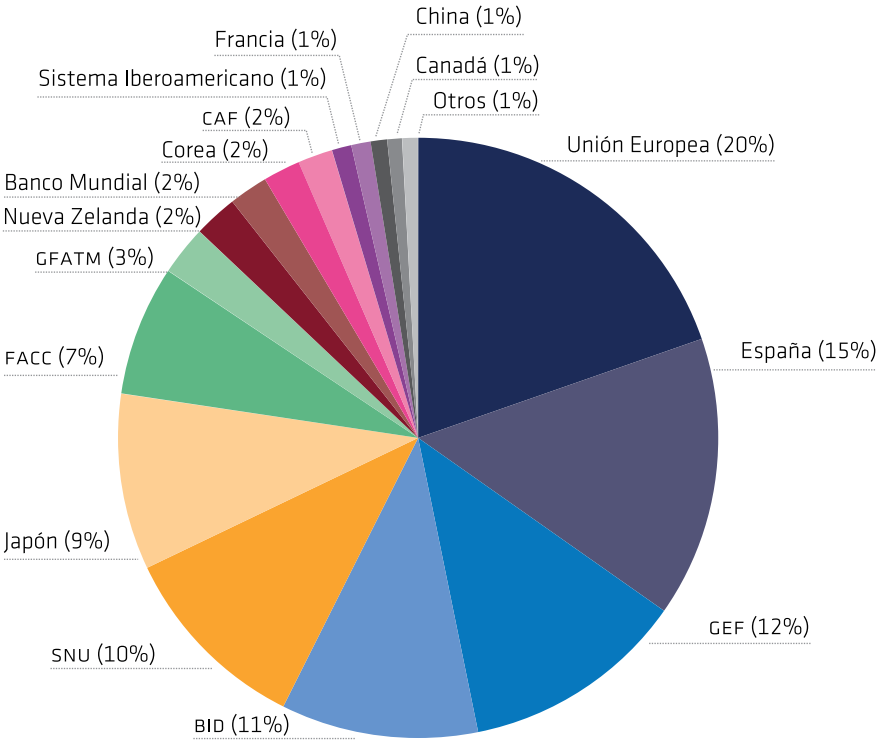
Entre la Unión Europea, España, el GEF, el BID y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) brindan las dos terceras partes de la cooperación tradicional bilateral y multilateral que recibe Uruguay.

11 En Sistema Iberoamericano incluimos la cooperación de la SEGIB, los organismos internacionales iberoamericanos como la OEI y los programas iberoamericanos que se dan en el seno de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

12 Cabe recordar que el monto total engloba los fondos de cooperación comprometidos para toda la vida de las iniciativas (véase el capítulo 2).

13 En el caso de la cooperación tradicional, se considera fuente a la institución que proporciona los recursos para la cooperación (véase el anexo).

Gráfico 3.
Monto de cooperación total en USD por fuente (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el cuadro 4 se analizan la duración y el monto promedio de los proyectos por fuente.[14] Los proyectos de mayor duración en promedio son los que tienen como fuentes a España, al GEF y al BID, que superan los tres años y medio. Los del GEF y el BID son también los que tienen un monto promedio mayor.

En oposición, los de la Corporación Andina de Fomento (CAF) son los que tienen una duración promedio y un monto menores. En términos de monto les siguen los proyectos del SNU, con menos de 200 mil dólares en promedio, aunque con una gran variabilidad que se explica en parte porque algunas agencias —como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por su sigla en inglés) y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)— trabajan con grandes líneas de acción y no por proyectos, aunque se contabilizaron como proyectos a los efectos del análisis.

En el caso de Japón, la gran disparidad en los montos de los proyectos responde principalmente a la diferencia que hay entre los proyectos del Fondo Especial del Japón

14 Se realiza solo para los proyectos (que son la mayoría de las iniciativas) a fin de tener más homogeneidad, tomando en cuenta solo las fuentes que tienen más de diez activos en 2014. Se utiliza el monto de la fuente para cada proyecto, sin dar un tratamiento particular a los proyectos de cooperación tradicional que tienen más de una fuente (8).

que gestiona el BID (con un promedio de alrededor de 650 mil dólares), el proyecto "Introducción de energía limpia por sistema de generación de electricidad solar" (de casi ocho millones de dólares) y las donaciones del Programa de Asistencia Financiera No Reembolsable de Apoyo a Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana, que realiza la Embajada del Japón en Uruguay (en general menores de 100 mil dólares).

Cuadro 4.
Duración (en meses) y monto promedio (en USD) de los proyectos de cooperación tradicional activos en 2014, según fuente

Fuente	Duración en meses		Monto de fuente (USD)		N.° de proyectos
	Promedio	CV*	Promedio	CV*	
SNU	36	0,75	185.321	1,54	71
CAF	16	0,58	108.205	1,21	24
BID	45	0,35	629.234	0,63	24
Japón	23	0,77	563.550	2,84	24
España	52	0,53	423.680	1,58	23
Unión Europea	30	0,20	388.235	0,75	16
GEF	51	0,51	988.991	0,98	14
Banco Mundial	25	0,61	249.958	0,56	12

* CV hace referencia al coeficiente de variación, que es el cociente entre el desvío estándar y la media. Es una medida de dispersión que no tiene unidad de medida y al expresar la variabilidad como proporción de la media toma en cuenta la magnitud de los datos (no es invariante ante cambios de origen, pero sí ante cambios de escala). Por eso se considera apropiada para comparar la variabilidad de distintos subconjuntos de datos.

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Aquí conviene hacer una puntualización: en los cuadros 3 y 4 la fuente hace referencia al origen de los fondos y por lo tanto no contempla el rol de otros organismos que también son socios en la gestión de la cooperación internacional. Se trata de instituciones que administran fondos de distintas fuentes y además articulan entre las fuentes y los beneficiarios la negociación de la asignación de esos fondos. A su vez, apoyan técnicamente en la formulación y la ejecución de los proyectos, entre muchas otras cosas.

En este sentido, el BID y el Banco Mundial son los administradores de algunos fondos temáticos de un único país que se utilizan para financiar iniciativas de cooperación con Uruguay. Si bien las fuentes de la cooperación son los países, estos organismos cumplen un rol importante en el diseño, la implementación y la evaluación de esos proyectos, los que representan una parte significativa de su cartera de proyectos no reembolsables.

El desglose de esos fondos, los montos y la cantidad de iniciativas se pueden ver en el cuadro 5. Los fondos del BID en los que es articulador suman 15 millones de dólares, aproximadamente lo mismo que lo que aporta como fuente. Esto implica que es el cooperante que moviliza más recursos de cooperación en iniciativas activas en 2014. Algo similar sucede con el Banco Mundial.

Cuadro 5.
Fondos país gestionados por el BID y el Banco Mundial. Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

Organismo	Fondo	Fuente	Monto (USD)	Monto aprox. 2014 (USD)	N.º de iniciativas
Banco Mundial	Carbon Finance (Spanish Carbon Fund)	España	3.988.300	413.113	2
BID	Fondo Coreano para la Reducción de la Pobreza	Corea	2.240.000	625.455	5
	Fondo Coreano de Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación	Corea	590.000	52.059	1
	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe	España	7.850.000	3.078.566	2
	Fondo General de Cooperación de España	España	248.646	52.042	1
	Fondo Francés de Cooperación Técnica para Servicios de Consultoría y Actividades de Capacitación	Francia	168.000	74.667	1
	Fondo Especial del Japón	Japón	3.912.000	1.099.508	6

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En términos de cantidad de iniciativas, al igual que al analizar las iniciativas activas en 2012, se observa que el SNU es el que tiene mayor número. Aunque para la mayoría de las fuentes la cantidad descendió con respecto a 2012, la de los bancos (BID, Banco Mundial y CAF), el GEF y la Unión Europea se mantuvo estable. El SNU, la CAF y el BID son la fuente de casi la mitad de las iniciativas.[15]

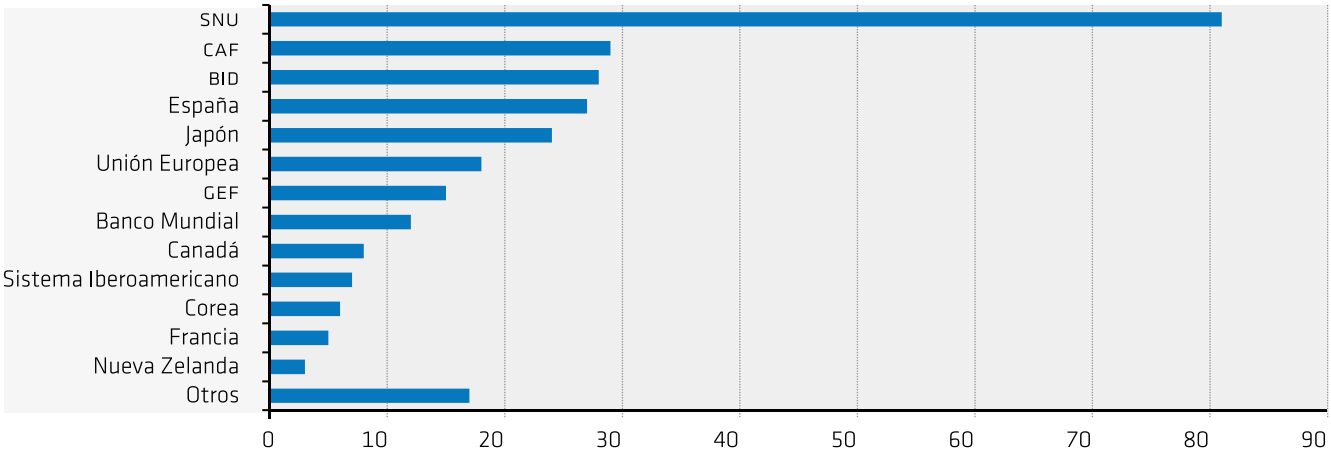
Cuadro 6.
Cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 por tipo según fuente

Fuente	Programas	Proyectos	Acciones	Total
SNU	3	71	7	81
CAF	0	24	5	29
BID	0	24	4	28
España	4	23	0	27
Japón	0	24	0	24
Unión Europea	2	16	0	18
GEF	1	14	0	15
Banco Mundial	0	12	0	12
Canadá	0	8	0	8
Sistema Iberoamericano	0	7	0	7
Corea	0	6	0	6
Francia	3	2	0	5
Nueva Zelanda	0	3	0	3
Otros: China, Estados Unidos, FACC, Finlandia, GFATM, Israel, Italia, OIM, Reino Unido, sector privado, Suecia, Suiza.	4	11	2	17

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

15 Hay 10 iniciativas de cooperación tradicional que tienen más de una fuente (ocho proyectos y dos programas).

Gráfico 4.
Cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 según fuente



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si bien el cuadro 6 muestra cierta estabilidad en los principales cooperantes con Uruguay, esto se debe en parte a la vigencia en 2014 de iniciativas que comenzaron años atrás. A modo de ejemplo, ninguna de las iniciativas financiadas con fondos españoles empezó en 2014.

4.1.1. Sistema de las Naciones Unidas

El SNU engloba a distintas agencias, fondos y programas que se focalizan en el abordaje de temas específicos, muchos de ellos residentes en el país. Como se observa en el cuadro 7, tomando en cuenta toda la vida de las iniciativas activas en 2014, la agencia que brinda más cooperación global en términos monetarios dentro del SNU es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo aporte representa la cuarta parte de la cooperación financiera del SNU, seguida por la OPS/OMS.

A diferencia de 2012, cuando el Fondo de Coherencia del Programa Conjunto de la iniciativa piloto Unidos en la Acción ocupaba el primer lugar en la distribución del monto aproximado anual, de las iniciativas activas en 2014 la OPS/OMS es la que tiene el mayor monto aproximado dentro del SNU,[16] con casi la cuarta parte de los fondos. El Fondo de Coherencia tenía previsto finalizar en 2015 y se extendió un año más.

Además de las agencias y los fondos con sede en Uruguay hay aportes financieros que provienen del Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal (MLF) y del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para eliminar la Violencia contra la Mujer (FFNUVM). El proyecto vigente en 2014 financiado por este último fondo fue el resultado de un esfuerzo de trabajo conjunto entre distintas instituciones.

El hecho de que UNICEF no aparezca entre los primeros según el monto total y sí según el monto aproximado para 2014 se debe fundamentalmente a que reporta

16 En los datos del SNU, en un 76 % de los casos el monto 2014 es el realmente ejecutado y no un prorrateo del monto total, por lo que se le da más relevancia en el análisis.

la información de las líneas por año,[17] mientras que las otras agencias incluyen iniciativas que abarcan más de un año calendario.

Cuadro 7.
Monto de cooperación total y aproximado para 2014 (en USD) según subfuente dentro del SNU. Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

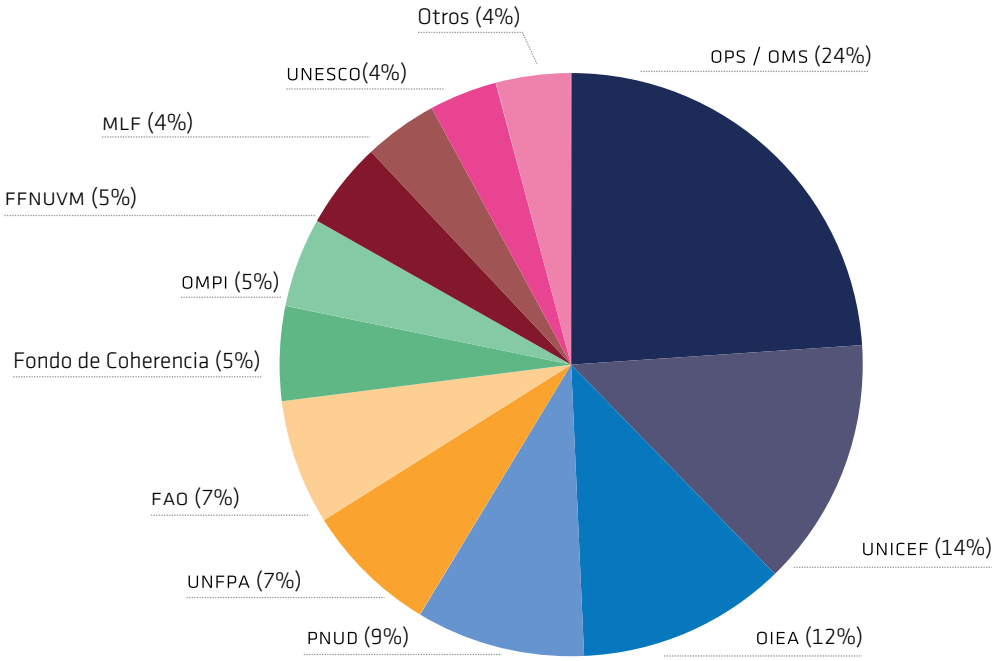
Subfuente	Monto total (USD)	%	Monto aprox. 2014 (USD)	%
PNUD	3.663.213	24,5	422.763	9,4
OPS /OMS	2.578.855	17,3	1.081.396	23,9
Fondo de Coherencia	1.598.758	10,7	237.145	5,3
OIEA	1.526.286	10,2	522.818	11,6
UNFPA	1.155.367	7,7	333.810	7,4
FFNUVM	999.999	6,7	216.059	4,8
MLF	767.400	5,1	185.274	4,1
FAO	754.986	5,1	313.011	6,9
ONU Mujeres	639.846	4,3	18.646	0,4
UNICEF	622.522	4,2	622.522	13,8
Otros: UNESCO, PNUMA, UNDG-HRM, ONUDI, OIT/Cinterfor, OMPI.	628.092	4,2	562.928	12,5
Total	**14.935.324**	**100**	**4.516.372**	**100**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el gráfico 5 se expresa de manera resumida parte de la información contenida en el cuadro 7.

17 Los fondos de UNICEF se componen de los recursos regulares más otros recursos como, por ejemplo, las recaudaciones locales que realiza el Fondo mediante campañas. En 2014 estos últimos recursos fueron más del doble de los recursos regulares. Como cooperación internacional solo se tomaron en cuenta los primeros.

Gráfico 5.
Monto de cooperación aproximado para 2014 (en USD) según subfuente dentro del SNU (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Por otro lado, si bien hay agencias del SNU cuyos fondos de cooperación desembolsados no son los de mayor volumen, esto no quiere decir que su actividad en Uruguay sea menor. Entre otras cosas, algunas brindan asistencia técnica que no está valuada o administran fondos para proyectos y programas. Esta asistencia se sustenta en una larga experiencia y especialidad de las agencias, así como en su conocimiento de las políticas que se han implementado a escala mundial, entre otras cosas.

A continuación se exponen algunos ejemplos basados en la información proporcionada por esos organismos, que no pudo ser adaptada para ser incluida en el análisis anterior, ya sea por su naturaleza o por la disponibilidad de información:

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene en 2014 convenios de cooperación vigentes con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En ese marco se realizan, entre otros, informes de análisis sobre temas específicos que necesita el Gobierno y asistencia técnica para la construcción del PIB regional.

- La oficina del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/CINTERFOR) en Uruguay en 2014 realizó también consultorías a partir de su *expertise,* como la actualización de la estructura ocupacional y las descripciones de puestos de la Intendencia Departamental de Maldonado y la evaluación de tareas de la industria papelera con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

- La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) realiza diversas consultorías y asistencias técnicas; por ejemplo: la asistencia técnica para el diseño de una unidad de monitoreo y evaluación de la eficiencia del uso de los recursos financieros en la Intendencia de Montevideo o el apoyo a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) para la revisión del proyecto arquitectónico del Hospital de Colonia, tanto en el proceso licitatorio de la obra como en la construcción del hospital, el control y la auditoría de obra.

- Además de los proyectos de cooperación ya contabilizados, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por su sigla en inglés) organizó durante 2014 cursos y eventos en Montevideo, algunos de carácter regional, como el curso "Ecosistemas de innovación en América Latina: políticas, instituciones e impacto", y otros de carácter nacional, como el evento con alumnos escolares y liceales por el Día Mundial de la Ciencia para la Paz y el Desarrollo.

Las iniciativas de las que es contraparte al menos un ministerio recogen más de la mitad del monto total de cooperación.

4.2. Análisis por contraparte nacional

A la hora de analizar la distribución de las iniciativas por tipo de contraparte nacional hay que tener en cuenta que una de cada diez tiene más de un tipo de contraparte.[18] En el gráfico 6 se observa que, al igual que en 2012, las iniciativas de las que es contraparte al menos un ministerio recogen más de la mitad del monto de cooperación total, y las iniciativas de las que es contraparte la Presidencia de la República[19] representan más del 20 %. Cabe aclarar que la participación de la sociedad civil está subvaluada porque no incluye lo que las organizaciones no gubernamentales (ONG) reciben de socios no oficiales, como otras ONG internacionales.

Gráfico 6.
Participación en el monto total de cooperación según tipo de contraparte nacional (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

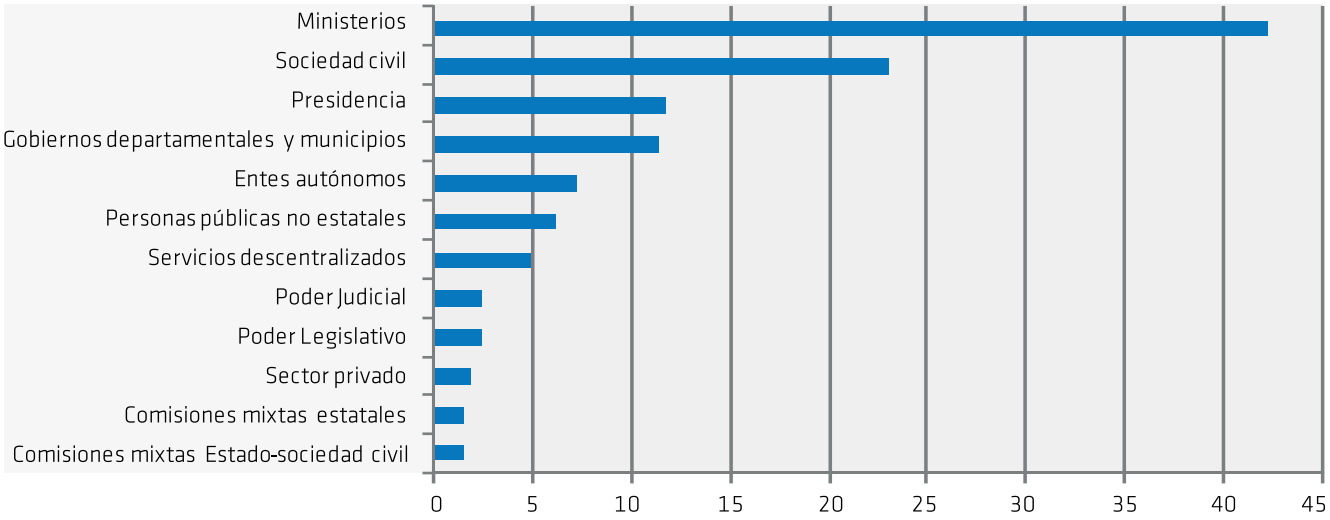
18 Hay 30 iniciativas (11 %) que tienen más de una contraparte, que se reducen a 26 si se cuentan según el tipo de contraparte (solo seis iniciativas tienen más de dos). Por otro lado, hay cinco datos faltantes en la variable *contraparte nacional*.

19 Se incluye en Presidencia de la República todo el inciso, es decir, todos sus programas y unidades ejecutoras.

Como muestra el gráfico 7, al igual que en 2012, en más del 40 % de las iniciativas activas en 2014 participa como contraparte al menos un ministerio, y más de la quinta parte de las iniciativas tienen como contraparte al menos una organización de la sociedad civil.

A partir del análisis de los gráficos 6 y 7 se puede ver que las iniciativas de las que es contraparte la Presidencia o los ministerios son en promedio más cuantiosas que las iniciativas de las que es contraparte la sociedad civil.

Gráfico 7.
Participación en el total de las iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 según tipo de contraparte nacional (en porcentaje)

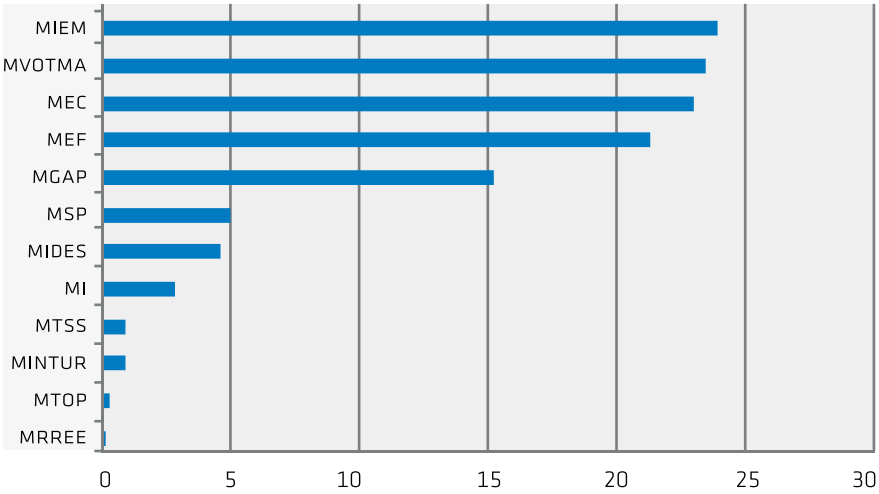


Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Al analizar la distribución según ministerio,[20] las iniciativas de las que es contraparte el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) representan casi la cuarta parte del monto total de cooperación de las que es contraparte algún ministerio (véase el gráfico 8). Prácticamente lo mismo sucede con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el MEF. Es necesario aclarar que en el caso del MEF y el MEC la alta participación se explica casi totalmente porque son, junto con la OPP de la Presidencia, las contrapartes nacionales del programa "Contrato de apoyo a las políticas de innovación y cohesión territorial", financiado por la Unión Europea. Por el contrario, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministeiro de Transporte y Obras Públicas (MTOP), el Ministerio de Turismo (MINTUR) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) son los que tienen menor participación.

20 La ausencia de iniciativas con el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) no implica que ese ministerio no reciba otro tipo de cooperación, dado que la base de datos de AUCI refiere a la cooperación al desarrollo y no incluye la cooperación en defensa.

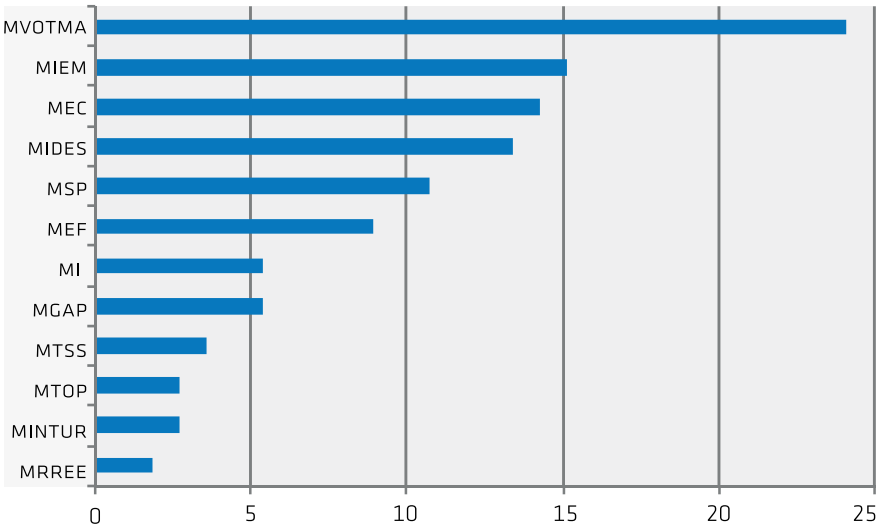
Gráfico 8.
Participación en el monto total de cooperación según ministerio contraparte sobre el monto total de la cooperación en la que participa al menos un ministerio (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si se considera el número de iniciativas (gráfico 9), el MVOTMA es contraparte de casi la cuarta parte de las que tienen como contraparte a algún ministerio, seguido por el MIEM, el MEC y el MIDES, con alrededor del 15 %. Al igual que con las iniciativas activas en 2012, los cuatro ministerios con menos participación en términos monetarios coinciden con los que actúan como contrapartes en menos iniciativas.

Grafico 9.
Participación en el total de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 de las que es contraparte algún ministerio por cartera (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

La OPP participa como contraparte de casi el 80 % del monto total de cooperación de las iniciativas en las que es contraparte la Presidencia, a través de 12 programas y proyectos. Esto se explica fundamentalmente por los programas "Justicia e inclusión" y "Contrato de apoyo a las políticas de innovación y cohesión territorial", con apoyo financiero de la Unión Europea.

Las cifras relativas a los gobiernos departamentales y municipios están muy sesgadas porque, como el relevamiento se realizó en el medio de las elecciones y el cambio de autoridades, fueron muy pocas las intendencias que pudieron responder. De todas maneras, 13 de las 19 intendencias figuran como contrapartes de alguna iniciativa de cooperación tradicional activa en 2014. Teniendo eso en cuenta, de los datos recogidos se desprende que la Intendencia de Montevideo es la que tiene más iniciativas activas en 2014 y la que participa como contraparte en proyectos que engloban un monto mayor.

13 de las 19 intendencias figuran como contrapartes de alguna iniciativa de cooperación tradicional activa en 2014.

4.3. Análisis sectorial

En el cuadro 8 se muestra el monto de cooperación total y el aproximado para 2014 por sector principal. Casi la mitad de la cooperación tradicional que recibe Uruguay está destinada a tres sectores: *Medio ambiente*, *Protección social, pobreza y cohesión social*[21] y *Energía*. Es algo que ya sucedía con las iniciativas activas en 2012. Esto se podría explicar en parte por la importancia que están adquiriendo los temas medioambientales y de energía limpia en la cooperación internacional, en el entendido de que hay que buscar soluciones globales para problemas globales, como el cambio climático y la protección del medio ambiente. Si a los tres sectores mencionados se les agregan *Salud, Derechos humanos y acceso a la justicia, Gobernabilidad* y *Agua,* quedan contempladas más de las tres cuartas partes de la cooperación tradicional que recibe el país.

En el otro extremo, los sectores *Transporte y comunicaciones*, *Vivienda y ordenamiento territorial* y *Ciencia, tecnología e innovación* son los que reciben menos recursos de cooperación tradicional no reembolsable. Para interpretar mejor estos datos conviene formular ciertas precisiones. El sector *Transporte y comunicaciones* recibe fondos de cooperación regional no reembolsable del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que se analiza en el capítulo 5. En cuanto a las iniciativas de *Ciencia, tecnología e innovación,* cabe aclarar que en el relevamiento que realiza la AUCI no se ha incluido hasta el momento la cooperación interuniversitaria y solo parcialmente se ha incluido la cooperación oficial entre institutos de investigación.

21 El sector *Protección social, pobreza y cohesión social* incluye las iniciativas dirigidas a poblaciones identificadas como más vulnerables (basándose en inequidades socioeconómicas, raciales, generacionales, etcétera), lo que no implica que sean meramente asistenciales; de hecho, muchas parten de un enfoque de derechos. Véase el anexo.

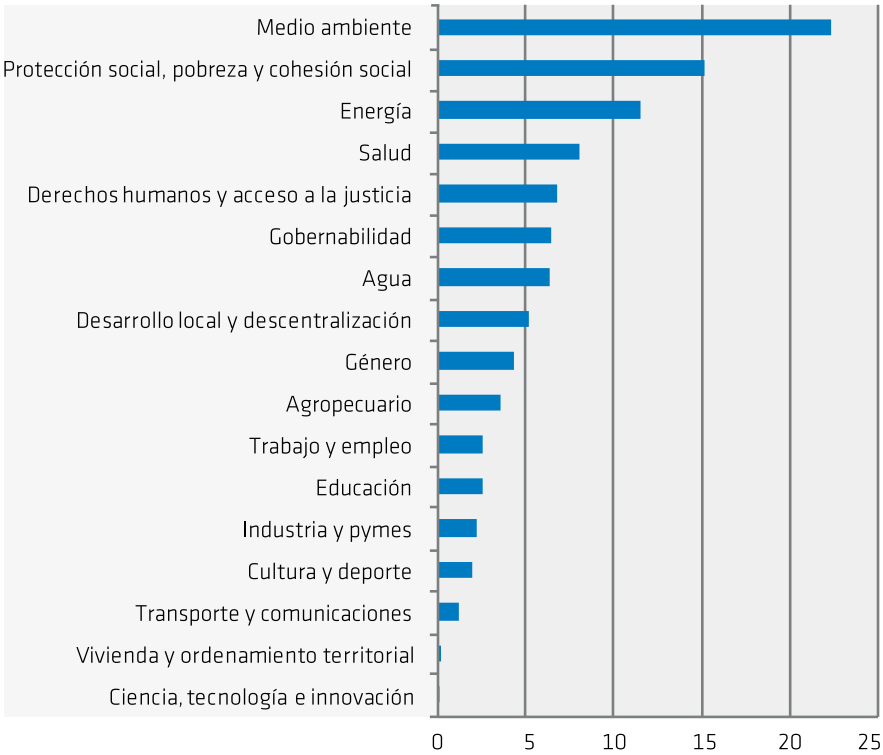
Cuadro 8.
Monto de cooperación total y aproximado para 2014 (en USD) según sector principal. Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

Sector principal	Monto total (USD)	%	Monto aprox. 2014 (USD)	%
Medio ambiente	31.769.717	22,3	4.533.656	13,4
Protección social, pobreza y cohesión social	21.603.379	15,1	6.129.164	18,2
Energía	16.427.175	11,5	2.824.860	8,4
Salud	11.439.437	8,0	2.627.470	7,8
Derechos humanos y acceso a la justicia	9.583.556	6,7	2.557.639	7,6
Gobernabilidad	9.094.383	6,4	1.841.872	5,5
Agua	9.047.500	6,3	3.598.566	10,7
Desarrollo local y descentralización	7.297.745	5,1	1.109.625	3,3
Género	6.097.540	4,3	1.489.419	4,4
Agropecuario	5.007.109	3,5	1.438.265	4,3
Trabajo y empleo	3.630.640	2,5	926.877	2,7
Educación	3.622.778	2,5	1.303.293	3,9
Industria y pymes	3.136.098	2,2	957.307	2,8
Cultura y deporte	2.795.240	2,0	1.764.755	5,2
Transporte y comunicaciones	1.663.000	1,2	471.350	1,4
Vivienda y ordenamiento territorial	243.000	0,2	34.614	0,1
Ciencia, tecnología e innovación	149.000	0,1	120.814	0,4
Total	**142.607.297**	**100**	**33.729.547**	**100**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el gráfico 10 se observa que lo destinado al sector *Medio ambiente* es casi el doble que lo destinado al sector *Energía,* ubicado en tercer lugar.

Gráfico 10.
Monto de cooperación total en USD según sector principal (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el cuadro 9 se muestra la distribución de los programas, proyectos y acciones por sector principal. El sector que engloba la mayor cantidad de iniciativas es *Gobernabilidad,* que es a la vez el que tiene más acciones puntuales. *Energía*, que ocupa el tercer lugar en términos de monto total, es uno de los sectores con menor número de iniciativas; es decir, se trata de iniciativas de gran envergadura (véase el cuadro 10).

Entre *Género*, *Medio ambiente*, *Gobernabilidad*, *Salud* y *Protección social, pobreza y cohesión social* engloban más de la mitad de las iniciativas, como lo hacían en 2012.

Cuadro 9.
Cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 por tipo, según sector principal

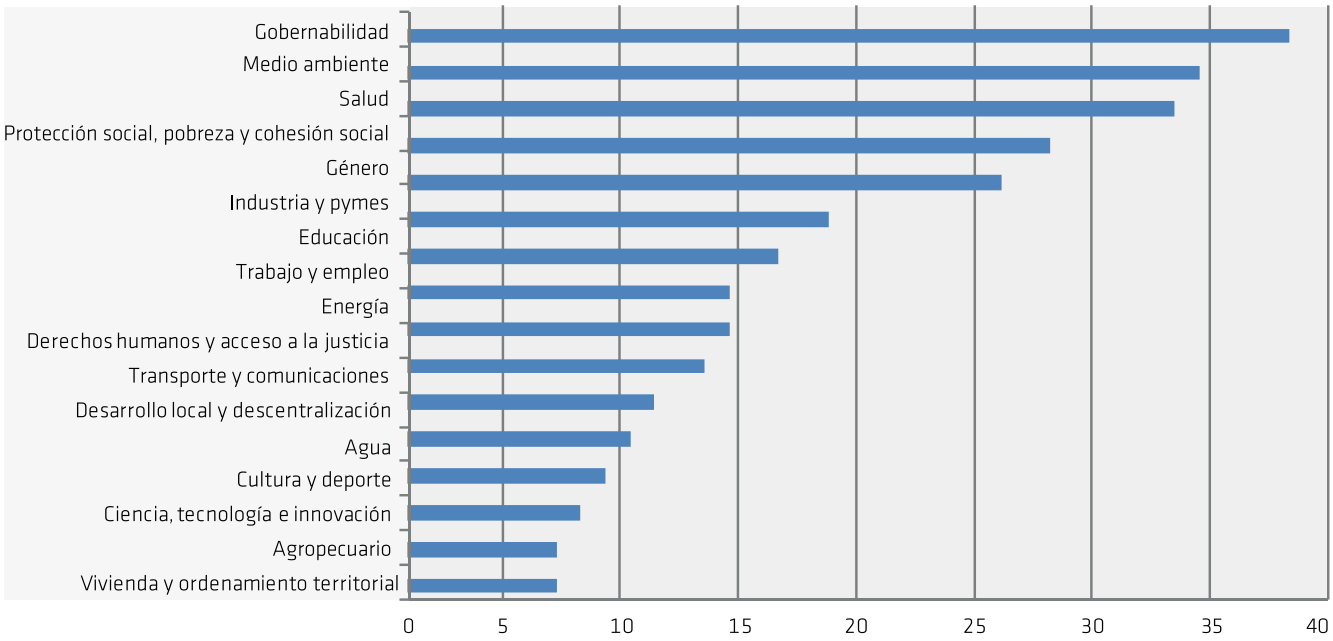
Sector principal	Programas	Proyectos	Acciones	Total
Gobernabilidad	0	30	6	36
Medio ambiente	1	31	0	32
Salud	2	29	0	31
Protección social, pobreza y cohesión social	1	25	0	26
Género	2	18	4	24
Industria y pymes	1	16	0	17
Educación	0	15	0	15
Energía	0	13	0	13
Trabajo y empleo	0	12	1	13
Derechos humanos y acceso a la justicia	1	11	0	12
Transporte y comunicaciones	0	9	1	10
Desarrollo local y descentralización	1	7	1	9
Agua	1	7	0	8
Cultura y deporte	1	4	2	7
Agropecuario	0	6	0	6
Ciencia, tecnología e innovación	2	1	3	6
Vivienda y ordenamiento territorial	0	1	0	1
Total	**13**	**235**	**18**	**266**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el gráfico 11 se resume la información anterior. Se observa que los primeros cinco sectores se distinguen bastante del resto, pero no hay una diferencia tan marcada como cuando se mira la distribución por monto total.

En el cuadro 10 se presentan la duración y el monto promedio de los proyectos por sector, para los sectores que tienen al menos 10 proyectos. Se dejan de lado los programas (normalmente de varios años de duración y monto importante) y las acciones (en general con una corta extensión y pocos recursos), con el fin de analizar iniciativas más homogéneas.

Gráfico 11.
Cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 según sector principal



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Cuadro 10.
Duración (en meses) y monto promedio (en USD) de los proyectos de cooperación tradicional activos en 2014, según sector principal.

Sector principal	Duración en meses		Monto de fuente (USD)		N.º de proyectos
	Promedio	CV*	Promedio	CV*	
Derechos humanos y acceso a la justicia	33	0,63	221.232	0,70	11
Educación	18	0,63	241.519	1,48	15
Energía	39	0,54	1.263.629	1,75	13
Género	29	0,78	210.169	1,07	18
Gobernabilidad	38	0,66	299.625	1,20	30
Industria y pymes	32	0,62	196.006	1,04	16
Medio ambiente	45	0,68	918.152	2,06	31
Protección social, pobreza y cohesión social	31	0,81	277.286	1,20	25
Salud	28	0,79	258.226	1,55	29
Trabajo y empleo	30	0,56	302.553	0,94	12

* CV hace referencia al coeficiente de variación, que es el cociente entre el desvío estándar y la media. Es una medida de dispersión que no tiene unidad de medida y al expresar la variabilidad como proporción de la media toma en cuenta la magnitud de los datos (no es invariante ante cambios de origen, pero sí ante cambios de escala). Por eso se considera apropiada para comparar la variabilidad de distintos subconjuntos de datos.

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

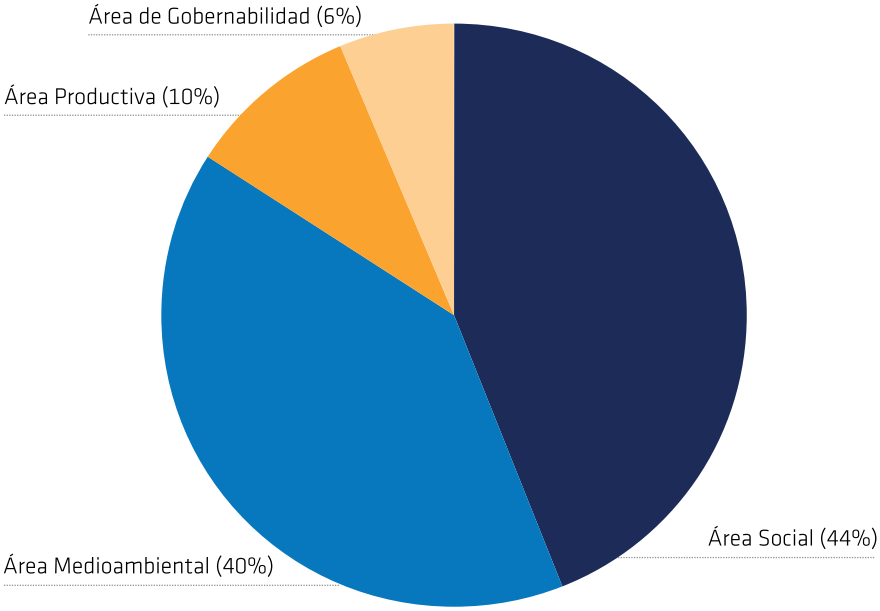
Se observa que, en promedio, los proyectos de mayor duración son los de *Medio ambiente*, que superan los tres años y medio. En el otro extremo se encuentran los de *Educación*, que no superan los dos años de duración en promedio.

Por otro lado, al igual que en 2012, los proyectos de *Energía* y *Medio ambiente* son los que tienen el monto promedio más alto, pero al mismo tiempo son los sectores que presentan mayor dispersión en esta variable. En cambio, los proyectos de *Género*, *Industria y pymes* y *Derechos humanos y acceso a la justicia* tienen un promedio de alrededor de 200 mil dólares, con una variabilidad reducida si se la compara con la de los otros sectores.

A los efectos de profundizar en el análisis, los 17 sectores se agrupan en cuatro áreas: Social, Medioambiental, Productiva y de Gobernabilidad. La distribución de la cooperación según estas cuatro grandes áreas[22] se puede ver en el gráfico 12. El área Social es la más beneficiada en términos de recursos de cooperación (44 %), seguida por la Mediomabiental (40 %). Esto es algo que ya se daba en 2012 y se ha acentuado, mientras se han reducido los recursos para el área Productiva.

Al igual que en 2012, los proyectos de *Energía* y *Medio ambiente* son los que tienen el monto promedio más alto.

Gráfico 12.
Monto de cooperación total en USD según área (en porcentaje). Iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014

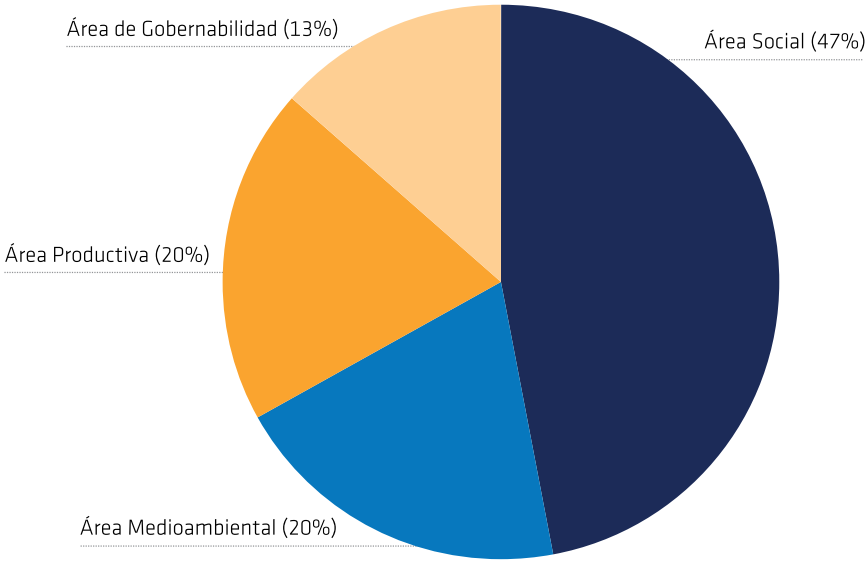


Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

22 El área Medioambiental contiene los sectores *Medio ambiente*, *Agua* y *Energía*. El área Productiva agrupa a *Agropecuario*, *Ciencia, tecnología e innovación*, *Industria y pymes*, *Trabajo y empleo* y *Transporte y comunicaciones*, mientras que el área de Gobernabilidad está compuesta por un único sector: *Gobernabilidad*. Finalmente, el área Social incorpora a *Cultura y deporte*, *Derechos humanos y acceso a la justicia*, *Desarrollo local y descentralización*, *Educación*, *Género*, *Protección social, pobreza y cohesión social*, *Salud* y *Vivienda y ordenamiento territorial*.

Al analizar la distribución del número de iniciativas según las cuatro grandes áreas mencionadas, la Social está también en primer lugar, pero con más diferencia respecto del resto que la que hay en términos de recursos. El análisis de los gráficos 12 y 13 concuerda con el hecho de que los proyectos de *Medio ambiente* y *Energía* son los que tienen mayor monto promedio (véase el cuadro 10).

Gráfico 13.
Cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2014 según área (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

4.3.1. Ciencia y tecnología como eje transversal

Con la información disponible se identificó que hay 41 iniciativas (5 programas, 34 proyectos y 2 acciones) que involucran la incorporación de tecnologías o la realización de investigaciones, aunque no necesariamente tienen como sector principal *Ciencia, tecnología e innovación* porque apuntan a resolver problemas en áreas específicas. Ejemplos de esto son el apoyo a la incorporación de la historia clínica electrónica, el fortalecimiento de la medicina nuclear, la incorporación de nuevas tecnologías de energías renovables, la investigación aplicada a problemas de la administración pública, etcétera. Casi la mitad de estos proyectos apuntan a mejorar la salud o a promover las industrias, los servicios y las pymes.

Los tres programas de cooperación con Francia activos en 2014 tienen como eje transversal ciencia y tecnología: el programa ECOS (Evaluación-Orientación de la Cooperación Científica), desde 1993; la investigación entre el Institut Pasteur de Montevideo y el Institut Pasteur de París, desde 2006, y el apoyo al Instituto Franco-Uruguayo de Matemáticas, desde 2009. Los tres tienen la particularidad de que se financian con aportes iguales de las instituciones uruguayas y francesas.

Otros cooperantes que se destacan por la incorporación de la tecnología o la investigación en sus proyectos son: Canadá —a través del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC)—, Corea, el BID, el SNU —fundamentalmente el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la UNESCO— y Japón.

4.4. Programas y proyectos de mayor monto

En el cuadro 11 se presentan las diez iniciativas de mayor monto de cooperación tradicional. Entre todas suman USD 64.993.054, lo que representa el 46 % del monto de cooperación de todos los programas, proyectos y acciones activos en 2014. Dos finalizaron en 2014 y ninguno de ellos se inició en ese año, lo que es coherente con la tendencia de la reducción de la cooperación tradicional en Uruguay. Todos tienen como contraparte nacional a algún ministerio, además de otras instituciones.

Cuadro 11.
Programas y proyectos de cooperación tradicional de mayor monto activos en 2014

Titulo	Inicio	Fin	Fuentes	Monto total (USD)	Instituciones nacionales	Sector principal
Contrato de apoyo a las políticas de innovación y cohesión territorial (Uruguay Integra-Innova)	2012	2016	Unión Europea	14.671.221	OPP, MEC, MEF, ANII	Protección social, pobreza y cohesión social
Construyendo resiliencia al cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables	2012	2017	FACC	10.000.000	MGAP	Medio ambiente
Introducción de energía limpia por sistema de generación de electricidad solar	2010	2016	Japón	7.957.010	MIEM	Energía
Apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y la mejora de las condiciones de vida y de reinserción socioeconómica de las personas privadas de libertad (Justicia e inclusión)	2011	2015	Unión Europea	7.150.000	OPP, MI, MIDES, MEC, MSP, INAU, Poder Judicial, ASSE, JND, ANEP	Derechos humanos y acceso a la justicia
Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales	2010	2016	España	6.850.000	OSE, ANEP, MGAP	Agua
Desarrollo humano y gobernabilidad a escala local (Programa ART Uruguay)	2008	2015	España, Italia, PNUD, sector privado	4.201.659	OPP, MIEM	Desarrollo local y descentralización
Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en el Uruguay	2012	2014	GFATM	3.800.876	CONASIDA, MSP, ANII	Salud
Fortalecimiento del proceso de implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2007	2014	Francia, GEF, PNUD	3.589.561	MVOTMA, MGAP, MDN, MINTUR	Medio ambiente
Hacia una economía verde en Uruguay: estímulo a prácticas de producción sostenibles y tecnologías con bajas emisiones al ambiente en sectores priorizados (Biovalor)	2013	2017	GEF, ONUDI	3.452.727	MIEM, MGAP, MVOTMA	Energía
Mejora de la sostenibilidad de la ganadería familiar de Uruguay	2013	2017	Nueva Zelanda	3.320.000	INIA, MGAP, IPA	Agropecuario

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

5. COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR

Los avances de Uruguay en los últimos años dan cuenta de que el país ha generado políticas públicas para dar respuesta a algunos de sus principales desafíos de desarrollo. Estas capacidades suscitan el interés de otros países en desarrollo, con los que Uruguay coopera principalmente a través del intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos entre técnicos de las administraciones públicas.

La estrategia uruguaya para la cooperación sur-sur se enmarca en el principio de solidaridad y en la voluntad del Uruguay de contribuir en la medida de sus capacidades y posibilidades al desarrollo regional y global. La cooperación sur-sur de Uruguay contribuye así a fortalecer y expandir sus vínculos internacionales a partir de intercambios solidarios, particularmente con la región.

5.1. Cooperación sur-sur bilateral

La cooperación sur-sur bilateral que realizan los países de América Latina es principalmente intercambio de conocimientos entre administraciones públicas. En estos casos los costos se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en partes iguales. Las iniciativas de cooperación sur-sur deben ser determinadas por la demanda de los propios países del sur.

Según el registro de la AUCI, en 2014 Uruguay participó en la ejecución de 68 iniciativas de cooperación sur-sur bilateral (52 proyectos y 16 acciones), lo que representa 10 % más que en 2012. La proporción de proyectos en el total de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral aumentó un 8 % respecto a 2012, y entre aquellas de las que Uruguay es mayormente oferente el cambio fue aún más acentuado —la proporción de proyectos en el total de la oferta pasó del 36 % en 2012 al 57 % en 2014—. Estas cifras reflejan la consolidación de la presencia uruguaya en el escenario de la cooperación sur-sur y la priorización de proyectos estructurados en detrimento de las acciones puntuales aisladas, principalmente en la región latinoamericana.

CUADRO 12.
Cantidad de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral activas en 2014 por rol principal de Uruguay según tipo

	Bidireccional	Oferente	Receptor	Total
Proyecto	19	17	16	52
Acción	1	13	2	16
Total	**20**	**30**	**18**	**68**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En el 33 % de los proyectos Uruguay es mayormente oferente, en el 31 % es mayormente receptor y en el 36 % restante cumple ambos roles (son netamente bidireccionales). Esto revela el rol dual que ejerce el país en la cooperación sur-sur, lo que

se refleja en el plano internacional en el último *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2015* (véase el apartado 5.3).

Más de la mitad de los proyectos activos en 2014 se iniciaron efectivamente en ese año. El relevamiento anterior, sin embargo, mostraba que solamente el 20 % de los proyectos activos en 2012 se había iniciado en ese año, el resto había comenzado sus actividades en años anteriores. Esta comparación muestra el dinamismo creciente que viene teniendo la cooperación sur-sur bilateral con Uruguay.

Más de la mitad de las iniciativas (32 proyectos y seis acciones) fueron parcial o totalmente financiadas por la AUCI en algún momento de su ejecución, ya sea con recursos presupuestales propios, con el Fondo Conjunto Uruguay-México o a través de fondos de socios tradicionales que apoyan el programa de cooperación sur-sur del país. Esta proporción ha aumentado respecto a 2012.

Más de la mitad de las iniciativas de CSS fueron parcial o totalmente financiadas por la AUCI en algún momento de su ejecución.

En 2014 la AUCI desembolsó 175 mil dólares para financiar actividades de cooperación sur-sur y triangular, sin contar el Fondo Conjunto Uruguay-México, que en 2014 ejecutó USD 300 422.

Los países con los que Uruguay tuvo actividades en el marco de proyectos de cooperación sur-sur en 2014 se muestran en el cuadro 13. Cabe señalar que con varios de estos países el espacio privilegiado para la negociación y el acuerdo de proyectos son las llamadas *comisiones mixtas de cooperación,* en las que se conforman programas bilaterales. Sin embargo, Uruguay tiene acuerdos marco de cooperación con todos los países de América Latina, lo que permite la realización de actividades independientemente de si se ha dado o no la formalidad de la comisión mixta. En 2014 estaban vigentes programas de cooperación bilaterales con Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y México. Esta es la razón por la cual la mayoría de los proyectos activos en 2014 fueron con esos países, además de los limítrofes.

CUADRO 13.
Cantidad de proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014 por rol principal de Uruguay, según país socio.

	Bidireccional	Oferente	Receptor	Total
México	9	0	0	9
Argentina	6	0	0	6
Brasil	0	0	6	6
Chile	0	2	4	6
Costa Rica	3	3	0	6
Colombia	1	1	2	4
Bolivia	0	3	0	3
Cuba	0	1	2	3
Ecuador	0	1	2	3
El Salvador	0	3	0	3
Paraguay	0	2	0	2
República Dominicana	0	1	0	1
Total	**19**	**17**	**16**	**52**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Además de los países que aparecen en el cuadro 13, Uruguay también tuvo acciones puntuales de cooperación en 2014 con Honduras, Guatemala, Nicaragua, Perú y Panamá.

Como muestra el cuadro 13, en la cooperación con Brasil Uruguay es principalmente receptor en todos los proyectos; en cambio, los proyectos con Argentina y México son todos bidireccionales. El rol de Uruguay en los proyectos con Bolivia, El Salvador y Paraguay es fundamentalmente de oferente, aunque siempre se trata de un intercambio en el que las dos partes se ven beneficiadas.

Gráfico 14.
Proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014, según país socio

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Gráfico 15.
Proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014 en los que Uruguay es principalmente oferente, según país socio

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Gráfico 16.
Proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014 en los que Uruguay es principalmente receptor, según país socio

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si estos datos se comparan con los de la cooperación sur-sur de Uruguay en 2012, puede advertirse que se mantiene un volumen fuerte de cooperación con los países limítrofes, pero aparecen algunos cambios que tienen que ver fundamentalmente con la puesta en funcionamiento del Fondo Conjunto Uruguay-México y con el calendario de comisiones mixtas y programas bilaterales de cooperación, que en general se realizan cada dos años. Así es que, por ejemplo, con El Salvador y Colombia hay menos proyectos activos en 2014 que en 2012, pero hay más con Chile y Costa Rica.

El Fondo Conjunto Uruguay-México tiene una dotación presupuestaria anual de USD 500 000 y se compone de aportes de los dos países en partes iguales. Está destinado a financiar la ejecución de proyectos de cooperación en áreas de interés común, que promuevan el desarrollo económico y social sostenible. Desde 2012 se han realizado dos convocatorias a proyectos, los que son presentados por instituciones públicas de México y Uruguay.

Con relación al sector principal de los proyectos (cuadro 14), *Salud* sigue siendo el más destacado y su participación en el total ha aumentado un 35 % desde 2012. Los otros dos sectores que se mantienen en altas posiciones y con una participación estable son *Industria y pymes* y *Protección social, pobreza y cohesión social*. Como novedad de este último relevamiento se destaca la proporción importante de proyectos que apuntan a resolver problemas vinculados a la *Gobernabilidad*.

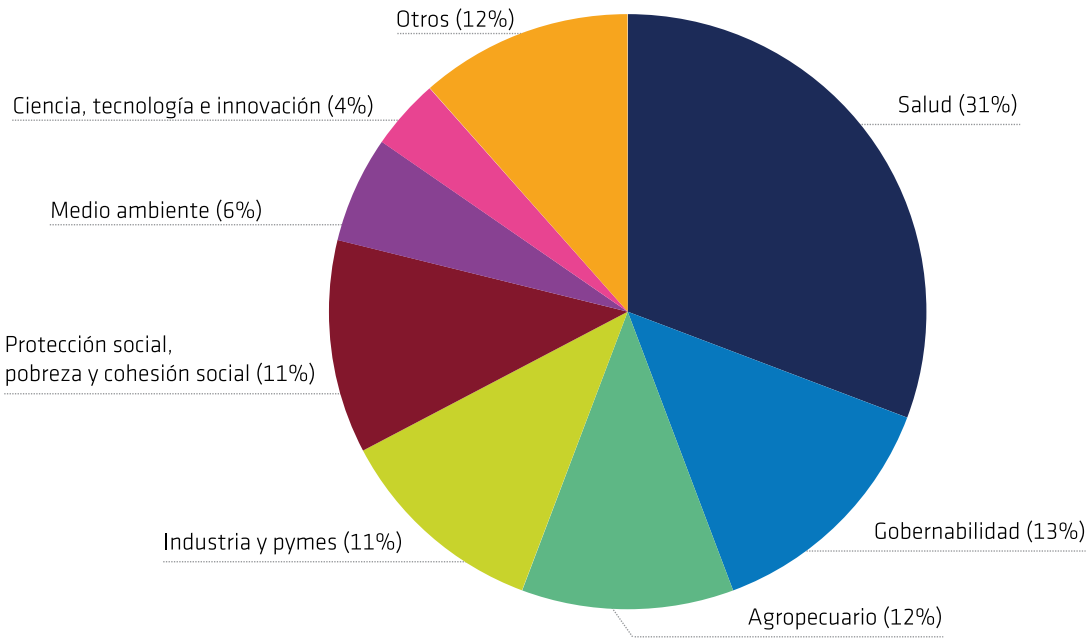
Cuadro 14.
Cantidad de proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014 por rol principal de Uruguay, según sector principal

	Bidireccional	Oferente	Receptor	Total
Salud	5	6	5	16
Gobernabilidad	1	3	3	7
Agropecuario	4	2	0	6
Industria y pymes	3	1	2	6
Protección social, pobreza y cohesión social	1	4	1	6
Medio ambiente	2	0	1	3
Ciencia, tecnología e innovación	0	1	1	2
Agua	0	0	1	1
Cultura y deporte	1	0	0	1
Derechos humanos y acceso a la justicia	0	0	1	1
Desarrollo local y descentralización	1	0	0	1
Educación	1	0	0	1
Transporte y comunicaciones	0	0	1	1
Total	**19**	**17**	**16**	**52**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Más de la mitad de los proyectos tienen como sector principal *Salud*, *Gobernabilidad* o *Agropecuario*.

Gráfico 17.
Cantidad de proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2014 según sector principal (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

En 2014 Uruguay ensayó una nueva forma de responder a las solicitudes de los países en temas específicos en los que la demanda es muy importante; en este caso, trazabilidad bovina y control de tabaco. En este sentido, se realizaron en Uruguay actividades de formación e intercambio, bajo la modalidad de talleres regionales. Se contó con la participación de técnicos de todos los países que habían manifestado demandas concretas para conocer la experiencia de Uruguay en estos dos temas. Los talleres regionales constituyen una forma innovadora de optimizar el uso de los recursos nacionales y al mismo tiempo responder a todas las demandas para un país con la escala de recursos de Uruguay.

5.2. Cooperación triangular

La cooperación triangular, inicialmente generada mediante la asociación entre dos países en vías de desarrollo con el apoyo de un tercer país desarrollado u organismo multilateral, hoy tiene diversas modalidades. Se realiza entre tres o más actores, frecuentemente con el objetivo de intercambiar conocimientos o experiencias entre los países de desarrollo similar.

Cuadro 15.
Iniciativas de cooperación triangular activas en 2014

Título	Duración	Socios	Sector principal	Contraparte nacional	Tipo
Curso "Tecnologías aplicadas al tratamiento de aguas y efluentes"	2014	UNESCO-IHE, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Bolivia, Paraguay, Perú y Ecuador	Agua	AUCI, MVOTMA, OSE, ANII, LATU	acción
Apoyo técnico en la definición de planes contemplados en el reglamento a la ley 164, para el desarrollo de tecnologías de información y comunicación de Bolivia	2014-2015	Bolivia y España	Gobernabilidad	AGESIC	proyecto
Fortalecimiento de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de la STP (II Fase)	2014-2015	Paraguay y España	Gobernabilidad	AUCI	proyecto
Apoyo a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)	2014	Paraguay y España	Gobernabilidad	DGI	proyecto
Implementación del Sistema de Rastreabilidad Grupal en Carne Bovina de Bolivia	2012-2014	IICA y Bolvia	Agropecuario	MGAP	proyecto

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Uno de los principales instrumentos de la estrategia del país en cooperación triangular es la realización de cursos con especialistas internacionales y uruguayos en los que el personal técnico de Uruguay recibe formación y además Uruguay financia la participación de otros países para que puedan también beneficiarse de la capacitación. En este sentido, en 2014 se realizó en Montevideo el curso "Tecnologías aplicadas al tratamiento de aguas y efluentes", dictado por docentes del instituto UNESCO-IHE (Institute for Water Education), con el aporte y el intercambio de todos los participantes uruguayos y de la región. Por Uruguay los organizadores fueron AUCI, Obras Sanitarias del Estado (OSE) y MVOTMA, con el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). El objetivo del curso fue que los participantes alcanzaran conocimientos y habilidades con relación a la gestión integral del agua.

Otro de los puntos importantes de la estrategia de Uruguay en cooperación triangular es la transferencia de conocimiento por parte de sus técnicos. En este sentido, en los cuatro proyectos de cooperación triangular activos en 2014 Uruguay fue el primer oferente, el principal responsable del fortalecimiento de capacidades a decir del PIFCSS, y los receptores fueron Paraguay y Bolivia, países prioritarios para la cooperación uruguaya. Tres de los proyectos se llevaron a cabo en el marco del programa conjunto de cooperación triangular entre España y Uruguay, firmado en 2011 con el objetivo de fortalecer la cooperación técnica entre ambos países y promover el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio de terceros países de igual o menor desarrollo relativo que Uruguay en América Latina y el Caribe.

5.3. Uruguay y la cooperación sur-sur bilateral en Iberoamérica

Desde febrero de 2012 hasta febrero de 2015 Uruguay fue sede del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), del cual ejerció la Secretaría Ejecutiva y alojó su Unidad Técnica en la Presidencia de la República. Al PIFCSS se han adherido todos los países iberoamericanos excepto Andorra y Venezuela.

Desde allí la AUCI ha trabajado junto con los otros países en la construcción de posiciones y herramientas comunes en torno a la cooperación sur-sur y triangular desde la realidad iberoamericana, tanto en el plano político como técnico. Por ejemplo, se ha trabajado en el desarrollo y la armonización de sistemas de información y registro y en la profundización de la modalidad de cooperación triangular.

Desde 2007 la SEGIB elabora el *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, que procesa los datos recibidos por los países que adhieren al PIFCSS con una metodología consensuada y construida de forma conjunta en el marco de ese programa.

Con relación a la cooperación sur-sur bilateral, según datos de la SEGIB, entre 2010 y 2013 Uruguay pasó de ser fundamentalmente receptor a ser mayormente oferente, tal como se muestra en el gráfico 18.

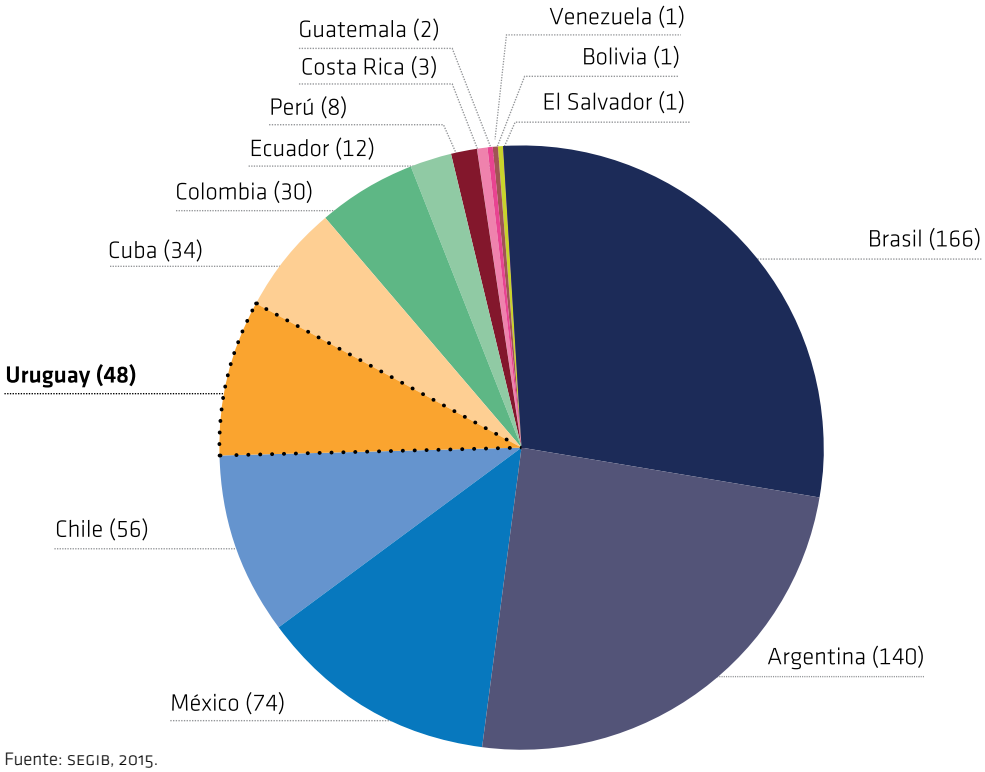
Respecto a la CSS bilateral, entre 2010 y 2013 Uruguay pasó de ser fundamentalmente receptor a ser mayormente oferente.

GRÁFICO 18.
Iniciativas ofrecidas y recibidas por Uruguay en Iberoamérica. 2010-2013

Fuente: SEGIB, 2015.

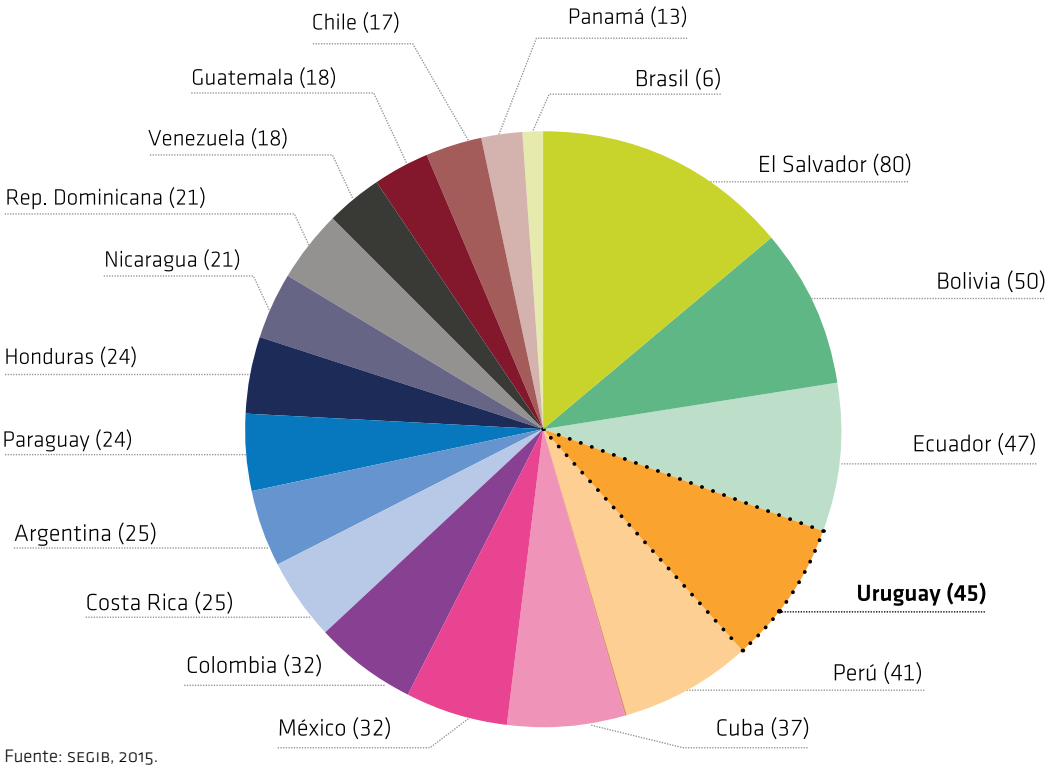
Además, en el *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2015,* Uruguay mantiene una participación destacada en ambos roles con relación al resto de los países de América Latina: es el quinto oferente y el cuarto receptor en términos de cantidad de proyectos, como se observa en los gráficos 19 y 20.

Gráfico 19.
Proyectos de cooperación sur-sur bilateral en Iberoamérica por país oferente. 2013



Fuente: SEGIB, 2015.

Gráfico 20.
Proyectos de cooperación sur-sur bilateral en Iberoamérica por país receptor. 2013



Fuente: SEGIB, 2015.

6. COOPERACIÓN REGIONAL Y MULTIPAÍS

Se entiende por cooperación regional y multipaís aquella de la que Uruguay es beneficiario junto con otros países (en algunos casos, vecinos de la región) o la que se da en el marco de organismos o bloques de integración regional. En general en estas iniciativas no se puede distinguir el aporte monetario o los productos que recibe específicamente cada país, y sus canales de negociación suelen ser diferentes a los de la cooperación bilateral y multilateral tradicional. En muchos casos los proyectos se seleccionan mediante convocatorias abiertas en las que organismos de los distintos países forman consorcios y presentan propuestas en conjunto.

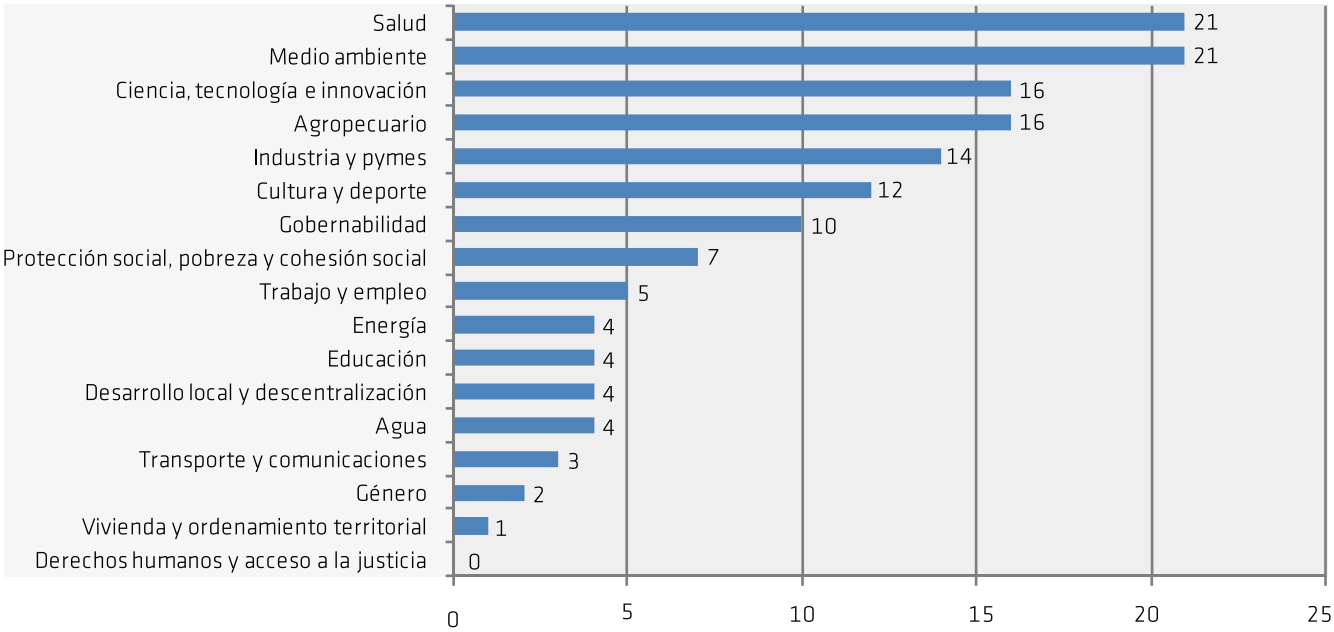
Según el registro de la AUCI, en 2014 estuvieron activas 144 iniciativas de cooperación regional y multipaís: 22 programas, 119 proyectos y 3 acciones puntuales. De ellas, casi la tercera parte se inició en 2014, lo que muestra la dinámica que está teniendo esta modalidad de cooperación, obviamente más marcada en los proyectos que en los programas, que son de mayor duración.

La distribución por sector principal de las iniciativas de cooperación regional y multipaís en las que Uruguay participa (gráfico 21) muestra que más de la mitad corresponden a los sectores *Salud*, *Medio ambiente*, *Ciencia, tecnología e innovación* y *Agropecuario*. Con respecto a las iniciativas de esta modalidad que estaban activas en 2012, aumentó considerablemente la cantidad en *Ciencia, tecnología e innovación,*[23] al tiempo que se confirma la gran dinámica que tiene la cooperación regional en los temas de *Salud* y *Medio ambiente.*

El SNU, el BID, el Sistema Iberoamericano, la UE y Canadá engloban más del 70% de las iniciativas de cooperación regional en 2014.

23 Si bien la mitad de las iniciativas regionales y multipaís correspondientes al sector *Ciencia, tecnología e innovación* activas en 2014 se iniciaron efectivamente en 2014, es necesario recalcar que ese año se hizo un esfuerzo mayor —aunque aún parcial— para sistematizar los proyectos científicos, que tienen una gran dinámica de larga data.

Gráfico 21.
Cantidad de iniciativas regionales y multipaís activas en 2014 según sector principal



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

La quinta parte de las iniciativas relevadas bajo esta modalidad se realizan en el ámbito de las Naciones Unidas. Es notorio el contraste con lo que sucedía con las iniciativas activas en 2012, en las que aquellas financiadas por el SNU representaban solo el 5 %. Esto se explica en parte por la mejora en el registro (en particular con los proyectos regionales de la OIEA) y en parte por la dinámica real que está teniendo esta modalidad dentro de las Naciones Unidas (el 60 % de las iniciativas comenzaron en 2014). En cuanto al Sistema Iberoamericano, el aumento significativo de la cantidad no responde a un aumento real, sino a la unificación del registro de los programas iberoamericanos con el resto de las iniciativas de cooperación regional y multipaís.

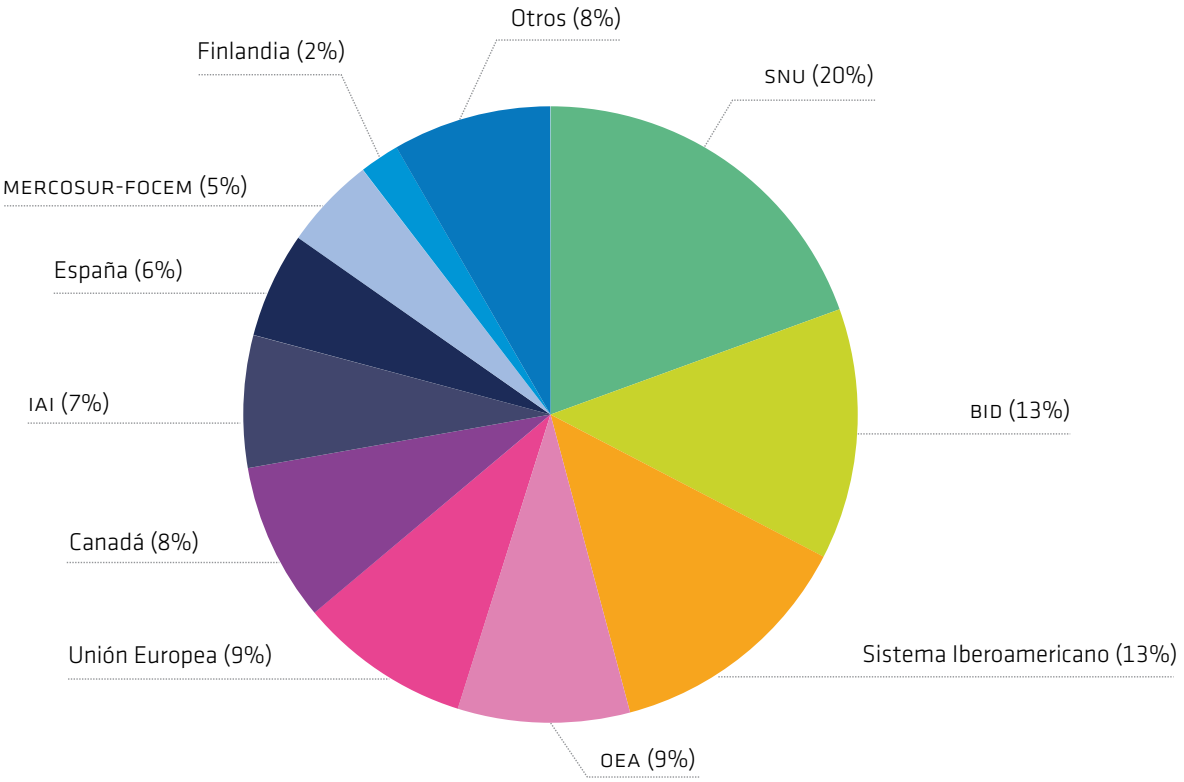
Hechas estas consideraciones, el SNU, el BID (Facilidad para la Promoción de Bienes Públicos Regionales y Fondo Iniciativas de Integración de Infraestructura Regional), el Sistema Iberoamericano, la Unión Europea y Canadá (a través del IDRC) engloban más del 70 % de las iniciativas de cooperación regional activas en 2014 registradas.

Cuadro 16.
Cantidad de iniciativas regionales y multipaís activas en 2014 por tipo según fuente

	Programas	Proyectos	Acciones	Total
SNU	1	26	1	28
BID	1	18	0	19
Sistema Iberoamericano	19	0	0	19
OEA	0	12	1	13
Unión Europea	1	12	0	13
Canadá	0	12	0	12
IAI	0	10	0	10
España	0	8	0	8
MERCOSUR-FOCEM	0	7	0	7
Finlandia	0	3	0	3
Otros: Alemania, FONTAGRO, GEF, CAF, CIP, CIMMYT, Corea, Francia, OIM	0	11	1	12
Total	**22**	**119**	**3**	**144**

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

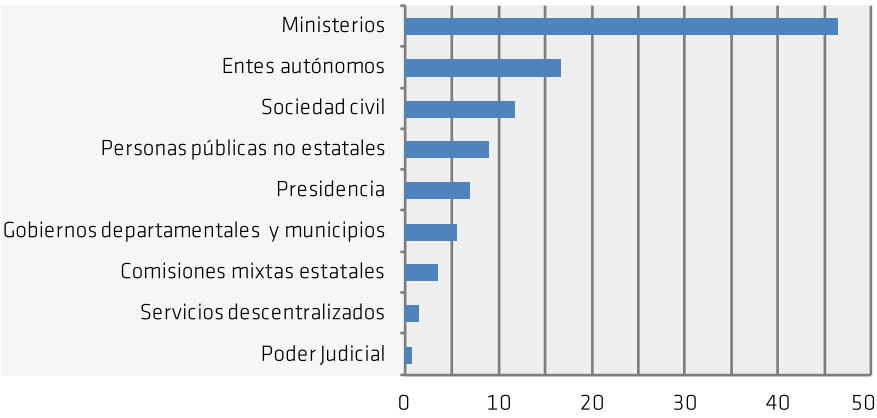
Gráfico 22.
Cantidad de iniciativas regionales y multipaís activas en 2014 por fuente (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Si se discriminan los datos por tipo de contraparte nacional (véase el gráfico 23), se ve que en casi la mitad de las iniciativas participa al menos un ministerio, y les siguen los entes autónomos, que son principalmente los de la educación: la ANEP y la Universidad de la República (UDELAR).

GRÁFICO 23.
Participación en el total de las iniciativas de cooperación regional y multipaís activas en 2014, según tipo de contraparte nacional (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

6.1. MERCOSUR

En este apartado se estudia específicamente la cooperación del MERCOSUR, que incluye la que Uruguay recibe del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y la que recibe el MERCOSUR como bloque.

6.1.1. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

El FOCEM es un mecanismo de financiamiento solidario, basado en un sistema asimétrico de aportes y distribución de recursos entre los propios Estados partes de 127 millones de dólares anuales. Está operativo desde 2006 y sus objetivos son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.[24]

Los proyectos del FOCEM con Uruguay activos en 2014 (véase el cuadro 17) suman USD 141.954.177, cifra estable si se la compara con los activos en 2012.

24 Esta información fue tomada del sitio web del MERCOSUR: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7389/5/innova.front/la-convergencia-estructural-y-el-programa-estrategico-de-accion-social-del-mercosur [consulta: 19/01/2016].

Cuadro 17.
Proyectos del FOCEM con Uruguay activos en 2014

Título del proyecto	Programa	Inicio	Fin	Monto FOCEM (USD)	Contraparte nacional	Monto contraparte (USD)
Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos en localidades del interior del Uruguay	Cohesión social	2008	2015	1.600.000	MIDES	586.967
Economía social de frontera	Cohesión social	2008	2015	1.399.799	MIDES	447.960
Intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorios de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat	Cohesión social	2008	2015	1.200.000	MIDES	461.369
Internacionalización de la especialización productiva: desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2.ª etapa	Desarrollo de la competitividad	2014	2017	2.967.500	MIEM	782.500
Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud	Desarrollo de la competitividad	2012	2017	1.573.471	Instituto Pasteur de Montevideo	667.100
Interconexión eléctrica de 500 Mw Uruguay-Brasil	Infraestructura	2011	2015	83.113.000	UTE	101.360.634
Rehabilitación de vías férreas, línea Rivera: tramo Pintado (km 144) - Frontera (km 566)	Infraestructura	2013	2016	50.100.407	MTOP	24.730.563

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Como se ve en el cuadro 17, los proyectos se agrupan en tres grandes líneas: cohesión social, infraestructura y desarrollo de la competitividad. Si se analizan los proyectos activos en 2014, casi toda la cooperación del FOCEM con Uruguay (94 %) se realiza a través de los dos proyectos de la línea de infraestructura, que tienen como contrapartes al MTOP y a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).

Cabe aclarar que en el proyecto "Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud" participan otros países del MERCOSUR, pero el monto que se muestra en el cuadro 17 es el que recibe Uruguay.

6.1.2. Cooperación al MERCOSUR

Como se ve en el cuadro 18, España y la Unión Europea cooperan con el MERCOSUR como bloque a través de nueve proyectos activos en 2014 (30 % menos que los activos en 2012). Entre ellos suman USD 35.465.276, pero más del 90 % son recursos de la Unión Europea y el 70 % de esos recursos está asignado a solo dos proyectos: Econormas y el Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM).

Solo uno de estos proyectos comenzó en 2014: "Apoyo al desarrollo de la biotecnología en MERCOSUR (Biotech II)", financiado por la Unión Europea. En cambio, seis de los nueve terminaron en 2014. Esto parece indicar que se está reduciendo la cooperación de estos dos socios con el MERCOSUR.

Cuadro 18.
Proyectos de cooperación de España y la Unión Europea con el MERCOSUR activos en 2014

	Título	Sector principal	Inicio	Fin	Monto de fuente (USD)	Contraparte nacional
España	Integración fronteriza en el MERCOSUR. Gobernanza fronteriza: fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos departamentales y locales del MERCOSUR	Desarrollo local y descentralización	2012	2014	744.497	Congreso de Intendentes
España	Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud	Salud	2010	2015	520.000	MSP
España	Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR	Trabajo y empleo	2010	2014	650.000	CUDECOOP
España	Proyecto de integración productiva sectorial territorial en el marco del Observatorio Regional Permanente de Integración Productiva del MERCOSUR	Industria y pymes	2010	2014	682.500	MIEM
España	Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM)	Medio ambiente	2011	2014	505.700	MVOTMA
Unión Europea	Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR (Econormas)	Medio ambiente	2009	2014	15.840.000	LATU
Unión Europea	Apoyo al desarrollo de la biotecnología en el MERCOSUR (Biotech II)	Ciencia, tecnología e innovación	2014	2016	2.700.000	MEC
Unión Europea	Apoyo al programa de movilidad del MERCOSUR en educación superior	Educación	2008	2014	4.680.000	UDELAR
Unión Europea	Proyecto de apoyo al sector educativo del MERCOSUR (PASEM)	Educación	2011	2016	9.142.579	MEC, ANEP

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

6.2. Otros espacios regionales de intercambio entre países

Uruguay participa en distintos programas iberoamericanos en diversas áreas, entre los que se destacan los del sector *Cultura y deporte* (véase el cuadro 19). Los programas iberoamericanos se caracterizan por ser intergubernamentales y horizontales. Los países se adhieren voluntariamente y aportan recursos según sus capacidades. La toma de decisiones en el marco de los programas la realizan los propios países. En ellos se facilita el intercambio sur-sur de buenas prácticas, así como la construcción de estrategias regionales.

Cuadro 19.
Programas iberoamericanos en los que participa Uruguay activos en 2014

Programas iberoamericanos	Sector principal	Contraparte nacional
Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos (Iberarchivos-Programa ADAI)	Cultura y deporte	MEC
Apoyo a Bancos de Leche Humana (IberBLH)	Salud	MSP
Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Programa Iberoamericano del Agua)	Agua	MVOTMA
Programa de Apoyo para la Constitución del Espacio Musical Iberoamericano (Iberorquestas Juveniles)	Cultura y deporte	MEC
Programa de fomento a la producción y teledifusión del documental latinoamericano (DOCTV Latinoamérica)	Cultura y deporte	MEC, Intendencia de Montevideo
Programa de Movilidad Académica: Pablo Neruda	Educación	UDELAR, Universidad ORT, MEC, MRREE
Programa en Apoyo a la Creación de un Espacio Audiovisual Americano (Ibermedia)	Cultura y deporte	MEC
Programa Iberescena	Cultura y deporte	MEC
Programa Ibermuseos	Cultura y deporte	MEC
Programa Ibermúsicas	Cultura y deporte	MEC
Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)	Ciencia, tecnología e innovación	MEC, ANII
Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)	Gobernabilidad	AUCI
Programa Iberoamericano para la Promoción de las Artesanías y el Arte Popular (Iberartesanías)	Industria y pymes	MIEM
Programa Iberoamericano sobre la Situación de los Adultos Mayores en la Región	Protección social, pobreza y cohesión social	MIDES
Programa Iberoamericano sobre Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo (IberPI)	Industria y pymes	MIEM
Programa Iber-Rutas	Cultura y deporte	MEC
Programa Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI)	Gobernabilidad	MRREE

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Por otro lado, Uruguay participa también del "Programa para la cohesión social en América Latina (EUROSOCIAL)", un programa de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina. Su objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones.[25]

A través de conferencias, visitas de estudio, talleres de intercambio, acciones de asistencia técnica y proyectos piloto, los decisores políticos y funcionarios públicos de América Latina y de Europa comparten con sus pares las mejores prácticas en las políticas públicas enfocadas a reforzar la cohesión social con un enfoque basado en la demanda. Uruguay participa en seis áreas temáticas: salud, políticas sociales, educación, seguridad ciudadana, justicia y finanzas públicas.

25 Tomado de http://eurosocial-ii.eu/es/pagina/el-programa

7. BECAS Y FORMACIÓN

Las becas de formación de capital humano constituyen una herramienta sustantiva de la política de cooperación al desarrollo de Uruguay a través de la formación a mediano y largo plazo de la ciudadanía. Algunos países focalizan su cooperación en esta modalidad y no en los programas, proyectos y acciones que ya fueron analizados en los capítulos 3, 4, 5 y 6.

El Área de Becas de la AUCI tiene como cometido la recepción y difusión de la oferta de asistencia técnica enviada al país por gobiernos, instituciones extranjeras y organismos internacionales. En algunos casos la AUCI realiza también la preselección de los postulantes.

Aunque en general no están valuados, las becas y los cursos de capacitación movilizan gran cantidad de recursos financieros, fundamentalmente en pasajes, matrículas académicas y ayudas para la manutención (según si se trata de becas parciales o totales).

CUADRO 20.
Cantidad de becas difundidas por la AUCI en 2014 según fuente

Fuente	Becas
OEA	103
España	77
Malasia	29
Singapur	29
China	20
Japón	18
Argentina	15
Israel	9
Chile	5
MERCOSUR	5
Brasil	4
India	3
Colombia	2
Banco Mundial	2
Otros	8
Total	**329**

Fuente: Sistema de Gestión de Becas de AUCI, 2015.

En 2014 se recibieron 329 becas,[26] 72 más que las registradas en 2012. Del total de ofrecimientos de 2014, casi la tercera parte fue de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como se muestra en el cuadro 20. Al igual que en 2012, la OEA

26 Cabe aclarar que una beca puede tener distintos ofrecimientos, por ejemplo, para distintos cursos o universidades.

y España son los dos principales oferentes, pero el tercer lugar en cuanto a becas en 2012 lo ocupaba China, mientras que en 2014 comparten esa ubicación Malasia y Singapur.

En 2014 la AUCI tramitó 324 postulaciones y participó en la adjudicación de 116 becas (véase el cuadro 21). Si se tienen en cuenta las postulaciones y adjudicaciones, tanto en 2012 como en 2014, China, la OEA y Japón son las tres principales fuentes. Aproximadamente el 70 % de las becas gestionadas por AUCI se destinan a funcionarios públicos.

CUADRO 21.
Postulantes y becas adjudicadas en 2014 según fuente

Fuente	Postulantes	Adjudicados
OEA	144	63
China	79	18
Japón	40	16
Israel	20	4
Argentina	14	7
Brasil	9	3
Chile	5	0
India	5	0
Otros	8	5
Total	**324**	**116**

Fuente: Sistema de Gestión de Becas de AUCI, 2015.

Tanto en 2012 como en 2014 China, la OEA y Japón reúnen la mayor cantidad de postulaciones y adjudicaciones de becas.

ANEXO: PRINCIPALES VARIABLES RELEVADAS

Para las acciones puntuales que no se enmarcan en un programa o proyecto se solicitaron solo aquellos campos marcados con un asterisco (*).

Título*: Es el nombre que formalmente consta en el documento de formulación.

Objetivos: Generales y específicos.

Productos principales: Son los obtenidos o los que se espera obtener en el marco del programa o proyecto. Se definen como los resultados específicos de las actividades realizadas (es un nivel de agregación mayor que las actividades). Su obtención debe poder comprobarse.

Cantidad de contratos de servicios realizados o previstos en el marco del programa o proyecto: Número de personas que trabajaron en forma permanente para el funcionamiento del programa o proyecto. No incluye a las personas con contratos de obra para productos puntuales.

Fecha de inicio: Es la fecha de inicio prevista en el documento de formulación para cooperación tradicional y regional y multipaís y la fecha de inicio de las actividades para cooperación sur-sur y triangular.

Fecha de finalización: Es la fecha de finalización prevista en el documento de formulación para cooperación tradicional y regional y multipaís y la fecha de finalización de las actividades para cooperación sur-sur y triangular.

Área de implementación a nivel nacional*: Son los departamentos donde se ejecuta el proyecto. Si tiene alcance nacional se pone *Ámbito nacional*.

Otros países participantes*: Son los países que participan en la iniciativa además de Uruguay.

Sectores*: Son las áreas temáticas de los problemas a los que apunta principalmente a dar respuesta el proyecto. Se pueden poner hasta dos sectores por proyecto. El primer sector debe ser el principal. Las actividades de investigación, fortalecimiento institucional, educación o la construcción de infraestructura en sectores específicos deben ser reportadas en el sector al que están dirigidas y no como sectores específicos.

Agropecuario	Programas, proyectos y acciones que apuntan a mejorar los sectores agrícola, ganadero, pesquero y forestal, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Agua	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la gestión de los recursos hídricos, abastecimiento de agua potable y saneamiento, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Ciencia, tecnología e innovación	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la construcción de capacidades en ciencia, tecnología e innovación, así como al fortalecimiento de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Innovación.
Cultura y deporte	Programas, proyectos y acciones que apuntan a mejorar el acceso a la cultura y el deporte, a los bienes culturales y su preservación, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Derechos humanos y acceso a la justicia	Programas, proyectos y acciones que apuntan al respeto de los derechos civiles y políticos y el acceso a la justicia, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Desarrollo local y descentralización	Programas, proyectos y acciones que apuntan al desarrollo local, la descentralización del Gobierno, con enfoque territorial integral, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Educación	Programas, proyectos y acciones que buscan apoyar a la educación formal e iniciativas de educación no formal, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Energía	Programas, proyectos y acciones que apuntan a satisfacer las necesidades energéticas nacionales, como también la eficiencia energética, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Género	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la equidad de género, la eliminación de la violencia basada en género y generaciones, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Gobernabilidad	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la mejora de las capacidades institucionales para el diseño, el monitoreo y la ejecución de políticas públicas de los organismos del Estado y de la administración pública en general, que tienen un objetivo de política transversal y no de un sector específico.

Industria y pymes	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la promoción de industrias, servicios y pequeñas y medianas empresas a través de distintos instrumentos, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Medio ambiente	Programas, proyectos y acciones que apuntan a la conservación y el cuidado del medio ambiente, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Protección social, pobreza y cohesión social	Programas, proyectos y acciones que apuntan a promover la integración y la cohesión social, dirigidos a poblaciones identificadas como más vulnerables (basándose en inequidades socioeconómicas, raciales, generacionales, etcétera), así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Salud	Programas, proyectos y acciones que apuntan a mejorar los servicios de salud y la salud de la población, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Trabajo y empleo	Programas, proyectos y acciones que apuntan a mejorar el acceso al trabajo y el empleo y a mejorar su calidad, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Transporte y comunicaciones	Programas, proyectos y acciones que apuntan a fortalecer las obras relacionadas con la infraestructura de transporte, los servicios logísticos y las comunicaciones, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.
Vivienda y ordenamiento territorial	Programas, proyectos y acciones de mejora habitacional y acceso a la vivienda y ordenamiento territorial, así como estudios, formación y fortalecimiento institucional en esta temática.

Población objetivo (grupo etario): Se refiere al grupo de edad de los beneficiarios prioritarios del programa, proyecto o acción: *niños, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores.* Se puede marcar más de una categoría. En caso de que no exista una población objetivo específica se debe marcar *general.*

Fuente*: Se refiere al donante. Puede ser un país, un fondo global o un organismo multilateral.

Subfuente*: Indica el fondo específico o la dependencia dentro de la fuente.

Monto por fuente (en USD)*: Es el monto de la donación en USD según lo presupuestado en el documento del proyecto. Incluye los montos agregados por las ampliaciones (si hubiera).

Monto esperado de ejecución por año y por fuente: Es el monto de la ejecución esperada por año (y por fuente) en dólares.

Contrapartes nacionales*: Organismos nacionales (organismos públicos, de la sociedad civil o privados) que actúan como referentes institucionales o sectoriales de las iniciativas. Por lo general firman los documentos del proyecto y/o participan de la negociación y/o aportan la contrapartida en efectivo o en especie.

Monto por contraparte (en USD)*: Es el monto de contrapartida que ponen las contrapartes nacionales para la iniciativa en dólares.

Administrador: Es la institución que, en acuerdo entre la fuente y la contraparte, administra los fondos del proyecto o programa.

Organismos ejecutores: Son los que implementan las actividades del proyecto o programa.

Evaluación: Variable dicotómica que releva si existe alguna evaluación del programa o proyecto intermedia o final, prevista o realizada.