



UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
ESCUELA DE POSTGRADO

LA GRADUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN  
URUGUAY EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA 2030 PARA EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE

*THE GRADUATION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IN URUGUAY IN THE  
CONTEXT OF THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

Estudio de Caso para optar al Grado de Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional

MARÍA GRACIA DELGADO ITURRIA

Profesor Guía: Ricardo Herrera Saldías

Santiago, Chile

Octubre 2021

*Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás.*

(ONU, 2015, p. 1)

## **AGRADECIMIENTOS**

Vaya mi más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que colaboraron en la realización de este estudio. En particular, a mi profesor guía, Ricardo Herrera, por su excelente orientación y confianza en mi trabajo. A Amaranta Villarreal, Gabriela Fernández, Karen Van Rompaey, Andrea Vignolo, Blanca Rodríguez, Gustavo De Armas, Noelia Martínez y Silvana Montes de Oca, por sus valiosos aportes. A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por haber hecho posible este proceso. A mis compañeras, compañeros y docentes, por los espacios de intercambio y la motivación constante. A Cucu y Nico, por hacer de este viaje el más disfrutable que hubiera podido imaginar. A mi familia y amigas que, con su apoyo incondicional, me acompañan siempre.

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
ÍNDICE DE FIGURAS	6
SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	8
RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	12
I)    Presentación del tema y su relevancia	12
II)   Pregunta de investigación	14
III)  Objetivos	16
IV)  Hipótesis	17
V)   Diseño metodológico	17
VI)  Estructura	20
<b>CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y ANTECEDENTES GENERALES</b>	<b>21</b>
1.  La Ayuda Oficial al Desarrollo en el contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	21
1.1. Conceptos y evolución	21
1.2. Panorama actual de la Ayuda Oficial al Desarrollo a nivel global	26
1.3. La Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe	29
2.  La Graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo	33
2.1. Concepto y criterios	33
2.2. Experiencias previas	34
3.  La Comprensión del Fenómeno del Desarrollo	37
3.1. La centralidad del ingreso y sus limitaciones	38
3.2. El desarrollo sostenible y la Agenda 2030	41
3.3. La multidimensionalidad del desarrollo en la región	45
<b>CAPÍTULO II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN URUGUAY: PRINCIPALES TENDENCIAS Y EFECTOS DE LA GRADUACIÓN</b>	<b>49</b>
1.  Principales tendencias de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida	49
1.1. Donaciones	53
1.2. Becas	55
1.3. Préstamos concesionales	56

2. Principales tendencias de la cooperación brindada	59
3. La evolución del perfil de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Uruguay: los efectos de la graduación	62
3.1. Sobre la cooperación tradicional recibida	63
3.1.1. Montos y cantidad de iniciativas	64
3.1.2. Socios	69
3.1.3. Sectores temáticos	83
3.1.4. Becas	87
3.1.5. Préstamos concesionales	90
3.2. Sobre la AOD otorgada	91
3.2.1. Aportes a organismos y fondos internacionales	91
3.2.2. Iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular	95
3.3. Sobre los instrumentos nacionales de política	102
<b>CAPÍTULO III. LOS EFECTOS DE LA GRADUACIÓN FUERA DE FRONTERAS</b>	106
1. Las acciones impulsadas a nivel internacional	107
2. Un nuevo concepto: el “desarrollo en transición”	112
<b>CONCLUSIONES</b>	118
<b>REFERENCIAS</b>	125
<b>ANEXOS</b>	140

## ÍNDICE DE FIGURAS

		<b>Página</b>
Cuadro 1.	Esquema de dimensiones de análisis de impacto directo e indirecto de la graduación consideradas por Alemany (2017).	14
Cuadro 2.	Variables e indicadores seleccionados.	18
Cuadro 3.	Logros y desafíos de Uruguay para un desarrollo sostenible.	47
Cuadro 4.	Iniciativas de cooperación internacional de mayor monto iniciadas en 2018.	72
Gráfico 1.	AOD en miles de millones de dólares, equivalente de donación (2020).	27
Gráfico 2.	AOD como porcentaje del INB, equivalente de donación (2020).	28
Gráfico 3.	Participación de las regiones en la AOD neta total, % del total (1990-2017).	30
Gráfico 4.	AOD con destino a América Latina y el Caribe por sector, % del total (1996-2016, promedio de compromisos de los últimos 3 años).	32
Gráfico 5.	AOD neta recibida por Uruguay, % del INB (1960-2017).	50
Gráfico 6.	Evolución de la AOD recibida por Uruguay por tipo de flujo, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).	51
Gráfico 7.	Evolución de la AOD recibida por Uruguay por grupo de sectores, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).	52
Gráfico 8.	Evolución de las donaciones recibidas por Uruguay dentro de los primeros 5 sectores, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).	53
Gráfico 9.	Evolución de la AOD recibida por Uruguay por concepto de becas, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).	56
Gráfico 10.	Evolución de los préstamos concesionales recibidos por Uruguay, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).	57
Gráfico 11.	Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, montos anuales aproximados en millones de dólares corrientes (2010-2020).	65

Gráfico 12.	Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, montos totales comprometidos en millones de dólares corrientes (2012-2020).	66
Gráfico 13.	Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución (2012-2020).	67
Gráfico 14.	Evolución de la CID en Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución por modalidad (2012-2020).	68
Gráfico 15.	Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay considerando la participación de China, montos totales comprometidos en millones de dólares corrientes (2014-2020).	71
Gráfico 16.	Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay considerando la participación de China, montos anuales aproximados en millones de dólares corrientes (2014-2020).	71
Gráfico 17.	Evolución de la participación de los tres principales socios según monto total de cooperación, monto aproximado por año y número de iniciativas. % del total de iniciativas de cooperación tradicional activas (2012-2020).	82
Gráfico 18.	Evolución de las becas recibidas por Uruguay. Cantidad de becas difundidas, postulaciones recibidas y becas adjudicadas (2014-2019).	88
Gráfico 19.	Evolución de la AOD multilateral de Uruguay, montos anuales en millones de dólares corrientes (2010-2020).	93
Gráfico 20.	Evolución de la CSS bilateral de Uruguay, participación de cada instrumento en el total de iniciativas en ejecución (2012-2020).	96
Gráfico 21.	Evolución de la CSS bilateral de Uruguay, participación según rol principal de la institución nacional en el total de iniciativas en ejecución (2012-2020).	98
Gráfico 22.	Evolución de la CT de Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución según rol de la institución nacional (2012-2020).	101

## SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CE	Comisión Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIDOB	Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona
CRS	Sistema de Reporte de Acreedores ( <i>Creditor Reporting System</i> )
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSSyT	Cooperación Sur-Sur y Triangular
CT	Cooperación Triangular
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FCD	Foro sobre Cooperación para el Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural
FVC	Fondo Verde para el Clima
GAD	Grupo de Asistencia para el Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
I+D+I	Investigación, Desarrollo e Innovación
IED	Inversión Extranjera Directa
INB	Ingreso Nacional Bruto
KfW	Banco de Desarrollo Alemán ( <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> )
MECNUD	Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SCID	Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólares estadounidenses
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

## RESUMEN

En octubre de 2017, Uruguay y Chile fueron graduados como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esta institución, que reúne a los donantes tradicionales de fondos de cooperación internacional, constituye el foro principal donde se han forjado los consensos básicos para la definición de dicha categoría, cuyos elementos constitutivos no han experimentado cambios significativos en el transcurso del tiempo. Si bien se trata de la primera vez que se gradúa a países latinoamericanos, es probable que la mayor parte de estos adquiera dicho estatus en el mediano plazo.

Se ha estimado que la graduación puede generar consecuencias en campos diversos que impactan negativamente sobre los países afectados, al excluirlos de esquemas cooperativos aún necesarios para la superación de sus desafíos estructurales. El hecho de que aquella sea decidida exclusivamente en función de un umbral arbitrario de ingresos ignora la multidimensionalidad del fenómeno del desarrollo y, por lo tanto, no es coherente con el consenso internacional sintetizado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dada la escasez de investigaciones en la materia, se propone un análisis de los efectos de la graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Uruguay sobre su perfil de cooperación internacional, a partir de un conjunto de indicadores seleccionados, y sobre las estrategias adoptadas por el país, tanto a nivel interno como externo, en respuesta a dicha situación. En un nivel más general, se sintetiza la discusión sobre el concepto de desarrollo y su evolución hacia el paradigma de la sostenibilidad, así como el rol de la cooperación internacional en su promoción. Finalmente, se presentan los principales aportes conceptuales que han surgido, vinculados al caso de estudio, como contribución al debate sobre los criterios que han de orientar la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la actualidad.

**Palabras clave:** Ayuda Oficial al Desarrollo; graduación; ingreso per cápita; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## ABSTRACT

In October 2017, Uruguay and Chile were graduated as Official Development Assistance recipients by the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development. This committee, which brings together the traditional donors of international cooperation funds, is the main forum where the basic consensus for the definition of Official Development Assistance has been forged. Although this is the first time that Latin American countries are graduated, it is expected that most of them will acquire this status shortly.

It has been estimated that graduation may generate negative consequences for affected countries in several fields, due to their exclusion from cooperative schemes that are still necessary to overcome structural challenges. Its definition solely on the basis of an arbitrary income threshold ignores the multidimensionality of development and, therefore, is not consistent with the international consensus that has been synthesized in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Given the scarcity of research regarding this issue, an analysis of the effects of Uruguay's graduation on its international cooperation profile is proposed, based on a set of selected indicators. Consequences on the strategies adopted by the country in response to this situation, both internally and externally, are also addressed. At a more general level, this study summarizes the discussion on the development concept and its evolution towards the sustainability paradigm, as well as the role of international cooperation in its promotion. Finally, the main conceptual contributions to the debate on today's International Development Cooperation criteria which have emerged within this framework are also presented.

**Keywords:** Official Development Assistance; graduation, per capita income; 2030 Agenda for Sustainable Development; International Cooperation for Development.

# INTRODUCCIÓN

## I. Presentación del tema y su relevancia

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es una modalidad de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) que abarca aquellas transferencias realizadas en carácter oficial, en términos concesionales y con el objetivo principal de promover el desarrollo de los países destinatarios. Fue reconocida formalmente en 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando se estableció la meta de que los países considerados “económicamente adelantados” debían otorgar al menos el 0,7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) a los países en desarrollo por concepto de AOD.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que reúne a los principales países donantes de fondos de cooperación internacional, estableció una lista de países beneficiarios de AOD que dicho Comité reconoce. Esta lista abarca los países clasificados como de ingresos bajos, medio-bajos y medio-altos, de acuerdo a los umbrales establecidos por el Banco Mundial en 1989. Por lo tanto, cuando un país es clasificado durante tres años consecutivos como de ingresos altos, el CAD lo elimina de su lista, “graduándolo” de la AOD, lo cual implica que los recursos que le sean otorgados por países u organismos donantes a partir de entonces ya no podrán ser contabilizados bajo dicha categoría. Para el ejercicio actual (julio 2021 – junio 2022), las economías de ingresos altos son aquellas con un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita superior a USD 12.696.

En la reunión del CAD que tuvo lugar en octubre de 2017, por primera vez dos países latinoamericanos –Chile y Uruguay– fueron graduados como receptores de AOD<sup>1</sup>, habiendo sido eliminados de la lista de destinatarios elegibles a partir del 1° de enero de 2018. Si bien estos son los primeros en adquirir este estatus en la América Latina continental, según proyecciones realizadas en 2019, al año 2050 casi el 70% de los países latinoamericanos y caribeños estarían en dicha situación de acuerdo a los criterios vigentes. Específicamente, con anterioridad a la

---

<sup>1</sup> Con anterioridad, habían sido graduados los siguientes países caribeños y territorios de ultramar: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica (1992); Bahamas (1996); Bermudas, Islas Caimán, Islas Malvinas (1997); Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Antillas Holandesas (2000); Islas Turcas y Caicos (2008); Barbados, Trinidad y Tobago (2011), Anguila y San Cristóbal y Nieves (2014) (Alemany, 2017; Malacalza, 2019).

ocurrencia de la pandemia del COVID-19, se esperaba que al menos 13 países fueran graduados antes de 2030<sup>2</sup> y ocho adicionales en los años subsiguientes<sup>3</sup> (Malacalza, 2019).

En este contexto, resulta oportuno reflexionar sobre el concepto de graduación y la conveniencia de su aplicación. Como se profundizará en el desarrollo del presente análisis, la graduación presupone que los países alcanzan un estatus de “desarrollado” por cruzar un umbral arbitrario de renta per cápita. Por lo tanto, no se considera la cuestión –prácticamente indiscutida en la actualidad– de que el desarrollo es un proceso multidimensional y continuo, lo cual fue ratificado a nivel internacional en el año 2015 tras la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Cabe señalar que existen estudios escasos sobre los efectos de la graduación dado que, en general, los países graduados con anterioridad a los casos sudamericanos continuaron recibiendo apoyos alternativos. Con respecto a Chile, existe un análisis pormenorizado realizado por Alemany en 2017 –previo a la efectivización de la graduación en 2018–, habiendo sido algunos de sus indicadores actualizados por Alemany y Herrera (2019). Por su parte, Cattaneo, Piemonte y Poensgen (2020) realizaron, a solicitud de la OCDE, un estudio piloto sobre los desafíos que enfrenta ese país para el financiamiento de su proceso de desarrollo tras la graduación. Uruguay, sin embargo, no cuenta hasta el momento con un estudio similar. Vignolo y Van Rompaey (2020) proponen una reflexión sobre los primeros efectos identificados en dimensiones seleccionadas, pero, salvo algunas excepciones, no presentan datos cuantitativos específicos para ilustrarlos. Por lo tanto, el estudio que aquí se propone pone el foco en el análisis del caso uruguayo.

Las conclusiones de Alemany (2017) y Vignolo y Van Rompaey (2020) fueron recogidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en una publicación reciente, titulada “Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe”. Allí se indica con claridad que, además de la merma en la recepción de recursos no reembolsables, la graduación de estos países de la AOD parecería estar generando efectos en campos diversos, tales como: restricciones al acceso a becas, disminución y desplazamiento de fondos sectoriales, cambios en las condiciones del financiamiento no

---

<sup>2</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bermudas, Chile, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup> Brasil, Colombia, Cuba, Dominica, México, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

concesional, reducción o eliminación de preferencias comerciales, aumento de las contribuciones al sistema multilateral, perjuicios al accionar autónomo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), dificultades para el apalancamiento de otros recursos y pérdida de espacios de diálogo con los países donantes, entre otros (2021, pp. 75-77).

## II. Pregunta de investigación

La pregunta a la que la presente investigación pretende dar respuesta es la siguiente: ¿Qué efectos ha tenido la graduación de Uruguay de la AOD sobre su perfil y estrategia de cooperación internacional, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?

A estos efectos, se toma como línea de base el estudio realizado en 2017 por Cecilia Alemany, titulado “Primer análisis del impacto de la graduación de Chile”. Éste, realizado por iniciativa de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) para conocer los efectos de la graduación que se haría efectiva el año siguiente, también incorpora información preliminar sobre el caso uruguayo para algunos indicadores. Las dimensiones consideradas, sintetizadas en el Cuadro 1, abarcan el período 2007-2015.

**Cuadro 1. Esquema de dimensiones de análisis de impacto directo e indirecto de la graduación consideradas por Alemany (2017).**



Fuente: Alemany, C. (2017), p. 50.

Específicamente, el presente estudio de caso se enfoca en los catalogados por la autora como “tipos de impacto directo” de la graduación sobre la AOD recibida (donaciones y préstamos concesionales) y la AOD multilateral brindada (aportes a organismos internacionales y fondos).

También se analizan, dentro del primer grupo, los efectos registrados sobre las becas recibidas y, en el caso de la AOD brindada, sobre las becas otorgadas y las iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) con énfasis en las que el país participa como oferente, cuestiones también abordadas por Alemany (2017). Todos estos elementos son considerados indicadores de la variable que, en este estudio, es llamada “Perfil de CID” del caso analizado.

Las dimensiones seleccionadas para identificar los efectos de la graduación son, además de los aspectos cuantitativos de dichos indicadores (número y/o monto), las modalidades fundamentales de CID, el rol asumido por el país en las iniciativas, los sectores temáticos prioritarios y los socios principales. Por su parte, también se analizan las consecuencias del hecho sobre la estrategia de CID adoptada por Uruguay, tanto a nivel de instrumentos nacionales de política como de acciones desarrolladas a nivel internacional. En este caso, se pone foco en: la presencia o ausencia de elementos de este tipo, aspectos asociados a su temporalidad (fecha de adopción, plazo de vigencia, momento de ocurrencia, etc.) y su contenido, según corresponda<sup>4</sup>.

Si bien se profundizará sobre este aspecto en el transcurso del estudio de caso, resulta oportuno señalar, ya en esta instancia, que la selección de los indicadores mencionados no pretende ser exhaustiva. Por el contrario, una de las premisas sobre la que se basa este análisis es, justamente, la amplitud de aspectos en que la graduación puede tener efectos, los cuales trascienden largamente el campo específico de la CID. En la misma línea, el foco puesto en la evolución de indicadores de tipo cuantitativo de ningún modo presupone que el cese en la recepción de AOD pueda o deba ser analizado exclusivamente desde una perspectiva económica. De hecho, es probable que los efectos de este tipo tengan una importancia relativa menor respecto de otras dimensiones en países como Uruguay, donde los montos de AOD no eran significativos en términos absolutos ni en relación al ingreso nacional.

Realizadas estas precisiones preliminares, se indica que la selección de indicadores responde a la necesidad de elaborar un panorama general de la evolución de ciertas categorías básicas de análisis, a partir de las cuales sea posible profundizar en instancias ulteriores poniendo el foco en aspectos específicos, mediante el uso de un conjunto más amplio de técnicas de investigación. En este sentido, el presente ejercicio pretende ser un aporte a la escasa

---

<sup>4</sup> En la sección V, relativa al diseño metodológico del estudio de caso, se presenta un cuadro que sintetiza las variables, indicadores y dimensiones de análisis consideradas.

sistematización existente de los datos elaborados por fuentes diversas en este primer nivel de análisis, lo cual puede traducirse en una lectura superficial de algunos de los temas traídos a colación. Estas limitaciones –inherentes al alcance del estudio de caso– no dejan de ser señaladas en la interpretación de los datos obtenidos, al tiempo que no se renuncia a la realización de consideraciones que procuren trascenderlas cuando la información disponible así lo permite.

Por último, se opta por explicitar que el interés inicial de este estudio de caso estaba orientado a la realización de un análisis comparado sobre los efectos de la graduación en Uruguay y Chile. Sin embargo, durante el transcurso de la investigación se constató la amplia diversidad de los criterios de registro utilizados por las instituciones nacionales competentes de ambos países, sumado al hecho ya conocido de que los datos sí comparables –aquellos publicados en la base del Sistema de Reporte de Acreedores de la OCDE (CRS)– solo contemplan los años anteriores a la graduación. A estos elementos se suma la preocupación por complementar el análisis de los indicadores cuantitativos con información proveniente de otras fuentes, dentro de lo posible, para minimizar las dificultades planteadas en los párrafos anteriores. Todo ello confluye en que un estudio como el inicialmente previsto exceda en gran medida el alcance de este ejercicio.

Por lo expuesto, y en virtud de que el análisis sobre lo ocurrido en Chile –aunque aún incipiente– se encuentra más desarrollado que el correspondiente al caso uruguayo, se decidió poner el foco en este último con la intención de que, a partir de estos nuevos aportes, pueda avanzarse en investigaciones comparadas en el futuro cercano. Sin perjuicio de estas consideraciones, se señala que son frecuentes las referencias al caso chileno dada la simultaneidad del fenómeno en ambos países, así como la coordinación desarrollada entre ellos para dar respuesta a esta situación común.

### **III. Objetivos**

- **Objetivo general:**

Analizar los efectos de la graduación de Uruguay de la AOD sobre su perfil y estrategia de cooperación internacional, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

- **Objetivos específicos:**

- Cuantificar la CID recibida y otorgada por Uruguay entre 2016 y 2020, y estudiar su evolución desde el año 2007.

- Analizar si se evidencian cambios en su perfil de cooperación internacional en relación a las modalidades, sectores y socios principales en dicho período.
- Abordar el concepto de desarrollo y problematizar el fenómeno de la graduación en el marco del paradigma recogido en la Agenda 2030.
- Analizar la estrategia de cooperación internacional adoptada por Uruguay en el contexto de la graduación y de la Agenda 2030.

#### **IV. Hipótesis**

En función de lo expuesto, la hipótesis que constituye el punto de partida de este análisis es la siguiente: La graduación de Uruguay de la AOD provocó una disminución de la cooperación recibida y, además, generó cambios en su perfil y estrategia de CID.

#### **V. Diseño metodológico**

El presente estudio de caso que, siguiendo a Ragin (1987), busca avanzar en la comprensión del caso seleccionado por su valor intrínseco, pero también pretende producir generalizaciones preliminares aplicables a un conjunto más amplio de unidades<sup>5</sup>, es de carácter fundamentalmente exploratorio. Ello porque pone su foco en la graduación en tanto variable independiente, buscándose identificar los efectos de dicho fenómeno en algunos ámbitos previamente definidos como variables dependientes, las cuales se sintetizan en el Cuadro 2. En este sentido, el objetivo fundamental es proporcionar elementos sobre los que generar nuevas hipótesis a ser contrastadas, en la medida que nueva evidencia se vaya haciendo disponible (Gerring, 2007). Esto sin pretender avanzar en el establecimiento de inferencias causales, considerando la dificultad de controlar variables exógenas (Collier, Brady y Seawright, 2010).

El período seleccionado para el análisis de los efectos de la graduación corresponde a 2007-2020, de modo de contar con una serie que permita reconocer tendencias y antecedentes recientes de la AOD. El primero es el año desde donde parte el análisis realizado por Alemany (2017) –por tratarse de la fecha a partir de la que existen datos completos en el CRS–, siendo 2020 el último año para el que hay datos agregados disponibles a nivel de los sistemas de información de las instituciones nacionales. Se considera que el análisis de este período permitirá identificar si

---

<sup>5</sup> En este caso, a los países latinoamericanos cuya graduación es previsible en un plazo relativamente cercano.

existieron o no hitos generadores de eventuales cambios en la CID de Uruguay que, además de la graduación efectiva, podrían incluir otros elementos (por ejemplo: el anuncio de la graduación por parte del CAD). De esta forma, el presente estudio pretende aportar a la evidencia ya existente mediante la incorporación de información reciente, posterior a la concretización de la graduación.

**Cuadro 2. Variables e indicadores seleccionados.**

<i>Variable independiente</i>	<i>Indicador</i>	<i>Dimensión de análisis</i>
Graduación de la AOD	Lista del CAD de países elegibles para recibir AOD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia/ausencia</li> </ul>
<i>Variable dependiente</i>	<i>Indicador</i>	<i>Dimensión de análisis</i>
<b>1. Perfil de CID</b>		
I. CID recibida	i. Donaciones ii. Préstamos concesionales iii. Becas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número y/o monto</li> <li>• Modalidades</li> <li>• Rol en la iniciativa</li> <li>• Sectores temáticos</li> <li>• Socios</li> </ul>
II. AOD brindada	iv. Aportes a organismos y fondos internacionales v. Iniciativas de CSSyT vi. Becas	
2. Estrategia de CID	vii. Instrumentos nacionales de política en materia de CID viii. Acciones desarrolladas a nivel internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia/ausencia</li> <li>• Temporalidad</li> <li>• Contenido</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Considerando la proximidad temporal del hecho y la excepcionalidad del contexto internacional que tiene lugar desde el año 2020, las apreciaciones presentadas son limitadas y, por lo tanto, necesariamente preliminares. Por este motivo, se optó por realizar un análisis que considere una serie temporal más extensa que el período estrictamente transcurrido desde la graduación efectiva (2018-2020), si bien se pone foco en lo sucedido a partir de 2018 cuando la información disponible así lo permite. Al respecto corresponde señalar que, aunque la línea de base fue fijada a nivel general en el año 2007 por los motivos expuestos, las fechas específicas que se consideran para el análisis de la evolución de cada indicador varían en función de la disponibilidad de los datos.

En cuanto a la metodología empleada, se adoptó un diseño de carácter mixto basado en la utilización de un conjunto de técnicas para la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, los cuales son integrados y discutidos de manera conjunta para alcanzar una comprensión más acabada del objeto de estudio (Hernández Sampieri, 2014). En particular, fueron consideradas las siguientes fuentes de información:

- Literatura académica relevante en materia de desarrollo, CID, AOD y graduación.
- Informes oficiales elaborados por organismos internacionales; en particular, el CAD y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS).

- Base de datos del CRS<sup>6</sup>. Incluye un conjunto de datos estadísticos asociados a la AOD provista por los países e instituciones que reportan al CAD, por lo que ofrece información de dichos flujos desde la perspectiva de los donantes. Dado que los datos registrados refieren exclusivamente a los flujos dirigidos a aquellos países o territorios en desarrollo elegibles para recibir AOD, solo existe información relativa a Uruguay hasta el año 2017 inclusive.

- Datos estadísticos de los sistemas de información nacionales, para acceder a los flujos de AOD recibidos desde la perspectiva de los receptores y para conocer los datos de la AOD otorgada, así como de la CID recibida a partir de la graduación. A estos efectos, se solicitó información a los siguientes organismos públicos:

- La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), en relación a las iniciativas de CID ejecutadas. Adicionalmente, fueron revisados informes oficiales publicados por dicha fuente.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), para conocer los aportes realizados a organismos y fondos internacionales y regionales.

- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para acceder a la información relativa a los préstamos concesionales otorgados por instituciones extranjeras.

La descripción de los datos estadísticos utilizados se encuentra recogida en el Anexo 1.

- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Dado que las fuentes secundarias consultadas incluyen las perspectivas más relevantes a los fines de este estudio, fueron realizadas consultas muy específicas a personas expertas seleccionadas –detalladas en el Anexo 2– para complejizar la interpretación de la información obtenida y/o despejar interrogantes concretas. Sus opiniones, expresadas a título personal y no en representación de las instituciones de las que forman parte, son incluidas entre comillas a lo largo del texto y sin referencia a su autoría específica.

---

<sup>6</sup> Disponible en: <https://stats.oecd.org/>

## **VI. Estructura**

El presente estudio aborda, en su primer capítulo, los conceptos y antecedentes generales de la CID, la AOD y la graduación. En este marco, se incluye un panorama general de la AOD en la actualidad, tanto a nivel global como regional. Asimismo, en la sección final se presenta una reflexión sobre la cuestión del desarrollo al que la cooperación pretende aportar, con particular énfasis en la comprensión del fenómeno en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A continuación, el Capítulo II plantea la cuestión de la AOD en Uruguay y aborda los efectos de la graduación sobre su perfil de CID, a partir de la información estadística recabada respecto de los indicadores y las dimensiones de análisis especificados/as en el Cuadro 2. En particular, se abordan las principales tendencias registradas tanto a nivel de los flujos recibidos como de la cooperación otorgada en el transcurso del tiempo, además de la evolución experimentada por los instrumentos estratégicos orientadores de la CID a nivel nacional.

Por su parte, el tercer y último capítulo repasa las acciones impulsadas y los argumentos desarrollados por Uruguay, conjuntamente con Chile, para posicionar la discusión sobre la graduación en el contexto regional e internacional, así como los principales aportes conceptuales que se han generado a partir de este esfuerzo.

Las conclusiones dan cierre a esta reflexión.

# CAPÍTULO I

## CONCEPTOS Y ANTECEDENTES GENERALES

### 1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en el contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

#### 1.1. *Conceptos y evolución*

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, la Cooperación Internacional puede ser definida como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, p. 88). En ese marco, Ayllón (2007) plantea que son múltiples las categorías de relaciones de Cooperación Internacional que pueden darse, siendo la CID una de ellas. Ésta abarca aquellas transferencias de recursos financieros o en especie, de carácter concesional o no reembolsable, destinadas a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para alcanzar el bienestar de sus pueblos (AUCI, 2016b).

Sin perjuicio de la multiplicidad de actores que participan y las diversas modalidades que la CID puede adoptar, por muchos años el concepto fue equiparado al de AOD, asociado a la transferencia de recursos desde países desarrollados. Su surgimiento puede ubicarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de diversos factores, entre los que se encuentran los conflictos Este-Oeste y Norte-Sur. En relación al primero, se considera que la CID fue utilizada por las dos grandes potencias durante la Guerra Fría para “fortalecer económica, social y políticamente a los aliados que más directamente sufrían las presiones de la potencia enemiga” (Ayllón, 2007, p. 34). El ejemplo más claro es el Plan Marshall, instrumento utilizado por Estados Unidos para reconstruir a sus aliados europeos en la segunda posguerra.

Por su parte, el conflicto Norte-Sur refiere a la descolonización que comenzó a darse a partir de fines de los años cuarenta del siglo pasado en Asia y África, la cual puso en marcha un nuevo proceso que posibilitó la confluencia entre las reivindicaciones de los nuevos países surgidos a la vida independiente y la voluntad de las ex metrópolis de no perder o de ganar influencia en el nuevo Tercer Mundo. La entrada de estos países a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) llevó a que ésta adoptara una estrategia de ayuda al desarrollo sobre la base de los propósitos recogidos en el capítulo IX de su Carta (“Cooperación internacional económica y

social”). En 1960, la Asamblea General aprobó la Resolución 1515 (XV) titulada “Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados”, en la cual se estableció que uno de los procedimientos para lograr dicho desarrollo serían las transferencias de recursos de Norte a Sur (Barbé, 1995).

En dicho año, también surgió el Grupo de Asistencia para el Desarrollo (GAD) como un foro de consulta entre los donantes de asistencia a los países menos desarrollados. En 1961, durante su cuarta reunión, el GAD adoptó la resolución relativa al esfuerzo común de la ayuda, la cual solicitaba a sus miembros comprometerse a expandir el volumen agregado de recursos destinados a los países menos desarrollados y a mejorar su eficacia (Führer, 1996). Más tarde ese mismo año, el GAD dio paso al CAD de la recientemente creada OCDE, con los objetivos de ampliar el flujo de recursos a los países menos desarrollados, mejorar los términos y condiciones de la ayuda y aumentar su eficacia<sup>7</sup>.

Tras un largo proceso<sup>8</sup> fue acordada la meta sugerida por la Comisión Pearson, la cual había sido instituida en 1968 por el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, para revisar los antecedentes de asistencia al desarrollo, evaluar los resultados y hacer recomendaciones a futuro. Dicha meta incluiría exclusivamente las transacciones oficiales de países desarrollados a países en desarrollo (no así los flujos provenientes del sector privado) de carácter concesional; esto es, que presentaran un elemento de donación determinado y a tasas de interés por debajo de las ofrecidas por el mercado (OCDE, 2002). Estos avances cristalizaron en el reconocimiento formal de la categoría de AOD en el año 1970 por parte de la Asamblea General de la ONU –el CAD había adoptado el concepto el año anterior– a través de la aprobación de la Resolución 2626 (XXV) que, en su párrafo 43, plantea lo siguiente:

Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del

---

<sup>7</sup> Los 30 miembros del CAD en la actualidad son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, República de Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea (UE).

<sup>8</sup> Entre otros episodios, puede destacarse la propuesta realizada en 1975 por Raúl Prebisch, entonces secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de que una cifra mínima equivalente al 0,75% del PNB fuera destinada a ayuda oficial neta (OCDE, 2002).

Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado<sup>9</sup>.

En términos generales, los países miembros del CAD han aceptado la meta del 0,7%, al menos como un objetivo a largo plazo, habiendo sido reiteradamente confirmada en diversos foros internacionales tanto por países desarrollados como en desarrollo. Suecia y Holanda fueron los primeros países en alcanzarla en 1975, a los que posteriormente se sumaron, de manera intermitente, otros como Noruega, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y el Reino Unido. Sin embargo, el promedio de AOD provista por los miembros del CAD nunca ha superado el 0,4% de su INB agregado.

En la actualidad, la AOD es definida por el CAD como los flujos dirigidos a los países y territorios incluidos en la lista de receptores de dicho organismo y a instituciones multilaterales de desarrollo, que reúnen los siguientes requisitos: a) son llevados a cabo por los gobiernos en carácter oficial; b) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y c) son de carácter concesional, lo cual significa que contienen un elemento de donación de al menos 45% en el caso de los préstamos bilaterales dirigidos al sector público de los Países Menos Adelantados (PMA) y otros países de renta baja, 15% de donación en aquellos destinados a los países de renta media baja y 10% para los dirigidos a países de renta media alta y a instituciones multilaterales<sup>10</sup> (OCDE, 2021d).

La AOD, por lo tanto, puede ser de carácter bilateral o multilateral. La primera abarca aquellas transacciones otorgadas directamente al gobierno u OSC del país receptor, mientras que la segunda implica una transferencia de “recursos a un fondo, organismo, institución o agencia internacional con mandato en el desarrollo, que es quien realiza las iniciativas de cooperación en el país en desarrollo” (AUCI, 2016b, p.8). Se ha planteado que la decisión de los donantes de canalizar su AOD por la vía multilateral o bilateral (y la manera de combinar ambas) depende en gran medida de sus motivaciones para brindar ayuda, aunque la evidencia no es concluyente en relación a la mayor o menor correspondencia de cada vía con las necesidades de los receptores y/o con los intereses de los propios donantes (Neumayer, 2003; Gulrajani, 2016; Dollar y Levin, 2006).

---

<sup>9</sup> El concepto de PNB fue sustituido por el de INB en 1993 (OCDE, 2002).

<sup>10</sup> La tasa de descuento aplicable en cada caso varía entre el 5% y el 9%.

En todo caso, corresponde señalar que la agenda de la CID se ha ido modificando con el transcurso del tiempo, pudiendo identificarse algunas tendencias a partir de ciertos hitos clave que han impactado en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID) de manera relevante. Malacalza (2019) plantea que, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y la ocurrencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los pilares principales sobre los que se estructuraría la CID, en general, y la AOD, en particular, pasarían a ser: la reducción de la pobreza, la lucha contra el terrorismo y una mayor relación entre financiación al desarrollo y eficacia de la ayuda.

A partir de entonces, tuvieron lugar sucesivas instancias internacionales que contribuyeron a delinear las características de los flujos de AOD en lo que refiere a sus destinatarios, contenido y motivaciones estratégicas. A título de ejemplo, se mencionan la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), donde se alcanzaron acuerdos relativos a la movilización de recursos para el cumplimiento de los ODM –sintetizados en el Consenso de Monterrey–, así como los Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda. Este proceso, impulsado desde el CAD, estuvo gatillado por “la insatisfacción generada por los limitados resultados de desarrollo obtenidos por la ayuda y por la urgencia de acelerar los esfuerzos para alcanzar las metas establecidas en los ODM” (OCDE, s.f.-b). En particular, se buscaba superar la fragmentación y la duplicación de iniciativas de CID, así como fortalecer su nivel de alineamiento con las prioridades de los países destinatarios (Alemany, 2017).

Los sucesivos foros derivaron en la adopción de la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008) y la Declaración de Busan (2011), que constituyeron acuerdos en torno a la coordinación de las actividades de los donantes y el monitoreo de la calidad de la AOD. Un hito clave en este proceso fue la adopción de la Declaración de París, documento guía para el logro de una ayuda eficaz sustentada en los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, así como la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en Busan. Sin perjuicio de los avances registrados a partir de estas iniciativas, los desafíos asociados a la eficacia aún persisten y el CAD,

espacio en el que los países receptores de AOD no se encuentran representados, continúa siendo el ámbito en el cual se deciden las reglas de juego<sup>11</sup>.

Cabe señalar que, hasta 2018, dicho organismo utilizaba el mismo criterio para registrar todos los flujos monetarios por concepto de donaciones y préstamos, reportándose el monto total como AOD si la transacción cumplía con los requisitos previamente indicados. Sin embargo, con el objetivo de que los esfuerzos realizados por los países donantes se vieran reflejados de mejor manera, desde el año 2019 se utiliza el llamado “equivalente de donación” (*ODA grant equivalent*) para el reporte de la ayuda. Bajo la premisa de que las donaciones suponen un mayor esfuerzo que los préstamos, y que aquel también varía en función de las tasas de interés y los plazos de amortización de estos últimos, desde entonces solo el equivalente de donación de los préstamos (así como de las acciones y garantías) son registrados como AOD. Este cambio habilita, a juicio del CAD, una base más certera para comparar los montos otorgados en sus diversas modalidades. También incentivaría la utilización de instrumentos en mayores condiciones de concesionalidad, ya que solo dicha porción será contabilizada como AOD (OCDE, 2021d).

Además de lo anterior, el CAD ha realizado otros ajustes a efectos de precisar los criterios para el registro de la AOD y reflejar de mejor manera los cambios acaecidos en el SCID, entre los que se destacan la creciente importancia asumida por donantes que no son miembros del CAD<sup>12</sup> y la diversificación de los instrumentos empleados. Algunos de estos ajustes refieren a las reglas de elegibilidad para la inclusión de costos asociados al mantenimiento de la paz y la seguridad, adoptados en 2016, y al apoyo a los refugiados al interior de los países donantes, acordados en 2017. Más allá de las especificaciones técnicas correspondientes a cada elemento, en términos generales, la ayuda militar y las transacciones orientadas primordialmente a objetivos comerciales no pueden ser registradas como AOD. Por su parte, cuestiones que aún se encuentran en discusión incluyen los procedimientos para la cuantificación del equivalente de donación de la ayuda otorgada a través de instrumentos del sector privado (OCDE, 2021d).

---

<sup>11</sup> Ello sin perjuicio de la creación, en 2007, del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD) en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, como “una plataforma global de representación y participación multinivel para mejorar el diálogo en materia de cooperación internacional al desarrollo” (Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona [CIDOB], s.f.).

<sup>12</sup> Además de sus 30 miembros, alrededor de otros 80 donantes de AOD reportan al CAD, incluyendo países, organizaciones multilaterales y fundaciones privadas (OCDE, 2021d).

En síntesis, puede concluirse que el CAD constituye el foro principal donde se han forjado los consensos básicos para la definición del concepto de AOD, desde su creación en la década de 1960. Dicha categoría, como fuera ya mencionado, ha tenido algunos ajustes en su conceptualización en el transcurso del tiempo. Sin embargo, ha mantenido vigentes sus elementos constitutivos durante el último medio siglo (Hynes y Scott, 2013), en función de lo establecido por los 30 países que actualmente integran la institución que la regula.

## **1.2. *Panorama actual de la Ayuda Oficial al Desarrollo a nivel global***

De acuerdo a las cifras preliminares publicadas por el CAD en abril de 2021<sup>13</sup>, la AOD proveniente de sus países miembros en el año 2020 representó un 0,32% de su INB agregado, ascendiendo a 161.200 millones de dólares. El 98% de este monto fue otorgado en forma de donaciones, préstamos a instituciones oficiales, alivio de deuda y aportes a instituciones multilaterales, habiendo sido el porcentaje restante destinado a instrumentos del sector privado orientados al desarrollo y a préstamos a empresas privadas que operan en países elegibles para recibir AOD (OCDE, 2021a).

De acuerdo a la misma fuente, en 2020 se produjo un aumento de la AOD de 3,5% en términos reales con respecto a los flujos de 2019. Esto se debió, en gran medida, al apoyo otorgado por los miembros del CAD a la recuperación global de la pandemia del COVID-19, así como a un aumento de los préstamos soberanos a países en desarrollo de casi el 40% (OCDE, 2021a). Según establecido por la Secretaría de la OCDE, puede ser registrado como AOD el apoyo provisto en forma directa a los países elegibles para la lucha contra la pandemia y la inversión en la recuperación, incluidos los costos asociados a la provisión de vacunas y tratamientos. Sin embargo, no cuentan como AOD aquellos flujos no centrados primordialmente en los problemas de los países en desarrollo o que contribuyan a combatir desafíos globales, en cuyo marco los países desarrollados se vean igualmente beneficiados. Ejemplo de ello son los costos asociados a la investigación de vacunas, pruebas o tratamientos (OCDE, 2021b).

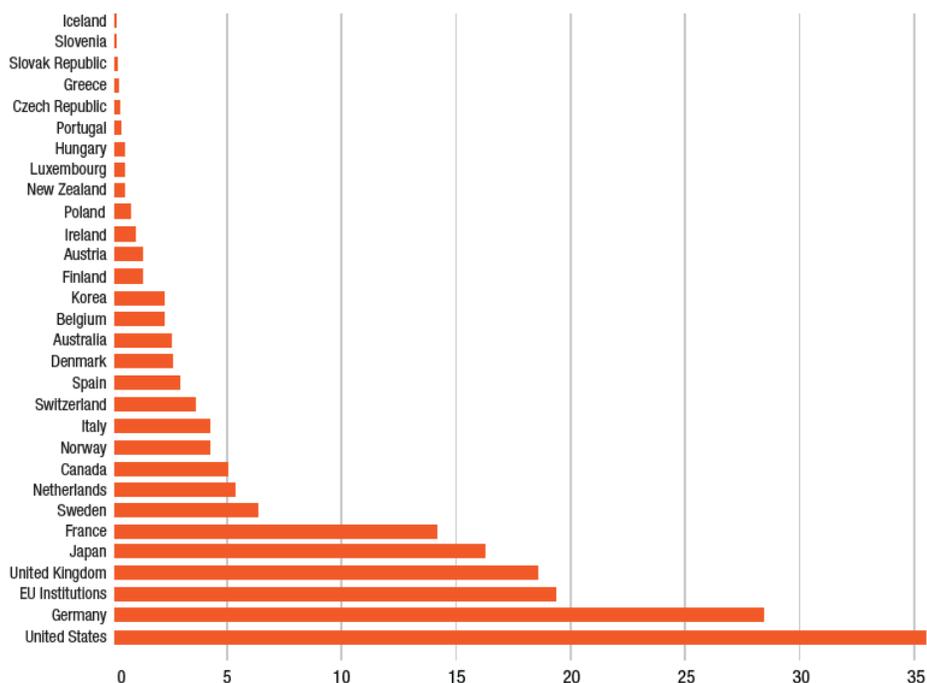
En cuanto a los principales donantes miembros del CAD, como muestra el Gráfico 1, Estados Unidos continúa ocupando –como ha sido el caso históricamente– el primer lugar en

---

<sup>13</sup> Las cifras finales de los flujos de AOD correspondientes al año 2020 estarán disponibles en diciembre de 2021. Considerando que su presentación en términos de equivalente de donación no es estrictamente comparable con la serie histórica, también son publicados los flujos netos en efectivo (OCDE, 2021a).

montos absolutos, seguido por Alemania, Reino Unido, Japón y Francia. En términos relativos a su INB, el Gráfico 2 evidencia que los principales donantes en 2020 fueron Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Alemania y Reino Unido, siendo estos los únicos seis países que alcanzaron o superaron la meta del 0,7%. A este pequeño grupo se suma Turquía, país donante no miembro del CAD, que reportó haber provisto AOD por el equivalente a 1,12% de su INB (OCDE, 2021a).

**Gráfico 1. AOD en miles de millones de dólares, equivalente de donación (2020).**



Fuente: OCDE, 2021d, p. 1.

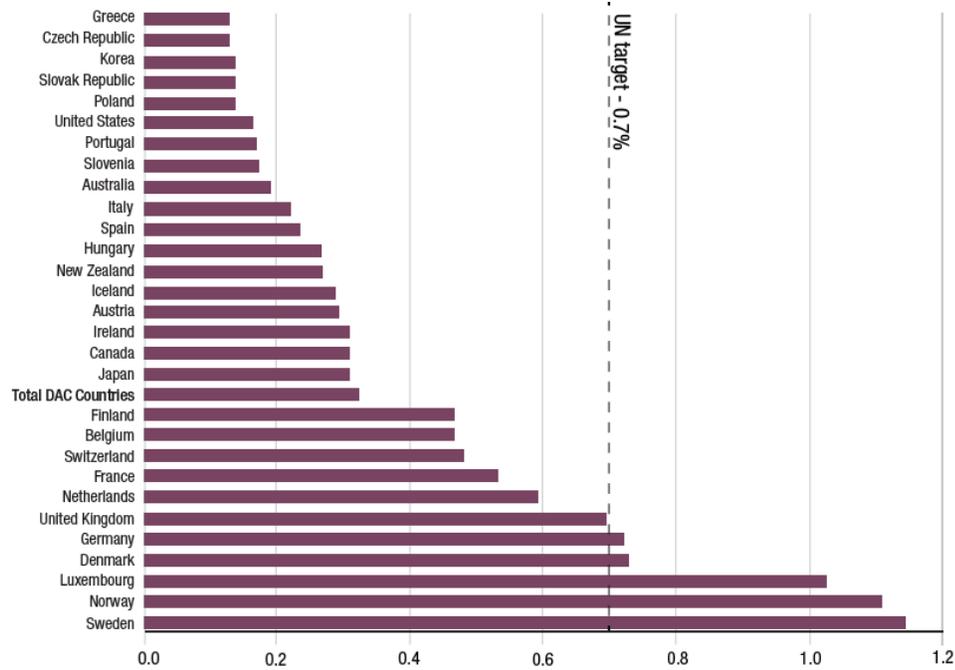
Asimismo, se indica que dieciséis de los 30 países miembros del CAD aumentaron su AOD en el marco del combate a la pandemia, con los principales incrementos observados en Canadá, Finlandia, Francia y Alemania, al tiempo que las mayores disminuciones tuvieron lugar en Australia, Grecia, Italia y República de Corea. Los países del G7<sup>14</sup> proveyeron más de tres cuartas partes de la AOD, y los países miembros del CAD que pertenecen a la UE<sup>15</sup>, el 45%. Específicamente, la AOD brindada por las instituciones de la UE aumentó más de 25% en términos

<sup>14</sup> Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

<sup>15</sup> Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia.

reales, producto de la movilización de fondos adicionales muy significativos y de un aumento relevante de su crédito soberano para la reactivación económica (OCDE, 2021a).

**Gráfico 2. AOD como porcentaje del INB, equivalente de donación (2020).**



Fuente: OCDE, 2021d, p. 1.

Considerando un horizonte temporal más amplio, el CAD indica que la AOD neta más que se duplicó desde el año 2000, habiendo aumentado casi 70% en términos reales entre 2000 y 2010, tras la adopción de los ODM. Luego se produjo una caída de 5% entre 2011 y 2012, volvió a aumentar entre 2013 y 2016 y se redujo nuevamente en 2017 y 2018, producto de la disminución de los montos destinados a los refugiados en los países donantes. Tras haberse mantenido estable en 2019, la AOD volvió a crecer en 2020 hasta sus máximos niveles históricos (OCDE, 2021a).

Asumiendo que estas cifras preliminares se confirmen al final del año en curso, resta observar si el aumento de la AOD registrado se mantendrá en el tiempo o si, por el contrario, habrá constituido una respuesta puntual en el marco de una coyuntura global de crisis sin precedentes. Resulta también importante monitorear el comportamiento de los donantes en términos de los instrumentos utilizados, ya que el incremento de los préstamos implica la toma de deuda adicional por parte de los países en desarrollo que, aunque en condiciones beneficiosas en comparación con los términos de mercado, deberá ser repagada en el futuro.

### **1.3. *La Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe***

Considerando que los flujos de AOD manifiestan patrones específicos según la región geográfica que se considere, en la presente subsección se realiza una breve revisión de la ayuda recibida por los países de América Latina y el Caribe (ALC) en el contexto internacional y su evolución en las últimas décadas, en el marco de la participación de los llamados “países de renta media” en los esquemas de CID.

La región no ha sido, en general, una gran receptora de este tipo de fondos. Si bien algunos países sí fueron destinatarios de flujos importantes en circunstancias específicas (como los centroamericanos en la década de los ochenta), con la consolidación de la democracia en los años noventa estos dejaron de ser prioritarios para los donantes en lo que a cooperación se refiere, lo cual se ha acentuado en las últimas décadas (Alemany y Freres, 2018). Esto puede asociarse a la presencia mayoritaria de países de renta media en la región –esto es, economías con un INB per cápita “medio-bajo” o “medio-alto”–, con algunas excepciones<sup>16</sup>. La información disponible indica que, con mayor intensidad desde inicios del siglo XXI, la AOD ha tendido a focalizarse en los países de renta baja (CEPAL, 2012) y, en términos regionales, en África y Oriente Medio (Unceta y Gutiérrez, 2012 en Dutto, 2017), lo cual se ha traducido en la pérdida de participación de los países de renta media, en general, y de los latinoamericanos y caribeños, en particular, en la recepción de AOD.

Como fuera esbozado al hacerse referencia a los pilares que han estructurado el SCID en las últimas décadas, se ha planteado que la adopción de los ODM en el año 2000 contribuyó en gran medida a la focalización de la AOD en los países de renta baja. Ello en tanto la reducción de la pobreza se erigió como objetivo principal de la CID y, por lo tanto, los donantes fueron instados a priorizar como receptores a los países más pobres (Malacalza, 2019; Alemany y Freres, 2018; Tassara, 2020). Mientras que en 1990 menos de la mitad de la ayuda estaba dirigida a los países de renta baja, este grupo había elevado su participación a más del 65% dos décadas más tarde, al

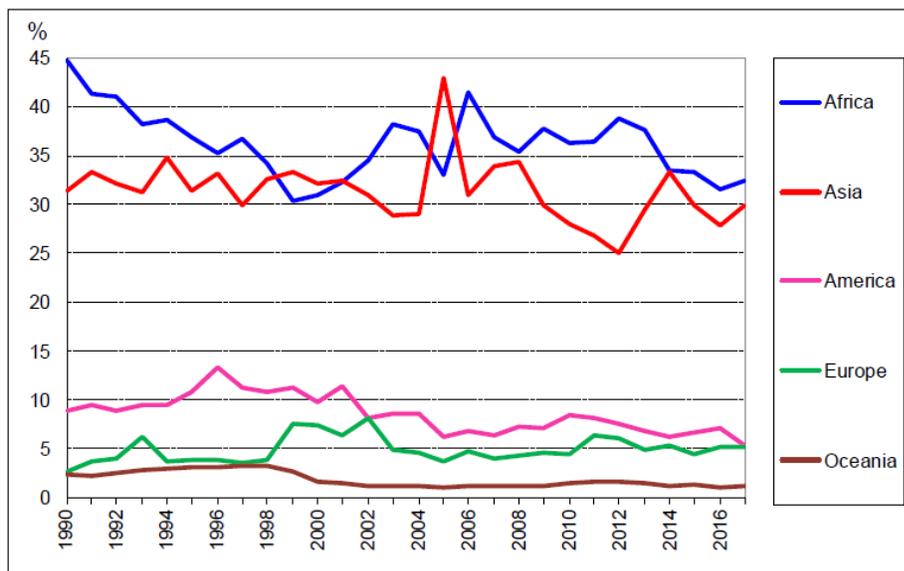
---

<sup>16</sup> Los datos correspondientes al año fiscal 2022 indican que son economías de ingresos altos, en la América Latina continental: Chile, Panamá y Uruguay, al tiempo que también lo son los siguientes países y territorios caribeños: Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Curazao, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes, Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, San Martín, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago. Haití, que hasta junio de 2021 era el único país de la región clasificado como una economía de ingresos bajos, pasó a la categoría de ingresos medio-bajos en la última revisión (Banco Mundial, s.f.-c).

tiempo que los países de renta media la vieron reducida del 55% a algo más del 30% en el mismo período (CEPAL, 2012).

Por su parte, a inicios de los setenta, la AOD dirigida a ALC ascendía a alrededor del 15% del total (Tassara, 2020), porcentaje levemente inferior al registrado en otras regiones del mundo, como África Subsahariana (16,8%) o Asia del Sur y Central (20,1%). A inicios de la década de 1990, la participación de ALC en la AOD total se había reducido a menos del 10% y en 2017 solo representaba el 5%, como se evidencia en el Gráfico 3 (OCDE, 2019a). En términos netos per cápita, cada habitante latinoamericano recibió en 2017 la mitad de AOD que el promedio de todos los países en desarrollo: USD 13 y USD 26, respectivamente (OCDE, 2019a). En la misma línea, mientras que a mediados de la década de 1960 la AOD significaba el 1,5% del producto regional, en los años noventa había descendido al 0,4% y en 2016 solo representaba el 0,22% (Tassara, 2020).

**Gráfico 3. Participación de las regiones en la AOD neta total, % del total (1990-2017).**



Fuente: OCDE, 2019a, p. 3.

Nota: La suma de las participaciones regionales no necesariamente es igual a 100 en todos los años, ya que hay una porción de AOD cuya región de destino no se encuentra especificada.

De acuerdo con CEPAL, “la contrapartida de la disminución de AOD a nivel regional es la creciente importancia del financiamiento privado” (2021, p. 51), lo cual plantea el desafío de su canalización efectiva hacia los objetivos de desarrollo definidos por los gobiernos, en tanto el criterio que lo rige es la rentabilidad. Asimismo, la inversión extranjera directa –que constituye el

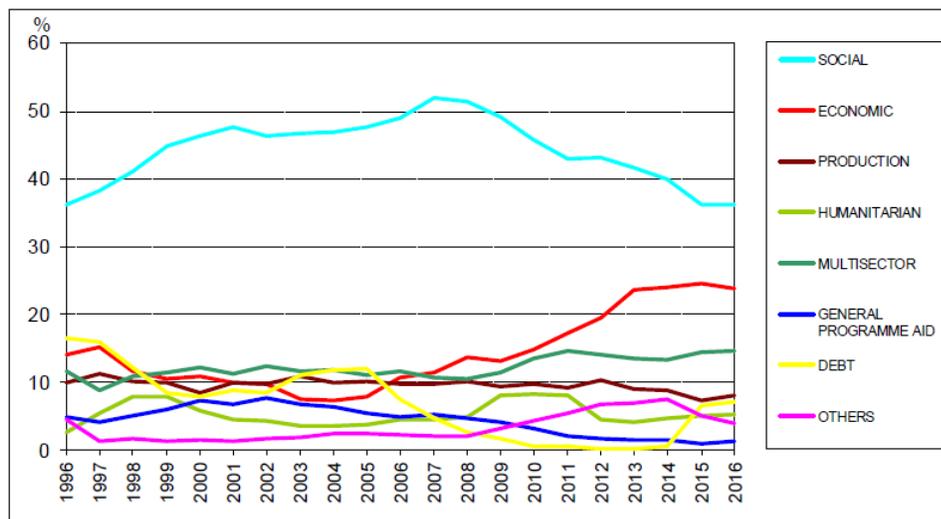
componente principal en este contexto— “se relaciona directamente con los patrones de especialización comercial de la región y sus ventajas comparativas” (2018, p. 29), por lo que tiende a estar altamente concentrada y, además, varía considerablemente entre países.

En este sentido, las cifras agregadas sintetizan situaciones particulares muy diferentes. Por ejemplo, entre 2003 y 2010, el aporte de la AOD al INB haitiano fue muy relevante ya que superó el 15%, y representó más del 5% en los casos de Dominica y Bolivia. No obstante, en 16 de 30 países latinoamericanos y caribeños, la participación de la ayuda no alcanzó el 1% de su producto nacional (CEPAL, 2012). Datos más recientes ratifican dicha tendencia: “la mayoría de los países han percibido AOD equivalente a menos de un por ciento de su producto interior, exceptuando casos como Bolivia, Honduras y Nicaragua con cifras de entre 2% y 4%, y Haití, con casi el 12% en 2015” (Alemany y Freres, 2018, p. 68). Por su parte, de la AOD recibida por los países y territorios de ALC en 2017, la dirigida a Haití y Bolivia representó en cada caso el 11% del total, seguidos por Colombia (10%), México (9%) y Cuba (8%) (OCDE, 2019a).

En relación con los principales donantes de ayuda a las economías de la región, Estados Unidos ocupó en 2017 el primer lugar con el 24% del total, mientras que la AOD provista por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) significó el 13%, la de Alemania, el 12% y la de las instituciones de la UE, el 10% (OCDE, 2019a). En lo que refiere a los sectores que recibieron mayor apoyo bajo esta modalidad, como puede observarse en el Gráfico 4, el sector social ocupó el primer lugar con el 39%, seguido por el sector económico (26%) y, en tercer lugar, aparecen las iniciativas de carácter multisectorial (14%) (OCDE, 2019a).

En 2012, la CEPAL indicaba que en los años anteriores había “continuado la tendencia – que habría comenzado en la década de 1990– a redireccionar las asignaciones de AOD desde los objetivos de infraestructura económica y de desarrollo general . . . hacia los sectores de servicios sociales y de infraestructura social” (p. 15). Sin embargo, la evolución reciente de la AOD dirigida a los países de la región pone de manifiesto una reversión de dicha tendencia desde finales de la primera década del siglo XXI, a partir de cuando las iniciativas enmarcadas en el sector social –si bien continúan siendo mayoritarias– comenzaron a disminuir su participación en el total en favor de aquellas pertenecientes al sector económico y, en menor medida, de las multisectoriales (OCDE, 2019a).

**Gráfico 4. AOD con destino a ALC por sector, % del total (1996-2016, promedio de compromisos de los últimos 3 años).**



Fuente: OCDE, 2019a, p. 9.

En síntesis, desde la segunda mitad del siglo XX, los países de renta media, en general, y los latinoamericanos y caribeños, en particular, evidencian una participación decreciente en el destino de la AOD total. Esto más allá de que, en su gran mayoría, aún continúan siendo elegibles como receptores según los términos establecidos por el CAD. Alemany y Freres (2018) sostienen que este hecho puede contribuir a explicar por qué “esta región no ha tenido un papel tan activo en los debates internacionales sobre la cooperación” (p. 68) y que, a pesar de su vulnerabilidad, “desde el resto del mundo se la sigue viendo como una región menos necesitada” (p. 78) de aquella.

Para finalizar este panorama, resulta oportuno indicar que el análisis de las cifras relativas a la AOD corresponde exclusivamente a los flujos reportados al CAD, según los criterios inicialmente indicados. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que los países latinoamericanos y caribeños participan en otros esquemas de CID que trascienden el fenómeno de la ayuda en sentido estricto. Por exceder el alcance de este estudio, en esta oportunidad solo se menciona, a título de ejemplo, el dinamismo experimentado por las iniciativas de CSSyT desde el año 2006 a la fecha, período para el cual existe un registro sistematizado a cargo del PIFCSS<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> La información más actualizada al respecto se encuentra disponible [aquí](#).

## 2. La graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo

### 2.1. Concepto y criterios

Como fuera indicado en la primera sección de este capítulo, las transferencias susceptibles de ser contabilizadas como AOD son aquellas que cumplen con los requisitos especificados por el CAD. Uno de ellos es encontrarse dirigidas a países o territorios incluidos en la lista de receptores elaborada por dicho organismo, la cual toma en consideración exclusivamente el INB per cápita. Sobre la base de dicho indicador, calculado a partir de los datos relevados por el Banco Mundial<sup>18</sup>, los países son clasificados en cuatro grupos de ingresos: bajos, medio-bajos, medio-altos y altos. Los umbrales son revisados el 1° de julio de cada año y ajustados en función de las variaciones en la línea de inflación internacional<sup>19</sup>, siendo los países y territorios reclasificados sobre la base de la estimación de su INB per cápita para el año calendario anterior<sup>20</sup> (Banco Mundial, s.f.-a).

La versión actual de esta clasificación fue utilizada por primera vez en 1989, pero ya desde 1978 el Banco clasificaba a las llamadas “economías en desarrollo” en aquellas de bajo ingreso y las de mediano ingreso. El origen de dicha categorización se remonta a 1960, cuando en las discusiones relativas a los criterios de asignación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento del Grupo Banco Mundial se planteó la necesidad de diferenciar a los países por niveles de renta (Malacalza, 2019). Si bien la clasificación era utilizada exclusivamente con fines analíticos, desde 2018 se aplican recargos a los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento otorgados a los países de ingresos altos (Prydz y Wadhwa, 2019).

La lista de países elegibles para recibir AOD es actualizada por el CAD cada tres años e incluye a todos aquellos países y territorios con un INB per cápita bajo, medio-bajo y medio-alto, con excepción de los miembros del G8<sup>21</sup>, los miembros de la UE y los países con una fecha fijada

---

<sup>18</sup> Los montos son expresados en dólares estadounidenses y convertidos de la moneda local utilizando el método Atlas, que utiliza un factor de conversión que considera el promedio del tipo de cambio de un país para ese año y sus tipos de cambio para los dos años anteriores, ajustado por la diferencia entre la tasa de inflación en el país y la inflación internacional (Banco Mundial, s.f.-b).

<sup>19</sup> La línea de inflación internacional está expresada en dólares estadounidenses y se calcula a partir de las tasas de inflación de China, Japón, Estados Unidos, Reino Unido y la zona del Euro.

<sup>20</sup> Para el año fiscal actual (2022), las economías de bajos ingresos son las que contaban con un INB per cápita de USD 1.045 o menos en 2020, las economías de ingresos medio-bajos son aquellas con un INB per cápita de entre USD 1.046 y USD 4.095, las economías de ingresos medio-altos son aquellas con un INB per cápita de entre USD 4.096 y USD 12.695 y las economías de ingresos altos son las que contaban con un INB per cápita de USD 12.696 o más (Banco Mundial, s.f.-c).

<sup>21</sup> Integrado por los miembros del G7 más Rusia, actualmente excluida por la crisis de Crimea.

para la entrada a dicha institución. En cada revisión, los países que hayan mantenido un INB per cápita definido como alto en los tres años anteriores son retirados de la lista.

Vale señalar que dicho proceso tiene un carácter unilateral: los miembros del CAD resuelven la graduación por consenso y la anuncian a través de un pie de página en la propia lista, donde se indican los países que han superado el umbral de INB per cápita recientemente y se informa que, de mantenerse dicha situación por tres años consecutivos, aquellos serán graduados en la siguiente instancia de revisión. Los países afectados no son consultados ni participan en la decisión de forma alguna y, en general, no cuentan con ningún apoyo específico para el acompañamiento de su transición. Tampoco se permite, hasta el momento, su reincorporación a la lista de países elegibles para recibir AOD, en el caso de que su nivel de renta se vea reducido<sup>22</sup>. Asimismo, la graduación no solo impacta en la ayuda otorgada por los miembros del CAD, sino también en la de todos los donantes que reporten su AOD sobre la base de dicha metodología (Alemany, 2017).

La evidencia disponible indica que el mero anuncio gatilla, en algunos casos, la disminución o el cese de la provisión de AOD por parte de los donantes, incluso con anterioridad a que la graduación se haga efectiva. Si bien este hecho no implica que los países y territorios graduados no puedan seguir siendo receptores de transferencias de terceros destinadas a promover el desarrollo y bienestar de sus poblaciones, las mismas ya no pueden seguir siendo consideradas como AOD según los criterios previamente mencionados. Por lo tanto, es esperable que los países donantes tengan menos incentivos para darles continuidad en un contexto de recursos limitados, en tanto dichas transferencias no aportan a la meta del 0,7% comprometida hace más de cincuenta años.

## ***2.2. Experiencias previas***

La graduación de la AOD es un fenómeno que se manifiesta desde hace varias décadas: desde 1970, 61 países y territorios han sido eliminados de la lista del CAD por haber superado el umbral de renta alta (OCDE, s.f.-d). El último de ellos fue Islas Cook, a partir de 2020. En relación al futuro próximo, se prevé que tres países más adquirirán este estatus desde el 1° de enero de

---

<sup>22</sup> Según Malacalza (2019), “entre 1990 y 2015, 15 países retornaron a la categoría de renta media, habiéndola abandonado en los años ochenta” (p. 16). En este grupo se encuentran varios países insulares del Caribe no iberoamericano.

2022<sup>23</sup>. No obstante, no es hasta recientemente que ha comenzado a graduarse a países que, posteriormente, no reciben apoyos sustitutivos a la AOD.

Cabe señalar que, en el pasado reciente, el propio CAD reconocía que la compleja realidad de la CID trascendía los niveles de renta per cápita. Al finalizar la Guerra Fría, la lista de países receptores que se registraba desde 1961 fue adaptada para incluir las necesidades de ayuda de los países en transición de Europa Oriental. A estos efectos, la lista fue dividida en dos partes: la Parte I registraba la ayuda a los países en desarrollo "tradicionales" como AOD, mientras que la Parte II incluía la ayuda a los países en desarrollo "más avanzados" y los países de Europa Oriental, registrada por separado como "ayuda oficial". Entre 1990 y 2004, los países que superaron el umbral de ingresos altos pasaron de la Parte I a la Parte II de la lista, tras un período de notificación de tres años. A partir de 2005, sin embargo, se volvió al registro de una única lista de países elegibles. Los motivos aducidos refieren a que el ejercicio de actualización se había complejizado en exceso y a que la ayuda a los países en desarrollo y en transición más avanzados había disminuido considerablemente, en un contexto en que varios de estos habían ingresado a la UE y se habían convertido en donantes (OCDE, s.f.-d).

Esto muestra la importancia de dar continuidad al apoyo requerido por los países para la consolidación de sus avances de desarrollo, una vez que superan un nivel de renta arbitrario. En efecto, los países europeos graduados de la AOD continuaron recibiendo financiamiento del Fondo de Cohesión de la UE por lo que, como apunta Alemany (2017), “no fueron graduados stricto sensu” (p. 42). Se trata de una ayuda financiera destinada a los Estados miembros que presentan niveles de renta per cápita inferiores al 90% de la renta media de la UE, que es otorgada con el objetivo de reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible del bloque<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo, existen otros fondos en el marco de la UE destinados a las regiones menos dinámicas de su territorio, a los cuales pueden aplicar todos los países miembros,

---

<sup>23</sup> Se trata de Antigua y Barbuda, Palau y Panamá. Si bien su graduación debió haberse hecho efectiva el 1° de enero de 2021 según las reglas vigentes, durante la revisión de la lista en 2020 el CAD acordó una demora excepcional de un año para actualizarla (con excepción del pasaje de Angola y Vanuatu de la categoría de PMA a la de países de ingresos medio-bajos), considerando la ocurrencia de la pandemia del COVID-19 (OCDE, s.f.-d).

<sup>24</sup> Durante el período 2014-2020, el Fondo de Cohesión de la UE brindó apoyo a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumania (Comisión Europea [CE], s.f.).

independientemente de su nivel de renta. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que tiene como objetivo fortalecer la cohesión socioeconómica mediante la corrección los desequilibrios regionales con foco en el desarrollo urbano sostenible; el Fondo Social Europeo, centrado en la mejora de las oportunidades de empleo y educación para todos los habitantes de la UE; y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión, que apoya a los países candidatos o candidatos potenciales a la adhesión a la UE, son ejemplos de lo anterior (CE, s.f.). El caso de España es paradigmático ya que, habiéndose hecho su graduación efectiva en 1983, continuó recibiendo financiamiento a su desarrollo por parte de la UE hasta 2016, año en que el país se convirtió en donante neto<sup>25</sup> (Alemany, 2017).

Además de los casos europeos, otros países graduados con anterioridad a Chile y Uruguay fueron algunos de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID o SIDS, por su sigla en inglés), categoría reconocida por la ONU en 1992<sup>26</sup>. En función de este reconocimiento especial, dicho países continuaron contando con mecanismos de apoyo una vez que fueron graduados de la AOD (Vignolo y Van Rompaey, 2020). En particular, el Programa de Acción de Barbados (1994), la Estrategia de Mauricio (2005) y la Trayectoria de Samoa (2014), adoptadas en el marco de la ONU, constituyen iniciativas orientadas a la cooperación para la promoción del desarrollo sostenible en estos territorios<sup>27</sup>.

Otro conjunto de países graduados incluye aquellos de Oriente Medio y Asia que cuentan con grandes dotaciones de petróleo, se encuentran estrechamente asociados a una potencia protectora o gozan de una estructura productiva desarrollada, lo cual habría contribuido a amortiguar los efectos de su graduación (Vignolo y Van Rompaey, 2020; Alemany, 2017). En efecto, las experiencias de República de Corea y Emiratos Árabes Unidos son presentadas como

---

<sup>25</sup> El INB per cápita de España en el año 2016 era de USD 27.530, más del doble del umbral establecido por el Banco Mundial para la clasificación de una economía como de ingresos altos (USD 12.235 o más para el año fiscal 2017-2018) (Banco Mundial, 2017b).

<sup>26</sup> Son reconocidos como PEID 38 Estados miembros de la ONU y 20 no miembros o asociados de sus comisiones regionales, localizados en las zonas del Caribe, el Pacífico y el Atlántico, el Océano Índico y el Mar de China Meridional, que enfrentan vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales consideradas especialmente distintivas (ONU, s.f.).

<sup>27</sup> Sin embargo, ello no ha evitado la persistencia de condiciones estructurales que mantienen la vulnerabilidad de los PEID, como el altísimo endeudamiento a que dichos países –en particular, los caribeños– se enfrentan como consecuencia, entre otras, de la búsqueda de financiamiento para hacer frente a los daños ocasionados por fenómenos naturales extremos (CEPAL, 2015).

casos exitosos en tanto, veinte años después de su graduación, habían logrado posicionarse como donantes netos de AOD (Sedemund, 2014).

En el caso de los Emiratos, país graduado de la AOD en 1996, dicha posibilidad fue habilitada por las importantes ganancias derivadas de la explotación del petróleo, recurso abundante en su territorio. La experiencia coreana, por su parte, ha estado asociada al desarrollo exitoso de una estructura productiva basada en una alta inversión doméstica en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), la cual pudo ser vehiculizada a través de una amplia disponibilidad de trabajadores altamente calificados. Dichas inversiones comenzaron a ser estructuradas en el marco de un programa nacional en 1982 –cuando el país contaba con un INB per cápita de USD 4.580– que proveía incentivos a las empresas locales sobre la base de su desempeño exportador, lo cual fomentó el crecimiento continuado de la inversión en I+D+I. Esto hizo posible que, al momento de su graduación en el año 2000, el país contara con niveles prácticamente inexistentes de AOD per cápita<sup>28</sup> (Cattaneo, Piemonte y Poensgen, 2020), por lo cual dicho hito no habría tenido impactos relevantes en su proceso de desarrollo. No obstante, se ha planteado que los flujos de AOD sí desempeñaron un rol importante en los años que siguieron a la Guerra de Corea de mediados del siglo XX (Marx y Soares, 2013).

En todo caso, y sin perjuicio de la relativamente larga trayectoria de la graduación de la AOD a nivel internacional, es solo en los últimos años que dicho fenómeno ha comenzado a afectar a países que no cuentan con un paraguas que les permita dar continuidad al financiamiento de su desarrollo de manera adecuada y suficiente. Las experiencias reseñadas parecen poner de manifiesto que, históricamente, la graduación por parte del CAD no necesariamente había sido tal en términos prácticos, ya que los países graduados continuaron recibiendo apoyos que acompañaron la transición a su nuevo estatus.

### **3. La Comprensión del Fenómeno del Desarrollo**

Presentado el panorama general de los conceptos de CID y AOD y su evolución, así como de las características más salientes de la graduación y sus manifestaciones a nivel internacional, la presente sección pretende contextualizar el fenómeno en el marco de la cuestión más amplia del

---

<sup>28</sup> Los flujos de AOD netos a la República de Corea comenzaron a ser negativos a inicios de la década de 1990, a partir de cuando el pago de préstamos contraídos con anterioridad excedió el monto de la asistencia recibida (Marx y Soares, 2013).

desarrollo que, en definitiva, constituye la finalidad última de las acciones cooperativas desde la perspectiva aquí planteada. Con este objetivo se propone, en primer lugar, una problematización de la consideración del INB per cápita como criterio exclusivo para la determinación de la AOD, en el marco del paradigma de desarrollo actualmente consensuado internacionalmente y sintetizado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Finalmente, se resumen los principales aportes que, con participación activa de la región latinoamericana, se han elaborado en tiempos recientes en reivindicación de la multidimensionalidad del concepto de desarrollo y, por lo tanto, en contestación a la visión simplificadora sobre la que se erige el fenómeno de la graduación aún vigente.

### ***3.1 La centralidad del ingreso y sus limitaciones***

Como fuera ya indicado, la manera en que el CAD emplea la clasificación por niveles de renta del Banco Mundial ha experimentado variaciones en el transcurso del tiempo. Descontando el hecho de que dicha categorización data de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando el panorama internacional era sustancialmente diferente al actual, hasta hace poco más de quince años el propio Comité reconocía una fase de transición para las economías que alcanzaban el umbral de renta alta, durante la cual se mantenía su elegibilidad como receptoras de ayuda oficial.

En este contexto, por múltiples motivos, resulta al menos pertinente cuestionar la consideración del INB per cápita como criterio fundamental para la asignación de la ayuda. En primer lugar, existe un consenso cada vez más amplio en relación al reconocimiento de las limitaciones de dicho indicador para medir el desarrollo<sup>29</sup>. Si bien su utilidad para dar seguimiento a la evolución de una determinada economía y realizar comparaciones entre países no puede ser negada, su aumento no es necesariamente indicativo de mayores niveles de bienestar. Ello en tanto el crecimiento económico puede darse por motivos diversos, que no necesariamente se traducen en una mejora de la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo.

---

<sup>29</sup> Si bien en esta subsección se hace referencia a las críticas asociadas a la consideración exclusiva del INB per cápita como indicador de desarrollo, corresponde señalar que los umbrales establecidos por el Banco Mundial para clasificar a los países según su nivel de ingreso también han sido cuestionados por su arbitrariedad y desactualización. Ello porque los montos no han variado en términos reales desde 1988, lo cual, sumado al crecimiento económico que ha experimentado gran parte de los países del mundo en las últimas décadas, se ha traducido en la existencia de cada vez menos economías de ingresos bajos y más de ingresos medios y altos (Prydz y Wadhwa, 2019).

Asimismo, las dimensiones contempladas en el cálculo de los ingresos per cápita se circunscriben a aquellas que pueden ser monetizadas, excluyendo otras tantas que son altamente valoradas, pero no tangibles o comercializables. En particular, no se considera el aporte realizado por las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas, el trabajo voluntario o las redes comunitarias (Romero, 2020). Por su parte, la propia OCDE (2020) ha reconocido recientemente que dicho indicador no constituye una buena medida del desarrollo económico ni un proxy adecuado de bienestar, ya que no considera la distribución del ingreso y la riqueza, registra los flujos de ingreso pero no las existencias de capital que los generan, subvaloran el aporte de los servicios intangibles e ignora el trabajo no remunerado y la degradación ambiental (p. 17).

En particular, existe evidencia de que el vínculo entre ingreso per cápita y bienestar se debilita a medida que los países incrementan sus ingresos. Cuando esto sucede, otras dimensiones del bienestar adquieren mayor relevancia para los individuos, como “la esperanza de vida, la educación, la seguridad personal y la estabilidad democrática” (Nieto Parra y Salinas, 2020, p. 4); la felicidad, la confianza en las instituciones y la equidad (Romero, 2020); la satisfacción laboral, la salud física y mental, las redes sociales y las relaciones interpersonales (OCDE, 2020).

Además, Alonso, Glennie y Sumner (2014) subrayan que, “a medida que ascienden en la escala de renta, los países tienden a estar afectados menos por las carencias absolutas y más por las asimetrías y estrangulamientos generados en su proceso de desarrollo” (p. 5). Las dificultades más sobresalientes tienen que ver con lo esquivo del cambio tecnológico-productivo y la competitividad internacional de economías que superan ciertos umbrales de ingresos, pero que no logran consolidar las capacidades necesarias para dar sostenibilidad a sus procesos de desarrollo. Se ha observado que la especialización productiva de dichos países tiende a mantener su base en sectores relativamente intensivos en recursos naturales y trabajo no calificado, al tiempo que las inversiones en capital humano e innovación se mantienen en niveles bajos.

Sumado a esta reflexión sobre la (in)validez del indicador para medir el desarrollo por sí solo, otras consideraciones abonan el planteo de que circunscribir la AOD al nivel de INB per cápita conlleva dificultades relevantes desde el punto de vista práctico. Por un lado, existe evidencia abundante sobre la existencia de una diversidad de motivaciones de los actores donantes para brindar CID. En términos generales, si bien la respuesta a la pregunta sobre por qué los Estados cooperan entre sí depende en gran medida de la corriente teórica de partida, existe un

consenso creciente en que ello ocurre por una combinación de motivos tanto objetivos como subjetivos (Ayllón, 2007). Numerosos análisis empíricos analizan dichos factores, arribando a conclusiones diversas sobre el peso relativo de los intereses de los donantes y las necesidades de los receptores (Pauselli, 2013). En todo caso, la literatura enmarcada en esta temática pone de manifiesto que el nivel de ingreso del país receptor no constituye la única motivación para el otorgamiento de AOD, incluso dentro del universo de países elegibles para recibirla.

Por otra parte, como contracara de la creciente priorización de los países con ingresos bajos como destinatarios de fondos de cooperación internacional, ya en 2012 CEPAL señalaba que el 70% de las personas pobres vivía en países de ingresos medios, los cuales constituían más de la mitad del total de países del mundo. Esto pone de manifiesto una mutación del problema de la pobreza global, considerando que más del 90% de los pobres residía en países de ingresos bajos a inicios de los años noventa (Sumner, 2010)<sup>30</sup>. Se trata de un fenómeno que el SCID debe atender si pretende ser eficaz en su accionar, incluso en el marco de la consideración del desarrollo limitado al crecimiento económico.

Adicionalmente, Alonso (2013) plantea que “la ayuda internacional nació confiada en el supuesto de que los países en desarrollo conformaban una realidad homogénea y marcadamente diferente a la propia de los países desarrollados (la brecha Norte-Sur)” (p. 1). Dicha situación ya no refleja la realidad actual, en tanto los países se encuentran cada vez más en una escala continua y dilatada en términos de desarrollo. Asimismo, la existencia de un mundo más multipolar, donde ya no existen dos bloques claramente diferenciados como en la posguerra, también cuestiona la distinción anterior. Por el contrario, en la actualidad se constata la presencia de “nuevas potencias provenientes del mundo en desarrollo [que] han emergido, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional” (p. 2), que no son fácilmente clasificables en las categorías tradicionales.

En este marco, Alonso, Glennie y Sumner (2014) plantean que asumir únicamente el criterio de INB per cápita para la determinación de la ayuda puede generar dos tipos de

---

<sup>30</sup> Este fenómeno se asocia al pasaje de países muy populosos, como India y China, de la categoría de ingresos bajos a medios, lo cual se ha traducido en un cambio en la participación de estos grupos en la población mundial: mientras que en 1993 alrededor del 60% de las personas vivía en países de ingresos bajos, en 2019 lo hacía menos del 10%. Por el contrario, actualmente el 75% de la población mundial habita en países de ingresos medios (Prydz y Wadhwa, 2019).

inconvenientes. Por un lado, pueden producirse problemas de equidad al tratar distinto a países con características muy similares, mediante su categorización como elegibles o no elegibles. Por otro, también pueden darse dificultades en términos de incentivos, al castigar el progreso registrado por países en desarrollo a través del retiro de la AOD y, al mismo tiempo, premiar los malos resultados de otros mediante su mantenimiento. Además, estos autores consideran que la graduación puede traer como consecuencia una retirada masiva y no coordinada de la ayuda internacional, con probables impactos negativos en la estabilidad y sostenibilidad de los avances logrados por el país receptor.

Considerando este breve repaso, resulta evidente que la consideración exclusiva del nivel de renta como indicador de desarrollo es insuficiente y, en consecuencia, también lo es el mantenimiento de un esquema de provisión de AOD basado en dicho enfoque. La siguiente subsección aborda, entonces, los elementos principales de la concepción del desarrollo sostenible como paradigma superador, así como su consolidación a nivel internacional a partir de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### ***3.2 El desarrollo sostenible y la Agenda 2030***

La comprensión del fenómeno del desarrollo es una cuestión dinámica que ha evolucionado con el transcurso del tiempo: desde una perspectiva netamente economicista, a partir de la cual se lo identificaba como sinónimo de crecimiento, hasta los enfoques más actuales, que resaltan la multiplicidad de las dimensiones involucradas, se han ensayado interpretaciones diversas en relación a los elementos que lo explican (Iturralde Durán, 2019). Éstas se han traducido en la utilización de indicadores también diferentes para su medición, así como en posicionamientos específicos respecto de las opciones de política que los países deberían adoptar para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo.

Más allá de los respectivos énfasis, una característica sobresaliente de este proceso ha sido el reconocimiento creciente de la multidimensionalidad del fenómeno. Un aporte clave desde este punto de vista estuvo dado por la introducción del concepto de desarrollo humano, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, el cual se centra en la promoción del bienestar en un sentido amplio. En este marco, el foco ya no está puesto en el crecimiento económico como fin en sí mismo, sino que éste es visto como un medio para la mejora de la calidad de vida de las personas. Tomando como base el enfoque de capacidades de Amartya

Sen, el desarrollo humano es concebido como el proceso de creación de un entorno adecuado para que las personas tengan las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial, tanto individual como colectivamente, y llevar una vida digna de acuerdo a sus propios valores; es, en definitiva, “un proceso de ampliación de las opciones de las personas” (López-Calva, 2020).

Tal vez el aporte principal de esta propuesta haya sido su materialización en una nueva forma de medir el progreso de los países: el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador, ampliamente aceptado a nivel internacional, sintetiza las dimensiones de la salud, la educación y el ingreso, en función de cuyo puntaje se clasifica a los países en cuatro niveles de desarrollo humano (muy alto, alto, medio y bajo). Más recientemente, el índice pasó a ser complementado con otros que introducen dimensiones adicionales, como el género, la desigualdad y la pobreza multidimensional. Por su parte, la última publicación del Informe sobre Desarrollo Humano propone “un nuevo índice que ajusta el IDH según las presiones planetarias” (PNUD, 2020b, p. 261), para lo cual se consideran las emisiones de dióxido de carbono y la huella material per cápita como indicadores sintéticos. Este ajuste “ofrece un parámetro que sirve para orientar el progreso del desarrollo humano y, simultáneamente, aliviar las presiones planetarias” (p. 273).

Lo anterior evidencia la relevancia que la dimensión ambiental ha adquirido en la conceptualización del desarrollo con el transcurso del tiempo. La incorporación de esta temática cristalizó con la aparición del concepto de desarrollo sostenible en 1987, cuando fue presentado el informe “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Brundlandt que había sido instituida por la Asamblea General en 1983. Aquel fue definido como “el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades” (CEPAL, s.f.), lo que se tradujo en la necesidad de considerar simultáneamente tres pilares básicos, a saber: el económico, el social y el ambiental.

El concepto de desarrollo sostenible fue formalizado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), y continuó robusteciéndose en el marco de conferencias internacionales y acuerdos ambientales multilaterales enfocados en temáticas específicas. Otro hito clave en este contexto estuvo dado por la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012), donde se lanzó “el proceso de establecimiento de ODS que significaría la fusión del proceso internacional

hacia el desarrollo sostenible con la agenda internacional de desarrollo para el período post-2015” (CEPAL, s.f.).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue finalmente adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, como hoja de ruta que pretende guiar el trabajo de la comunidad internacional hacia el logro de un desarrollo entendido desde esta perspectiva, con un horizonte a 2030. Su lema es “no dejar a nadie atrás” y el contenido fundamental de la Agenda está dado por la inclusión de 17 ODS con sus correspondientes 169 metas y 232 indicadores, para cuyo cumplimiento se propone un enfoque de derechos que ponga a las personas en el centro y sea ambientalmente sostenible.

Dichos objetivos y metas “son universales y afectan al mundo entero . . . son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible” (ONU, 2015, p. 3). Por lo tanto, se trata de un compromiso asumido por todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Además, su concreción requiere un avance simultáneo en las diversas dimensiones consideradas, no siendo posible resolver los problemas existentes poniendo el foco solo en algunos aspectos<sup>31</sup>. En este marco, los países han diseñado procesos de implementación específicos adaptados a las realidades nacionales, con arreglos diversos en términos de institucionalidad, actores participantes, estrategias y políticas priorizadas.

Sumado a lo anterior, el desarrollo se plantea como un proceso colectivo que requiere de la acción mancomunada de actores diversos, tanto a nivel nacional como internacional. En este marco, sin perjuicio del reconocimiento explícito a la responsabilidad principal de cada país sobre su propio proceso, se establece que la financiación pública internacional (además de la nacional) es un medio de implementación “vital para proporcionar servicios esenciales y bienes públicos y catalizar otras fuentes de financiación” (ONU, 2015, p. 12). En este contexto, la AOD es destacada

---

<sup>31</sup> Se ha planteado que la economía circular, enfoque orientado hacia la reducción del impacto humano en el ambiente, puede ser una herramienta para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS de manera integrada. Su objetivo principal “es cerrar el círculo”, es decir, conectar los extremos del sistema lineal . . . para aprovechar el máximo de materia transformada y fabricada, y reintroducirlo en el sistema de producción, para así eliminar el residuo hasta que sea casi inexistente” (Montesinos Miguel y Martín Cerdeño, 2020, p. 71). El modelo de la “economía de la dona” (*Doughnut Economics*), desarrollado por Kate Raworth (2012), constituye otro aporte en el mismo sentido. Su premisa central es que la prosperidad de la humanidad solo puede darse en el espacio que se encuentra entre la base social requerida para satisfacer las necesidades básicas de la población mundial y el techo ambiental pautado por los límites planetarios. Por lo tanto, un desarrollo “medioambientalmente seguro y socialmente justo” (p. 4) necesariamente debe considerar “una equidad mucho mayor en el consumo de los recursos naturales” (p. 6).

por su rol facilitador de recursos adicionales provenientes de otras fuentes, tanto públicas como privadas, por lo cual la Agenda 2030 reitera el llamado al cumplimiento del compromiso asumido por los países desarrollados de destinar el 0,7% de su INB a este instrumento.

En el entendido que, dado el amplio alcance de los ODS, su financiamiento debe contemplar fuentes diversas, en 2017 el propio CAD estableció un grupo de trabajo internacional<sup>32</sup> con el objetivo de elaborar una metodología que permita medir y dar seguimiento a los recursos movilizados en apoyo al cumplimiento de la Agenda 2030. El “Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible” (TOSSD, por sus siglas en inglés) es la categoría propuesta como “nuevo marco internacional de medición que proporciona una imagen completa de todos los recursos oficiales y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible y de los ODS” (OCDE, s.f.-a, p. 3). Se plantea como complementario a la AOD ya que, además de incluirla, registra también otros tipos de flujos. Sin perjuicio de que este esquema no se encuentre aún consensuado a nivel internacional, su desarrollo pone de manifiesto la necesidad de generar mediciones innovadoras que logren captar la complejidad asociada a la diversidad de flujos internacionales orientados al desarrollo sostenible.

En síntesis, puede concluirse que la conceptualización del desarrollo ha experimentado una notable evolución, sustentándose el paradigma actual en el concepto de desarrollo sostenible que constituye la base de la agenda vigente en la materia a nivel internacional. De hecho, la propia OCDE planteó recientemente que la superación de la crisis desatada por el COVID-19 requiere de la implementación de políticas que trasciendan el objetivo del crecimiento económico y sean eficaces para enfrentar los desafíos globales urgentes planteados por la crisis climática, el cambio tecnológico acelerado, los nuevos patrones de la globalización y la transición demográfica. En este contexto, se enfatiza la necesidad de adoptar una nueva concepción de progreso social y económico que permita una comprensión mayor de los vínculos entre crecimiento, bienestar, reducción de desigualdades y sostenibilidad ambiental<sup>33</sup>. Ello para informar de mejor manera el proceso de

---

<sup>32</sup> Este grupo de trabajo se encuentra conformado por personal calificado de países donantes, tanto tradicionales como emergentes, receptores e instituciones multilaterales. En la actualidad, está copresidido por la UE y Sudáfrica, cuenta con 27 integrantes –de los cuales ocho son miembros del CAD y cuatro son países latinoamericanos– y su secretaría es llevada adelante por la OCDE.

<sup>33</sup> En el mismo documento se plantea que, un primer paso en este sentido, puede estar dado por la generalización de la utilización de indicadores de desarrollo multidimensionales, como los impulsados por la propia OCDE en el marco de su Iniciativa para una Vida Mejor, cuya descripción puede encontrarse [aquí](#).

formulación e implementación de políticas públicas, con el objetivo de promover una trayectoria de desarrollo que sea más balanceada (OCDE, 2020).

No obstante, la elegibilidad para recibir AOD aún continúa regida exclusivamente por la dimensión económica. Si bien la clasificación de los países en función de sus niveles de desarrollo es útil y necesaria, tanto en términos analíticos como operacionales, resulta imperativo “sustituir los viejos esquemas clasificatorios que se basan en la renta *per capita* para avanzar hacia la elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países” (Tezanos, 2019, p. 18), como base para orientar de mejor manera las políticas internacionales de cooperación necesarias para apoyar su superación. Sin ánimos de exhaustividad, la subsección siguiente plantea algunos de los aportes conceptuales que han sido elaborados desde la región latinoamericana en pos de este objetivo.

### ***3.3. La multidimensionalidad del desarrollo en la región***

Como plantea Ocampo (2008) al repasar el pensamiento sobre el desarrollo elaborado desde América Latina, el enfoque original más influyente ha sido el estructuralismo y su evolución hacia la teoría de la dependencia, en cuya formulación resulta indiscutible el papel desempeñado por CEPAL y las autoridades que la lideraron desde su establecimiento. Desde las reflexiones iniciales de Raúl Prebisch sobre el desarrollo económico latinoamericano, la institución ha continuado profundizando y actualizando sus aportes conceptuales en función del surgimiento de nueva evidencia, avances teóricos y contextos cambiantes. Su reflexión ha mantenido como base algunas ideas clave, entre las que se destaca la comprensión de la existencia de una modalidad particular de inserción de la región en el sistema centro-periferia, así como el rol fundamental que las asimetrías tecnológicas, la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad de los países latinoamericanos han tenido en sus respectivas trayectorias.

En particular, la agenda propuesta por CEPAL desde el año 2009 concibe “la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y el cambio tecnológico como motor para la transformación de la matriz productiva” (2018, p. 61), en el marco de un necesario impulso ambiental que haga posible lo anterior dentro de los límites planetarios existentes. En este contexto, el énfasis en el carácter multidimensional de los procesos de desarrollo ha estado siempre presente, reivindicándose que “lo social no se juega solo en lo social y que las dinámicas sociales y políticas son parte central del análisis económico” (CEPAL, 2018b, p. 59). Por lo tanto, en el marco de la

constatación ya reseñada de la exclusión creciente de los países de la región de los esquemas de AOD, la institución ha sido muy vocal en la crítica a la consideración del ingreso per cápita como indicador exclusivo de desarrollo. Ello en tanto, en línea con lo planteado en la subsección anterior, su aplicación genera agrupaciones de países con circunstancias sociales y económicas que pueden ser radicalmente diferentes en términos de los desafíos que afrontan.

Esta reflexión se tradujo en la elaboración conceptual de las “brechas estructurales”, enfoque que atribuye la no consolidación de un crecimiento económico sostenido, igualitario e inclusivo en ALC a la persistencia de un conjunto de obstáculos o brechas estructurales de desarrollo, entre las que se incluyen: “las de i) el ingreso por habitante, ii) la desigualdad, iii) la pobreza, iv) la inversión y el ahorro, v) la productividad y la innovación, vi) la infraestructura, vii) la educación, viii) la salud, ix) la fiscalidad, x) el género y xi) el medio ambiente” (CEPAL, 2012, p. 20). La clave del planteo es que estas problemáticas no se manifiestan de igual forma en todos los países de la región, por lo que la posición relativa de cada uno de ellos varía en función de la brecha que se evalúe.

Para ilustrar lo anterior, CEPAL (2021) realizó un análisis del avance en el cumplimiento de 41 indicadores asociados a los ODS, agrupados en cinco dimensiones de desarrollo – productividad y producción, vulnerabilidad, protección social, sostenibilidad ambiental e instituciones y gobernanza– que sintetizan los obstáculos estructurales ya mencionados. Los resultados revelan que “todos los países de la región –independientemente de su nivel de ingreso– comparten desafíos” (p. 65), lo que pone de manifiesto “la relevancia de contar con una metodología de clasificación de desarrollo sistémica y multidimensional” (p. 64)<sup>34</sup>. El Cuadro 3 presenta un panorama general del caso uruguayo desde este punto de vista, así como desde otros abordajes complementarios basados en criterios multidimensionales.

---

<sup>34</sup> En la misma línea, Tezanos (2019) propuso recientemente una clasificación novedosa de los países de la región a partir de un análisis de conglomerados, que considera indicadores seleccionados de los ODS asociados a las dimensiones de desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad ambiental y buena gobernanza. Su aplicación resultó en la identificación de tres grupos de países (y dos casos singulares) con diferencias considerables en sus niveles de desarrollo, asociadas a las respectivas tasas de pobreza, ritmos de crecimiento del ingreso de las personas pobres, niveles de emisión de dióxido de carbono y tasas de violencia.

Por lo expuesto, CEPAL (2012) hace un llamado a analizar la manera en que cada una de estas dimensiones se manifiesta en la región, para evaluar en forma específica las necesidades particulares y, en función de dicho diagnóstico, establecer una agenda de cooperación adecuada a las prioridades de desarrollo definidas por cada país. La adopción de la Agenda 2030 constituye un nuevo impulso en este sentido, en tanto el amplio alcance de los ODS resulta coherente con la diversidad temática de las brechas estructurales identificadas, al tiempo que su enfoque resalta la relevancia de la provisión de bienes públicos regionales y globales sobre los que los países de renta media pueden realizar aportes relevantes (Costafreda y Cortés Sáenz, 2020).

En este contexto, la participación regional en el diálogo político internacional es planteada como un elemento clave para que este esquema se traduzca en modalidades específicas de cooperación entre los diversos actores. De este modo, los países de renta media no quedan excluidos del SCID y “todos los participantes, del Norte y del Sur, se enriquecen mutuamente a través de un trabajo en red basado en el intercambio de experiencias y buenas prácticas” (Tassara, 2020, p. 23). Las acciones de incidencia impulsadas por Uruguay y Chile a nivel internacional en el marco de la discusión sobre la graduación, cuyos elementos principales serán abordados en el Capítulo III del presente estudio de caso, constituyen un ejemplo relevante en este sentido.

### **Cuadro 3. Logros y desafíos de Uruguay para un desarrollo sostenible**

Uruguay experimentó avances relevantes en materia de desarrollo socioeconómico en las dos primeras décadas del siglo XXI, lo cual lo ha posicionado como uno de los países con mejor desempeño en ALC. Entre 2003 y 2019, tuvo lugar el período más extenso de crecimiento económico desde que se tienen registros, que se mantuvo incluso durante la crisis financiera internacional ocurrida en el año 2008. Dicho crecimiento estuvo acompañado por logros destacables en el aspecto social. A título de ejemplo, se menciona la reducción del porcentaje de personas pobres del 32% en 2006 al 8% en 2018; la caída de la desigualdad, medida a través del índice de Gini, de 0,46 a 0,38 en el mismo período, y el notable aumento del salario y las jubilaciones mínimas, además del salario medio real.

Asimismo, las tasas de mortalidad materna e infantil se encuentran en valores similares a los del promedio de la OCDE, al tiempo que el acceso a la salud fue universalizado y se avanzó significativamente en la inclusión digital, en la agenda de derechos y en la transformación de la matriz energética, entre otros aspectos destacables. Considerando un horizonte temporal mayor, Uruguay vio duplicado su PIB per cápita entre 1990 y 2017, transformándose en una economía de ingresos altos, en los términos del Banco Mundial, a partir del monto alcanzado por dicho indicador en el año 2012. Asimismo, constituye un país de desarrollo humano muy alto medido por el IDH, indicador que alcanzó un valor de 0,817 en 2019.

No obstante, aún persisten importantes desafíos en diversos frentes. Por una parte, el patrón de crecimiento económico continúa estando estrechamente vinculado a la exportación de productos agropecuarios, lo cual implica una alta dependencia de los precios internacionales y una especial vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Esta situación, lejos de modificarse, se ha visto

profundizada, evidenciándose una tendencia hacia la desindustrialización de las exportaciones de bienes agropecuarios desde comienzos de este siglo. Adicionalmente, la productividad laboral alcanza solo la mitad del promedio de los países de la OCDE, al tiempo que el crecimiento de la productividad total de los factores fue negativo (-2,6%) entre 2000 y 2017.

A estos elementos se suman una baja inversión en I+D+I y el desafío demográfico suscitado por la reducción de las tasas de mortalidad y de fecundidad, que hace aún más urgente la necesidad de contar con capital humano calificado para revertir la caída de la productividad. También en este campo Uruguay se enfrenta a obstáculos estructurales, considerando que la tasa promedio de finalización de la educación media en 2017 ascendió a un magro 40%, mientras que solo el 12% de la población total había alcanzado una formación terciaria completa como máximo nivel educativo. Los desafíos se amplían si, además, se tiene en cuenta que la mayoría de los nacimientos tienen lugar en los quintiles más pobres y que aún se registran grandes brechas en la culminación de ciclos educativos en función de los ingresos, todo lo cual profundiza los riesgos de caer en dinámicas de infantilización y reproducción intergeneracional de la pobreza. Este panorama se presentaba con anterioridad a la aparición de la pandemia del COVID-19, con lo cual es esperable que se evidencie un empeoramiento en la mayoría de los indicadores reseñados en el corto plazo.

A partir de lo expuesto, resulta claro que son numerosos los aspectos en los que Uruguay requiere mejorar de cara al avance hacia un desarrollo que sea sostenible, tanto desde el punto de vista económico como social y ambiental. En este contexto, se han realizado análisis diversos sobre las brechas existentes y el estado de situación del país en relación a las metas establecidas en el marco de los ODS. Las principales conclusiones indican que Uruguay se encuentra en el grupo de los países latinoamericanos que presentan las menores brechas de ingreso, fiscal, digital y social en relación con la situación de los países considerados con mejor desempeño a nivel mundial, pero se encuentra a medio camino en lo referente a la brecha de género (medida a través del porcentaje de mujeres en el Parlamento).

Por su parte, el cálculo del índice que evalúa el nivel de cumplimiento de los ODS por parte de Uruguay en el año 2020 arrojó un valor que se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE, pero por encima del correspondiente a los países latinoamericanos que son miembros de dicha organización. No obstante, se registran diferencias significativas en el cumplimiento de los diversos objetivos. En todo caso, un desafío transversal a todos los señalados refiere al solapamiento de las diversas vulnerabilidades identificadas, con lo cual la adopción de una mirada interseccional que habilite un abordaje integral para el avance hacia el desarrollo sostenible, en línea con la Agenda 2030, resulta imprescindible.

Fuente: Elaboración propia en base a AUCI (2018), CEPAL (2021), Lalanne (2019), MEF (2019), Ministerio de Educación y Cultura (2018), OCDE et al. (2019), OPP et al. (2021), PNUD (2020) y Vignolo y Van Rompaey (2020).

## CAPÍTULO II.

### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN URUGUAY: PRINCIPALES TENDENCIAS Y EFECTOS DE LA GRADUACIÓN

#### 1. Principales tendencias de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida

Los niveles de AOD recibidos por Uruguay han sido históricamente bajos en relación con su ingreso. El Gráfico 5 muestra que los picos máximos registrados se ubican en torno al 1,5% del INB, correspondiendo ambos a la década de 1960, al tiempo que en 1972 fue equivalente al 1,03%. Luego de un drástico descenso durante el período de la dictadura cívico-militar (1973-1985), a partir de la recuperación democrática tuvo lugar una tendencia al alza que alcanzó su punto máximo en 1993, cuando la AOD representó el 0,77% del INB uruguayo. Tras una nueva caída, “volvió a tener un crecimiento leve a partir de la crisis del 2002 . . . y hasta el 2010, cuando los volúmenes de cooperación se vieron afectados en buena medida como consecuencia de la crisis financiera internacional del 2008” (AUCI, 2018b, p. 9)<sup>35</sup>. Más allá de estas variaciones, el aporte de la AOD al ingreso nacional nunca alcanzó el 0,2% desde la segunda mitad de la década de los noventa.

En relación con la cantidad de habitantes, Tezanos y Martínez de la Cueva (2010) señalan que la ayuda representó USD 14,56 por persona entre 1994 y 2000, mientras que disminuyó a USD 6,36 entre los años 2001 y 2007. Para el período 2003-2010 considerado por CEPAL (2012), dicho valor se situó en los USD 10 por habitante<sup>36</sup>. En 2017, último año previo a la graduación, el valor de la AOD recibida por Uruguay ascendió a USD 41.640.000 a precios actuales; el 0,074% de su INB. Según los datos del Banco Mundial (2017a), dicho porcentaje representó la mitad del correspondiente a los países de ALC en su conjunto (0,146%).

Los relativamente bajos niveles de AOD recibida en tiempos recientes se dieron en el marco de una economía en crecimiento, que experimentó mejoras sustanciales en sus indicadores

---

<sup>35</sup> Fittipaldi (2012) sugiere que, además de la crisis económica sufrida por Uruguay, otros motivos que pueden contribuir a explicar el aumento de la AOD recibida durante la primera década del siglo XXI son: su selección como país piloto para participar en el programa “Unidos en la Acción” de la ONU en 2007, el incremento de la AOD internacional, la imagen de Uruguay como país seguro y transparente para gestionar fondos de CID y la presencia en territorio de oficinas de numerosos organismos internacionales que ejecutan actividades en varios países de la región.

<sup>36</sup> Las cifras de Tezanos y Martínez de la Cueva (2010) están expresadas en precios constantes de 2006, mientras que las de CEPAL (2012) lo están en valores de 2009.

socioeconómicos. Al respecto, un estudio elaborado por OCDE y CEPAL (2014) señala que “el período de expansión tras la crisis económica y financiera de 2002 supuso la primera aceleración significativa del crecimiento del PIB desde principios de los años 1970 y la mayor progresión del PIB per cápita desde el siglo pasado” (p. 65). En efecto, entre 2005 y 2011 la economía uruguaya creció a tasas superiores al 6% y, si bien dicho ritmo se desaceleró a partir de entonces, se mantuvo en niveles positivos hasta 2019 (Banco Mundial, 2019). Uruguay se convirtió en una economía de ingresos altos en el año 2013, dado que en 2012 había alcanzado un INB per cápita de USD 13.370<sup>37</sup>.

**Gráfico 5. AOD neta recibida por Uruguay, % del INB (1960-2017).**



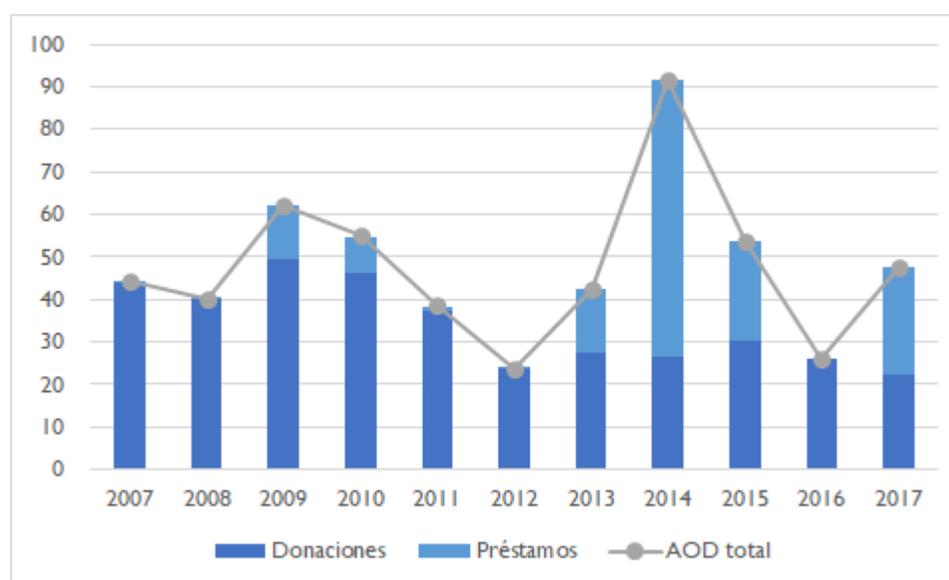
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

En este contexto, las tendencias recientes de los flujos de AOD dirigidos a Uruguay muestran un patrón equívoco. Si se considera el período analizado por Alemany (2017), se concluye que entre 2007 y 2015 la participación de Uruguay como destino de la AOD total dirigida a los países de América del Sur disminuyó del 1,2% al 0,9%, aunque el volumen recibido por el país aumentó en un 14%. No obstante, si la comparación se realiza con 2014 –año en el que la AOD recibida fue superior a la de los años anteriores por la captación de una mayor cantidad de

<sup>37</sup> Valor expresado en dólares estadounidenses a precios actuales, convertido mediante el método Atlas (Banco Mundial, 2012).

recursos provenientes de préstamos concesionales— sí se evidencia una baja que asciende al 43%. Por su parte, las cifras registradas en el CRS correspondientes a los años 2016 y 2017, recogidas en el Gráfico 6, ponen de manifiesto que los flujos de AOD recibidos se mantuvieron en niveles inferiores a los registrados en 2015. Si bien el año previo a la graduación se produjo un leve aumento de los recursos percibidos por concepto de préstamos concesionales con respecto a 2015 (en 2016 estos habían sido inexistentes), el mayor descenso del monto de las donaciones contrarrestó lo anterior en términos agregados.

**Gráfico 6. Evolución de la AOD recibida por Uruguay por tipo de flujo, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).**



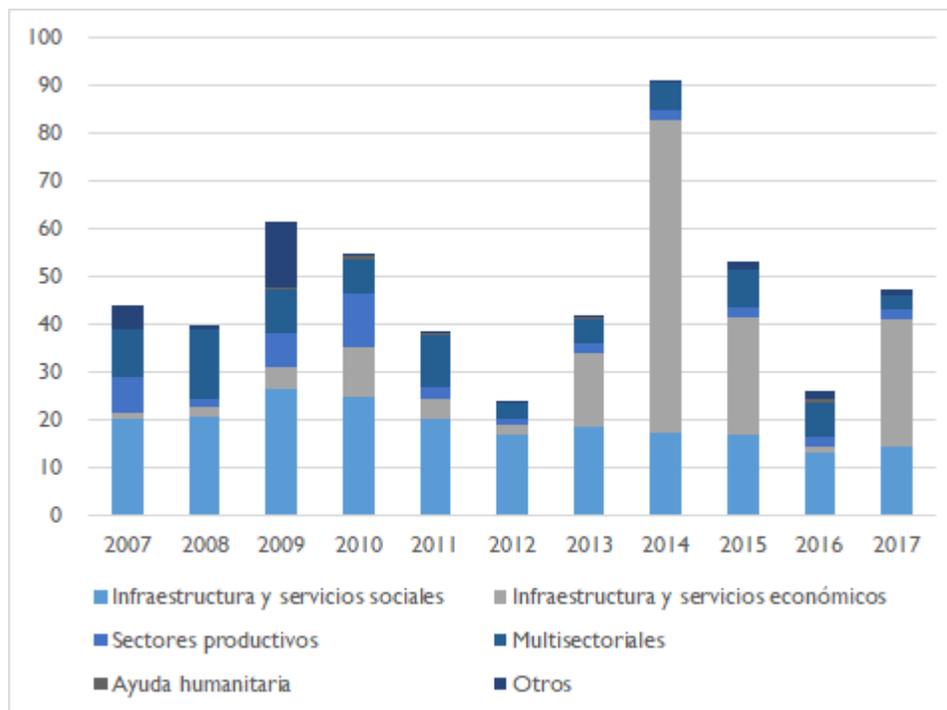
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRS-OCDE.

Con respecto a las áreas temáticas financiadas por la AOD recibida, como se evidencia en el Gráfico 7, entre 2007 y 2013 se constató una predominancia de los sectores agrupados en la categoría de infraestructura y servicios sociales, con particular relevancia del sector educativo y del de gobierno y sociedad civil. Estos representaron entre el 44% y el 71% de los desembolsos totales recibidos por concepto de AOD en dicho subperíodo. Por su parte, entre 2014 y 2017 se evidencia una reducción de la participación de este subconjunto de sectores, que representó en promedio el 33% de la AOD total.

Al mismo tiempo, puede apreciarse desde 2013 y hasta el final del período (con excepción del año 2016) un aumento de la participación relativa de los sectores asociados a infraestructura y servicios económicos, que alcanzó su valor máximo en el año 2014. Ello se explica por el notable

aumento de la AOD destinada al sector energético, cuya participación promedio se multiplicó por 10 en el subperíodo 2014-2017 (41%) con respecto al registrado en 2007-2013 (4%).

**Gráfico 7. Evolución de la AOD recibida por Uruguay por grupo de sectores, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRS-OCDE.

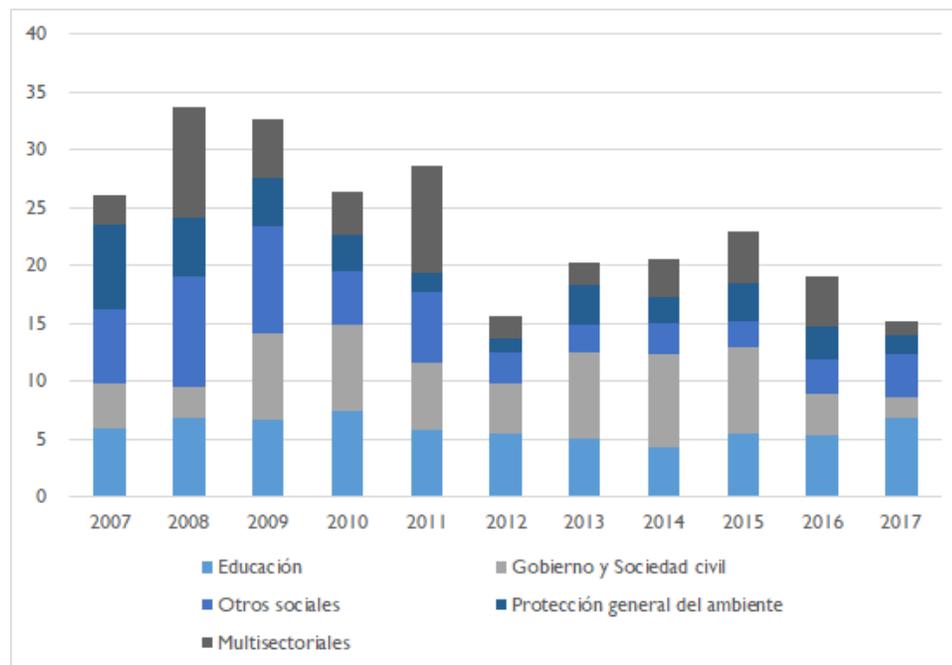
En relación con la AOD destinada a los sectores productivos –en particular, la industria–, se verifica una marcada disminución de su participación relativa en los desembolsos totales desde el año 2011: mientras que representó más del 13% del total entre 2007 y 2010 en términos promedio, apenas superó el 5% entre 2011 y 2017. Por último, las iniciativas multisectoriales tuvieron una participación que osciló entre el 12% y el 36% entre 2007 y 2017, con excepción de los años 2014 y 2017, cuando se ubicaron en el entorno del 6%.

De lo expuesto, se constata que en los años previos a la graduación de Uruguay ocurrieron cambios en el peso relativo de los sectores destinatarios de la AOD, desde aquellos centrados en temas sociales hacia los enmarcados en infraestructura económica, particularmente en materia energética.

### 1.1 Donaciones

En un nivel más específico, los flujos asociados a las donaciones captadas por Uruguay experimentaron una merma significativa en los años previos a su graduación. En efecto, el promedio de los desembolsos recibidos por este concepto entre 2015 y 2017 fue casi un 30% inferior al correspondiente al subperíodo 2007-2014, constituyendo el valor anual de 2017 el menor de toda la serie. Alemany (2017) señala que, entre 2007 y 2015, las donaciones estuvieron orientadas principalmente a los sectores de gobierno y sociedad civil, otras infraestructuras y servicios sociales, protección general del ambiente y educación, además de a proyectos multisectoriales. Al incorporar los datos correspondientes al bienio 2016-2017, se constata una disminución de la relevancia del primer sector mencionado en favor de otros del área social, incluyendo en materia de educación y salud (ver Gráfico 8).

**Gráfico 8. Evolución de las donaciones recibidas por Uruguay dentro de los primeros cinco sectores, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRS-OCDE.

Por su parte, al incorporar al análisis la información sintetizada en los informes bienales titulados “Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay”<sup>38</sup>, elaborados por AUCI, surgen algunas apreciaciones adicionales a las derivadas de los datos producidos por los países donantes. Dichos informes consideran exclusivamente la cooperación internacional no reembolsable del país y, por lo tanto, no incluyen la recibida bajo la modalidad de préstamos concesionales. Asimismo, solo se contabilizan las iniciativas en las que participan organismos públicos nacionales.

Específicamente, AUCI utiliza la categoría de “cooperación tradicional” para referirse a aquellas “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)” (AUCI, 2018a, p. 21). En este marco, se incluye la cooperación catalogada como Norte-Sur recibida de los donantes miembros del CAD, pero también aquella proveniente de China. Ello en tanto se pretende reflejar la totalidad de recursos recibidos que se encuentren monetizados, si bien existe conciencia sobre la necesidad de revisar la categoría “a la luz de los cambios en la situación del país en el escenario de la cooperación internacional y de algunos aprendizajes institucionales” (AUCI, 2020, p. 20).

Precisado el alcance conceptual de dicha categoría, del informe correspondiente a las iniciativas de cooperación que tuvieron ejecución en 2016 (último realizado antes de la graduación de Uruguay), surge que más de la mitad del monto total recibido en ese marco estuvo destinado a los siguientes cuatro sectores: medio ambiente; protección social, pobreza y cohesión social; agropecuario y energía. Dichos sectores, con excepción del agropecuario, también fueron los principales en las dos mediciones inmediatamente anteriores, correspondientes a la cooperación tradicional ejecutada en 2012 y 2014. Asimismo, al considerar la cantidad de iniciativas activas, los sectores de gobernabilidad, salud y género se suman al conjunto de los más relevantes.

---

<sup>38</sup> A la fecha se han publicado seis documentos en el marco de esta serie, los cuales incluyen información relativa a las iniciativas de CID en ejecución en los siguientes años: 2009 (publicado en 2011), enero 2011 – mayo 2012 (publicado en 2012), 2012 (publicado en 2013), 2014 (publicado en 2016), 2016 (publicado en 2018) y 2018 (publicado en 2020). No obstante, es a partir de la publicación del año 2013 desde cuando existe información más completa y comparable, considerando que en dicho año fue creado oficialmente el Registro Nacional de la Cooperación Internacional (artículo 37 de la Ley N°19.149) (Lamas, 2017).

Con respecto a los donantes principales, los registros de AUCI indican que el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) es el socio que contaba con mayor cantidad de iniciativas de cooperación activas en las tres mediciones consideradas (2012, 2014, 2016), seguido por el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Por su parte, al considerar el monto comprometido para toda la duración de las iniciativas activas, quienes aparecen como cooperantes principales entre 2012 y 2016 son la UE, España, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el BID y Japón. Dichos socios representaban, en conjunto, dos tercios del total de los fondos comprometidos en las iniciativas activas en 2016. No obstante, al considerar los montos efectivamente ejecutados en dicho año, aparece China como segundo socio principal (AUCI, 2018a). La participación creciente de este país en el *pool* de donantes, cuestión que ya había sido identificada por Alemany (2017), será abordada con mayor detalle al analizar lo ocurrido tras la graduación.

## ***1.2 Becas***

En relación a los desembolsos asociados a las becas destinadas a ciudadanos y residentes en Uruguay para realizar capacitaciones en los países donantes, el primer punto a señalar es que la tendencia a la baja registrada para las donaciones no se ve confirmada tan claramente en este caso. Si bien el Gráfico 9 muestra una disminución muy marcada de este tipo de ayuda entre 2008 y 2011, se identifica un aumento de casi un 10% del monto de los desembolsos percibidos por este concepto al comparar los promedios registrados en los subperíodos 2007-2014 y 2015-2017. No obstante, sí se evidencia una disminución superior al 40% entre 2015 y 2017, año previo a la graduación.

Por su parte, al incorporar los datos relevados por AUCI en relación a la cantidad de becas concedidas<sup>39</sup>, se evidencia un aumento del 85% en las becas difundidas, del 34% en las postulaciones recibidas y del 67% en las adjudicaciones realizadas entre 2014 y 2017<sup>40</sup>. En relación con sus proveedores, se verifica un marcado fortalecimiento de la posición de China en dicho subperíodo, pasando a representar del 15% de las becas ofrecidas y adjudicadas, al 41% y 62%

---

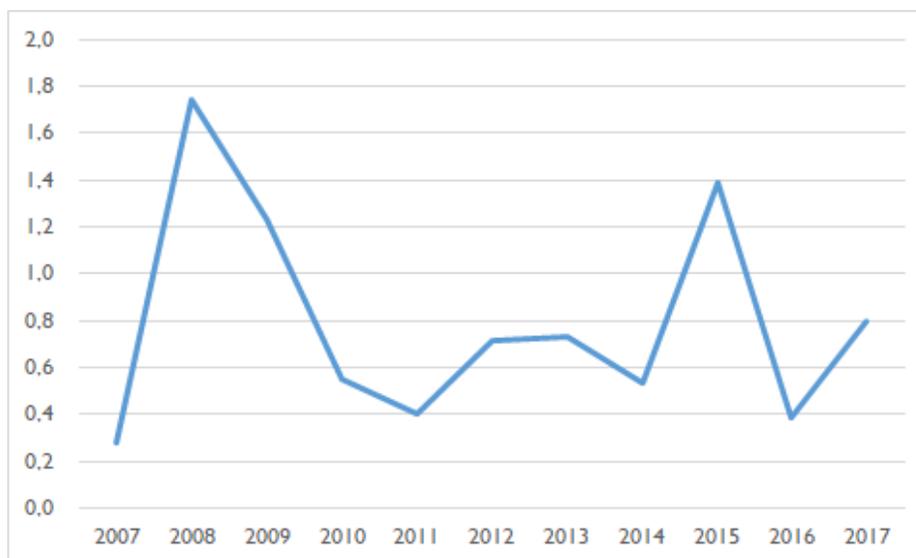
<sup>39</sup> Se incluyen exclusivamente las becas en cuya difusión y gestión participa AUCI. Por lo tanto, no se trata de un registro exhaustivo de las becas que recibe Uruguay.

<sup>40</sup> Las cifras correspondientes a 2014 surgen del informe “Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2015”, y las de 2017 de la base de datos provista por AUCI en respuesta a la solicitud cursada para la elaboración de este estudio.

respectivamente. Fue justamente en el año previo a la graduación de Uruguay cuando el gigante asiático se convirtió en la fuente principal de las becas ofrecidas, tras haber ocupado el quinto lugar en 2014 y el segundo en 2016.

La Organización de Estados Americanos (OEA) había sido la fuente principal en ambos años, pasando a ubicarse en la segunda posición en 2017, con tan solo el 12% del total de becas ofrecidas y adjudicadas. En un siguiente nivel, Japón e Israel aparecen como oferentes relevantes de las becas adjudicadas en dichos años, al tiempo que Chile es el primer país latinoamericano que figura en esta lista en los años más recientes (su participación superó el 7% en 2016 y disminuyó al 2% en 2017). Por último, cabe señalar que casi la cuarta parte de las becas adjudicadas en 2016 –primer año para el cual se dispone de esta información de manera agregada– estuvieron enmarcadas en temas de energía, ambiente y recursos naturales. Le siguieron, en orden de importancia, aquellas asociadas a las ciencias sociales, protección y cohesión social; educación; industria, comercio y PYMES y gobernabilidad.

**Gráfico 9. Evolución de la AOD recibida por Uruguay por concepto de becas, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRS-OCDE.

### ***1.3 Préstamos concesionales***

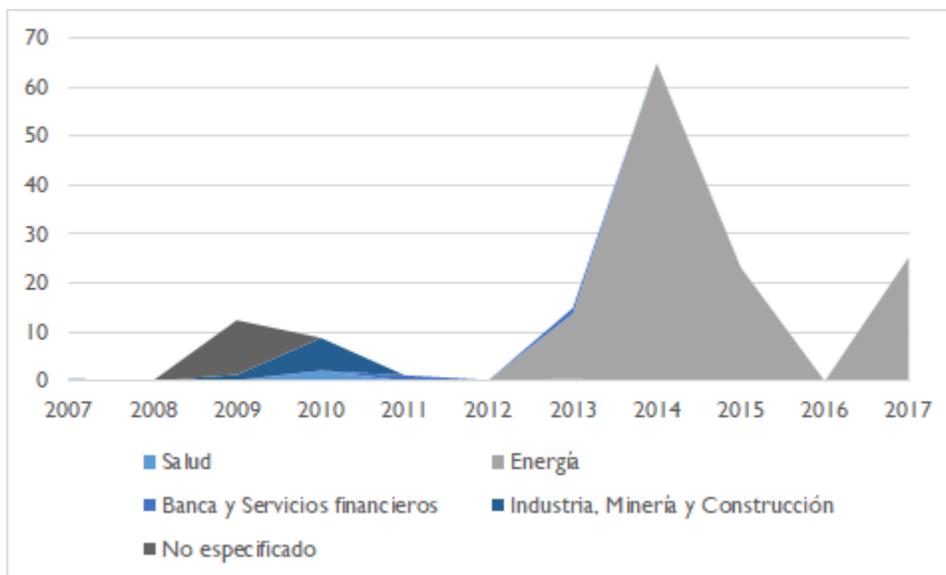
A diferencia de la evolución del comportamiento de las donaciones, el promedio de los desembolsos asociados a préstamos concesionales entre 2015 y 2017 prácticamente duplicó el correspondiente al subperíodo 2007-2014, y más que lo cuadruplicó si se excluye de la ecuación el

año 2014. Ello evidencia una creciente preferencia de los donantes por modalidades de ayuda distintas en función de los niveles de ingreso de los países receptores.

Como muestra el Gráfico 10, los préstamos concesionales recibidos en la década previa a la graduación se dirigieron en forma central a la generación de energía (fundamentalmente a partir de fuentes renovables, pero también no renovables), considerando que a partir de 2013 aquellos estuvieron destinados a ese sector prácticamente de manera exclusiva. De acuerdo a los datos registrados en el CRS, el socio cooperante principal en este marco fue el Banco de Desarrollo Alemán (KfW), el cual concedió varios préstamos a la empresa estatal de energía eléctrica (Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas, UTE) para la construcción de la Central Eólica “Juan Pablo Terra” y la Central Térmica de Ciclo Combinado “Punta del Tigre”.

Por su parte, los préstamos recibidos hasta 2013 habían sido menos relevantes en términos cuantitativos y estuvieron orientados principalmente a los sectores industrial, sanitario y bancario. Los socios cooperantes fueron, en este caso, el Gobierno de España (para el fomento de sistemas financieros inclusivos), el banco italiano *Artigiancassa* (para el financiamiento de infraestructura básica de salud y apoyo a pequeñas y medianas empresas) y el BID (apoyo a pequeñas empresas y al emprendedurismo empresarial).

**Gráfico 10. Evolución de los préstamos concesionales recibidos por Uruguay, desembolsos en millones de dólares constantes de 2019 (2007-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CRS-OCDE.

Más allá de las tendencias descritas en esta sección, Cattaneo, Piemonte y Poensgen (2020) señalan que el financiamiento externo al desarrollo nacional entre 2013 y 2017 provino mayoritariamente de la IED, que representó el 67% del total en el caso uruguayo<sup>41</sup>, seguida por otros flujos oficiales (24%). En este esquema, los autores afirman que tanto las remesas como la AOD fueron casi inexistentes. Sin embargo, también para Uruguay se ha destacado la relevancia de la ayuda más allá de sus aspectos puramente cuantitativos. Al respecto, Vignolo y Van Rompaey (2020) afirman lo siguiente:

Si se considera el porcentaje que estos montos representan en relación al presupuesto nacional, es posible inferir que la cooperación internacional no tiene un valor monetario muy importante como fuente de financiamiento para el desarrollo del país; sin embargo, para Uruguay, la CID ha sido y continúa siendo mucho más valiosa y estratégica que los fondos que trae consigo (p. 11).

El fortalecimiento de las capacidades de planificación del desarrollo sostenible, las estrategias necesarias para asegurar la coherencia de las políticas en el marco de la Agenda 2030, el blindaje de los avances logrados y su extensión a una cantidad creciente de beneficiarios, así como la mejora de la calidad institucional y de las políticas públicas, son identificados como aspectos relevantes en los que la AOD ha desempeñado un rol catalizador clave. En particular, una de las personas expertas consultadas para la realización de este estudio resaltó la relevancia que los aportes no reembolsables han desempeñado para el posicionamiento y la jerarquización de ciertas temáticas en la agenda pública, a través de la disponibilización de “recursos frescos que no entraban en disputa en el reparto del presupuesto del gobierno”. Esto “acortó varios años lo que le hubiera llevado a Uruguay hacerlo por sí solo” y, en muchos casos, constituyó un incentivo al apalancamiento de recursos domésticos. A ello se suma la concreción de un abordaje “desde la perspectiva comparada de lo que han sido las experiencias de otros países, [lo que] permitió el diseño de políticas públicas que pudieron empezar a dar respuestas a estas agendas que estaban más rezagadas”.

Con respecto a los sectores concretos en los que lo anterior tuvo lugar, se han señalado, entre otros, los siguientes: la igualdad de género y los derechos de las mujeres (incluyendo los temas de salud sexual y reproductiva), la protección del ambiente, el fortalecimiento de las

---

<sup>41</sup> No obstante, este valor es significativamente inferior al promedio de los registrados por los países con similares niveles de INB per cápita (85%) y, aun en mayor medida, al correspondiente a Chile (92%).

capacidades de los gobiernos locales (AUCI, 2018b), la construcción del Sistema Nacional de Cuidados, la formulación e implementación de la política de energía eólica (Alemany, 2017)<sup>42</sup> y la promoción de la agenda de derechos, en general, con especial énfasis en grupos específicos como afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, niñez y población penitenciaria (opiniones expertas). Estos son ejemplos de políticas públicas que, en su fase inicial, fueron facilitadas por fondos de AOD y que, luego de su consolidación, se convirtieron en experiencias exitosas que Uruguay pasó a compartir con socios interesados bajo esquemas diversos de cooperación. En efecto, la promoción de acciones cooperativas internacionales con otros países del sur es identificado por Lejtregger (2016) como uno de los aportes principales de la CID en los países de desarrollo intermedio.

## **2. Principales tendencias de la cooperación brindada**

En las siguientes líneas se presentan las características generales de los aportes al desarrollo realizados por Uruguay desde su actuación como oferente de Cooperación Sur-Sur (CSS), considerando el marco institucional existente y su evolución. Por su parte, el comportamiento de los indicadores específicos en este marco –incluyendo los aportes a organismos internacionales– será analizado en la sección siguiente para integrar los datos más recientes que se encuentran disponibles, recogidos de los informes oficiales publicados y de las respuestas a las solicitudes específicamente cursadas a las instituciones nacionales competentes.

En primer lugar, corresponde señalar que AUCI es el organismo gubernamental “responsable de coordinar la cooperación internacional no reembolsable que Uruguay recibe y brinda para contribuir al desarrollo sostenible” (AUCI, 2020, p. 6). Esta agencia fue creada por ley en diciembre de 2010, en el marco de la Presidencia de la República, contando con un Consejo Directivo tripartito y un director ejecutivo. Su principal cometido es “coordinar la CID y articularla con los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) –conformado por los organismos estatales, la comunidad de donantes, las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia–” (Vignolo y Van Rompaey, 2020, p. 10).

---

<sup>42</sup> Para una descripción detallada de los dos últimos casos, ver Alemany (2017), pp. 91-95, y Lejtregger (2016), pp. 58-105.

Desde 2007 y hasta la creación de la agencia, dichas tareas habían sido desarrolladas por el Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>43</sup>, en coordinación con la Dirección General de Cooperación Internacional del MRREE. Esta última cuenta, desde 1996, con las competencias para impulsar y dar seguimiento al SNCI, procurar fuentes de financiamiento y negociar acuerdos de cooperación, entre otras. Por lo tanto, sin perjuicio del surgimiento de “una entidad rectora con autonomía técnica encargada de administrar y realizar el seguimiento de la cooperación internacional” (Galeano González, 2019, p. 3), el MRREE mantiene un rol relevante en esta materia, lo cual se refleja en su participación en el Consejo Directivo de AUCI.

En función de lo anterior, puede afirmarse que la institucionalidad nacional de la CID inició un proceso de fortalecimiento en forma relativamente reciente, asociado a variables tanto domésticas como internacionales. Entre estas últimas, se ha señalado la participación de Uruguay en el proyecto piloto de reforma del SNU, “Unidos en la Acción”, que entre sus recomendaciones incluía la definición de la rectoría en esta materia. También se ha hecho referencia a la necesidad de apropiación y alineación de la cooperación a nivel nacional en el marco de la aparición de nuevas formas de CID, como la CSS (Galeano González, 2019; Porciúncula, 2010).

Con respecto a este último punto, resulta oportuno resaltar la evolución que Uruguay ha experimentado en relación a su posicionamiento en el SCID en los últimos años: además de receptor de cooperación proveniente de socios tradicionales y de CSS, a partir de los importantes avances conseguidos a nivel de desarrollo humano, el país “aumentó progresivamente su oferta y actualmente mantiene un rol dual en esta modalidad” (AUCI, 2018a, p. 9). Vale la pena mencionar que, si bien se considera que Uruguay comenzó a ofrecer CSS bilateral aproximadamente a partir de 2007, “en la CSS regional así como a nivel no gubernamental, es decir, entre actores de la sociedad civil (incluida la academia) llevaba muchos años más y se puede ubicar claramente en las estrategias de recuperación de la democracia” (Alemany y Vaccotti, 2021, p. 33).

La evolución del rol de Uruguay en materia de CSS se refleja en los datos recogidos en los informes elaborados por el PIFCSS, que ponen de manifiesto que el país actuó como receptor en

---

<sup>43</sup> La OPP es la unidad ejecutora de Presidencia de la República encargada de asesorar al Poder Ejecutivo, entre otras materias, en la definición de la estrategia económica y social del gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas en ese marco (OPP, s.f.).

el 39% de las iniciativas en las que participó entre 2008 y 2018, como oferente en el 23% de los casos y con un rol dual en el 38% restante (Alemany y Herrera, 2019). Por su parte, Lamas (2017) indica que Uruguay se destacó en mayor medida como oferente que como receptor de esta modalidad de cooperación entre 2007 y 2015, considerando las tendencias y su peso relativo en la región. De este modo, el país comparte cada vez en mayor medida las lecciones aprendidas de la implementación de políticas públicas consideradas innovadoras y/o exitosas en el contexto regional. De acuerdo al análisis realizado por esta autora, “dicha CSS es prácticamente toda de carácter bilateral, técnica, iniciada a partir de la demanda de los socios y ejecutada con países de la región latinoamericana” (Lamas, 2017, p. 18).

No obstante la amplitud de los temas objeto de potenciales intercambios, AUCI cuenta con un documento que sintetiza “algunas de las capacidades estatales en las que Uruguay ha logrado desarrollar experiencia y conocimientos que pueden ser compartidos en iniciativas de CSSyT, organizadas en cuatro áreas temáticas” (AUCI, 2019, p. 5), a saber: social, productiva, ambiental y de gobernabilidad. Entre las principales, pueden señalarse las políticas públicas implementadas en materia de cuidados, la nueva agenda de derechos, inclusión digital, control del tabaquismo, trazabilidad ganadera, agua potable, energías renovables, cooperativismo, negociación colectiva y gobierno abierto.

En general, la CSS ofrecida por Uruguay consiste en instancias de formación, asistencia técnica o pasantías de corta duración. La mayoría de estas actividades son ejecutadas por instituciones gubernamentales de carácter sectorial junto a sus respectivas contrapartes de los países socios, bajo la modalidad de costos compartidos<sup>44</sup>. A estos efectos, AUCI gestiona el Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, el cual, entre otros objetivos, está destinado al financiamiento de iniciativas incluidas en programas bilaterales, esto es, aprobadas en el marco de comisiones mixtas. Dicho fondo es utilizado cuando las instituciones participantes en las iniciativas de cooperación no poseen recursos propios para ejecutar las actividades acordadas (AUCI, 2019). Adicionalmente, al igual que Chile, Uruguay cuenta con un Fondo Conjunto de

---

<sup>44</sup> Resulta oportuno indicar que el país no cuenta aún con una metodología propia para la valorización de las iniciativas CSSyT en las que participa. Por su parte, actualmente se encuentra en curso “un ejercicio piloto de implementación de la metodología acordada en el ámbito iberoamericano para la identificación de la potencial alineación de la CSSyT con los ODS” (OPP et al., 2021, p. 317).

Cooperación con México, establecido en 2009, para la financiación de proyectos en áreas identificadas como prioritarias por ambos países.

En este proceso de fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión de la CID, un nuevo hito ocurrió en 2018, con la aprobación de la “Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030”. Uno de sus objetivos estratégicos es, justamente, la ampliación de la capacidad oferente uruguaya, a través del aumento del número de actores participantes en el programa de CSSyT, la mejora de la sistematización de capacidades y el incremento del financiamiento destinado a esos efectos. En particular, y considerando que el gobierno uruguayo no ofrece becas a extranjeros –excepto que residan en Uruguay– para la realización de estudios en instituciones nacionales, uno de los lineamientos incluidos en el marco de este objetivo es “explorar la instrumentación de un programa de becas para países en desarrollo para estudiar en Uruguay” (AUCI, 2018b, p. 18).

### **3. La evolución del perfil de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Uruguay y los efectos de la graduación**

En el abordaje de la evolución del perfil de CID de Uruguay antes y después de su graduación de la AOD, resulta oportuno recordar que, hasta el momento, no existe un estudio que analice esta cuestión de manera específica. Esto más allá de las consideraciones incorporadas por Alemany (2017) al analizar los potenciales efectos de dicho fenómeno para el caso chileno, así como del trabajo de Vignolo y Van Rompaey (2020) relativo a la respuesta política impulsada por el gobierno uruguayo ante la inminencia de la graduación.

Dicho lo anterior, Alemany (2017) señala que, tal como ocurrió en Chile, los efectos de la graduación habrían comenzado a manifestarse en Uruguay a partir del anuncio realizado por el CAD en 2014. Las disminuciones ya indicadas respecto de los niveles de AOD captados en 2015 en relación al año anterior, de la participación relativa del país en el total de ayuda destinada a América del Sur y de los préstamos concesionales recibidos dan sustento a dicha conclusión. A esto se suma la comunicación realizada por algunos socios tradicionales, como Alemania y la UE, respecto de la imposibilidad de que tanto Uruguay como Chile continuaran utilizando ventanillas de cooperación específicas una vez efectivizada su graduación, así como los indicios identificados en relación al aumento de los recursos que se requerirían de parte de estos países para el financiamiento de algunas de las oficinas del SNU localizadas en su respectivo territorio.

No obstante, el mismo estudio registra un aumento del 12% de las donaciones recibidas por Uruguay entre 2014 y 2015, al tiempo que, como fuera oportunamente señalado, la evolución de los desembolsos por concepto de becas no muestra un patrón evidente. Por lo tanto, en los párrafos que siguen se procura profundizar en el análisis de la evolución de los indicadores de la CID uruguaya luego de la graduación, con el objetivo de identificar si las tendencias evidenciadas hasta entonces se mantuvieron o experimentaron variaciones. Dado que el CAD no registra esta información con posterioridad a 2017, el ejercicio es realizado a partir de los datos producidos por las instituciones nacionales competentes.

### ***3.1. Sobre la cooperación tradicional recibida***

Como fuera señalado al introducir la pregunta de investigación a la que se pretende dar respuesta, los efectos de la graduación de la AOD pueden rastrearse en numerosos aspectos que trascienden largamente el alcance delimitado en este estudio de caso. A título de ejemplo, se mencionan las consecuencias ya identificadas sobre la pérdida de

...preferencias arancelarias unilaterales concedidas en el marco del [Sistema Generalizado de Preferencias] SGP en casi todos los mercados relevantes para la oferta exportable uruguaya, a lo que se suma la . . . pérdida en el corto plazo de preferencias en el marco del SGP de la Unión Económica Euroasiática, que afectará a un amplio conjunto de productos exportados a Rusia (OPP et al., 2021, p. 321).

Adicionalmente, los efectos del fenómeno se manifiestan en muchos otros ámbitos además del económico-financiero. Por lo tanto, centrar el análisis en esta dimensión resulta insuficiente a todas luces, tanto desde un punto de vista conceptual –considerando la perspectiva uruguaya en relación a la multidimensionalidad del desarrollo y, por lo tanto, la diversidad de aspectos a los que la CID puede aportar– como por cuestiones operativas: en línea con lo planteado en respuesta a las consultas efectuadas, resulta “difícil valorar las oportunidades perdidas”, es decir, cuantificar la cooperación que no fue. Para avanzar en ese sentido, sería necesario profundizar en sectores específicos y realizar consultas extendidas a los actores involucrados en cada uno de ellos, lo cual trasciende el alcance de este ejercicio.

No obstante, a partir de intercambios mantenidos con personas calificadas en la temática, fue posible conocer casos específicos en los que se habrían rechazado iniciativas presentadas desde Uruguay a financiamiento de CID, por haber sido este país graduado de la AOD. A título de

ejemplo, se menciona una propuesta del entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –actualmente escindido en dos instituciones– al programa de asistencia técnica en el marco del Convenio de Minamata sobre Mercurio, y un proyecto presentado por la Oficina de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en Uruguay sobre violencia de género.

Los desafíos señalados no invalidan, sin embargo, el análisis de indicadores cuantitativos específicos, como los considerados por AUCI para registrar la CID tradicional recibida por Uruguay en el transcurso del tiempo. Por el contrario, siempre y cuando se tenga conciencia de las limitaciones asociadas a la interpretación de este tipo de datos, se considera que su abordaje constituye un paso inicial y necesario para un estudio más profundo sobre el tema. Desde esta perspectiva es que se plantea el análisis que sigue.

### ***3.1.1. Montos y cantidad de iniciativas***

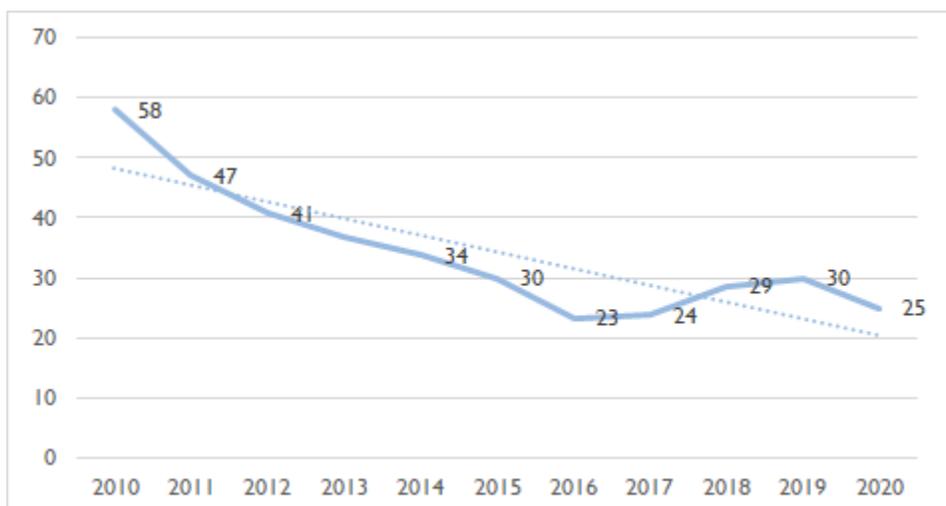
Un primer conjunto de indicadores que hace referencia a la CID recibida abarca los montos totales comprometidos para la implementación de las iniciativas financiadas con recursos de cooperación y aquellos ejecutados anualmente. En el primer caso, se alude al compromiso monetario asumido por el financiador externo para toda la duración prevista de la iniciativa, mientras que el segundo refiere a los recursos ejecutados en el año objeto de estudio. Sobre este último indicador se hace la salvedad de que, en general, se trata de una aproximación. Esto porque, a menos de que el dato de la ejecución anual se encuentre disponible, su valor surge del prorrateo de los montos totales presupuestados. A efectos del reporte de ambos indicadores, cuando los recursos otorgados se encuentran expresados en una moneda distinta al dólar estadounidense, son convertidos utilizando el arbitraje promedio anual del año de inicio de cada iniciativa (AUCI, 2020).

En este marco, a partir de los datos registrados por AUCI para los años 2012, 2014 y 2016, Vignolo y Van Rompaey (2020) afirman que la cooperación tradicional no reembolsable recibida por Uruguay se redujo considerablemente en los años previos a su graduación. El monto percibido en 2016 fue un 47% inferior al registrado en 2012, año anterior a que el país fuera catalogado como de renta alta por parte del Banco Mundial, y un 60% menor que el recibido en 2010, primer año

para el que se presentan datos comparables<sup>45</sup>. Esta apreciación se encuentra en línea con los hallazgos de Alemany (2017) ya descritos para los años previos a la graduación, obtenidos sobre la base del análisis de la información provista por los donantes.

Sin perjuicio de lo anterior, los datos registrados en los años subsiguientes (2017-2020) no permiten confirmar, a priori, esta tendencia a la baja. Como muestra el Gráfico 11, tras haber mantenido en 2017 un valor similar al de 2016, los montos anuales de CID tradicional ejecutados aumentaron en 2018 y 2019, para volver a descender nuevamente en 2020 a niveles similares a los de los años pre-graduación.

**Gráfico 11. Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, montos anuales aproximados en millones de dólares corrientes (2010-2020).**



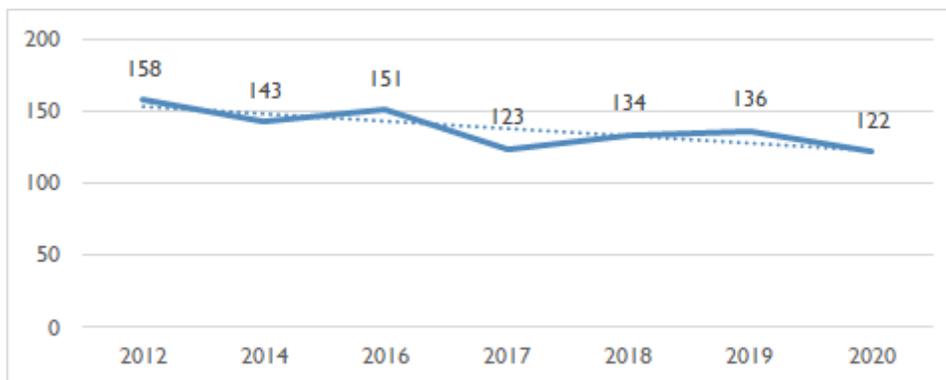
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

Algo similar ocurre al analizar la evolución de los montos totales comprometidos en el marco de las iniciativas de CID, aunque con particularidades. El Gráfico 12 pone de manifiesto que este indicador había experimentado un leve crecimiento entre 2014 y 2016 y una disminución de casi el 20% en 2017 con respecto al año anterior, para luego volver a crecer –aunque en menor medida– en 2018 y 2019. Como en el caso anterior, el año 2020 marcó un nuevo descenso y pasó

<sup>45</sup> Los datos correspondientes a los años previos a 2016 se obtuvieron de los informes “Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay”, mientras que aquellos correspondientes al período 2016-2020 surgen de las bases de datos provistas por AUCI en respuesta a la solicitud cursada para la elaboración de este estudio. Se considera la serie de datos disponible para cada indicador, motivo por el cual el período temporal analizado no es el mismo en todos los casos. Las especificaciones precedentes aplican a la totalidad de las cifras y gráficos presentados en las subsecciones 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 y 3.2.2.

a constituir el valor más bajo de toda la serie, con un monto total de CID tradicional comprometido de 122 millones de dólares.

**Gráfico 12. Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, montos totales comprometidos en millones de dólares corrientes (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

Con la salvedad mencionada sobre la relatividad de las estimaciones anuales, sumado a la dificultad de analizar el comportamiento de estos indicadores en el año 2020 por motivo de la pandemia, podría afirmarse que los valores de CID tradicional recibida que se registran inmediatamente después de la graduación de Uruguay de la AOD aparecen como contraintuitivos. Ello en tanto rompen con la tendencia a la baja que, en términos generales, venía manifestándose desde varios años antes y que era atribuida, justamente, a la categorización de Uruguay como país de renta alta. Una de las personas expertas consultadas aventuró la hipótesis de que este comportamiento responda, al menos en parte, a la aprobación de la Agenda 2030, cuando “todos los países logran obtener algunos fondos más”. Sin embargo, este factor no explicaría el descenso registrado en el año 2017. Otros elementos señalados como posibles desencadenantes del leve aumento en los montos, ahora específicamente para el caso uruguayo, refieren a “las negociaciones para mitigar los efectos de la graduación” –tema sobre el que se profundizará en el Capítulo III– y a la captación de algunos recursos muy específicos asociados a “tres o cuatro proyectos por año”<sup>46</sup>.

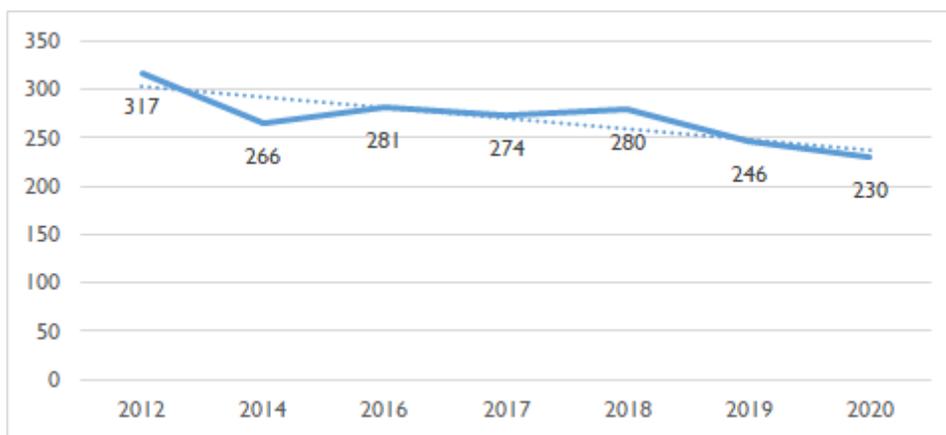
Sin perjuicio de lo anterior, la consideración de la cooperación tradicional recibida por Uruguay, no ya en términos de montos, sino de cantidad de iniciativas en ejecución, muestra un

<sup>46</sup> A título de ejemplo, fueron mencionados: fondos recibidos del SNU para temas de discapacidad, proyectos aprobados en el marco de la Facilidad para el Desarrollo en Transición de la UE y nuevas iniciativas en materia de cambio climático y medio ambiente.

panorama un tanto diferente y más alineado a lo esperable en relación a la hipótesis planteada en este trabajo. El Gráfico 13 evidencia un descenso del valor de este indicador entre 2012 y 2014, que en 2016 se recuperó levemente para mantener una cierta estabilidad hasta 2018, a partir de cuando comenzó a disminuir nuevamente. El número de iniciativas de cooperación tradicional activas en 2020 fue, una vez más, el menor de toda la serie, y el correspondiente a 2019 el que se encuentra en segundo lugar.

En este marco, resulta oportuno señalar que la participación de la cooperación tradicional en el total de iniciativas de CID en ejecución en Uruguay ha mantenido una cierta estabilidad en el último período. Habiendo representado el 66% en 2012 –cuando dos de cada tres correspondían a dicha modalidad– su valor pasó a oscilar entre 51 y 55% en 2014-2020, con el menor porcentaje registrado en 2017. Esto es coherente con lo planteado por AUCI (2020) sobre la distribución general de las iniciativas registradas en ocasión de la elaboración de los dos últimos informes nacionales: “en relación con las iniciativas activas en 2016, en 2018 no se visualizan cambios significativos en la proporción que representan las distintas modalidades sobre el total de la cooperación internacional” (p. 21).

**Gráfico 13. Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución (2012-2020).**

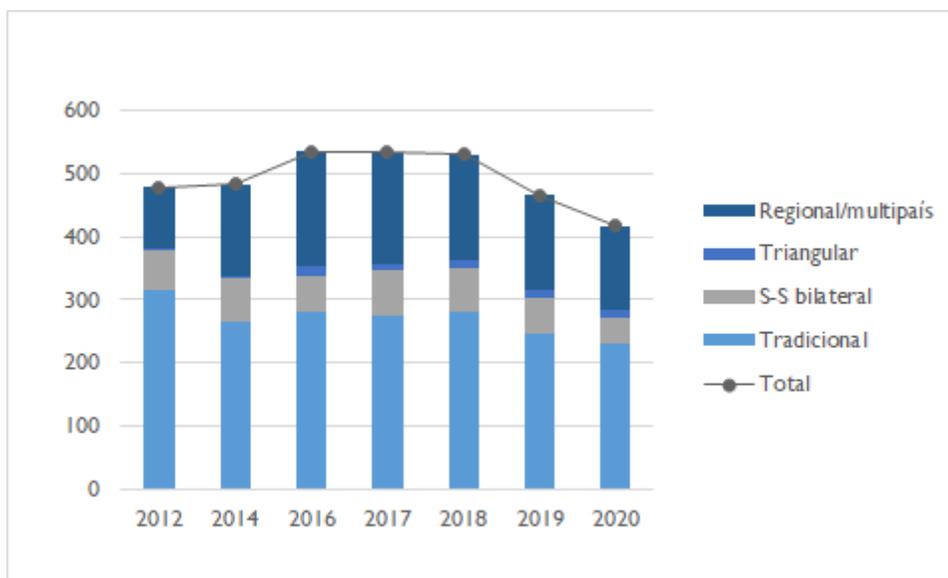


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

El hecho de que la participación de la cooperación tradicional no se haya visto reducida, a pesar del menor número de iniciativas de CID activas en los últimos dos años, refleja una disminución de éstas en términos agregados. Esto, que queda de manifiesto en el Gráfico 14, sí es una novedad respecto de las conclusiones a las que había arribado AUCI (2020) al analizar la

evolución del número total de iniciativas en ejecución entre 2012 y 2018, período en el que se habría registrado un aumento leve pero sostenido. En los años subsiguientes, debería darse seguimiento a este indicador para identificar si los valores registrados en 2019 y 2020 constituyen una anomalía o si, en efecto, marcan el inicio de una nueva tendencia signada por la disminución de la cantidad de iniciativas de CID en las que participa Uruguay. La única modalidad que no se vio reducida en los últimos dos años es la CT, pero debe considerarse que se trata de cifras muy bajas en términos absolutos.

**Gráfico 14. Evolución de la CID en Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución por modalidad (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

Además del análisis de la evolución de la cooperación tradicional recibida por Uruguay en términos de montos y cantidad de iniciativas, resulta interesante indagar en sus características específicas. En este marco, uno de los indicadores considerados por AUCI es el tipo de instrumento utilizado para concretar la cooperación, entre los cuales se distingue entre acciones, que se ejecutan por una única vez y, en general, no se encuentran formalizadas; proyectos, los cuales cuentan con un alcance definido en términos temporales y de objetivos esperados, además de prever actividades, productos y resultados específicos; y programas, de mayor envergadura que los anteriores, en tanto abarcan más de un proyecto y/o línea de trabajo que contribuyen a los mismos objetivos (AUCI, 2016b).

Los registros de la agencia marcan una predominancia de los proyectos durante todo el período para el que se presentan datos (2012-2020), con una participación superior al 80% sobre el total de las iniciativas ejecutadas anualmente. Asimismo, se evidencia una relativa estabilidad de la participación de los programas (de entre 5% y 6%) desde 2014 –en 2012 había sido del 3,5%–, al tiempo que las acciones han tenido un comportamiento más fluctuante. Dicha categoría registró sus menores valores en 2019 (6,1%) y 2014 (6,8%), y los mayores en 2012 (12,3%) y 2016 (11,7%).

Por su parte, el promedio de la participación de las acciones en el total de iniciativas ejecutadas en los años posteriores a la graduación (8,8%) fue inferior al de la serie completa (9,7%), lo que podría significar que la cooperación con socios tradicionales está presentando un alcance temporal mayor, al menos a nivel agregado. De hecho, entre 2016 y 2019 se produjo una disminución de la participación de las acciones de casi un 50%, lo cual fue catalogado por AUCI (2020) como “una buena noticia en cuanto que los proyectos y programas suelen tener un alcance mayor en términos de resultados de desarrollo y sostenibilidad que las acciones puntuales” (p. 26). Sin embargo, el año 2020 marcó un quiebre en esta tendencia, con un aumento de la relevancia de las acciones en el total de iniciativas equivalente a la registrada en 2017 (10,9%). Nuevamente, solo el paso del tiempo permitirá evaluar si el valor registrado fue excepcional –tal vez asociado a la ejecución de acciones puntuales en el marco de la pandemia– o si, efectivamente, constituye el inicio de una nueva tendencia marcada por la reducción del alcance de la CID.

### ***3.1.2. Socios***

A efectos de profundizar en los factores que podrían contribuir a explicar, aunque sea en parte, los comportamientos anteriormente descritos, resulta relevante analizar quiénes han sido los socios principales de Uruguay en materia de cooperación, particularmente tradicional. Como fuera mencionado, el aumento de los montos de cooperación comprometidos y ejecutados en los últimos años parecería ir en contra de la tendencia registrada hasta el momento, lo cual podría llevar a concluir que la graduación de la AOD no ha tenido efectos negativos en Uruguay sobre la CID recibida, al menos adicionales a los manifestados con anterioridad. Sin embargo, se trataría de una conclusión apresurada y, probablemente, errónea, ya que no considera los cambios que en términos sustantivos podría haber experimentado dicha cooperación.

## A. China

En este sentido, no puede dejar de mencionarse la creciente relevancia que China ha adquirido como socio cooperante en los últimos años. Ya fue indicado que AUCI incluye al gigante asiático en el conjunto de “socios tradicionales” por una cuestión eminentemente práctica, referida a que la cooperación recibida desde ese origen puede ser monetizada a diferencia de lo que ocurre, hasta el momento, con la CSS bilateral, que se da fundamentalmente mediante intercambio de personal técnico con otros países latinoamericanos. Sin embargo, dicha categorización resulta al menos cuestionable, en tanto China no forma parte del CAD y ha establecido modalidades de relacionamiento específicas con los países en desarrollo, además de considerarse a sí misma como un país del Sur. Esta debilidad es reconocida por AUCI (2020) al plantear que, en el futuro próximo, el sistema de registro de las iniciativas de CID debería diferenciar entre CSS monetizada y no monetizada, para poder incluir la cooperación china dentro de la primera.

De esa forma se corregiría una cuestión conceptual importante, y ello, a su vez, permitiría analizar mejor el comportamiento de la cooperación internacional de los países nucleados en el CAD (bilateral y multilateral) y de los organismos internacionales en el nuevo escenario de Uruguay *graduado* de la AOD (p. 20).

Realizada esta precisión metodológica, puede afirmarse que el aumento de los montos de cooperación tradicional registrados en los años inmediatamente anteriores a 2020 se debe, en gran medida, al aumento de la cooperación que Uruguay recibe de China. Esto es planteado por AUCI (2020), al constatar que dicho país pasó de ocupar el octavo lugar en el ranking de cooperantes principales respecto de los montos comprometidos para toda la duración de las iniciativas activas en 2016, al tercer lugar en 2018. Al mismo tiempo, en dicho año, China se convirtió en el principal socio cooperante de Uruguay si se consideran los montos anuales ejecutados. Adicionalmente, de la revisión de los datos obtenidos para la realización de este estudio, surge que su participación pasó de menos del 1% en 2017 al 13% en 2019 en relación a los montos totales comprometidos, y del 4% al 28% respecto de los montos anuales ejecutados<sup>47</sup>.

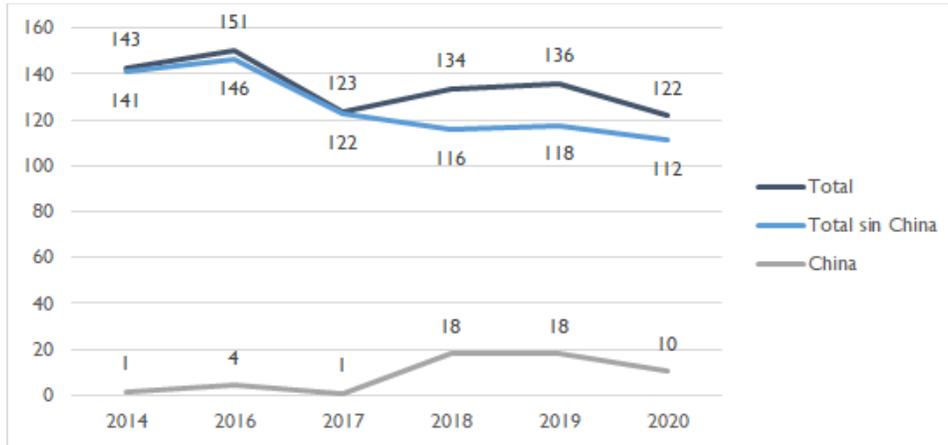
En síntesis, los Gráficos 15 y 16 evidencian que, si se excluye a China de la cooperación tradicional, los montos recibidos por Uruguay no aumentaron tras la graduación. Por el contrario,

---

<sup>47</sup> En 2020, estos valores descendieron al 8% y 12% respectivamente.

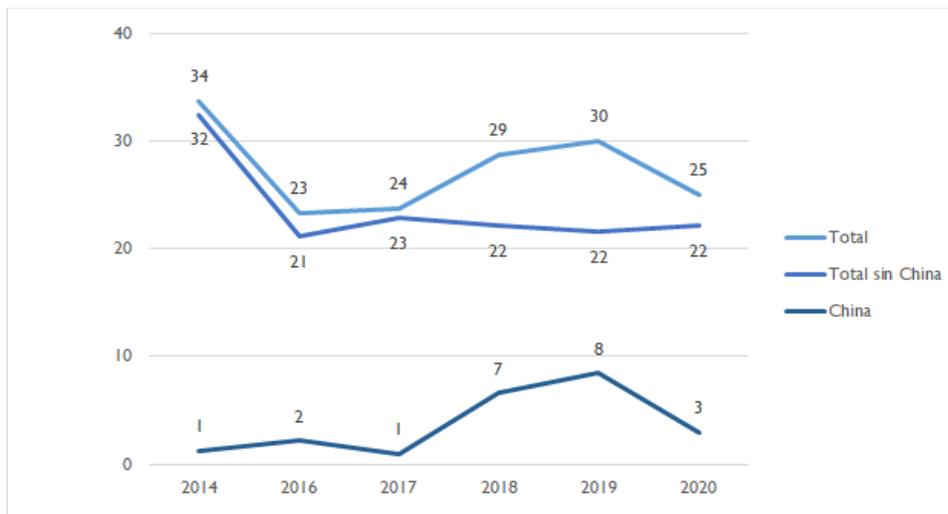
los totales comprometidos experimentaron un descenso en 2018 y se han mantenido en niveles similares desde entonces, al tiempo que los desembolsos anuales muestran un comportamiento estable desde 2017.

**Gráfico 15. Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay considerando la participación de China, montos totales comprometidos en millones de dólares corrientes (2014-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

**Gráfico 16. Evolución de la cooperación tradicional de Uruguay considerando la participación de China, montos anuales aproximados en millones de dólares corrientes (2014-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

Una nota interesante, que surge de la misma fuente, es que la cantidad de iniciativas bilaterales en ejecución con el país asiático no ha sido tan relevante ni ha experimentado una evolución equivalente a la de los montos involucrados. En los últimos cinco años, la participación china en el total de iniciativas activas ha oscilado entre algo más del 1% (en 2016 y 2020) y el 3%

(en 2018), con valores intermedios registrados en 2017 y 2019. Considerando estas cifras, así como el Cuadro 4 que recoge las iniciativas de CID de mayor monto iniciadas en 2018, queda de manifiesto la evolución hacia proyectos bilaterales más relevantes en términos económicos financiados por el gobierno chino.

**Cuadro 4. Iniciativas de cooperación internacional de mayor monto iniciadas en 2018.**

Título	Inicio	Fin	Cooperantes*	Monto total (USD)	Instituciones nacionales
Fase II del proyecto de cooperación técnica de entrenamiento deportivo	2018	2020	China	7.852.000	SND
Donación para el fortalecimiento del sistema de videovigilancia de seguridad pública	2018	2019	China	4.530.000	MI
Donación para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la red de salas teatrales del interior del país y apoyo a los corredores de movilidad de artistas	2018	2019	China	3.171.000	MEC
Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructura y ordenamiento territorial en Uruguay	2018	2021	Fondo Verde para el Clima	2.486.923	MVOTMA
Construcción de una escuela de tiempo completo en el barrio Casavalle, Montevideo	2018	2019	China	2.368.000	ANEP

Fuente: AUCI, 2020, p. 45.

Lo anterior se dio conjuntamente con una diversificación de las modalidades de cooperación entre ambos países. Esto evidencia, en palabras de una de las personas consultadas, que “China se está volviendo, desde hace varios años, un socio estratégico que se adapta a las necesidades de Uruguay”. Mientras que hasta el año 2015 la relación bilateral había estado circunscrita al ofrecimiento de becas y la donación de equipamiento en diversos órdenes, a partir de 2016 comenzaron a materializarse instancias de asistencia técnica en un rango amplio de disciplinas. Por su parte, en 2017 se firmó un acuerdo bilateral para la construcción conjunta de una escuela de tiempo completo en el barrio montevideano de Casavalle, que se constituyó en “el primer proyecto de China de este tipo en el mundo” (AUCI, 2018a, p. 25)<sup>48</sup>. Estas nuevas formas de cooperación bilateral no sustituyeron a las pioneras, sino que se sumaron a ellas: al tiempo que

<sup>48</sup> Esta iniciativa, cuya implementación comenzó en noviembre de 2018 y culminó en febrero de 2020, consistió en la construcción de una escuela primaria pública con un área edificada de aproximadamente 1.800 m<sup>2</sup>. Supuso una inversión total de USD 2.954.606, de los cuales 2.040.000 fueron aportados por el gobierno de China (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], 2020). Además de su magnitud, la relevancia del proyecto responde a la modalidad innovadora de asociación bilateral, catalogada por China como “cooperación de paquete completo”. Ésta incluyó la consideración de los requerimientos normativos uruguayos en materia de diseño, construcción, relaciones laborales y procesos licitatorios (AUCI, 2017).

continuaron las donaciones de equipamiento (por ejemplo, en materia de videovigilancia y salas de teatro), se intensificó la oferta de becas de especialización en instituciones chinas, punto sobre el que se profundizará en la siguiente sección.

### *B. Unión Europea*

Además del creciente protagonismo de China en la CID recibida por Uruguay, corresponde hacer referencia a la evolución reciente de los lazos mantenidos con otros socios de relevancia en esta materia. Como fuera anteriormente mencionado, la UE fue el principal cooperante del país entre 2012 y 2016, habiendo llegado a representar la cuarta parte de los fondos totales comprometidos y casi un tercio de los ejecutados en el primer año mencionado. Desde entonces, su participación ha venido disminuyendo, hasta situarse en 2020 en el 3% y 4% respectivamente.

En efecto, en 2016 finalizó la ejecución de dos programas bilaterales de gran envergadura financiados por dicho socio: “Innova-Integra”, orientado a la promoción de la innovación y el desarrollo local, y “Justicia e Inclusión”, destinado a mejorar la eficiencia del sistema judicial penal con enfoque de Derechos Humanos. Sin perjuicio de la reducción de su participación en términos cuantitativos, el bloque se ha mantenido como un actor relevante para la CID uruguaya mediante la implementación de otras modalidades de asociación, particularmente en el marco de la cooperación regional y del desarrollo en transición, temas sobre los que se profundizará en el Capítulo III.

### *C. España*

Características similares ha experimentado la relación de cooperación de Uruguay con España, que en 2012 y 2014 era el principal país donante de CID con una participación del 15% en el total de fondos comprometidos. Asimismo, se trataba del país que mayor cantidad de iniciativas activas mantenía con Uruguay, las cuales eran canalizadas en su mayoría por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) pero también a través de otras instituciones. Si bien España se mantuvo en 2016 como socio principal a nivel de países cooperantes, considerando los montos comprometidos para toda la duración de las iniciativas activas, pasó del segundo al noveno lugar en lo que refiere a montos ejecutados anualmente. Este descenso, que se dio en paralelo al ascenso de China recientemente aludido, puede ser explicado por la inminencia de la graduación de Uruguay por parte del CAD, del cual el país europeo es

miembro. La reducción de su participación continuó hasta 2018, cuando se estabilizó en valores ubicados en el entorno del 3% de los compromisos totales y del 2% de los montos anuales ejecutados.

De todas formas, de acuerdo al “V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)”, el país sudamericano es considerado un socio tradicional con el que “se mantendrá un diálogo avanzado sobre políticas sectoriales y esquemas de cooperación técnica e institucional” (AECID, 2018, p. 48), de cara a la satisfacción de demandas específicas y a la provisión de bienes públicos regionales y globales. De las entrevistas realizadas, surge que las líneas estratégicas generales marcadas por el gobierno español, en alineamiento con la UE, versan sobre “la transformación digital, la transformación verde y la cohesión social”. El objetivo es “preparar el futuro que ya está aquí”, con foco en la implementación de soluciones innovadoras que se adapten a las realidades concretas de los países socios. En este marco, las iniciativas activas desde 2018 con Uruguay han estado enfocadas en las áreas de ambiente y cambio climático, trabajo, género y equidad racial.

De acuerdo a una de las opiniones expertas relevadas, se procura dar continuidad al apoyo otorgado a los países graduados de la AOD, “pero de otra manera diferente a lo que ha venido siendo hasta el momento”. En este contexto, cobra una mayor relevancia el establecimiento de asociaciones cooperativas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en beneficio de ambos países y de terceros, en alianza estratégica con otros socios cooperantes para aportar a la eficacia en la gestión de los fondos de CID. Por lo tanto, modalidades crecientemente priorizadas son los programas regionales para la provisión de bienes públicos globales y la CT, con lo cual el país europeo se ha transformado en el principal socio uruguayo en esquemas de este tipo. Ello ha hecho posible el establecimiento de “nuevas modalidades de trabajo con socios tradicionales de Uruguay [que] le están permitiendo al país ampliar el alcance de su estrategia de CSS y llegar a otras regiones donde no tiene tantos vínculos establecidos” (AUCI, 2020, p. 55)<sup>49</sup>. Este carácter estratégico se ve reforzado con la presencia en Montevideo de la Oficina Técnica de Cooperación de AECID, desde la cual se da seguimiento al trabajo con el resto de los países del Cono Sur, así como de su Centro de Formación y su Centro Cultural.

---

<sup>49</sup> Esto, sin embargo, no ha estado exento de dificultades. En el marco del desconocimiento generalizado sobre las consecuencias de la graduación, dos de las personas expertas consultadas reconocieron que la propia AECID en Uruguay manifestó dudas respecto de la posibilidad de dar continuidad a la transferencia de fondos al gobierno uruguayo para la realización de CT, dado que no estaba claro si aquellos podrían ser contabilizados como AOD.

Sin perjuicio de este enfoque, AECID ha mantenido también las subvenciones bilaterales como instrumento de cooperación con Uruguay, incluso luego de efectivizada la graduación, si bien no hay certeza en relación a su continuidad. “En un principio parece ser que no se podían conceder por no poderse computar esos fondos como AOD . . . Sin embargo, sorpresivamente, últimamente estamos teniendo algunas subvenciones bilaterales”, lo cual responde a un cambio en la forma de registro de esa cooperación. Si bien se trata de montos “poco cuantiosos y muy focalizados”, es interesante constatar que no se ha producido un cese automático de la cooperación bilateral más tradicional de países que, como España, forman parte del CAD, dado que el interés mutuo por dar continuidad al vínculo ha llevado a explorar mecanismos innovadores en este nuevo contexto.

Dicho lo anterior, también hay que indicar que se identifican cambios recientes en relación a la contrapartida esperada de las instituciones nacionales para la implementación de los proyectos de CID. El Memorando de Entendimiento en materia de cooperación, suscrito entre AECID y AUCI en el año 2015, ya establecía que las actividades acordadas serían financiadas “conforme a la disponibilidad presupuestaria de los firmantes y tendiendo a la paridad en las aportaciones” (Artículo V). Hasta el momento este punto “no se había mirado con mucho rigor”. Sin embargo, “de aquí en más esto va a ser bastante importante”, por lo que los aportes de las instituciones nacionales a los proyectos de cooperación deberán ser explicitados con mayor detalle.

#### *D. Otros socios miembros del CAD*

Con respecto a otros socios miembros del CAD, la cooperación brindada por Japón también se ha visto reducida considerablemente tras la graduación de Uruguay de la AOD, aunque no en forma tan marcada como lo ocurrido con España: del 10% que representaba en 2014 sobre el financiamiento total, su participación se redujo al 6% de los montos ejecutados en 2018, 3% en 2019 y 2% en 2020, año en el que sus aportes a los fondos totales comprometidos apenas superaron el 1%. La cooperación proveniente de República de Corea, por su parte, ha mantenido un comportamiento más estable en el tiempo, con una participación que se ha ubicado en el entorno del 2% desde 2014.

### *E. Bancos de Desarrollo*

En relación a la cooperación brindada por organismos internacionales, se destaca en primer lugar la otorgada por el BID que, desde 2012, se encuentra entre los cuatro principales proveedores de cooperación no reembolsable destinada al país sudamericano. Además, según datos provistos por AUCI, se trató del socio principal tanto a nivel de montos totales comprometidos como ejecutados anualmente en 2016, 2017 y 2020<sup>50</sup>. Las áreas estratégicas en las que se ha enmarcado esta cooperación, definidas en acuerdo con el gobierno uruguayo para el período 2016-2020, refieren a la mejora de la productividad y la competitividad, la equidad e inclusión social y el fortalecimiento de la gestión del Estado<sup>51</sup>.

Cabe señalar que los montos absolutos comprometidos y ejecutados entre 2016 y 2020 no se han visto reducidos luego de la graduación del país. Adicionalmente, el BID administra varios fondos temáticos financiados por países que cooperan con Uruguay –en particular, Japón y República de Corea–, en cuyo marco “cumple un rol importante en la articulación con las instituciones beneficiarias y en el apoyo técnico para el diseño, la implementación y la evaluación de las iniciativas” (AUCI, 2020, p. 32).

También dentro del sector de la banca para el desarrollo, la CAF ha sido un socio relevante de la CID no reembolsable destinada a Uruguay. Alemany (2017) destaca el aumento de dicha cooperación a partir del año 2012, cuando representó alrededor del 2% de los montos totales comprometidos y ejecutados en el año, posicionándose como el noveno socio de mayor importancia del país. Dicha participación continuó aumentando hasta 2017, habiendo superado el 3% y el 5% respectivamente. Sin embargo, su presencia comenzó a debilitarse desde entonces, habiendo registrado en 2020 los menores valores de toda la serie (0,7% de los montos comprometidos y 2% de los ejecutados). No obstante, la CAF se ha mantenido como un socio relevante en lo que a cantidad de iniciativas activas refiere.

---

<sup>50</sup> En este último año, además de haber tenido una participación de casi un cuarto del financiamiento total de la CID no reembolsable recibida, el BID concedió a Uruguay “más de USD 1.700 millones en desembolsos y nuevos instrumentos de crédito para hacer frente a la emergencia sanitaria del COVID-19 y sus impactos en temas de salud, sociales, económicos y fiscales” (BID, 2020).

<sup>51</sup> Por su parte, la Estrategia País 2021-2025 tiene como objetivo “apoyar el plan del gobierno de Uruguay para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, con énfasis en la generación de empleos de calidad” (BID, 2021, p. 3).

## *F. Sistema de las Naciones Unidas*

Por su parte, el SNU –que está integrado por la ONU y todos aquellos programas, fondos y agencias especializadas asociadas– es otro de los socios cooperantes principales de Uruguay. Si bien no se trata estrictamente de un único actor, sino de múltiples organismos interdependientes, se opta por incluir la cooperación por ellos prestada bajo esta categoría en tanto es la utilizada por AUCI en sus registros. En los últimos años, ésta estuvo regida por el “Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MECNUD) en Uruguay 2016-2020”, en el que se acordó priorizar las áreas de i) desarrollo sostenible con innovación, ii) desarrollo social inclusivo e igualitario y iii) desarrollo democrático basado en la calidad institucional, la descentralización política y el ejercicio de derechos. Actualmente se encuentra en vigencia el MECNUD 2021-2025, que incluye una serie de objetivos y resultados estructurados a partir del análisis de los desafíos de Uruguay en el marco de la Agenda 2030.

El SNU ha sido el actor que, desde 2012, ha contado de manera sistemática con la mayor cantidad de iniciativas de CID en ejecución con Uruguay. Este actor se convirtió, además, en el principal socio en términos de montos comprometidos para la duración total de las iniciativas en 2018 y 2019. Asimismo, desde 2016 se encuentra entre los dos financiadores principales, tanto en relación a dicho indicador como a la ejecución anual estimada<sup>52</sup>. Vale la pena indicar que, si bien se preveía una merma de los aportes del SNU a los proyectos de CID ejecutados en Uruguay en el período 2016-2020 en comparación con los presupuestados en el quinquenio anterior (Urwics, 2016), los recursos finalmente aportados superaron en un 76% la meta inicial<sup>53</sup>. En este punto resulta oportuno mencionar que, solo en 2020, este socio movilizó USD 13 millones de fondos no reembolsables, provenientes de fuentes diversas. Con respecto a la planificación correspondiente

---

<sup>52</sup> Los informes sobre el “Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay” (AUCI, 2018a y 2020) señalan que el SNU ocupó el séptimo lugar en el ranking de los principales cooperantes con Uruguay considerando el monto comprometido para toda la duración de las iniciativas activas en 2016, y el sexto al considerar los montos ejecutados en dicho año. No obstante, esto no se condice con la información provista por AUCI sobre la CID ejecutada entre 2016 y 2020, a partir de la cual se realiza la afirmación antedicha. La propia institución explicita que, para la elaboración del informe relativo a las iniciativas activas en 2016, “no se recibió información de todas las agencias y programas del SNU como en años anteriores” (AUCI, 2018a, p. 22). Por el contrario, sí se obtuvo información completa en ocasión del relevamiento enfocado en las iniciativas ejecutadas en 2018, a partir de lo cual es probable que hayan surgido datos adicionales sobre iniciativas que venían siendo implementadas desde años anteriores, pero no habían sido consideradas oportunamente.

<sup>53</sup> Los recursos regulares del SNU cuyo aporte estaba previsto en el MECNUD 2016-2020 eran USD 9,9 millones, y finalmente ascendieron a USD 17,5 millones (SNU, 2021).

a 2021-2025, los fondos comprometidos son superiores a los previstos para el quinquenio anterior, pero inferiores a los finalmente ejecutados en dicho período (SNU, 2021)<sup>54</sup>.

En este sentido, fuentes consultadas han señalado que “la clasificación de Uruguay como país de altos ingresos tuvo efectos, pero no significó una eliminación de la cooperación de Naciones Unidas en el país”. Esto es atribuido fundamentalmente a la existencia de la Agenda 2030 “como plataforma argumental”, que es universal en su aplicación ya que “siempre va a existir un *gap* entre la situación del país y las metas de los ODS”. Por lo tanto, “la graduación no se percibe como un riesgo inmediato” para la continuidad de la cooperación del SNU con Uruguay, más aún considerando que existe un MECNUD recientemente adoptado y documentos programáticos de agencias especializadas aprobados en ese marco, con un horizonte a 2025. Dos argumentos adicionales para apoyar dicha afirmación, que surgieron en las entrevistas realizadas, hacen referencia a: i) los efectos de la pandemia, cuya respuesta requiere de una cooperación reforzada, y ii) la eficacia mostrada por el SNU en el país para la movilización de recursos adicionales a los directamente aportados por sus agencias. En este marco, se apunta a “ajustar el tipo de presencia”, de modo que Naciones Unidas pueda “cumplir un papel de facilitador” y aportar al proceso de desarrollo de Uruguay mediante su *expertise* técnica y normativa, lo cual “supone una mínima asignación de recursos”.

Más allá de estos lineamientos generales, también se indicó que la cuestión no ha afectado de la misma manera a todo el sistema, sino que existen diferencias más o menos significativas en el comportamiento asumido por las distintas agencias especializadas, en función de las discusiones procesadas en las respectivas Juntas Ejecutivas. De acuerdo a los datos provistos por AUCI, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es el que destinó el mayor financiamiento a la CID con Uruguay entre 2016 y 2020<sup>55</sup>. Según los “Documentos del programa para el país” de la agencia, el monto de recursos ordinarios aprobado en el marco del presupuesto 2021-2025 es equivalente al adoptado en el período anterior, al tiempo que aumentó la meta de

---

<sup>54</sup> Se prevé un aporte de recursos regulares del SNU de USD 15,8 millones, que representan el 7% de la meta de movilización de fondos establecida (SNU, 2021).

<sup>55</sup> Por otro lado, desde 2018 se observa un aumento de la importancia relativa del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en el financiamiento otorgado a Uruguay. Si bien su participación se mantuvo por debajo del 1% del total de montos comprometidos, ésta se vio duplicada en relación a los valores registrados en 2016 y 2017 y, además, en los últimos dos años pasó a representar alrededor del 2% de los montos anuales ejecutados, según la información disponibilizada por AUCI.

movilización de otros recursos (UNICEF, 2016, 2021a). Este caso resulta particularmente interesante ya que,

de acuerdo con la decisión 2008/15 de la Junta Ejecutiva, las asignaciones de recursos ordinarios del UNICEF para la cooperación en los programas para los países —excepto en el caso de los países incluidos en los programas multinacionales— continuarán hasta que un país alcance la condición de “ingreso alto” (según los datos y definiciones actuales del Banco Mundial) y mantenga dicha condición durante dos años consecutivos después de alcanzarla (UNICEF, 2021b, p. 14).

La explicación al hecho de que Uruguay continúe siendo receptor de recursos provenientes del presupuesto de esta agencia responde a que, en 2016, su Junta Ejecutiva había puesto en suspenso dicha normativa. En efecto, la decisión 2016/11 estableció que UNICEF y los países de ingresos altos interesados continuaran formulando documentos programáticos nacionales de cooperación, los cuales serían analizados de forma particularizada. Asimismo, fue solicitada una evaluación de la actuación de la agencia en estos países (y en aquellos próximos a encontrarse en la misma situación), cuyos resultados más actualizados se encuentran disponibles en un documento informativo presentado a la sesión de la Junta Ejecutiva celebrada en septiembre de 2021. A modo de conclusión, dicho documento establece lo siguiente:

La Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen los puntos de referencia para que el Fondo obtenga resultados para los niños, vengan de donde vengan y vivan donde vivan. Aunque el UNICEF sigue centrando su atención en los países de ingresos bajos más necesitados, la organización seguirá reforzando las respuestas de programación y las actividades de recaudación de fondos en todos los países de ingreso alto (UNICEF, 2021b, p. 19).

De este modo, resaltando la universalidad de la Agenda 2030 y el alcance global de los desafíos afrontados, se reconocen las limitaciones asociadas a la consideración exclusiva del nivel de ingreso de los receptores para la determinación de la cooperación del organismo. En consecuencia, se hace un llamado a realizar un análisis caso a caso para definir “el enfoque de intervención más adecuado” (p. 14) en cada país de ingresos altos, considerando los contextos particulares y la importancia de que los recursos allí invertidos se traduzcan en una mayor recaudación de fondos que luego estén disponibles para países de ingresos menores.

El PNUD, por su parte, también se ha destacado entre los cooperantes principales del SNU en Uruguay. Sin embargo, en este caso, el “Documento de programa para el país” aprobado para el quinquenio en curso no prevé, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, recursos regulares de la propia agencia, sino únicamente el costo estimado de los resultados previstos a ser financiados por “otros recursos” (PNUD, 2016, 2021a). Corresponde señalar que, como descrito para UNICEF, este hecho no responde directamente a la graduación de la AOD por parte del CAD, sino a una graduación propia del organismo. En el caso del PNUD, ésta se dio al haber pasado Uruguay a la categoría de “contribuyente neto”, por haber superado el umbral de ingresos preestablecido durante dos años consecutivos. De todos modos, nuevamente, la categorización realizada se basa en el mismo indicador que el empleado por el CAD: el INB per cápita calculado por el Banco Mundial (PNUD, 2020a).

En otro orden, dentro de los socios principales a nivel del número de iniciativas activas resalta, entre 2016 y 2018, la presencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés). En lo que a montos refiere, al igual que en el caso de UNICEF, también esta agencia mantuvo el nivel de recursos ordinarios para la ejecución de los resultados previstos en el quinquenio actual en relación al anterior, al tiempo que aumentó levemente la meta de movilización de otros recursos (UNFPA, 2016, 2021). Por su parte, desde 2018, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha adquirido mayor relevancia en relación a la cantidad de proyectos en ejecución, debido al inicio de una serie de iniciativas destinadas al fortalecimiento de las capacidades nacionales en diversas áreas de la salud.

#### *G. Fondos globales ambientales*

Mención específica merece la cooperación recibida de los fondos globales multidonante, que en el caso uruguayo es muy relevante y se encuentra concentrada en el área ambiental. En este marco se destacan los aportes provistos por el FMAM que, desde el año 2012, aparece entre los cinco cooperantes principales en términos de montos totales comprometidos, con una participación que se ha fortalecido con el transcurso del tiempo (pasó del 12% en 2012 al 19% en 2019, si bien en 2020 se redujo al 16%). En un segundo orden de importancia aparecen el Fondo de Adaptación, con una participación que ha oscilado entre el 6% y el 8% entre 2012 y 2020, y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, que ha representado alrededor del 3% de los montos comprometidos desde 2016.

El Fondo Verde para el Clima (FVC), por su parte, comenzó a cooperar con Uruguay en 2017. Desde entonces, su participación ha crecido ininterrumpidamente, hasta alcanzar en 2020 el 2,6% de los montos totales comprometidos y el 4,6% de los ejecutados en el año, lo cual lo posicionó como el quinto socio principal del país considerando este último indicador. Sin embargo, resulta relevante mencionar que, también en este caso, se han suscitado dificultades como consecuencia de la graduación. En particular, se conoce de la existencia de discusiones desarrolladas en el marco de la Junta Directiva del FVC –órgano que gobierna y supervisa las actividades del organismo– durante el período en el que Uruguay la ha integrado en representación de la región de América Latina y Caribe (desde 2016 hasta la actualidad), en las que representantes de países desarrollados han indicado que los países de renta alta no deberían ser elegibles para recibir financiamiento no reembolsable proveniente de esta fuente. Dicho planteo, hasta donde se tiene conocimiento, no ha sido acogido por la Junta, producto del posicionamiento asumido por los países en desarrollo. Considerando que el objetivo del organismo es apoyar los esfuerzos de estos últimos para hacer frente al cambio climático, el nivel de ingresos es solo uno de los elementos a tener en cuenta, existiendo otros como el grado de vulnerabilidad a los riesgos climáticos. No obstante, queda en evidencia que existen posiciones divergentes sobre esta cuestión.

Para finalizar este panorama de los socios de la cooperación tradicional uruguaya y sus transformaciones en el marco de la graduación, resulta relevante realizar algunas consideraciones sobre la conclusión a la que arriba AUCI (2020) al analizar la evolución de la participación conjunta de los tres cooperantes principales en el total de la CID. De acuerdo a los datos presentados en los informes respectivos, entre 2012 y 2016 se había observado una reducción progresiva de su peso relativo, tanto a nivel de montos comprometidos como de montos anuales y número de iniciativas activas, lo cual era indicativo de una creciente diversificación de los socios de la cooperación tradicional uruguaya. Sin embargo, el informe correspondiente a las iniciativas activas en 2018 marca un cambio de tendencia hacia una mayor concentración, en tanto los valores de los tres indicadores se vieron incrementados<sup>56</sup>.

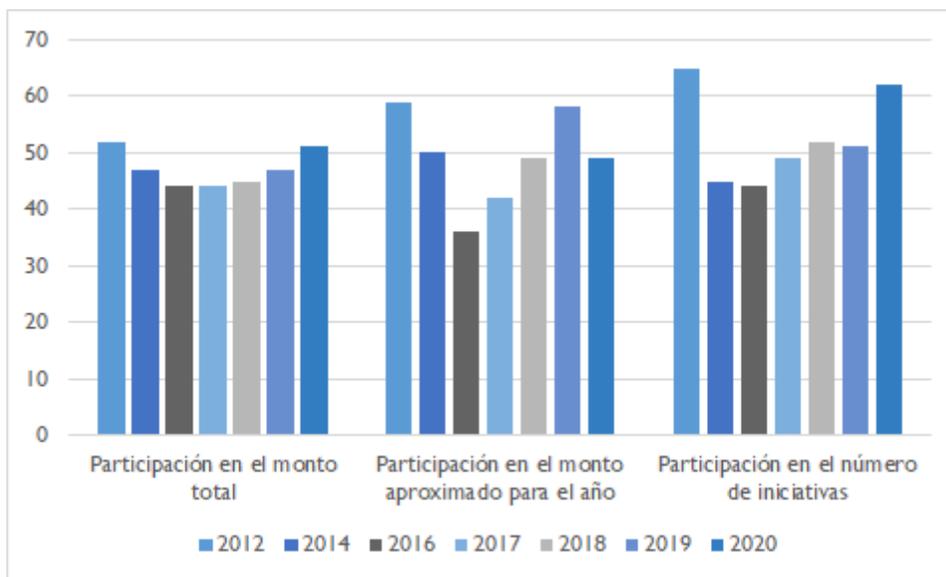
---

<sup>56</sup> Si se consideran las cifras incluidas en los informes de AUCI (2020, 2018a, y 2013), la participación de los tres socios principales había disminuido, entre 2012 y 2016, del 52% al 46% en relación a los montos totales, del 59% al 34% en los montos anuales y del 65% al 44% en el número de iniciativas activas. En 2018, aquella habría aumentado al 51% en el primer indicador y al 54% en los dos restantes.

Un análisis pormenorizado del período 2016-2020, realizado a partir de la información provista por AUCI en relación a las iniciativas activas en cada uno de dichos años, permite reforzar dicha conclusión, aunque con algunas precisiones. En primera instancia, como muestra el Gráfico 17, se confirma que esta tendencia hacia la concentración comenzó a darse en forma paulatina en el año 2018 en relación a la participación de los socios principales en el monto total comprometido para toda la duración de las iniciativas. Su participación continuó aumentando desde entonces, hasta situarse en el 51% en el año 2020.

Por su parte, la evolución de la participación en los montos anuales muestra una tendencia similar hasta 2019, pero con variaciones más marcadas: habiendo alcanzado su valor mínimo en 2016 (36%), ya en 2017 comenzó a aumentar para registrar en 2019 un valor de 58%. Sin embargo, el año 2020 marca un nuevo descenso, con un valor equivalente al de 2018 (49%). Por último, la participación de los tres socios principales en el número de iniciativas también ha aumentado desde 2017. Este indicador había alcanzado su valor mínimo en 2016 (44%), al tiempo que en 2020 representó el 62% luego de un drástico aumento respecto de los valores registrados entre 2017 y 2019, situados en el entorno del 50%.

**Gráfico 17. Evolución de la participación de los tres principales socios según monto total de cooperación, monto aproximado por año y número de iniciativas. % del total de iniciativas de cooperación tradicional activas (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

En síntesis, la graduación parece haber jugado un rol importante en la estructura de socios de la cooperación tradicional realizada con Uruguay. Más allá de las cifras particulares, queda claro que la tendencia hacia la diversificación de cooperantes que venía manifestándose, al menos desde el año 2012, se revirtió entre 2017 y 2018. Con excepción de lo ocurrido en 2020 en relación a la participación de los principales socios en el monto anual aproximado –cuya evolución deberá analizarse en el futuro considerando las limitaciones de este indicador y la especificidad del año en cuestión–, su peso relativo conjunto es, en la actualidad, prácticamente equivalente al registrado en 2012.

Este hallazgo es interesante, en tanto evidencia la retirada –más o menos marcada– de actores que tradicionalmente habían cooperado con Uruguay, en el marco de su graduación de la AOD. Asimismo, permite constatar la relevancia creciente de algunos socios que, aparentemente, rigen su cooperación con el país por otros criterios. En todo caso, en palabras de una de las fuentes consultadas, no parece existir “una hoja de ruta definida y clara sobre cómo acompañar la transición” de Uruguay a partir de su graduación.

### ***3.1.3. Sectores temáticos***

Como fuera ya esbozado, la CID tradicional recibida por Uruguay ha estado orientada de manera prioritaria, desde el año 2012, a las áreas de ambiente, protección social y energía. A éstas se sumó el sector agropecuario en 2016, como consecuencia del registro del proyecto ejecutado con el Fondo de Adaptación en materia de cambio climático. En conjunto, estos cuatro sectores representaron alrededor de la mitad del monto total comprometido en las iniciativas que estuvieron activas en 2012, 2014 y 2016 (AUCI, 2013, 2016a y 2018a).

En 2018, ya concretada la graduación, se mantuvo la relevancia de los sectores anteriormente indicados con excepción del referido a protección social, que vio reducida su participación a menos de la mitad: de alrededor del 15% registrado en las tres mediciones anteriores, pasó al 7% (AUCI, 2020). Los avances conseguidos por Uruguay en materia social, así como la vigencia de la Agenda 2030 que incorpora objetivos de desarrollo que trascienden la superación de la pobreza, parecen haber influido en ese sentido. Este punto, sin embargo, es evaluado negativamente por una de las fuentes consultadas, quien ve con preocupación “que temas importantes de inclusión social estén quedando afuera, como discapacidad, migración, educación,

los asociados al ODS 10 [sobre reducción de la desigualdad]...son áreas que van quedando como 'las postergadas' de la cooperación”.

De acuerdo a la misma fuente, “los cuellos de botella siguen existiendo en Uruguay en temas como género, infancia, adolescencia y juventud y población vulnerable, donde la CID puede hacer un diferencial con pocos recursos”. De hecho, el “Informe Anual de Resultados 2020 del SNU en Uruguay” plantea que, “con la llegada de la pandemia por COVID-19 . . . algunas de las agencias de Naciones Unidas tuvieron que, por primera vez en mucho tiempo, reactivar su apoyo a poblaciones vulnerables” (SNU, 2021). Este contexto extraordinario se tradujo en una movilización de casi USD 10 millones, que incluyó tanto financiamiento adicional provisto por algunas agencias especializadas y otros fondos globales como la reprogramación de partidas inicialmente previstas para otros fines<sup>57</sup>. “Más de la mitad de esos recursos (54%) estuvieron dirigidos a medidas de protección social y provisión de servicios básicos, incluyendo ayuda directa para la protección de poblaciones vulnerables” (SNU, 2021, cap. 2.3). No obstante, incluso en este contexto, solo un 28% de las iniciativas implementadas por las agencias del SNU en Uruguay en 2020 correspondió al área de desarrollo social inclusivo e igualitario, al tiempo que casi la mitad (49%) se enmarcó en la de desarrollo sostenible con innovación, que incluye temas de ambiente, innovación, promoción de la competitividad y trabajo decente.

En efecto, el auge que a nivel internacional ha adquirido la urgencia por la protección ambiental y, en particular, el combate al cambio climático, se ha visto reflejado en las temáticas crecientemente priorizadas en la CID del país. En este marco, el aumento de la participación de la cooperación centrada “en sectores de mayor sofisticación”, como los mencionados, es evaluado por una de las fuentes consultadas como indicativo de un “cambio de estrategia” de los organismos multilaterales en los países graduados, que se estarían orientando cada vez en mayor medida a la postulación a financiamiento internacional enfocado en la respuesta a problemas de amplio espectro y la provisión de bienes públicos globales, que promueva la constitución de alianzas multiactor<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Para una revisión detallada del apoyo del SNU a la respuesta de la pandemia en Uruguay, ver el [capítulo 2.3](#) del “Informe Anual de Resultados 2020 del SNU en Uruguay” (SNU, 2021).

<sup>58</sup> Se estima que, más que de un cambio, tal vez podría hablarse de la profundización de una estrategia de implementación de programas conjuntos que ya se venía ejecutando desde el año 2006, cuando Uruguay comenzó a participar como país piloto en la iniciativa de ONU “Unidos en la Acción”: “con la llegada de una Coordinadora

A título de ejemplo, se menciona la reciente selección, entre 155 propuestas de más de 100 países, de una iniciativa uruguaya para implementar un programa de apoyo a la descarbonización de sectores específicos de su economía, a través de un mecanismo de financiamiento innovador que apalanca recursos públicos y privados. Dicha iniciativa, cuya presentación fue coordinada por un conjunto de agencias del SNU en Uruguay, será financiada por el Fondo Conjunto de las Naciones Unidas para los ODS<sup>59</sup> (PNUD, 2021b). Un segundo proyecto aprobado en el marco de este fondo, también de carácter multiagencia, tiene como objetivo principal “contribuir a la creación y desarrollo de un ecosistema y condiciones de mercado necesarias para que el sector público, el sector privado y la cooperación internacional se apalancen en sus capacidades para hacer posible el desarrollo sostenible de Uruguay” (OPP et al., 2021, p. 297).

Otra nota a destacar en este punto es el aumento de la presencia del sector cultural y deportivo en las iniciativas de cooperación tradicional implementadas en el país, que pasó de representar entre el 1 y el 2% en las tres mediciones anteriores, a significar el 10% del financiamiento presupuestado en las iniciativas activas en 2018 (AUCI, 2020). Esto se explica por la ejecución de dos proyectos financiados por China (una donación de equipamiento para salas teatrales y una iniciativa de cooperación técnica en materia deportiva), lo cual pone de manifiesto que la CID recibida de este socio también trae consigo novedades en relación a las temáticas priorizadas. En el mismo sentido, si bien no destaca a nivel de montos totales, la cooperación en materia de gobernabilidad fue una de las principales en la ejecución de 2018, debido a una donación china de equipamiento de videovigilancia concretada en dicho año.

Dado que los datos correspondientes a la CID tradicional recibida en 2019 y 2020 a los que se tuvo acceso no presentan los montos presupuestados por cada iniciativa, sino exclusivamente a nivel agregado por financiador, no es posible analizar el peso relativo de los sectores temáticos para dichos años. No obstante, considerando que los cuatro socios principales en términos de montos totales comprometidos fueron los mismos que en 2018 (BID, SNU, FMAM y China),

---

Residente independiente y con el establecimiento de una Oficina de Coordinación fortalecida, las posibilidades de trabajo conjunto aumentaron y permearon a muchos otros ámbitos del trabajo interagencial” (SNU, 2021).

<sup>59</sup> El Fondo Conjunto de las Naciones Unidas para los ODS es un mecanismo internacional multidonante y multiagencia, creado en 2014 para apoyar actividades de desarrollo sostenible a través de programas multidimensionales e integrados (PNUD, 2021b).

resulta plausible aventurar que lo planteado en el párrafo anterior es aplicable también a los años más recientes. Sin embargo, se trata de un aspecto que requiere mayor investigación.

Dicho lo anterior, con la información disponible sí es posible analizar la evolución de los sectores temáticos en relación al número de iniciativas en ejecución para toda la serie. Considerando este indicador, los cinco temas mayoritariamente abordados entre 2012 y 2016 fueron, aunque en distinto orden: ambiente, protección social, gobernabilidad, género y salud. Estas últimas tres áreas no aparecían como tan relevantes al considerar los montos presupuestados, lo que da la pauta de que las iniciativas enmarcadas en dichos temas han sido de menor envergadura en términos monetarios (AUCI, 2013, 2016a y 2018a). Los datos correspondientes al año de la graduación de Uruguay muestran otra vez novedades en relación a este punto, ya que en esta oportunidad las temáticas de agro y educación se ubicaron en el ranking de las principales (junto a salud, ambiente y protección social), al tiempo que género y gobernabilidad vieron levemente reducida su participación (AUCI, 2020).

Más allá de cambios menores en el orden de los temas más reiterados, la principal novedad en 2019 y 2020 fue el crecimiento de la cantidad de iniciativas enfocadas en los temas de ciencia, tecnología e innovación, cuya participación creció del 1,6% en 2012 al 3,7% en 2018, 7,3% en 2019 y 8,3% en 2020. Ello podría constituir una buena noticia, considerando la relevancia de estos aspectos para la sostenibilidad del desarrollo y las dificultades que, en este sentido, enfrentan los países latinoamericanos. En el marco de una región que, de por sí, realiza inversiones muy bajas en I+D+I –0,62% del PIB en 2018–, Uruguay solamente destinó a estos fines un 0,42% de su producto en dicho año (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICYT], 2020). Asimismo, se ubicó en el lugar 69 en el Índice Mundial de Innovación 2020 entre 131 economías evaluadas, posición que se encuentra por debajo de la esperada en función del nivel de desarrollo del país (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual [OMPI], s.f.).

Dicho esto, corresponde realizar algunas salvedades. En primer lugar, se puntualiza que el aumento del número de iniciativas enfocadas de manera principal en temas de ciencia, tecnología e innovación registrado nada dice sobre su potencial impacto. Más aún, un análisis profundo de esta dimensión debería considerar, además de los montos comprometidos para la ejecución de estas iniciativas, los efectos de la graduación sobre la CID destinada a sectores con alto potencial innovador. El análisis realizado por Alemany (2017) para el caso chileno, aplicable a economías

de similares características, identificó que casi la mitad de los fondos de cooperación recibidos entre 2007 y 2015 tenían un alto impacto potencial sobre la innovación, en tanto estuvieron orientados hacia actividades favorables a aumentos de productividad. En la misma línea, CEPAL (2021) señala que, en ambos países sudamericanos graduados, la AOD había estado crecientemente orientada “a la generación de capacidades en innovación, ciencia y tecnología y el establecimiento de alianzas estratégicas destinadas a movilizar e intercambiar conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros” (p. 76). Todo esto marca una señal de alerta sobre los potenciales efectos negativos de la graduación.

En este marco, uno de los informantes calificados consultados informó sobre la notificación cursada a Uruguay respecto de su no elegibilidad para recibir financiamiento automático en el marco de “Horizonte Europa 2021-2027”, programa de la UE orientado al financiamiento de la investigación e innovación, producto del nivel de renta alcanzado por el país. Otro ejemplo estuvo dado por su eliminación de la lista de países elegibles para postular a Erasmus+, iniciativa europea para apoyar la cooperación en materia de educación, juventud y deporte, la cual fue revertida tras las gestiones realizadas por los gobiernos de Chile y Uruguay –sobre las que se profundizará en el Capítulo III– por tratarse de un programa de carácter regional.

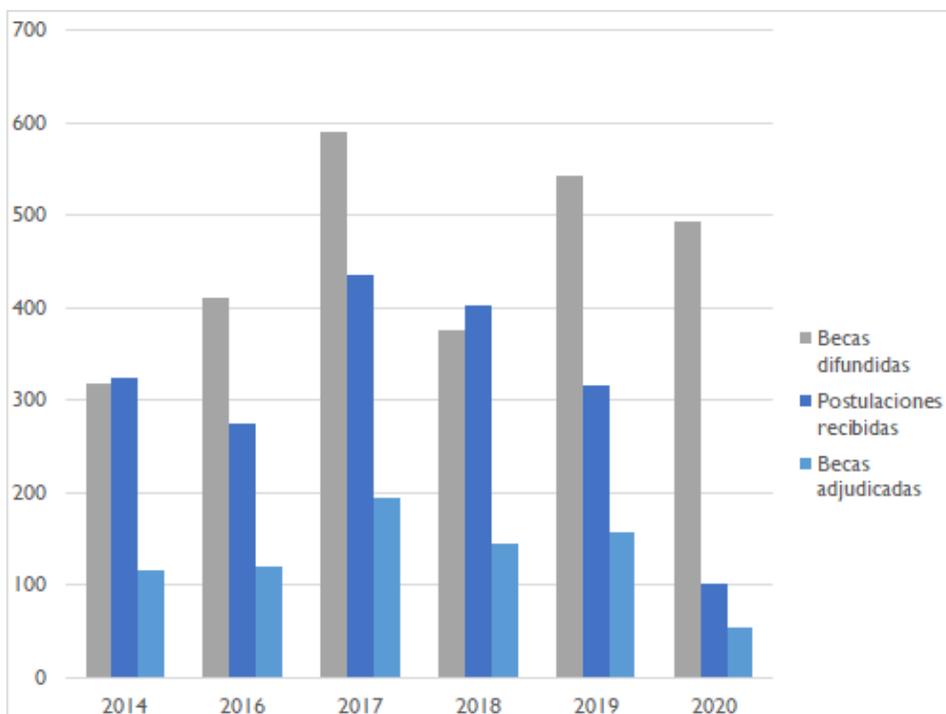
En este contexto, según la misma fuente, el aparente aumento de las iniciativas enfocadas en ciencia, tecnología e innovación al que se hizo referencia podría responder a una mejora en el registro de la cooperación uruguaya. Al respecto, señaló que solo recientemente la cooperación científica comenzó a ser considerada dentro del conjunto más amplio de la CID, lo cual, sumado a la mayor sensibilización de los actores del sistema nacional de cooperación respecto de la importancia del registro, podría haber influido en el incremento evidenciado. En todo caso, se trata de un tema que debe ser analizado con mayor profundidad para poder extraer conclusiones certeras.

#### ***3.1.4. Becas***

El análisis de la evolución de las becas recibidas por Uruguay revela algunos elementos que dan cuenta de los efectos de la graduación de la AOD. Como fuera anteriormente mencionado, los datos registrados por AUCI muestran un aumento relevante de las becas difundidas, postulaciones recibidas y adjudicaciones realizadas entre 2014 y 2017 a ciudadanos y/o residentes en Uruguay para la realización de estudios en el exterior. Por su parte, las cifras recogidas en el

Gráfico 18 ponen de manifiesto la ocurrencia de un freno a dicha tendencia en 2018. En lo que refiere a la oferta de becas disponibles y difundidas por AUCI, el año de la graduación de Uruguay supuso un descenso del 36% con respecto al inmediatamente anterior, lo cual se tradujo en una baja del 25% en las adjudicaciones realizadas.

**Gráfico 18. Evolución de las becas recibidas por Uruguay. Cantidad de becas difundidas, postulaciones recibidas y becas adjudicadas (2014-2019).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

“El descenso global en el número de becas se explica porque hubo países [más bien, fuentes en general] que disminuyeron la cantidad de becas ofrecidas a Uruguay, aunque otros la aumentaron, pero en menor proporción” (AUCI, 2020, p. 69). Dentro del primer grupo se encuentran, entre otros: la OEA, que en 2018 redujo su oferta en un 27% con respecto a 2017 y en un 55% en relación a 2016; Japón, con una disminución del 38% y 44% respectivamente; Singapur, cuya oferta se contrajo en un 88%, y España que, si bien había aumentado la cantidad de becas ofrecidas entre 2016 y 2017, en 2018 la redujo en un 18% con respecto al año anterior<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Cabe destacar que no se encuentra incluida en este análisis la información correspondiente a las becas directamente gestionadas por instituciones académicas que, hasta el momento, no reportan al Sistema de Información de la Cooperación Internacional de Uruguay (SICI-Uy) de AUCI. Es el caso de la Universidad de la República -principal

En el otro extremo, entre los países que vieron aumentada su oferta en 2018 con respecto a 2016, se destacan: China, con un incremento del 30%; Israel, con un alza de prácticamente el 50%; Tailandia, que multiplicó las becas ofrecidas casi por nueve, y Argentina, que las incrementó en más de tres veces. Sin perjuicio de los notables aumentos experimentados por estos dos últimos países, debe mencionarse que las cifras iniciales eran muy bajas (4 y 7, respectivamente). No obstante, de lo expuesto se evidencian los efectos de la graduación en la oferta de becas, considerando que algunos de los países que la redujeron (en particular, Japón y España) forman parte del CAD, situación que no se da entre quienes la aumentaron.

En este contexto, en línea con lo planteado en el apartado anterior, China se ha erigido en la posgraduación como la principal fuente de becas destinadas a Uruguay. Su participación creció del 22% de las difundidas en 2018 al 58% en 2019<sup>61</sup>. De hecho, la recuperación de la cantidad de difusiones que a nivel general se dio en este último año –evidenciada en el Gráfico 18– estuvo dada fundamentalmente por el aumento de las becas ofrecidas por este país, que fue de casi cuatro veces con respecto al año anterior. Dicha predominancia ha sido incluso más marcada en relación a las becas efectivamente adjudicadas. En este caso, la participación china creció del 26% en 2016, al 56% en 2018 y al 82% en 2019, lo que significa que ocho de cada diez becas adjudicadas a uruguayos en el último año considerado fueron provistas por el gigante asiático. Muy alejados en cuanto a su participación, las siguientes fuentes principales de las becas difundidas y adjudicadas fueron, en orden de importancia, la OEA (8% y 7% respectivamente) y Chile (3%). En 2018, todavía mantenían una presencia de relativa importancia España (17% y 13% respectivamente) y Japón (3% y 8% respectivamente).

En relación a las disciplinas principales en que se han enmarcado las becas adjudicadas tras la graduación, se destacan en 2018: industria, comercio y PYMES (30%); gobernabilidad (19%) y diversas áreas del conocimiento (19%). Las becas enfocadas en temas de energía, ambiente y recursos naturales, que habían representado casi un cuarto del total en 2016, vieron reducida su participación a prácticamente la mitad (12%). En 2019, la disciplina principal continuó siendo la misma que en 2018, pero su participación se redujo al 15%. Le siguieron en importancia las becas

---

institución de educación superior pública del país-, respecto de la cual una de las opiniones calificadas relevadas señaló la disminución sustantiva de oportunidades de becas provenientes de Japón, Canadá y Reino Unido.

<sup>61</sup> Se exceptúa de este análisis lo ocurrido en 2020, dadas las restricciones a la movilidad impuestas a nivel mundial en el marco de la pandemia.

enmarcadas en ciencia, tecnología e innovación (12%) y relaciones internacionales y cooperación (10%).

### ***3.1.5. Préstamos concesionales***

Con respecto al comportamiento de los préstamos concesionales recibidos tras la graduación, fue cursada una Solicitud de Acceso a la Información Pública al MEF, institución nacional competente en materia de gestión de préstamos con organismos multilaterales de crédito de los que Uruguay forma parte. En su respuesta, el organismo señaló que no se registran préstamos de este tipo recibidos entre 2016 y 2020, por encontrarse estos disponibles exclusivamente para los países más vulnerables. Adicionalmente, dicho organismo remitió la consulta al Banco Central del Uruguay (BCU), en relación a la eventual recepción de préstamos concesionales provistos por otras instituciones extranjeras. Al respecto, el BCU informó que existen tres préstamos vigentes a mayo de 2021 pero que fueron contraídos entre 2004 y 2006, por lo que su consideración escapa al alcance planteado en este análisis.

Por último, corresponde señalar que, en su memoria institucional correspondiente al año 2020, AUCI (s.f.) indicó haber solicitado a los organismos multilaterales de crédito la inclusión de la agencia “en el proceso de identificación, priorización y negociación, tanto en las nuevas iniciativas como a las que están en proceso” (p. 14). Ello con el objetivo de fortalecer el alineamiento de la CID reembolsable y no reembolsable recibida a las prioridades nacionales, además de facilitar su registro en el SICI-Uy. Sobre este punto, fue solicitado a la agencia el envío de la información que se encontrara disponible respecto de la cooperación reembolsable recibida por Uruguay recientemente, a lo que se respondió que el responsable último en esta temática es el MEF, más allá del registro que ha comenzado a ser realizado por la propia AUCI.

En síntesis, a partir de la información a la que se pudo acceder para la elaboración de este estudio, no es posible evaluar los efectos de la graduación sobre los préstamos concesionales recibidos por el país. Si bien aquella podría llevar a concluir que la graduación de Uruguay trajo consigo una desaparición absoluta de esta modalidad de CID, la respuesta del MEF sobre su inexistencia incluso desde 2016 genera dudas al respecto, en tanto los datos del CAD revelan que los préstamos concesionales constituyeron la mitad de la AOD destinada a Uruguay en 2017. Se trata, por lo tanto, de un punto que requiere mayor investigación.

### **3.2. Sobre la AOD otorgada**

Con la finalidad de analizar los eventuales efectos de la graduación de Uruguay sobre la AOD otorgada por el país, a continuación se presenta la evolución de los aportes a organismos internacionales y fondos (AOD multilateral), por un lado, y de la participación de instituciones nacionales en iniciativas de CSSyT con un rol de oferente, por otro, en los períodos para los que se cuenta con información disponible.

#### **3.2.1. Aportes a organismos y fondos internacionales**

Para el cálculo de la AOD multilateral uruguaya, que surge de la aplicación de la metodología establecida por el CAD (OCDE, 2016), fueron considerados los aportes realizados a organismos y fondos internacionales entre 2010 y 2020, aprobados mediante resoluciones de Presidencia de la República. Los montos fueron imputados al año al que correspondió el aporte independientemente de la fecha de pago, cuestión que resulta relevante señalar ya que, en numerosas oportunidades, el año de la resolución respectiva no coincide con el del ejercicio efectivamente abonado. En este sentido, la AOD de 2020 puede estar subestimada, en tanto el total calculado considera exclusivamente los aportes autorizados hasta el 28 de agosto de 2021. Corresponde explicitar que, según informado por una de las fuentes consultadas, el monto aportado en virtud del pago de cuotas regulares u obligatorias corresponde al valor establecido por el organismo correspondiente, al tiempo que los aportes voluntarios se rigen por consideraciones particulares, como la eventual participación del país en los órganos de gobernanza de la organización receptora.

Alemany (2017) no presenta datos específicos correspondientes a la AOD multilateral uruguaya antes de la graduación. Sin embargo, la autora señala que, tanto en el caso de Chile como en el de Uruguay, “las estimaciones de aportes por concepto de cuotas a organismos internacionales y aportes voluntarios mantienen en 2017 niveles similares a los años anteriores, por lo que se interpreta que aún no ha comenzado a operar el aumento de cuotas obligatorias” como consecuencia de la graduación. Por su parte, Alemany y Herrera (2019) sí presentan un cálculo de dichas contribuciones para el período 2010-2019<sup>62</sup>, considerando las mismas fuentes de información que las empleadas en este estudio. No obstante, se entiende que dichos autores asocian

---

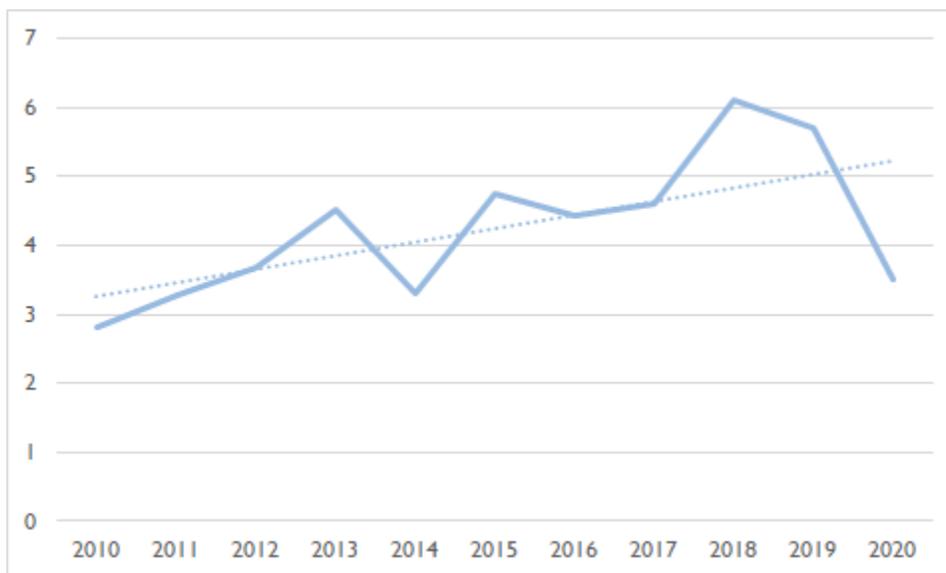
<sup>62</sup> No se incluye el dato de 2017 y el correspondiente a 2019 no considera información completa.

el aporte al año en que cada pago fue aprobado, lo cual es probable que contribuya a explicar –al menos en parte– las diferencias registradas en los montos anuales calculados en uno y otro caso.

Más allá de las cifras concretas, resulta relevante interpretar los fenómenos generales y, en este punto, las conclusiones de ambos análisis son convergentes. Por un lado, como muestra el Gráfico 19, desde el año 2010 se evidencia una tendencia al aumento de los aportes realizados por Uruguay a organismos y fondos internacionales con objeto de desarrollo. Esto considerando que, hasta 2018 inclusive, no se habían dado casos en los que el nivel agregado de aportes se hubiera visto reducido por más de un año consecutivo en relación al año inmediatamente anterior. Más aún, el año de la graduación registró el monto anual de aportes más alto de toda la serie, con un aumento de casi un tercio con respecto al ejercicio previo. Esto es destacable ya que, con excepción del valor correspondiente a 2014, los aportes anuales realizados entre 2013 y 2017 habían mostrado una relativa estabilidad.

Por su parte, el monto agregado de los pagos realizados en 2019 por este concepto evidencia una leve caída con respecto al año inmediatamente anterior (de alrededor del 6%), que se vio profundizada en 2020 con una disminución cercana al 40%. Sin embargo, como fuera planteado en referencia a otros indicadores, los resultados del último año deben ser interpretados en el marco de excepcionalidad dado por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19, producto de la cual es probable que haya habido reasignación de fondos hacia otros rubros por parte del gobierno nacional. No obstante, una de las personas consultadas indicó que la administración entrante en marzo de 2020 solicitó en dicha oportunidad la realización de un análisis de los aportes del país a organismos internacionales, a efectos de su revisión. Asimismo, “en los últimos años, algunos de los aportes *core* que no eran obligatorios se dejaron de hacer”. Por lo tanto, resulta necesario dar seguimiento a la evolución de este indicador en los años subsiguientes, para constatar si las cifras recientemente registradas marcan un cambio efectivo en la tendencia descrita.

**Gráfico 19. Evolución de la AOD multilateral de Uruguay, montos anuales en millones de dólares corrientes (2010-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Presidencia de la República.

Nota: Se consideró el monto prorrateado según la cantidad de meses que corresponde cuando el pago incluyó aportes asociados a más de un año. Asimismo, solo fueron sumados los pagos por concepto de adeudos cuando está específicamente indicado el año al que aquellos se imputan.

En todo caso, resulta claro que el INB per cápita es el indicador fundamental para la determinación de las cuotas pagaderas a los diferentes organismos internacionales. En el caso de los aportes al presupuesto ordinario de la ONU, por ejemplo, constituye la primera aproximación a la capacidad de pago de los Estados Miembros y, como tal, es la base del principal componente de la metodología empleada por dicha organización para la construcción de la escala de contribuciones, la cual es tomada como referencia por las agencias especializadas para la fijación de sus respectivas escalas. En este contexto, entre 2016 y 2018, a Uruguay le correspondió el pago de cuotas anuales equivalentes al 0,079% del presupuesto ordinario total de la ONU, porcentaje que aumentó al 0,087% a partir de 2019 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [DESA], s.f.). Sin embargo, no resulta evidente que la graduación haya generado un efecto específico sobre la magnitud de las cuotas que sea adicional al asociado al aumento del INB per cápita, al menos hasta el momento.

Consideración específica merece la cuestión de los aportes nacionales al financiamiento de oficinas de organismos internacionales localizadas en el país, teniendo en cuenta que Alemany (2017) planteaba la existencia de una alta probabilidad de que, tras la graduación, los gastos

asociados a las oficinas del SNU debieran ser íntegramente asumidos por los presupuestos nacionales. En términos estrictos, se entiende que dichos aportes no constituyen AOD en tanto se encuentran asignados a objetivos específicos y, por lo tanto, no forman parte del presupuesto ordinario básico del organismo que debe ser tomado como base para el cálculo, según las reglas del CAD. No obstante, se trata de un fenómeno que es necesario atender, ya que “puede tener dimensiones significativas . . . si es que se activan esos mecanismos más allá de casos aislados” (Alemany, 2017, p. 109).

En este aspecto, los efectos del aumento del nivel de renta per cápita parecen estar evidenciándose con mayor claridad, aunque no de manera generalizada. Si bien no aparecen diferencias significativas en los montos aportados a partir de 2018 para el financiamiento de varias de las sedes locales de agencias especializadas de Naciones Unidas<sup>63</sup> –tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y UNFPA–, sí se registra un aumento relevante en el aporte realizado a la oficina del PNUD, que es “la contribución más alta” pagada por Uruguay a un organismo internacional.

Dicho comportamiento diferencial es atribuido, por una de las personas entrevistadas, a la existencia de disposiciones diversas a nivel de las agencias del SNU, tanto en lo referente a las orientaciones provenientes de las respectivas sedes centrales como a lo acordado con el gobierno del país donde se localizan. En lo que refiere al PNUD fue informado que, antes de 2018, el gobierno uruguayo aportaba el equivalente a un porcentaje ficto, calculado en función de lo establecido en la política general del organismo sobre el particular (titulada *Government Contribution to Local Office Costs*). En virtud de la misma regulación, a partir de entonces comenzó a abonarse la totalidad de los costos reales de funcionamiento de la oficina, producto del pasaje de Uruguay a la categoría de “contribuyente neto” al que ya se hizo alusión.

Más allá de la casuística, el análisis estratégico para la determinación de los aportes nacionales a los organismos internacionales, fundamentalmente los de carácter multilateral, es un aspecto sobre el que se manifestaron reparos en más de una de las entrevistas realizadas.

---

<sup>63</sup> Tampoco se evidencian variaciones relevantes en el financiamiento destinado a las sedes de organismos regionales localizados en Montevideo, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), OEA y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Específicamente, se indicó que la visibilización de la inminencia de la graduación y sus potenciales efectos no se tradujo en la definición de criterios claros para la priorización de temáticas específicas en términos de su financiamiento: “por más trabajo de incidencia que logramos, no se logró abordar el tema en su conjunto; quedó en el discurso, pero no llegamos a acciones concretas”.

En consecuencia, los aportes a estas instituciones no se encuentran regidos por una planificación estratégica, motivo por el cual “se reacciona a lo que el organismo pacta en sus reuniones anuales”. Dos de las opiniones expertas relevadas incluyeron el ejemplo de lo ocurrido con los temas de género que, si bien son prioritarios en términos de agenda pública, se traducen en un aporte muy menor al presupuesto de ONU Mujeres, tanto en términos absolutos como relativos a las cuotas abonadas a otros organismos. En virtud de esta situación, se ha subrayado la necesidad de avanzar hacia un análisis profundo a nivel de las instituciones de gobierno para definir, particularmente en relación a las agencias especializadas de la ONU, “qué se espera del SNU en Uruguay”, para que “lo que se aporte sea consistente” con ello.

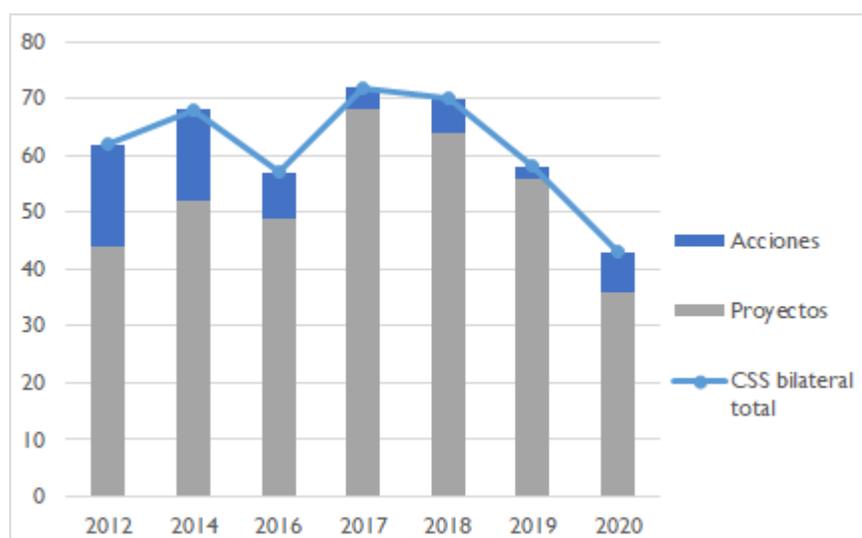
En síntesis, estas constataciones preliminares parecen ser indicativas de cambios, más o menos relevantes, en relación a los aportes realizados por Uruguay a organismos internacionales en los últimos años, en diferentes niveles. No obstante, resulta difícil atribuirlos inequívocamente a la graduación de la AOD, tanto por la diversidad de las situaciones manifestadas como por la escasa sistematización existente. Por lo tanto, también en este caso, debería darse seguimiento al tema para lograr extraer conclusiones más certeras.

### ***3.2.2. Iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular***

En la sección 2.2 de este capítulo se presentó un panorama general de las características principales de la CSS en la que participa Uruguay, signada desde fines de la primera década del siglo XXI por el rol dual desempeñado por el país. En el entendido que los conocimientos compartidos en respuesta a demandas específicas de socios interesados en conocer la experiencia uruguaya constituyen un aporte al desarrollo de los países, en este apartado se analiza la evolución que esta modalidad de cooperación ha experimentado en los últimos años, con especial referencia a lo acontecido a partir de la graduación de Uruguay de la AOD. También se realizan algunas consideraciones con respecto a su participación en esquemas de CT.

El Gráfico 20 muestra la evolución de la cantidad de iniciativas de CSS bilateral en las que han participado instituciones uruguayas entre 2012 y 2020, de acuerdo a los datos relevados por AUCI. Allí se evidencia un comportamiento relativamente estable, con un crecimiento relevante (del 26%) ocurrido entre 2016 y 2017, año en que se registró la cantidad más alta de iniciativas de CSS bilateral en ejecución (72). Dicho indicador se mantuvo prácticamente incambiado en 2018 (70), año de la graduación, pero experimentó una disminución importante en 2019 (58), alcanzando prácticamente el mismo nivel que el de 2016 (57). Como esperable en el marco de la pandemia, esta caída se profundizó en 2020, cuando se registró el número más bajo de iniciativas activas de toda la serie (43).

**Gráfico 20. Evolución de la CSS bilateral de Uruguay, participación de cada instrumento en el total de iniciativas en ejecución (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

La interpretación de las cifras presentadas debe realizarse con cautela y en el marco del contexto más general en que se inscribe la CSS bilateral en la que participa Uruguay. A nivel regional, SEGIB señala la existencia de tres etapas diferenciadas en la evolución de dichas iniciativas en la región iberoamericana, a saber: “de intenso crecimiento entre 2007 y 2013; de fuerte caída, desde 2014 hasta 2016; y de una cierta estabilización, culminada sin embargo con una nueva reducción, entre 2017 y 2019” (2021, p. 38). Los datos correspondientes al caso uruguayo parecen seguir una trayectoria similar a la registrada a nivel regional, pero con un cierto rezago y algunas particularidades.

Sobre la primera etapa de crecimiento, Lamas indicaba en 2017 que “Uruguay ha obtenido cada vez más destaque en el Informe de la SEGIB, pasando del penúltimo lugar en 2007 al quinto en 2014” (p. 12). En la misma línea, las cifras más recientes indican, coherentemente con lo evidenciado en el Gráfico 20, que el país registró su mejor posición relativa en 2017, cuando se ubicó como el cuarto de la región con mayor cantidad de iniciativas de CSS en ejecución (SEGIB, 2020). De acuerdo a la misma fuente, el registro de 2019 marca una reducción de la participación de Uruguay en este contexto, habiéndose ubicado en la octava posición entre 19 países considerados (SEGIB, 2021).

Sin perjuicio de esta disminución más reciente del número de iniciativas de CSS activas en el país, el mismo gráfico evidencia una tendencia hacia el aumento de la participación de los proyectos en relación a las acciones para todo el período. Como mencionado en el análisis de la evolución reciente de la cooperación tradicional de Uruguay, esto evidencia una preferencia creciente por iniciativas de mayor duración y, en general, de mayor alcance en términos de resultados. Nuevamente, una excepción a lo dicho es lo ocurrido en el año 2020, lo cual puede ser explicado por el redireccionamiento de recursos aprobados en el marco del Fondo Conjunto de Cooperación Uruguay-México de cara a la implementación de acciones de respuesta a la emergencia sanitaria, en cuyo marco fueron aprobadas cuatro donaciones de insumos y equipamientos.

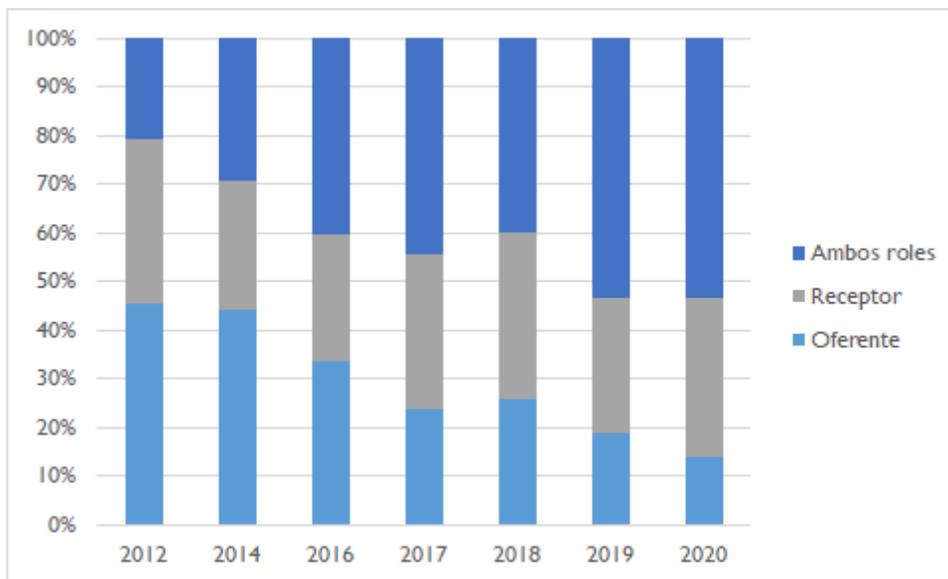
Más allá de esta situación excepcional, la participación de los proyectos en el total de iniciativas en ejecución ha ganado un peso creciente, habiendo superado el 90% entre 2017 y 2019, lo cual es consistente con la tendencia evidenciada a nivel regional. Sobre este punto, SEGIB (2021) recuerda que, en 2007, las acciones representaban alrededor del 40% de las iniciativas de CSS bilateral en ejecución en Iberoamérica, mientras que en 2019 constituyeron solo el 10% del total. Al respecto, el organismo señala que “las acciones se siguen ejecutando porque son muy necesarias en la incursión de muchos países en la CSS bilateral, pero los países muestran cada vez más una mayor capacidad para concentrar sus esfuerzos en la ejecución de proyectos” (p. 40).

Una cuestión a analizar respecto de la participación de Uruguay en esquemas de CSS refiere a los roles asumidos por las instituciones nacionales, en el marco del fortalecimiento del posicionamiento del país como oferente en los últimos años. En primer lugar, se constata una relativa estabilidad de la participación de las iniciativas en que la institución nacional es

primordialmente receptora. Como ilustra el Gráfico 21, el país vio fortalecidas sus capacidades de manera predominante en alrededor del 30% de los casos de CSS en los que participó entre 2012 y 2020, con los menores valores registrados en 2014 y 2016 (26%) y el mayor en 2018 (34%). Al mismo tiempo, a diferencia de lo que podría haberse esperado en el marco de los avances experimentados en materia de desarrollo a nivel nacional, se registra una disminución de la participación de las iniciativas en las que las instituciones uruguayas aparecen como principalmente oferentes de CSS. Este valor pasó del 45% en 2012 al 19% en 2019 y al 14% en 2020.

Sin embargo, en el mismo período también se ha producido un crecimiento del peso relativo de las iniciativas netamente bidireccionales, es decir, de aquellas en las que la institución nacional participante actúa simultáneamente como oferente y receptora de CSS, “intercambia conocimientos o busca soluciones con el otro país en desarrollo en áreas de interés común” (AUCI, 2020, p. 46). A partir de la sistematización de los datos relevados por SEGIB entre 2008 y 2018, Alemany y Herrera (2019) señalan que Uruguay desempeñó este rol en el 38% de las iniciativas en las que participó entre 2008 y 2018, porcentaje que superó el 50% en 2019 y 2020, de acuerdo a la información provista por AUCI para este estudio.

**Gráfico 21. Evolución de la CSS bilateral de Uruguay, participación según rol principal de la institución nacional en el total de iniciativas en ejecución (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

En relación a los socios de Uruguay en la ejecución de estas iniciativas, ya Lamas (2017) había identificado que, al menos hasta 2014, la CSS en la que participaba Uruguay se había dado exclusivamente en el marco de la región latinoamericana. En su rol de oferente, destacó la cantidad de iniciativas realizadas con El Salvador, Perú, Bolivia y Paraguay, si bien se produjeron asociaciones con 17 países de ALC. La CSS recibida también provino de socios variados (12 entre 2007 y 2014), pero se registró allí una mayor concentración, destacándose Brasil como oferente principal.

Por su parte, entre 2016 y 2018 se dio una mayor participación de México, Argentina, Chile y Costa Rica en el conjunto de socios principales de la CSS uruguaya, con los cuales se han ejecutado iniciativas que, mayoritariamente, han tenido un carácter bidireccional (AUCI, 2018a, 2020). A estos se sumaron, más recientemente, Colombia y Perú con un peso creciente. Vale mencionar que, en general, la evolución de la cantidad de iniciativas con los diversos países está dada por la realización de reuniones de comisión mixta, en cuyo marco son aprobadas las respectivas carteras de proyectos bilaterales. Otro mecanismo a través del cual tiene lugar la cooperación con países latinoamericanos son los esquemas regionales, sobre los cuales no se profundiza por exceder el alcance de este estudio<sup>64</sup>.

Con respecto a las áreas principales en las que se ha enmarcado esta CSS, el transcurso del tiempo evidencia una diversificación creciente de las temáticas abordadas. El sector de la salud se erigió como principal en 2012 y 2014, concentrando entre el 20% y 30% del total de iniciativas en ejecución y duplicando el número de aquellas enmarcadas en el segundo sector de mayor importancia (AUCI, 2013, 2016a). De acuerdo a los datos provistos por AUCI para la realización de este estudio, esta situación comenzó a cambiar en 2016 cuando, si bien la salud se mantuvo como temática principal de la CSS uruguaya, su participación se vio reducida en favor de sectores tales como el agropecuario, gobernabilidad e industria y PYMES. Esta tendencia se vio profundizada en 2017 y 2018, en tanto se produjo, adicionalmente, un crecimiento de la

---

<sup>64</sup> Se destaca especialmente la cooperación realizada en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, en particular, aquella asociada a su Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), creado en 2006 con el objetivo de reducir las asimetrías de las economías que integran el bloque. Los proyectos para los que Uruguay ha obtenido financiamiento proveniente de esta fuente han sido ejecutados, en su mayoría, por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en tanto se encuentran orientados a la rehabilitación de rutas y vías férreas. Si bien en 2020 se encontraban en ejecución nueve proyectos en este marco, ninguno de ellos tuvo una fecha de inicio posterior a 2018 (Secretaría del MERCOSUR, s.f.).

participación de las iniciativas enfocadas en temas ambientales y de ciencia, tecnología e innovación. Todos estos sectores mantuvieron su relevancia en 2019 y 2020, años en los que además se registró un peso relativo mayor del sector educativo.

“Si se hace foco en el análisis de los sectores por tipo de rol en las iniciativas de CSS, se puede constatar cómo Uruguay coopera en áreas en las que tiene fortalezas y necesidades” (AUCI, 2020, p. 52). En 2018, por ejemplo, desempeñó mayoritariamente el rol de receptor en las áreas de educación, ambiente e industria y PYMES, al tiempo que tuvo una participación mayoritaria como oferente en los sectores de salud y gobernabilidad. En los demás, la dualidad del rol ejercido aparece como más marcada. Ello se mantuvo, en términos generales, en los años 2019 y 2020.

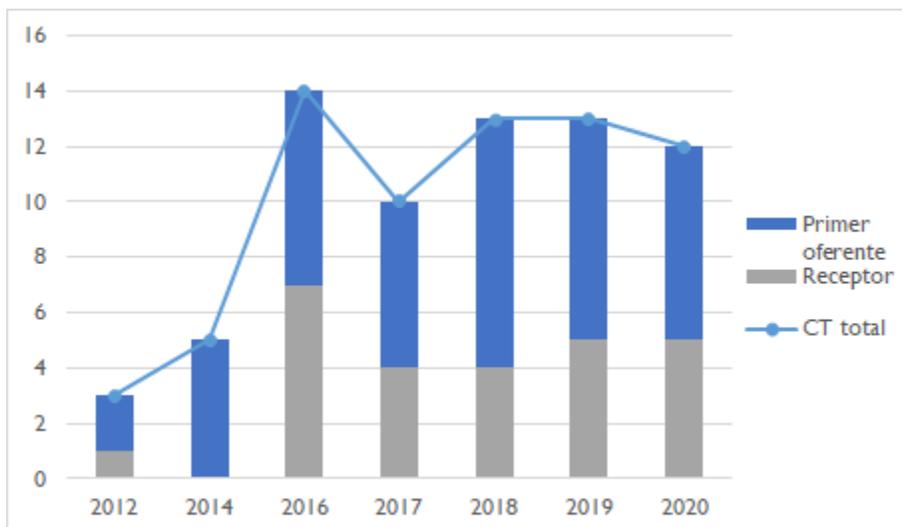
Para finalizar este apartado, en los siguientes párrafos se presentan algunas consideraciones generales acerca de la participación de Uruguay en iniciativas de CID bajo la modalidad de CT, con el objetivo de identificar si la graduación trajo aparejados cambios en sus características. En primera instancia, cabe precisar que AUCI (2019) adopta la definición de CT propuesta por el PIFCSS, que “la define como una modalidad de CSS en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros), se reparten el ejercicio de tres roles: primer oferente, segundo oferente y receptor” (p. 30). El primer oferente es el principal responsable del fortalecimiento de las capacidades del receptor, al tiempo que el segundo oferente aporta el financiamiento necesario a esos efectos (si bien también, en general, realiza aportes desde el punto de vista técnico).

En este marco, el primer punto a señalar es que la CT es una modalidad incipiente en la estructura de CID uruguaya (Lamas, 2017; Alemany y Herrera, 2019), por lo que el análisis se realiza sobre la base de cifras pequeñas en términos absolutos. No obstante, ha experimentado una evolución relevante en la última década: como muestra el Gráfico 22, entre 2012 y 2016, las iniciativas de este tipo en las que participa Uruguay se multiplicaron por más de cuatro. Tras una baja transitoria en 2017, su cantidad se ha mantenido relativamente constante desde el año de la graduación, en cifras cercanas al máximo nivel registrado en 2016.

La nota más destacable en este marco es, a juicio personal, la predominancia de la participación del país como primer oferente en casi todos los años de la serie, lo cual lo posicionó como el quinto país que en 2019 asumió este rol en mayor medida a nivel iberoamericano. De esta forma, Uruguay fue incluido por SEGIB (2021) dentro del grupo de países “con un perfil

preferentemente oferente” (p. 99) en el marco de la CT, el cual se encuentra integrado, además, por México, Colombia, Brasil, Argentina, Chile y España.

**Gráfico 22. Evolución de la CT de Uruguay, cantidad de iniciativas en ejecución según rol de la institución nacional (2012-2020).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AUCI.

Adicionalmente, como indicado para las iniciativas de CSS, se ha registrado en los últimos años una tendencia aún más marcada hacia la prevalencia de los proyectos por sobre las acciones, también en línea con lo acontecido a nivel regional. En particular, éstas han pasado de significar más del 30% de las iniciativas activas entre 2016 y 2018 a prácticamente desaparecer, en tanto solo una de las 13 que estuvieron en ejecución en 2019 empleó este instrumento y ninguna de las 12 que lo estuvieron en 2020 lo hizo.

Lo anterior pone de manifiesto un fortalecimiento de esta modalidad en la estructura de la CID uruguaya, lo cual se encuentra en línea con los esfuerzos realizados por AUCI para el cumplimiento de los lineamientos estratégicos incluidos en su Política, referidos al potenciamiento de la CSSyT en la que Uruguay participa y a la promoción de nuevos esquemas de cooperación con socios tradicionales. En este sentido, se destacan los acuerdos de asociación para la CT suscritos con España –primer país con el que se concretó un marco de este tipo en el año 2011–, Japón, la UE, el SNU, Alemania y Portugal.

Con respecto a los beneficiarios principales de las iniciativas triangulares en las que Uruguay participa como primer oferente, que son países latinoamericanos y caribeños en la

mayoría de los casos, destacan Bolivia y Paraguay. El principal sector en el que se han enfocado es gobernabilidad (que representó casi el 40% de los proyectos triangulares en ejecución en 2019 y el 60% en 2020), al tiempo que también se han implementado iniciativas enmarcadas en los sectores de salud, ambiente, protección social, género e industria, entre otros. Asimismo, se señalan específicamente dos proyectos actualmente en ejecución que tienen como país receptor a Mozambique: el primero en materia de áreas protegidas (segundo oferente: Francia) y el segundo orientado al tratamiento de pacientes oncológicos (segundo oferente: Portugal), en tanto constituyen las primeras experiencias extrarregionales de Uruguay bajo esta modalidad.

### ***3.3. Sobre los instrumentos nacionales de política***

Además de los efectos de la graduación sobre el perfil de CID de Uruguay en términos de flujos recibidos y otorgados, este estudio de caso pretende también aportar algunas consideraciones respecto de la influencia de dicho hito sobre otros aspectos de la cooperación a nivel nacional, en particular, su planificación estratégica.

El resultado más evidente en este sentido está dado por la aprobación, en diciembre de 2018, de la “Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030”<sup>65</sup>. Se trata del primer documento estratégico en la materia en la historia del país y, como tal, forma parte de la estrategia nacional de desarrollo –lanzada en agosto de 2019, luego de un proceso de elaboración de cinco años– y de su política exterior. El documento propone una serie de objetivos y lineamientos para la inserción internacional de Uruguay a partir de su graduación, fenómeno explícitamente destacado en la justificación de la Política:

Frente al anuncio de la graduación de Uruguay de la lista de países elegibles para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el Consejo Directivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) —integrado por el Prosecretario de Presidencia quien lo preside, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto—, acordó la elaboración de una hoja de ruta para responder proactivamente con una visión y estrategias al nuevo contexto nacional e internacional (AUCI, 2018b, p. 6).

---

<sup>65</sup> La Política fue elaborada bajo el liderazgo de la Dirección Ejecutiva de AUCI y adoptada por su Consejo Directivo, cuyas autoridades ocuparon los cargos respectivos durante el período de gobierno iniciado el 1º de marzo de 2015 y culminado el 29 de febrero de 2020.

Si bien lo expresado da la pauta de la centralidad de la graduación para las autoridades nacionales del momento, desde la institución rectora de la CID en Uruguay se ha reconocido que, en los estadios iniciales del proceso, “no había una visibilización de la problemática”; “no había ningún actor que tuviese conciencia del impacto que esto podía tener”, pero tampoco de la cuestión en sí misma. Por lo tanto, fue necesario un trabajo de sensibilización por parte de la Agencia que estuvo dirigido, no solo a las instituciones del gobierno nacional (en particular, OPP y MEF, por su competencia sobre la política económico-financiera), sino también a los gobiernos departamentales, la sociedad civil y la academia.

Para AUCI estaba claro que la graduación “no era una buena noticia”, porque implicaba la exclusión del país de “las líneas de cooperación de varios socios que, históricamente, habían sido muy importantes”. Sin embargo, la evaluación inicial de algunas instituciones nacionales al respecto era positiva, en tanto implicaba reconocer “que Uruguay había hecho grandes progresos”. Ello generó algunas dificultades, “porque había interés de capitalizar el reconocimiento de la comunidad internacional hacia el electorado uruguayo, pero eso iba en detrimento del mensaje que se quería transmitir hacia afuera” en relación a la persistencia de brechas estructurales de cara al desarrollo sostenible, que hacían necesario el mantenimiento de los flujos de CID.

Una vez internalizada su relevancia, proceso en el que el rol del MRREE resultó clave a juicio de una de las fuentes consultadas, la visión político-estratégica que se propuso estuvo orientada hacia la continuidad de la recepción de CID por parte de Uruguay y al fortalecimiento de su capacidad de oferta con miras al desarrollo sostenible, con un horizonte a 2030. Por lo tanto, el planteo se encuentra alineado con los compromisos asumidos por el país a través de los acuerdos internacionales suscritos en materia de desarrollo, enmarcados en la Agenda 2030 y sus ODS. Partiendo de este paradigma –cuyos principales elementos fueron plasmados en el primer capítulo de este estudio–, se entiende que la cooperación internacional sigue resultando clave “para reducir las brechas estructurales y las vulnerabilidades de Uruguay, consolidar alianzas con países socios, construir confianza con países más distantes, así como posiciones comunes en espacios internacionales” (AUCI, 2018b, p. 6).

Desde este enfoque, se reivindica “la necesidad de definir endógenamente cómo se debe cooperar con y desde un país en transición al desarrollo, con avances en algunos sectores y vulnerabilidades estructurales en otros” (AUCI, 2018b, p. 12). Entre estas últimas se señalan

dimensiones tales como la protección ambiental, la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión de desastres, la infantilización de la pobreza, la violencia de género y el crimen organizado, desafíos todos que “requieren de una gestión conjunta a nivel regional o internacional, es decir, de una solución basada en la cooperación” (AUCI, 2018b, p. 8). En la comprensión de este planteo deben considerarse las características específicas del país, marcado por su menor tamaño relativo, que ha determinado una particular manera de insertarse en el mundo signada por una fuerte vocación multilateral y de promoción de alianzas.

Si bien se explicita que los temas prioritarios objeto de la cooperación deberán ser definidos por los gobiernos de turno, la Política establece cuatro objetivos estratégicos como guía para el logro de la visión planteada, a saber: 1. el posicionamiento de las prioridades políticas nacionales en el ámbito internacional; 2. la generación de nuevas oportunidades de CID; 3. la ampliación de la capacidad oferente del país y 4. el fortalecimiento de alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible. Cada uno de estos objetivos cuenta con lineamientos estratégicos específicos para su consecución, entre los cuales se destaca el interés explícito por “potenciar la capacidad del país para encontrar formas innovadoras de seguir recibiendo cooperación de sus socios tradicionales luego de la graduación de la AOD, y de otros socios estratégicos” (AUCI, 2018b, p. 16). En este esfuerzo, se subraya la importancia de promover la participación de todos los actores interesados, en particular de los gobiernos subnacionales, la academia y el sector privado. Por último, la Política indica las condiciones requeridas para su implementación –asociadas al marco normativo-institucional, las capacidades y recursos necesarios–, así como las acciones de monitoreo y evaluación sugeridas para su seguimiento.

Resulta oportuno señalar que el cambio de autoridades nacionales ocurrido en marzo de 2020 no parece haber traído aparejadas modificaciones disruptivas, al menos hasta el momento, en la manera de concebir la cooperación en Uruguay y el rol del país en el SCID<sup>66</sup>. En su discurso ante la 75ª Asamblea General de la ONU en septiembre de 2020, el presidente Luis Lacalle Pou destacó la relevancia de la CID para el avance hacia un desarrollo sostenible y, en ese marco, cuestionó la graduación de la AOD y el criterio que la define. Específicamente, indicó lo siguiente:

---

<sup>66</sup> Esto no es compartido por una de las fuentes consultadas, quien afirmó que, a su juicio, los principales cambios evidenciados en la CID de Uruguay responden, más que a la graduación, a los énfasis del nuevo gobierno. En particular, señaló que “no se le está dando tanta importancia a la CSS”, aunque la pandemia ha desempeñado un papel fundamental en ese punto.

En este escenario resulta paradójico que países como Uruguay, clasificado como país en desarrollo de altos ingresos, no tengan acceso a la mayor parte de las fuentes de cooperación internacional o líneas más favorables de crédito. Es por ello que continuaremos promoviendo la revisión de dicha clasificación o graduación, que se basa solamente en el ingreso per cápita. Para que estas categorías sean realmente adecuadas y equitativas, debería considerarse un criterio multidimensional para definir los grados de desarrollo y las necesidades de apoyo internacional de cada país en base a su realidad (Lacalle Pou, 2020, 07:06).

En un nivel más operativo, si bien el plan nacional de cooperación para el quinquenio – cuya elaboración establece la Política de CID– no ha sido aún publicado, la memoria de AUCI del año 2020 explicita los lineamientos estratégicos de la nueva administración en este marco, los cuales parecen encontrarse en línea con los fundamentos y objetivos ya establecidos. Ejemplo de ello es la reivindicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el interés por el fortalecimiento de las capacidades de los actores del SNCI y la integración del sector privado a la CID (AUCI, s.f.). Asimismo, en el “Informe Nacional Voluntario 2020” presentado a la ONU, se establece lo siguiente:

Uruguay aboga por un sistema de cooperación internacional integral y sin exclusiones que, si bien ponga el acento en aquellos países que más lo necesitan, provea instrumentos adecuados para apoyar a todos los países en su transición al desarrollo sostenible, en concordancia con la Agenda 2030 y los ODS, sin dejar a nadie atrás. En ese sentido, el uso del PIB per cápita como único indicador para medir el desarrollo no refleja su multidimensionalidad e invisibiliza los desafíos que enfrentan los países (OPP et al., 2021, p. 308).

No obstante, para poder realizar afirmaciones más contundentes en este marco, resulta necesario profundizar en la comprensión de la visión y las líneas de trabajo prioritarias del gobierno actualmente en funciones. Ello excede el alcance de este trabajo, considerando que las acciones desarrolladas en el año 2020 estuvieron pautadas por la pandemia, por lo que un análisis certero de las potenciales continuidades y cambios en las estrategias de CID promovidas solo podrá ser realizado en el futuro. En todo caso, la revisión documental realizada permitió la identificación de énfasis específicos promovidos por las autoridades actuales, entre los que destacan: una especial promoción de la participación de los territorios como receptores de cooperación, el interés por una incorporación más activa de los organismos multilaterales de crédito en la CID y la jerarquización de los procesos de monitoreo y evaluación de los proyectos (AUCI, s.f.).

### **CAPÍTULO III.**

#### **LOS EFECTOS DE LA GRADUACIÓN FUERA DE FRONTERAS**

Realizado el análisis de los efectos de la graduación de Uruguay sobre su perfil e instrumentos nacionales de política de CID, en el tercer y último capítulo del presente estudio de caso se propone abordar las consecuencias del fenómeno evidenciadas fuera de fronteras. Ello asociado a la hipótesis planteada en relación a la ocurrencia de cambios en las estrategias implementadas en el marco de la graduación, lo cual incluye también las acciones impulsadas a nivel internacional.

La decisión de abordar este indicador en un capítulo específico y en alusión a Uruguay y Chile de manera conjunta responde a que, si bien es posible identificar instancias protagonizadas por representantes uruguayos específicamente, su proyección internacional en este marco ha tenido lugar a partir de la implementación de una estrategia coordinada con el otro país sudamericano graduado. Impulsado inicialmente por acciones específicas de altas autoridades de los respectivos gobiernos nacionales, el planteo fue cobrando cada vez mayor visibilidad a partir de la incorporación de un número creciente de actores que, comprendiendo los desafíos asociados a la situación presentada más allá de los casos particulares, se involucraron en la reflexión conjunta para la construcción de una respuesta colectiva.

En este marco se plantea, en primer lugar, una breve cronología de los hitos más sobresalientes de este proceso, para luego abordar los principales aportes conceptuales que han surgido y se encuentran hoy en pleno desarrollo. La información aquí presentada deriva, en relación al primer punto, de la revisión de los documentos de trabajo publicados por protagonistas y/o seguidores del proceso tanto en Chile como en Uruguay –en particular, Alemany y Herrera (2019) y Vignolo y Van Rompaey (2020)– y de documentos oficiales de organismos regionales. Por su parte, la reflexión sobre los nuevos desarrollos conceptuales toma como base publicaciones recientes de CEPAL (2018, 2021), OCDE et al. (2019), Sanahuja y Ruiz Sandoval (2019), Malacalza (2019) y Costafreda y Cortés Sáenz (2020). En ambos casos, se incluye también información relevada a partir de algunas de las entrevistas semiestructuradas realizadas.

## 1. Las acciones impulsadas a nivel internacional

Si bien tanto Uruguay como Chile participaban desde hacía ya varios años en diferentes foros internacionales para posicionar los desafíos de los países de renta media en el marco del SCID<sup>67</sup>, el hito inmediato que desencadenó las acciones que aquí se analizan fue la revisión de la lista de elegibilidad de la AOD por parte del CAD, que tuvo lugar en el año 2014. En dicha oportunidad, tras la constatación de que ambos países habían sido recientemente categorizados por el Banco Mundial como de renta alta, dicho organismo indicó –en una nota al pie de la nueva lista– que aquellos serían graduados en la siguiente revisión, a realizarse en octubre de 2017, de mantener la misma condición por los siguientes tres años (Alemany y Herrera, 2019). Cabe señalar que Chile, por ser miembro de la OCDE y tener un estatus de observador en el CAD, estuvo enterado de esta situación de primera mano, lo cual no ocurrió en el caso uruguayo. De hecho, fue AGCID que, en 2015, informó a AUCI sobre el proceso en que estaban embarcados ambos países, no habiendo existido por parte del CAD ningún tipo de notificación oficial al respecto.

A partir de entonces, comenzó a coordinarse una estrategia conjunta orientada, en un plano específico, a intentar evitar la graduación de la AOD. Sin embargo, su objetivo trascendía la situación concreta en tanto se buscaba, en un nivel mucho más abarcativo, “comunicar que la renta per cápita no es un indicador válido para medir el desarrollo multidimensional y, por lo tanto, no es un buen criterio para establecer quién recibe o quién queda fuera de la AOD” (Vignolo y Van Rompaey, 2020, pp. 12-13). Dicha estrategia involucró a las más altas jerarquías de ambos países, lo cual fue indicativo de la relevancia que los gobiernos le asignaron a la temática desde los estadios iniciales del proceso. En particular, la visita oficial del entonces presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, a la presidenta chilena, Michelle Bachelet, que tuvo lugar en diciembre de 2015, constituyó la primera instancia bilateral en la que este tema fue abordado.

En seguimiento a las instrucciones emanadas de dicho encuentro, en mayo de 2016 fue remitida al CAD una carta firmada por los cancilleres de Chile, Uruguay y Antigua y Barbuda<sup>68</sup>, cuyo contenido específico surgió a partir de lo consensuado en una reunión mantenida entre

---

<sup>67</sup> Alemany y Herrera (2019) señalan que los cuestionamientos a la graduación pueden rastrearse desde las reuniones paralelas mantenidas en el marco del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra, 2008) y la Cuarta Conferencia Intergubernamental de Alto Nivel de Unidos en la Acción (Montevideo, 2011).

<sup>68</sup> Este país caribeño se encontraba en la misma situación que los sudamericanos, pero finalmente no fue graduado en dicha oportunidad producto de la devastación derivada del paso del huracán Irma por su territorio, en 2017. Como fuera ya indicado, su graduación se hará efectiva el 1° de enero de 2022.

AGCID y el gobierno uruguayo (representado por AUCI, OPP y el MEF) en enero de dicho año. La propuesta de los cancilleres solicitaba la formación de un grupo de trabajo que analizara la consideración de criterios multidimensionales para la graduación, en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como una moratoria para los países a ser graduados en 2017 de acuerdo a los criterios vigentes, hasta tanto se resolviera sobre el punto anterior.

Si bien la cuestión fue discutida en el seno del CAD en junio del mismo año 2016, el organismo nunca cursó una respuesta oficial. Alemany y Herrera (2019) indican que la mayoría de sus miembros no estuvieron dispuestos a discutir la graduación como tal ni el criterio empleado para su efectivización, al tratarse de una cuestión que ya había sido abordada en el pasado. Estos autores, que catalogan dicha reacción como “violenta y hermética” (p. 20), señalan que a partir de entonces la estrategia de Uruguay y Chile pasó a una siguiente etapa, caracterizada por el esfuerzo por involucrar a una mayor cantidad de actores relevantes del SCID. Ello implicó, por una parte, la promoción de la visibilidad del tema en instancias multilaterales al más alto nivel, incluyendo a través de los discursos de los entonces presidentes de Chile y Uruguay en la Asamblea General de las Naciones Unidas, además del Foro Político de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible y la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre CSS (PABA+40).

Asimismo, el tema comenzó a ser considerado en las cumbres regionales a nivel sudamericano (UNASUR), latinoamericano (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]) e iberoamericano (SEGIB), en tanto se trataba de una cuestión que, de mantenerse incambiada, afectaría a gran parte de la región en el corto y mediano plazo. No obstante, de las entrevistas realizadas se conoció que “el debate demoró un poco más de lo imaginado en florecer porque muchos de los países de la región se sentían protegidos bajo el paraguas conceptual de ‘países de renta media’, por lo que no se veían tan directamente afectados o amenazados” por una eventual graduación.

Un hito particularmente destacado por Vignolo y Van Rompaey (2020) en este proceso es la Reunión Ministerial UE-CELAC, realizada en Santo Domingo en octubre de 2016, ya que a partir de ese momento cambió el alcance de la discusión: el planteo adoptó un carácter regional, al tiempo que la conversación comenzó a darse con actores extrarregionales. En la declaración final de dicho encuentro, se estableció “la necesidad de intensificar la cooperación birregional, utilizando todos los instrumentos disponibles de forma integrada”, al tiempo que se encomendó

“un proceso de reflexión . . . [que incluyera] la cuestión de la graduación con el fin de reflejar adecuadamente las realidades y los desafíos de las poblaciones de los Estados de América Latina y el Caribe” (Consejo Europeo, 2016).

Vale la pena mencionar que, con anterioridad a este hecho, ya habían tenido lugar intercambios bilaterales específicos con la UE en relación a la graduación. En particular, la CE había informado a Chile y Uruguay, a inicios del mismo año, que no podrían continuar siendo beneficiarios de sus programas regionales, en tanto su Instrumento de Cooperación al Desarrollo vigente vinculaba dicha participación a la lista de elegibilidad del CAD<sup>69</sup>. Esta comunicación ameritó una respuesta del presidente Tabaré Vázquez, en la que se expresó la voluntad de Uruguay de continuar participando en dichos esquemas. A diferencia del CAD, la CE acogió dicho planteo “con flexibilidad y apertura” (Vignolo y Van Rompaey, 2020, p. 13), lo cual hizo posible que el país mantuviera su participación en los programas regionales temáticos, entre los que se destacan EUROsociAL+ (orientado a la mejora de la cohesión social en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales), Euroclima+ (enfocado en la sostenibilidad ambiental y el cambio climático) y PacCTO (que apoya la lucha contra el crimen transnacional organizado).

La situación descrita comenzó a perfilar a la UE como un socio estratégico en el esfuerzo por posicionar la discusión sobre la medición del desarrollo y los criterios para el otorgamiento de la AOD con mayor visibilidad en el contexto internacional y, específicamente, en la agenda de los donantes. En particular, una de las fuentes consultadas señaló que el planteo impulsado por Uruguay y Chile contribuyó, en gran medida, a la reflexión interna por parte de algunos cooperantes sobre los instrumentos de los que disponían para acompañar a los países en su transición hacia la graduación, siendo la UE un ejemplo de ello.

Otro aliado clave en este esfuerzo fue CEPAL, por ser la institución “una referencia a nivel regional”, en tanto dotó al planteo inicialmente impulsado por Uruguay y Chile de un sólido bagaje técnico en el marco del desarrollo del concepto de brechas estructurales ya abordado. Asimismo, la inclusión de la problemática en las intervenciones expresadas por su directora ejecutiva, Alicia

---

<sup>69</sup> Cabe señalar que, ya en 2011, la UE había retirado de su cooperación bilateral a 14 países de renta media-alta - entre ellos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela-, según establecido en su programa indicativo plurianual 2014-2020, por lo cual estos países solo podrían continuar participando en los programas regionales y temáticos. Al año siguiente, el bloque eliminó a Uruguay -entre otros países de ALC- de su SGP comerciales.

Bárcena, contribuyó en gran medida al “posicionamiento político y estratégico” al más alto nivel y favoreció la incorporación de la nueva narrativa por parte de los países latinoamericanos.

Dicho esto, también se ha señalado que “el espacio más fértil” para las “discusiones horizontales y descarnadas” sobre la temática, a partir de las cuales se logró un posicionamiento regional consensuado a nivel de los responsables de cooperación internacional de los países de la región, fue el del PIFCSS y SEGIB<sup>70</sup>. Desde el año 2016, las sucesivas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno han aprobado documentos que hacen referencia a la necesidad de promover un SCID no excluyente en el marco de la Agenda 2030. Se destaca, en particular, la declaración de la XXVI Cumbre celebrada en Guatemala, en noviembre de 2018, que estableció en su sexto punto:

...que los criterios de asignación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en sus diferentes modalidades, incluyendo la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), deben sustentarse en una perspectiva multidimensional que permita construir una arquitectura global de la cooperación, en la que todos los países en desarrollo reciban apoyo de acuerdo con sus desafíos, vulnerabilidades, brechas estructurales y particulares, incluida la creación de capacidades y la transferencia de tecnología.

Más recientemente, el quinto punto del “Comunicado Especial sobre la promoción de un enfoque multidimensional para medir la transición hacia el desarrollo sostenible de los países”, adoptado en la última cumbre iberoamericana (Andorra, 2021), instó “a la revisión del sistema de clasificación y el proceso de graduación de los países que se identifican como de renta media, para superar ese paradigma restringido que entiende el desarrollo únicamente en términos de crecimiento económico”.

Un avance clave en este proceso –“el salto de jerarquía política”– estuvo dado por la incorporación del Centro de Desarrollo de la OCDE en la conversación, en tanto abonó a la expansión de la crítica a la graduación y sus criterios más allá de la región iberoamericana<sup>71</sup>. Desde

---

<sup>70</sup> Se ha reconocido explícitamente que, más allá del rol crucial desempeñado por la CEPAL en la visibilización, jerarquización y apropiación del tema, la discusión horizontal entre los representantes de los organismos rectores de la cooperación de los países de ALC no se dio en el marco de su Comité de CSS –actualmente en proceso de conversión en la Conferencia Regional sobre CSS de ALC– sino en el espacio iberoamericano.

<sup>71</sup> Se trata de un espacio abierto a países miembros y no miembros de la OCDE para el intercambio de experiencias en políticas de desarrollo. El Centro aporta análisis experto y facilita el diálogo, con el objetivo de apoyar la toma de decisiones orientadas a estimular el crecimiento y mejorar las condiciones de vida en las economías emergentes y en desarrollo. Tanto Uruguay como Chile son miembros plenos de dicho organismo (OCDE, s.f.-c).

la visión uruguaya, “este organismo escuchó con atención el planteamiento que, a su vez, estaba alineado con la conceptualización y medición multidimensional del bienestar que promueven y del cual Uruguay había sido país piloto en 2012” (Vignolo y Van Rompaey, 2020, p. 14). Mediante diversas acciones, el Centro facilitó espacios de reflexión multiactor sobre un nuevo concepto que estaba comenzando a emerger de la discusión sobre esta temática, el de “desarrollo en transición”, sobre cuyo alcance se profundizará en la siguiente sección. Vale la pena señalar en este punto que dicho concepto, “al principio, generó mucha resistencia . . . porque venía de ese espacio, de ese organismo de la OCDE, que muchos países no reconocen como un interlocutor válido”. Para avanzar en este camino fue clave la participación de CEPAL, ya que, según una de las fuentes entrevistadas, “todo lo que no fuera discutido en Naciones Unidas parecía no tener legitimidad”.

La serie de hechos reseñados se tradujo en la toma en consideración de la temática por parte del CAD, que en 2016 encomendó a un panel de alto nivel la elaboración de recomendaciones orientadas al ajuste de sus prácticas a las disposiciones de la Agenda 2030. El producto presentado incluyó la sugerencia de que el organismo fuera partícipe de la discusión sobre la medición del desarrollo y el criterio de graduación, en función de lo cual se organizaron dos encuentros con participación de los actores involucrados. Como resultado de estos intercambios, fue elaborado “el primer documento público co-firmado al más alto nivel . . . consolidando así esta agenda como una agenda internacional y relevante promovida por la comisión regional de Naciones Unidas en CEPAL, la CE y el Centro de Desarrollo” (Alemany y Herrera, 2019, p. 23).

Desde entonces, han tenido lugar sucesivas actividades con participación de un número creciente de actores de los gobiernos, organismos internacionales, academia y sociedad civil, orientadas a la discusión sobre los desafíos de la CID en el marco de la Agenda 2030<sup>72</sup>. La última de éstas, titulada “Desarrollo en transición: Diálogos para trazar nuevos caminos para América Latina y el Caribe”, consistió en una serie de webinars realizados en julio de 2021 a instancias de la UE, con foco en las asociaciones internacionales necesarias para apoyar una recuperación postpandemia que sea sostenible<sup>73</sup>. Asimismo, vale la pena mencionar que la relevancia de la

---

<sup>72</sup> Para un mayor detalle de las actividades a las que se hace referencia, ver Alemany y Herrera (2019, pp. 22-23) y Vignolo y Van Rompaey (2020, pp. 13-16).

<sup>73</sup> Información específica sobre los eventos realizados en el marco de estas jornadas puede encontrarse [aquí](#).

cuestión y su amplio alcance se tradujo en la incorporación progresiva –aunque aún incipiente– de actores provenientes de otras regiones en desarrollo, como África y Asia.

En síntesis, puede afirmarse que las acciones de incidencia impulsadas por Chile y Uruguay, en el marco de su graduación de la AOD, se han traducido en una toma de conciencia cada vez más general sobre los desafíos existentes en esta materia. Sin perjuicio de las reticencias iniciales de muchos de los socios cooperantes y, en particular, del organismo rector en lo que refiere a la definición de AOD, la multidimensionalidad y la urgencia de los retos para el desarrollo sostenible en la actualidad tornan impostergable la revisión de los criterios empleados para la medición del fenómeno y para la participación en los esquemas cooperativos que lo promueven. El repaso realizado también muestra la importancia de la acción cooperativa y coordinada entre los países en desarrollo, así como su asociación con otros actores estratégicos, para favorecer la acogida de sus problemáticas específicas a nivel internacional y facilitar su abordaje en un ámbito que sea todo lo participativo, abierto y transparente que sea posible.

## **2. Un nuevo concepto: el “desarrollo en transición”**

Como ya fue señalado, la evolución de los sucesos detallados en el apartado anterior derivó en el surgimiento de un nuevo concepto que se ha dado en llamar “desarrollo en transición”. En el informe sobre las “Perspectivas económicas de América Latina 2019”, aquel es presentado, no solo como una categoría analítica, sino como una estrategia “para apoyar el avance de ALC hacia un desarrollo incluyente y sostenible” (OCDE et al., 2019, p. 25). Ello implica una reflexión sobre el propio concepto de desarrollo y, en consecuencia, sobre las políticas necesarias para avanzar hacia mayores niveles de bienestar y cuál debe ser el rol de la CID en ese marco.

Si bien su alcance no se encuentra del todo definido, en tanto se trata de una discusión relativamente reciente que se encuentra aún en curso, este enfoque

reivindica el desarrollo como un proceso más que como un punto de llegada, defiende una mirada multidimensional del bienestar frente a las visiones simplificadoras centradas en el ingreso, y pone atención sobre la agenda prioritaria de la cooperación . . . en torno a las trampas estructurales (Costafreda y Cortés Sáenz, 2020, p. 7).

El punto de partida está dado por la constatación de que los países de ALC, si bien han alcanzado niveles más altos de ingreso per cápita, continúan enfrentando desafíos relevantes en

materia de desarrollo que son explicados, en gran medida, por las cuestiones abordadas en la tercera sección del primer capítulo de este trabajo. Tomando como base el análisis de brechas de CEPAL, este enfoque resume dichos desafíos en cuatro “trampas estructurales”, cuyos principales elementos se sintetizan a continuación:

- la trampa de la productividad, asociada a la persistencia de bajos niveles de productividad en los países de la región, atribuida a la alta concentración de sus exportaciones en un sector primario poco sofisticado;
- la trampa de la vulnerabilidad social, referida a la presencia de una clase media altamente vulnerable a volver a caer en la pobreza, dada la coexistencia de bajos niveles de capital humano, empleos de mala calidad, una insuficiente protección social e ingresos inestables;
- la trampa institucional, que alude a la incapacidad de las instituciones de canalizar en forma efectiva las demandas de los ciudadanos, lo cual se ha traducido en altos niveles de desconfianza y de insatisfacción con los servicios públicos que, a su vez, afectan la recaudación fiscal necesaria para dar mejores respuestas;
- y la trampa medioambiental, derivada de la explotación intensiva de recursos naturales que atenta contra la sostenibilidad del desarrollo.

La principal dificultad para la superación de estas trampas es que se manifiestan de manera conjunta y se refuerzan mutuamente, generando círculos viciosos que las perpetúan en el sentido propuesto por Schneider (2009) al describir la manera en que operaría, en las economías latinoamericanas, el fenómeno de las “complementariedades institucionales” propuesto por la literatura sobre variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001).

Para superar estas dificultades que, además, se han visto agravadas como consecuencia de la pandemia (CEPAL, 2021), el enfoque del desarrollo en transición resalta la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales internas para la formulación de mejores políticas públicas y la captación de mayores recursos para financiar el desarrollo. En este marco, un aspecto central está dado por la adopción de modalidades de CID innovadoras que promuevan la constitución de alianzas multiactor entre países con distintos niveles de desarrollo, orientadas hacia la superación de desafíos tanto específicos como comunes, mediante la provisión de bienes públicos regionales y globales. La cooperación técnica realizada a partir de instrumentos diversos, tales como el

intercambio de conocimientos, los diálogos multilaterales y el acceso a tecnologías, es jerarquizada como una modalidad clave en este contexto (OCDE et al., 2019).

En resumen, “el enfoque de desarrollo en transición considera el desarrollo como un proceso multidimensional e ininterrumpido, que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de ingreso per cápita y que continúa en las varias dimensiones hasta que los logros sean sostenibles” (CEPAL, 2021, p. 73). La cooperación internacional sigue apareciendo como muy relevante en este contexto, en tanto permite apoyar a los países en “sus esfuerzos por poner en marcha los cambios estructurales necesarios para salir de la dinámica de desarrollo truncado” (p. 73). La traducción de este planteo a nivel de gobernanza del SCID implica, por lo tanto, eliminar la graduación, por constituir ésta un mecanismo de exclusión de los países de dicho sistema únicamente en función de su nivel de ingreso. En su lugar, se propone la adopción un enfoque gradual o de “gradación”, que implica la utilización de

una combinación flexible de instrumentos financieros públicos y privados para todos los países, sobre la base de la capacidad de un país para movilizar recursos internos y externos, su disposición y capacidad para contribuir a los bienes públicos regionales y globales, y una priorización y diagnóstico común de los desafíos que se requiere abordar (CEPAL, 2018a, p. 12).

La implementación de esta propuesta implica, además de una medición del desarrollo que trascienda el INB per cápita y la aplicación de modalidades innovadoras de CID, la consideración prioritaria tanto de las estrategias nacionales de los países como del aporte de la cooperación al cumplimiento de la Agenda 2030. Todo ello se vincula con la necesidad de construir una gobernanza que trascienda los esquemas tradicionales de la AOD e incorpore a la multiplicidad de actores involucrados mediante lógicas diversas, como la CSSyT (CEPAL, 2018).

El desafío fundamental reside, por lo tanto, en la aplicación efectiva de la hoja de ruta universal plasmada en la Agenda 2030 a las múltiples realidades específicas, “a partir del reconocimiento de las responsabilidades y capacidades diferenciadas y la adaptación a las demandas, necesidades y potencial de cooperación de cada actor” (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019, p. 37). Una propuesta en este sentido, señalada por dos de las fuentes consultadas como particularmente interesante, es el esquema de “Inversión Pública Global”. Dicho enfoque, sobre el que no se profundiza por exceder el alcance de este ejercicio, propone una serie de cambios de paradigma para el futuro del financiamiento público internacional concesional orientado hacia el

desarrollo sostenible, en términos de su ambición, función, geografía, gobernanza y narrativa (Glennie, 2019).

Más allá del avance muy relevante que la introducción del concepto de “desarrollo en transición” ha supuesto, tanto en términos analíticos como políticos, no puede dejar de mencionarse que la categoría no ha estado exenta de interpretaciones divergentes e, incluso, de críticas. Dentro de este segundo grupo, se ha traído a colación que “el planteamiento puede dar cabida a una lectura despolitizada de lo que representa la superación de las trampas de renta media” (Costafreda y Cortés Saenz, 2020, p. 8), al no tomar en adecuada consideración la existencia de una serie de factores estructurales que determinan el margen de maniobra de los gobiernos latinoamericanos. Malacalza, por su parte, pone de manifiesto el riesgo asociado a “asimilar una categoría que podría representar mantener el *statu quo* de la clasificación de renta per cápita . . . si la categoría “en transición” alude a “superar umbrales”, y estos continúan refiriendo a la renta como indicador dominante” (2019, p. 18).

Este último punto ha sido central en la discusión sobre el alcance del concepto y su traducción en términos prácticos. Si bien la denominación no parece ser la más acertada si se atiende la naturaleza dinámica de todo proceso de desarrollo –por lo que, por definición, siempre está “en transición”–, vale recordar que la motivación inicial de su introducción refiere a la problemática específica de la graduación y la inexistencia de medidas concretas que acompañen dicha situación particular. En este contexto, los países “en transición” adquirirían tal condición “una vez que son graduados . . . y se enfrentan a nuevas oportunidades y desafíos para su desarrollo” (Alemany y Herrera, 2019, p. 23), entre los que se encuentra justamente el cese de la recepción de recursos internacionales para consolidar los avances logrados.

El CAD, no obstante, hizo una reinterpretación del concepto de “transición” en un sentido más amplio y, al mismo tiempo, más restringido. Al entenderlo como el camino hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible (OCDE, 2019b), el nuevo marco pasó a considerar las problemáticas asociadas a la pérdida de financiamiento de todos los países que transitan entre diferentes niveles de renta, quitándose el foco de la graduación de la AOD en términos específicos. Por su parte, comenzó a ponerse el énfasis en el “financiamiento de la transición” (*transition finance*), lo que catalizó en el establecimiento de una nueva línea de trabajo orientada al estudio de la evolución de las formas en que las diversas fuentes de financiamiento

del desarrollo (nacionales e internacionales, públicas y privadas) se articulan a medida que los países transitan entre diferentes categorías de ingreso (OCDE, 2019b)<sup>74</sup>. Al respecto, Vignolo y Van Rompaey (2020) señalan lo siguiente:

A pesar de ser un intento de actualizar la AOD frente a los desafíos de la Agenda 2030, el enfoque que plantea la *transition finance* sigue estando en el valor monetario de la AOD, lo que no permite capturar en su cabalidad las consecuencias políticas que tiene la CID para el avance de los ODS y la agenda internacional de los derechos humanos (p. 16)<sup>75</sup>.

En este contexto complejo, la síntesis dinámica alcanzada a partir de las diversas interpretaciones sitúa hoy al “desarrollo en transición”, según Alemany y Herrera (2019), como “una quinta categoría para la cooperación al desarrollo” (p. 28). Ello en tanto los países graduados siguen siendo –en mayor o menor medida– receptores de CID, tanto de donantes tradicionales como de nuevos socios. En efecto, el interés de algunos de los primeros en mantener la cooperación con países graduados, como Chile y Uruguay, ha catalizado en la creación de instrumentos innovadores.

Un ejemplo de lo anterior es el acuerdo suscrito entre la UE y CEPAL, en mayo de 2018, para la implementación de una Facilidad para el Desarrollo en Transición, con el objetivo de apoyar el desarrollo sostenible en la región latinoamericana “a medida que los países hacen la transición a niveles de ingresos más elevados” (CEPAL, 2018, 7 de mayo). Dicho instrumento, que cuenta con una dotación inicial de 9,5 millones de euros aportados por la UE, prevé financiar iniciativas específicamente adaptadas a las necesidades y desafíos nacionales para el logro de la Agenda 2030. En este marco, en julio de 2021 se aprobó la implementación de tres proyectos en Uruguay, orientados a: la promoción de la inserción laboral de las mujeres en el sector de las tecnologías de la información, el desarrollo de un modelo innovador de negocio basado en los principios de la economía circular para la industria maderera, y el fomento de la innovación y el emprendedurismo juvenil (AUCI, 2021, 13 de julio). El monto total de estas iniciativas, que es

---

<sup>74</sup> El objetivo de este análisis es lograr identificar la combinación óptima de dichas fuentes para cada caso concreto. Hasta el momento, se han realizado siete estudios piloto, entre los que se encuentra Chile como ejemplo de país graduado de la AOD.

<sup>75</sup> Por este motivo, el gobierno nacional en funciones hasta febrero de 2020 optó porque Uruguay no formara parte de los casos piloto a los que se hizo referencia en la nota al pie anterior.

aportado en partes iguales por ambos socios, asciende a aproximadamente 750.000 euros (AUCI, 2021, 30 de julio).

También en el marco de la cooperación europea, otro hecho relevante había tenido lugar en junio de 2021 con la entrada en vigor del “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional”, conocido como “Europa Global”. Se trata del principal instrumento financiero para la acción exterior de la UE en el período 2021-2027, el cual simplifica y fusiona la mayoría de los vigentes hasta el momento. La principal novedad de esta iniciativa es que propone una actuación “a nivel mundial y a través de áreas temáticas, en función de las necesidades de los diferentes países y regiones” (ICEX, s.f.). Sin perjuicio de que solo el 6% de los fondos previstos en este marco está destinado a ALC, el hecho de que su accesibilidad se encuentre habilitada a todos los países de la región y no se establezcan limitaciones en función del ingreso per cápita constituye un avance muy relevante: “lo importante es que hay una apertura a cooperar sin dejar a nadie atrás” (E. O’Farrill, documentos de archivo, 31 de agosto de 2021).

Para finalizar, si bien los protagonistas de las acciones de incidencia impulsadas reconocen el amplio impacto que éstas han tenido en la sensibilización sobre la temática, además de algunos logros concretos como los mencionados en los párrafos precedentes, se considera que “todavía falta llevar ese discurso a la gestión”. En un sentido similar a lo planteado para los contextos nacionales, se valora ampliamente la instalación de la problemática a nivel discursivo en el ámbito internacional –ya que “por algo se empieza”–, pero se lamenta que aún no se haya logrado “un salto cualitativo en la acción” y se mantenga “la misma inercia”. En definitiva, habiéndose logrado el posicionamiento del tema y el involucramiento de los actores fundamentales del SCID en la discusión, el desafío principal en la actualidad está dado por su concreción práctica.

## CONCLUSIONES

El presente estudio de caso pretendió establecer una primera aproximación a los efectos derivados de la graduación de Uruguay de la AOD por parte del CAD, a partir de 2018. Considerando la inexistencia de estudios similares que aborden esta temática luego de concretado el fenómeno, los resultados a los que se arribó son planteados como un aporte a partir del cual es posible, deseable y necesario continuar profundizando.

Incluso en un marco acotado desde el punto de partida, los hallazgos obtenidos dan cuenta de la amplitud de aspectos sobre los que es posible identificar cambios asociados, en mayor o menor medida, a la graduación. También resulta evidente la no linealidad de dichos efectos, teniendo en cuenta que varios de los indicadores analizados registran comportamientos diversos aun dentro de un mismo campo. La invitación que se realiza es, por lo tanto, a complejizar el análisis en sus diversas aristas, incluyendo a nivel de temas considerados, grupos y territorios afectados, indicadores elegidos y técnicas de investigación empleadas, incorporando una perspectiva de género que haga posible explorar las eventuales consecuencias diferenciales del fenómeno sobre hombres y mujeres.

En lo que a este ejercicio respecta, es posible afirmar que **los objetivos trazados fueron mayoritariamente cumplidos, tanto en su formulación general como específica**. En el marco del análisis de los efectos de la graduación de Uruguay sobre las variables seleccionadas, se logró cuantificar la CID recibida y otorgada por el país hasta el año 2020 y analizar su evolución reciente, considerando años de inicio variables en función de los datos disponibles para cada indicador. De este modo, pudieron constatar cambios, pero también continuidades, en el perfil de cooperación internacional uruguayo en las dimensiones inicialmente definidas (en particular: montos, modalidades, sectores y socios) que, en todo caso, parecen haberse dado más en términos de proceso que de ruptura.

Una excepción a esta afirmación general está dada por los préstamos concesionales –uno de los indicadores seleccionados para la medición de la CID recibida– cuya evolución no pudo ser analizada más allá de 2017 por no haberse conseguido acceder a información posterior, a partir de las consultas realizadas a las instituciones nacionales competentes. La relevancia de estos aportes en el período inmediatamente anterior a la graduación, así como de algunos de sus proveedores principales en la estructura de cooperación del país, da la pauta de la necesidad de profundizar el

estudio de este aspecto. Asimismo, si bien fue esbozada una cuantificación de la CSSyT en la que participa Uruguay, se trata de un ejercicio que debe ser perfeccionado en función de las características particulares de estas modalidades de cooperación, que impiden su abordaje considerando los mismos criterios que los empleados para analizar la cooperación tradicional.

Por su parte, fue posible estudiar la estrategia de cooperación internacional adoptada por Uruguay, tanto a nivel nacional como fuera de fronteras, para dar respuesta a la graduación. En este marco, la comprensión del fenómeno del desarrollo y de la evolución de su abordaje hasta el estadio actual, signado por el paradigma de la sostenibilidad recogido en la Agenda 2030, resultó un elemento importante para dar contexto y sustento teórico-conceptual al análisis.

Dicho todo lo anterior, **la evaluación sobre la corrección de la hipótesis formulada al inicio de la investigación resulta ambigua**<sup>76</sup>. En primer lugar, **la presunción de que la graduación de la AOD se haya visto traducida en una disminución de la cooperación recibida se vio, en principio, refutada**. En sentido inverso a lo hipotetizado, se constató que los montos totales comprometidos y los montos anuales ejecutados por concepto de cooperación tradicional no reembolsable aumentaron en 2018 y 2019, rompiendo con la tendencia a la baja que, con matices entre ambos indicadores, venía manifestándose desde comienzos de la primera década del siglo XXI.

No obstante, las cifras correspondientes al año 2020 marcaron un nuevo descenso de los montos de cooperación hasta niveles similares a los registrados inmediatamente antes de la graduación del país, aunque el contexto de pandemia no permite extraer conclusiones certeras al respecto. Además, la cantidad de iniciativas de cooperación tradicional activas por año sí experimentó una baja considerable en 2019 y 2020 con respecto a los niveles de los cinco años anteriores, aunque su participación en el número total de iniciativas de CID no tuvo cambios relevantes. Estos dos aspectos –el descenso de los montos registrados en 2020 y la reducción del número de iniciativas– relativizan lo afirmado en relación a la refutación de la primera parte de la hipótesis, lo cual refuerza la necesidad de dar continuidad a este análisis en los próximos años.

Por otro lado, **la segunda parte de la hipótesis resultó confirmada. En efecto, fue posible constatar cambios en las características de la cooperación recibida por Uruguay**

---

<sup>76</sup> La hipótesis de trabajo establecía que la graduación de Uruguay de la AOD había provocado una disminución de la cooperación recibida y, además, cambios en su perfil y estrategia de CID.

**después de su graduación de la AOD**, fundamentalmente en relación a sus proveedores principales. La nota más relevante en este marco es, a juicio personal, el crecimiento del peso de la cooperación china, hecho fundamental para la explicación del aumento de los montos percibidos en 2018 y 2019. Esto es evidente, no solo en la magnitud de las cifras, sino también en la aparición de nuevas modalidades de cooperación con dicho socio. Mención específica merece su participación creciente como proveedor de becas destinadas a uruguayos, lo que consolidó al país como fuente ampliamente mayoritaria entre 2017 y 2019. Corresponde señalar que este incremento se dio en paralelo a la disminución de la cantidad de becas recibidas a partir de 2018 en términos agregados, lo cual supuso un freno a la tendencia de crecimiento anterior y parece poner de manifiesto efectos concretos de la graduación en este sentido.

En relación a la CID provista por socios tradicionales, se registraron situaciones disímiles: al tiempo que es clara la reducción de la participación de cooperantes anteriormente principales – como la UE, España y Japón–, los montos provistos por el BID –otro socio fundamental de Uruguay– no han experimentado una reducción similar. El SNU, por su parte, ha confirmado su relevancia como socio principal del país, al tiempo que se ha fortalecido la cooperación proveniente de fondos globales de carácter ambiental. Por lo tanto, de una primera lectura podría afirmarse que la graduación de Uruguay trajo consigo una marcada reducción de la cooperación proveniente de los miembros del CAD, efectos prácticamente neutros sobre la cooperación otorgada por el sistema multilateral y la banca de desarrollo, y un aumento considerable de la ofrecida por China. Asimismo, el aumento de la participación de los tres socios principales a partir de 2018 en el total de la cooperación recibida refuerza la constatación de la retirada de varios cooperantes, en favor del incremento del peso relativo de otros.

En lo que respecta a los sectores temáticos, se evidenció una relativa continuidad en los priorizados antes y después de la graduación, con una predominancia de las iniciativas enmarcadas en cuestiones ambientales, agropecuarias y de energía. Sin embargo, aquellas orientadas a la protección social ya no se encuentran entre las más relevantes, como sí había ocurrido en los años anteriores a 2018. Esto podría ser indicativo de una suerte de asociación entre ciertos socios y sectores específicos, y/o de una percepción creciente de que Uruguay ya no requiere apoyos importantes en materia social. Por su parte, el crecimiento de las iniciativas enfocadas en los temas

de ciencia, tecnología e innovación registrado con posterioridad a la graduación, como fuera ya indicado, debe ser analizado con mayor profundidad.

En relación a la AOD otorgada por Uruguay bajo la forma de aportes a organismos y fondos internacionales, la tendencia a su aumento registrada desde el año 2010 tuvo su nivel máximo el año de la graduación. Sin embargo, hasta el momento, no resulta evidente que ésta haya generado un efecto adicional al asociado al nivel de INB per cápita sobre la magnitud de las cuotas. Los efectos sobre el financiamiento destinado a las oficinas locales de organismos internacionales, sin embargo, evidencian un patrón más variable. Si bien no parecen haberse producido cambios relevantes en el marco de algunas agencias especializadas del SNU ni de organismos regionales localizados en Montevideo, sí se registraron casos específicos en los que el nivel de ingreso per cápita alcanzado por Uruguay determinó que el país debiera asumir íntegramente los costos de funcionamiento de ciertas oficinas de organismos internacionales instaladas en su territorio. Dada su magnitud en relación al conjunto de aportes realizados por el país, se trata de un aspecto para nada despreciable.

Una última nota en relación a la evolución del perfil de CID de Uruguay refiere a que su graduación no se ha traducido, al menos hasta el momento, en una mayor participación del país como oferente de CSS. Sin embargo, sí ha crecido el peso relativo de las iniciativas bidireccionales, lo que evidencia una tendencia hacia la implementación de proyectos mutuamente beneficiosos para las partes involucradas. Otra característica destacable en este marco es, justamente, la participación creciente de los proyectos por sobre las acciones, además de la diversificación de las temáticas abordadas. La CT, modalidad aún incipiente en la CID uruguaya, se ha venido fortaleciendo desde los años previos a la graduación. Esto se ha dado en conjunto con la consolidación del país como primer oferente, en esquemas de asociación con actores de los que anteriormente recibía AOD.

En otro orden, **la inminencia de la eliminación de Uruguay de la lista de elegibilidad del CAD generó efectos en las acciones desarrolladas por el país en materia de planificación estratégica, por lo que, en este caso, la hipótesis de trabajo también se vio confirmada.** Por un lado, constituyó un hito clave en el proceso de reflexión que culminó con la adopción de la primera política de CID del país, manifestándose su influencia en la definición de la visión, fundamentos, objetivos y lineamientos estratégicos de la cooperación uruguaya con un horizonte

a 2030. También dio marco a las conversaciones entre el país y sus socios cooperantes, en las que la reflexión sobre el valor estratégico de la cooperación internacional en un país de renta alta, pero con obstáculos estructurales persistentes, ha adquirido un lugar central. La planificación conjunta de las líneas de acción prioritarias y las modalidades de trabajo futuro ya se ha traducido en mecanismos de cooperación innovadores con socios tradicionales, como muestra el caso de la UE.

Estos debates internos tuvieron, además, su correlato a nivel externo, con las acciones de incidencia desarrolladas por Uruguay en coordinación con el gobierno chileno, tanto en espacios regionales como multilaterales. Más allá de que el objetivo inmediato asociado a la no exclusión de ambos países sudamericanos de la elegibilidad de la AOD no haya sido logrado, se estima que el curso de acción adoptado contribuyó en gran medida a posicionar el cuestionamiento al fenómeno general de la graduación en el contexto actual, signado por la vigencia de la Agenda 2030 y la concepción del desarrollo como un proceso multidimensional y continuo. En este marco, **la consideración de un umbral arbitrario de ingresos como único criterio para regular la participación en los esquemas de recepción de AOD resulta, a todas luces, perimido e insuficiente.** No tiene sentido excluir a ciertos países de la posibilidad de recibir cooperación internacional para la superación de sus desafíos, cuando el lema de la agenda de desarrollo internacionalmente acordada es “no dejar a nadie atrás”.

Los recursos recibidos por concepto de AOD, si bien poco significativos desde el punto de vista de su magnitud en el caso uruguayo, han sido decisivos en las primeras fases de construcción de políticas públicas específicas que, con el transcurso del tiempo, lograron consolidarse y constituirse en pilares fundamentales del desarrollo nacional. Asimismo, estas experiencias se convirtieron en objeto de interés de otros países de la región, por lo que las lecciones aprendidas a partir de su implementación comenzaron a ser compartidas bajo esquemas de CID con principios y características propias, en los que las perspectivas de los países en desarrollo adquieren un lugar central. Este proceso implicó, además, el fortalecimiento de la institucionalidad nacional competente en materia de orientación y gestión de la cooperación internacional, además de haber contribuido al fortalecimiento de las relaciones bilaterales con socios muy relevantes más allá del campo de la cooperación.

En este marco, la CID (y, en particular, la AOD) aún puede realizar aportes muy relevantes al proceso de desarrollo nacional. Si bien los efectos particulares de **la graduación de Uruguay**

sobre la posibilidad de alcanzar los ODS deben ser analizados en términos específicos, a partir de lo expuesto puede concluirse que su efectivización, **concretada poco más de dos años después de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituye un riesgo para el avance hacia su cumplimiento.** En particular, afecta negativamente la posibilidad de fortalecer las alianzas necesarias para el logro de las metas establecidas y, en este sentido, resulta incoherente con el ODS 17 que justamente las promueve.

En síntesis, resulta imperioso avanzar hacia esquemas de AOD superadores de la renta per cápita que incorporen una visión multidimensional del desarrollo, de manera que la cooperación internacional sea jerarquizada como medio para el fortalecimiento de capacidades adecuadas para responder a los desafíos, tanto nuevos como estructurales, que enfrentan los países en desarrollo. Si bien se trata de un debate aún en curso, se han producido ya algunos resultados concretos de gran importancia. Entre estos, se destacan: el interés manifestado por algunos socios tradicionales en continuar cooperando con países graduados a través de modalidades innovadoras, el fortalecimiento de las alianzas con actores relevantes del SCID, la elaboración conceptual de la categoría de “desarrollo en transición” y la promoción de la discusión y toma de posición a nivel regional sobre esta temática, tan relevante para los países latinoamericanos y de renta media en general.

No obstante, los desafíos no son menores. Por una parte, resulta prioritario profundizar el debate en torno al concepto de “desarrollo en transición”, para avanzar hacia el consenso sobre su naturaleza y alcance. La diversidad de interpretaciones aún existentes y el enfoque adoptado por el CAD al respecto constituyen señales de alerta. Si bien la incertidumbre y la flexibilidad son notas características de toda elaboración conceptual que se encuentra en proceso de construcción, debe procurarse evitar que, lo que en principio surgió como puntapié para la construcción de un nuevo paradigma de AOD, se termine convirtiendo en una viñeta adicional en la larga lista de propuestas de cambio no concretadas que, finalmente, resultan funcionales al mantenimiento del estado de situación vigente. A decir de una de las personas entrevistadas:

Están clarísimos los valores y los principios, pero los elementos más políticos que refieren a la gobernanza no lo están. Porque ideas buenas hay muchas, pero lo más difícil es romper los *statu quo* y todas las cuestiones que tienen que ver con las asimetrías de poder en el sistema internacional.

En este sentido, un elemento central está dado por el mantenimiento de la presencia de los actores ya comprometidos con la discusión para que ésta no pierda impulso, al mismo tiempo que se promueva la participación de otros a diferentes niveles. En particular, resulta urgente la incorporación efectiva de los gobiernos locales, la sociedad civil, la academia y el sector privado en el debate y la toma de decisiones, en línea con lo acordado en el marco de la Agenda 2030, pero también de los gobiernos nacionales de los países tradicionalmente catalogados como “en desarrollo”.

Sin perjuicio de que la gobernanza del SCID esté siendo cuestionada desde diversos espacios, el hecho de que las decisiones al respecto continúen tomándose en ámbitos cerrados, con participación casi exclusiva de “los países del Norte”, es sintomático de las asimetrías de poder aún existentes y que no han logrado ser trascendidas. El pasaje de un SCID catalogado por una de las fuentes entrevistadas como “occidental”, “patriarcal” y “hegemónico” hacia uno más abierto, inclusivo, horizontal y, al mismo tiempo, adecuado a las capacidades y realidades particulares, no puede ser construido sino colectivamente. El reto fundamental reside, entonces, en la concreción del discurso en la práctica, de modo que la aparente coincidencia existente en términos discursivos se traduzca en decisiones y acciones concretas que orienten las prácticas de los actores del SCID hacia un desarrollo sostenible a escala planetaria.

## REFERENCIAS

Administración Nacional de Educación Pública. (12 de febrero de 2020). *Una escuela abierta para Casavalle*. <https://www.anep.edu.uy/15-d/una-escuela-abierta-para-casavalle>

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (23 de marzo de 2018). *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. <https://www.cooperacionespanola.es/es/v-plan-director-2018-2021>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2013). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2013*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/datos-y-estadisticas/estadisticas/estado-situacion-cooperacion-internacional-uruguay-2013>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2016a). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2015*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/datos-y-estadisticas/estadisticas/estado-situacion-cooperacion-internacional-uruguay-2015>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2016b). *Glosario y tipologías de la cooperación internacional*. [http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web\\_subido.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web_subido.pdf)

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (5 de abril de 2017). *China donará a Uruguay USD 2,5 millones para construir una escuela en Casavalle*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/china-donara-uruguay-usd-25-millones-para-construir-escuela-casavalle>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2018a). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2017*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/datos-y-estadisticas/estadisticas/estado-situacion-cooperacion-internacional-uruguay-2017>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2018b). *Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/politica-de-cooperacion-internacional-de-uruguay-para-el-desarrollo>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2019). *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur y triangular*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/capacidades-uruguayas-para-la-css>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2020). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2019*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/publicacion-estado-situacion-cooperacion-internacional-uruguay-2019>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (13 de julio de 2021). *Uruguay y Unión Europea firman acuerdo para dar respuesta a los desafíos del Desarrollo en Transición y la Agenda 2030*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/uruguay-union-europea-firman-acuerdo-para-dar-respuesta-desafios-del>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (30 de julio de 2021). *Avanzan los 3 proyectos de cooperación bajo la iniciativa Facilidad de Desarrollo en Transición*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/avanzan-3-proyectos-cooperacion-bajo-iniciativa-facilidad-desarrollo>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (s.f.). *Diez años de AUCI: Uruguay y su contexto actual en el marco de la cooperación internacional*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/institucional/informacion-gestion/memoria-anual-ano-2020>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. (21 de diciembre de 2020). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025*. <https://uruguay.un.org/es/125526-marco-de-cooperacion>

Aleman, C. (2017). *Primer análisis del impacto de la graduación de Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. [https://issuu.com/agci/docs/primer\\_analisis\\_impacto\\_de\\_la\\_gradu](https://issuu.com/agci/docs/primer_analisis_impacto_de_la_gradu)

Alemany, C. y Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 59-84. <https://doi.org/10.21500/23825014.3596>

Alemany, C. y Herrera, R. (2019). *La gobernanza de la Cooperación internacional está en transición y América Latina y el Caribe también*. SEGIB, sin publicar.

Alemany, C. y Vaccotti, P. (2021). *Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Los casos del Paraguay y el Uruguay* (Documentos de Proyectos LC/TS.2021/76). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46991/1/S2100335\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46991/1/S2100335_es.pdf)

Alonso, J.A. (2013). *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos* (Documentos de trabajo AECID 2013 N° 01). Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. <https://www.cooperacionspanola.es/es/cooperacion-con-paises-de-renta-media-un-enfoque-basado-en-incentivos>

Alonso, J. A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo* (UN-DESA Working Paper N° 135). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://www.cooperacionspanola.es/es/receptores-y-contribuyentes-los-paises-de-renta-media-y-el-futuro-de-la-cooperacion-para-el>

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional* 2(2), 32-47. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>

Banco Interamericano de Desarrollo. (27 de mayo de 2020). *BID apoya a Uruguay con US\$1.700 millones ante la pandemia del COVID-19*. <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-apoya-uruguay-con-us1700-millones-ante-la-pandemia-del-covid-19>

Banco Mundial. (2012). “INB per cápita, método Atlas (US\$ a precios actuales)” (Indicadores del desarrollo mundial). <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>

Banco Mundial. (2013). Nueva clasificación de países. *Blog de Datos*. <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificaci-n-de-pa-ses>

Banco Mundial. (2017a). “Ayuda Oficial al Desarrollo neta recibida (% del INB)” (Indicadores del desarrollo mundial). <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

Banco Mundial. (2017b). Nuevas clasificaciones de los países según su nivel de ingreso: 2017-18. *Blog de Datos*. <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nuevas-clasificaciones-de-los-paises-segun-su-nivel-de-ingreso-2017-18>

Banco Mundial. (2019). “Crecimiento del PIB (% anual)” (Indicadores del desarrollo mundial). <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Banco Mundial. (s.f.-a). *How does the World Bank classify countries?* <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>

Banco Mundial. (s.f.-b). *The World Bank Atlas method - detailed methodology*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378832-the-world-bank-atlas-method-detailed-methodology>

Banco Mundial. (s.f.-c). *World Bank Country and Lending Groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.

Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales.

Cattaneo, O., Piemonte, C. y Poensgen, K. (2020). *Transition finance country study of Chile: Better managing graduation from Official Development Assistance eligibility* (OECD Development Co-operation Working Papers N° 70). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/608cbf6d-en>

Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona. (s.f.). *El camino hacia Busan*. [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/busan\\_2011/el\\_camino\\_hacia\\_busan](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/busan_2011/el_camino_hacia_busan)

Collier, D., Brady, H. y Seawright, J. (2010). Introduction to the Second Edition: A Sea Change in Political Methodology. En H. Brady y D. Collier (Eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. (2ª ed.). Rowman & Littlefield Publishers.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (13 de julio de 2015). *CEPAL propone alivio de la deuda de países del Caribe y la creación de un fondo subregional*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-alivio-la-deuda-paises-caribe-la-creacion-un-fondo-subregional>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018a). *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición* (LC/PUB.2018/16). <http://hdl.handle.net/11362/44121>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018b). *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018* (LC/PUB.2018/14). <http://hdl.handle.net/11362/43792>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (7 de mayo de 2018). *Unión Europea, OCDE y CEPAL suscriben acuerdo para la facilitación del desarrollo de los países en transición*. <https://periododesesiones.cepal.org/37/es/noticias/union-europea-ocde-cepal-suscriben-acuerdo-la-facilitacion-desarrollo-paises-transicion>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/REV.1). <https://hdl.handle.net/11362/47156>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Acerca de Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>

Comisión Europea. (s.f.). *Fondos Estructurales y Fondos de Inversión*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/funding/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/)

Comunicado Especial sobre la promoción de un enfoque multidimensional para medir la transición hacia el desarrollo sostenible de los países. XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Andorra, 21 de abril de 2021.

Consejo Europeo. (26 de octubre de 2016). *Reunión Ministerial UE-CELAC: Declaración de Santo Domingo* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26/celac-santo-domingo-declaration>

Costafreda, A. y Cortés Sáenz, H. (2020). *El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?* (Documento de Trabajo N° 28). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/el-desarrollo-en-transicion-en-america-latina-una-nueva-agenda-tecnocratica-o-la-oportunidad-de-una-mirada-politica-a-las-trampas-de-la-renta-media/>

Declaración de Guatemala: Compromiso Iberoamericano por el Desarrollo Sostenible. XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La Antigua, 16 de noviembre de 2018.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (s.f.). *The methodology used for the preparation of the United Nations scale of assessments for the period 2019-2021*. <https://www.un.org/en/ga/contributions/Briefing%20on%20scale%20methodology%20June%202021.pdf>

Dollar, D. y Levin, V. (2006). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2003. *World Development*, 34(12), 2034–2046. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.06.002>

Dutto, S. (2017). *El PBI per cápita y la ayuda oficial al desarrollo: una revisión de las principales propuestas alternativas* [Informe de pasantía, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18155>

Figueredo Hernández, J. y Jiménez Gethón, R. (2021). El paradigma de la sostenibilidad: alcances y limitaciones. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 12(22), 205-217. <https://ojs.sociologia-alas.org/index.php/CyC/article/view/250>

Fittipaldi, M. (2012). *La Cooperación Internacional en Uruguay. Apuntes sobre su situación y perspectiva* (Documento de Trabajo N° 21). Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM). [https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Doc\\_21\\_Fittipaldi\\_2.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Doc_21_Fittipaldi_2.pdf)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2016). *Documento del programa para el país: Uruguay*. <https://www.unicef.org/executiveboard/country-programme-documents>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021a). *Documento del programa para el país: Uruguay*. <https://www.unicef.org/executiveboard/country-programme-documents>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021b). *Información actualizada sobre la evolución de la experiencia del UNICEF en los países de ingreso alto y en los países que están pasando de la categoría de ingreso medio-alto a la de ingreso alto en el marco de la agenda universal del UNICEF en pro de los derechos del niño*. <https://www.unicef.org/executiveboard/es/documents/informacion-actualizada-evolucion-experiencia-UNICEF-los-paises-ingreso-alto-paises-que-estan-pasando-categoria-ingreso-medio-alto-ingreso-alto-marco-agenda-SRS-2021>

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2016). *Documento del programa para Uruguay*. <https://uruguay.unfpa.org/es/noticias/unfpa-aprueba-programa-de-pa%C3%ADs-para-uruguay-2016-2020>

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2021). *Documento del programa para Uruguay*. <https://uruguay.unfpa.org/es/Programa-de-Pais-2021-2025>

Führer, H. (1996). *The story of Official Development Assistance: A history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures* (OCDE/GD(94)67). OECD Publishing.

Galeano González, S. (2019). *La creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional: una respuesta doméstica a nuevas modalidades de cooperación. Difusión de políticas e ideas, intereses y legado histórico en el diseño institucional estatal* [Tesis de Licenciatura, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23311>

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.

Glennie, J. (2019). *Inversión Pública Global. Cinco cambios de paradigma para el futuro de la cooperación internacional*. Joseph Lange Institute.

Glennie, J. y Prizzon, A. (2012). *From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt* (Background Note). Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/from-high-to-low-aid-a-proposal-to-classify-countries-by-aid-receipt/>

Gulrajani, N. (2016). *Bilateral versus multilateral aid channels: strategic choices for donors*. Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/bilateral-versus-multilateral-aid-channels-strategic-choices-for-donors/>

Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ª ed.). McGraw Hill.

Hynes, W. y S. Scott (2013). *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward* (OECD Development Co-operation Working Papers N° 12). OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>

ICEX España Exportación e Inversiones. (s.f.). *Entra en vigor 'Europa Global', principal instrumento de la Acción Exterior de la Unión Europea para el periodo 2021- 2027*. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/organismos-internacionales-y-de-desarrollo/noticias-multilaterales/vigor-europa-global-new2021885086.html>

Iturralde Durán, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multidisciplinario. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9(17), 7-23. <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.01>

Lacalle Pou, L. (22 de septiembre de 2020). *Discurso presidencial en la 75ª Asamblea General de la ONU* [Grabación de audio de un discurso]. Naciones Unidas en español. <https://soundcloud.com/noticiasonu/uruguay-discurso-completo-de-presidente-luis-lacalle-pou-en-la-asamblea-general-2020>

Lalanne, A. (2019). *Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: Tendencias, oportunidades y restricciones*. Serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 40 (LC/TS.2019/100-LC/MVD/TS.2019/3). CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45022/1/S1901001\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45022/1/S1901001_es.pdf)

Lamas, L. (2017). La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015). *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (126), 5-20. <https://doi.org/10.35305/cc.vi126.42>

Lejtregger, M. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo y políticas públicas. El caso de la política pública de energía eólica de Uruguay entre 2005 y 2015 como propuesta para el análisis de la cooperación internacional en un país de desarrollo relativo intermedio* [Informe de pasantía, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/18140>

López-Calva, L.F. (14 de diciembre de 2020). 30 Años de Desarrollo Humano en ALC en 5 gráficos. *Graph for Thought*. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/30-years-of-human-development-in-lac-in-5-graphs.html>

Malacalza, B. (2019). *Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio*. Secretaría General Iberoamericana.

Marx, A. y Soares, J. (2013). South Korea's Transition from Recipient to DAC Donor: Assessing Korea's Development Cooperation Policy. *International Development Policy*, 4(2), 107-142. <https://doi.org/10.4000/poldev.1535>

Memorando de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional para la renovación de la cooperación en sus diversos ámbitos y modalidades. Artículo V. 31 de julio de 2015.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Informe Económico-Financiero de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2018*. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>

Ministerio de Educación y Cultura. (2018). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población 2017*. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/logro-nivel-educativo-alcanzado-poblacion-2017>

Montesinos Miguel, R. y Martín Cerdeño, B. (2020). Economía circular y Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Distribución y consumo*, 30(161), 70-65. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7339117>

Neumayer, E. (2003). *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. Routledge.

Nielsen, L. (2011). *Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done* (Working Paper N° 11/31). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Classifications-of-Countries-Based-on-their-Level-of-Development-How-it-is-Done-and-How-it-24628>

Nieto Parra, S. y Salinas, C. (2020). *América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas* (Documentos de Trabajo N° 26). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-bajo-el-enfoque-del-desarrollo-en-transicion-bases-e-implicaciones-politicas/>

Ocampo, J. A. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En O. Altimir, E. V. Iglesias y J. L. Machinea (Eds.), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (LC/L.2910, pp. 19-57). CEPAL, SEGIB. <http://hdl.handle.net/11362/1318>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (s.f.). *Evolución histórica y funciones*. <https://www.opp.gub.uy/es/evolucion-historica-funciones>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística y Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2021). *Informe Nacional Voluntario Uruguay 2021*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/informe-nacional-voluntario-2021>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *About Small Island Developing States*. Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and

Small Island Developing States. <https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (s.f.). *Global Innovation Index 2020*. Uruguay. Índice Mundial de Innovación. [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/es/2020/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/es/2020/)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2002). History of the 0.7% ODA target (revised March 2016). *DAC Journal*, 3(4), 9–11. <https://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *What do we know about multilateral aid? The 54 billion dollar question*. [https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13\\_03\\_18%20Policy%20Briefing%20on%20Multilateral%20Aid.pdf](https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13_03_18%20Policy%20Briefing%20on%20Multilateral%20Aid.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *DAC List of ODA-eligible international organizations: General methodology*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC%20list%20of%20ODA-eligible%20international%20organisations%20-%20May%202016.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019a). *Development Aid at a glance. Statistics by region: America*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/America-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019b). *Transition Finance 2019*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Transition-Finance-Main-Findings-2019.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach*. New Approaches to Economic Challenges. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021a). *COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020. Detailed Note*. <https://www.oecd.org/development/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021b). *Frequently asked questions on the ODA eligibility of COVID-19 related activities*. [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-eligibility\\_%20of\\_COVID-19\\_related\\_activities\\_final.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-eligibility_%20of_COVID-19_related_activities_final.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021c). "Other official flows (OOF)" (indicator). <https://doi.org/10.1787/6afef3df-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021d). *What is ODA?* <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.-a). *Apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (TOSSD). Una nueva medida estadística para el apoyo a los ODS*. <https://www.tossd.org/docs/TOSSD-Infographic-2020-ESP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.-b). *Ayuda Eficaz para Acelerar el Desarrollo*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458625.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.-c). *Development Centre*. <https://www.oecd.org/dev/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.-d). *History of DAC Lists of aid recipient countries*. <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222052-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco de Desarrollo de América Latina y Comisión Europea. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 73-92. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.65](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.65)

Porciúncula, M. (2010). *La política de cooperación internacional en el Uruguay: 2005-2010* [Tesis de Licenciatura, Universidad de la República]. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4915>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Documento del programa para el Uruguay (2016-2020)*. <https://digitallibrary.un.org/record/814249?ln=ru>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020a). *Government Contributions from Net Contributing Countries (NCCs) and High Middle-Income Countries (MICs)*. <https://popp.undp.org/SitePages/POPPSubject.aspx?SBJID=489>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021a). *Documento del programa para Uruguay (2021-2025)*. <https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/CPD-2021-2025-PNUD-UY.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021b). *Uruguay seleccionado entre más de 100 países para impulsar Programa de Energía Verde*. [https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/presscenter/articles/2021/03/Uruguay\\_seleccionado\\_Fondo\\_ONU\\_ODS.html](https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/presscenter/articles/2021/03/Uruguay_seleccionado_Fondo_ONU_ODS.html)

Prydz, E. B. y Wadhwa, D. (9 de septiembre de 2019). Classifying countries by income. *World Development Indicators: Stories*. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html>

Ragin, C. (1987). *The comparative method*. University of California Press.

Raworth, K. (2012). *Un espacio seguro y justo para la humanidad. ¿Podemos vivir dentro del donut?* (Documento de debate de Oxfam). <https://www.oxfam.org/es/informes/un-espacio-seguro-y-justo-para-la-humanidad>

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. (2020). El Estado de la Ciencia. *Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos 2020*. <http://www.ricyt.org/category/publicaciones/>

Romero, T. (21 de junio de 2020). Los fallos del PIB y sus alternativas. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/pib-alternativas-producto-interior-bruto/>

Sanahuja, J. A. y Ruiz Sandoval, E. (2019). *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”* (Documentos de Trabajo N° 8). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/la-union-europea-y-la-agenda-2030-en-america-latina-politicas-de-cooperacion-en-una-region-de-desarrollo-en-transicion/>

Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(3), 553-575. <https://www.jstor.org/stable/27744166>

Secretaría del MERCOSUR. (s.f.). Proyectos FOCEM, Uruguay. *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. <https://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/>

Secretaría General Iberoamericana. (2020). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>

Secretaría General Iberoamericana. (2021). *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020>

Sedemund, J. (29 de abril de 2014). The future of overseas aid: the countries projected to graduate from recipients to donors. *ONE Blog*. <https://www.one.org/international/blog/the-future-of-overseas-aid-the-countries-projected-to-graduate-from-recipients-to-donors/>

Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. (20 de abril de 2021). *Informe 2020 de resultados de Naciones Unidas en Uruguay*. <https://www.informeuncturuguay.com/>

Sumner, A. (2010). *Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?* (IDS Working Paper 349). Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2010.00349.2.x>

Sumner, A. y Tezanos, S. (2014). *How Has the Developing World Changed since the late 1990s? A dynamic and multidimensional taxonomy of developing countries* (Working Paper N° 375). Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/how-has-developing-world-changed-late-1990s-dynamic-and-multidimensional-taxonomy>

Tassara, C. (2020). *Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe* (Documentos de Trabajo N° 29). Fundación Carolina. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/DT\\_FC\\_29.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/02/DT_FC_29.pdf).

Tezanos, S. (2019). *América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”* (Documentos de Trabajo N° 5). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-y-el-caribe-en-la-agenda-2030-hacia-una-clasificacion-del-desarrollo-sostenible-compatible-con-los-ods-y-el-desarrollo-en-transicion/>

Tezanos, S. y Martínez de la Cueva, A. (2010). Ayuda oficial al desarrollo para América Latina y el Caribe en el punto de inflexión del milenio. *Revista Problemas del Desarrollo*, 162(41), 31-56. <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n162/v41n162a3.pdf>

Urwics, T. (19 de noviembre de 2016). Momento para hacerse cargo. *El País*. <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/momento-hacerse-cargo.html>

Vignolo, A. y Van Rompaey, K. (2020). *Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030* (Documentos de Trabajo N° 27). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/uruguay-una-respuesta-politica-a-la-graduacion-y-a-la-agenda-2030/>

## ANEXOS

### 1. Descripción de datos estadísticos recabados

Variable	Indicador	Fuentes	Especificaciones
CID recibida	AOD total	Alemanya (2017) CRS - OCDE	Alemanya: datos CRS 2007-2015 (desembolsos brutos, USD constantes). CRS: 2007-2017 (desembolsos brutos, USD constantes 2019) / AOD neta: 1960-2017 (USD constantes 2019).
	Donaciones	Alemanya (2017) CRS - OCDE AUCI	Alemanya: datos CRS 2007-2015 (desembolsos brutos, USD constantes). CRS: 2007-2017 (desembolsos brutos, USD constantes 2019). AUCI: Cooperación Tradicional 2010-2020 (N° iniciativas, montos totales y anuales, donantes, sectores, contrapartes nacionales). - Informes del "Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay". Datos correspondientes a 2012, 2014, 2016 y 2018. - Respuesta a solicitud de información. Base de datos con iniciativas de cooperación internacional no reembolsable ejecutadas anualmente entre 2016 y 2020.
	Préstamos concesionales	Alemanya (2017) CRS - OCDE MEF	Alemanya: datos CRS 2010-2015 (desembolsos, USD constantes). CRS: 2007-2017 (desembolsos, USD constantes 2019). MEF: Respuesta a solicitud de información. Se informa que no existen préstamos de carácter concesional recibidos por Uruguay de parte de Organismos Multilaterales de crédito entre 2016 y 2020. Se remitió consulta al BCU por posibilidad de préstamos concesionales recibidos de otras instituciones extranjeras (3 préstamos vigentes contraídos ente 2004 y 2006).
	Becas	Alemanya (2017) CRS - OCDE AUCI	Alemanya: datos CRS 2010-2015 (solicitadas vs. concedidas). CRS: 2007-2017 (desembolsos, USD constantes 2019). AUCI: N° becas recibidas, postulaciones y adjudicaciones 2014-2020. - Informes del "Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay". Datos correspondientes a 2014, 2016 y 2018. - Respuesta a solicitud de información. Base de datos con informes anuales 2016-2020 (incluye fuente, modalidad, disciplina y rol AUCI).
AOD brindada	Aportes a organismos internacionales y fondos	MRREE	Resoluciones de Presidencia de la República (por pago) 2010-2020: "Pago a Organismos Internacionales".
	Cooperación Sur-Sur y Triangular	AUCI PIFCSS - SEGIB	AUCI: CSSyT 2012-2020 (N° iniciativas, rol, socios, sectores, contrapartes nacionales). - Informes del "Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay". Datos correspondientes a 2012, 2014, 2016 y 2018. - Respuesta a solicitud de información. Base de datos con iniciativas de cooperación internacional no reembolsable ejecutadas anualmente entre 2016 y 2020. PIFCSS: Informes anuales de la CSS en Iberoamérica 2007-2019, datos oficiales aportados por los países (N° iniciativas, rol, socios principales, sectores, ODS).
	Becas	AUCI	Respuesta a solicitud de información. Se informa que el gobierno uruguayo no otorga becas a extranjeros.

Fuente: Elaboración propia.

## **2. Personas expertas consultadas**

- Gustavo De Armas. Oficial de Planificación Estratégica y Líder de Equipo, Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Uruguay.
- Noelia Martínez. Directora de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores (junio 2019 - mayo 2021) / Directora Adjunta (noviembre 2018 - junio 2019).
- Blanca Rodríguez. Responsable de Programas, Oficina Técnica de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Embajada de España en Uruguay.
- Karen Van Rompaey. Responsable de Gestión del Conocimiento, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Andrea Vignolo. Profesora Adjunta, Unidad de Apoyo Académico, Universidad de la República / Directora Ejecutiva, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (marzo 2015- febrero 2020).