

Agencia Chilena de Cooperación Internacional de Chile
Documento De Trabajo

"APUNTES DESDE EL SUR:

Desarrollo, Cooperación Internacional y Política Exterior",
los desafíos de la cooperación chilena al desarrollo

Departamento de Política y Planificación



6 - 10

1

Capítulo

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Capítulo 1: Cooperación y Desarrollo. _____	6
1.1. Qué entendemos por Desarrollo hoy. _____	7
1.2. El Contexto Global del Desarrollo: la Agenda 2030 y el Cambio Climático. _____	8
1.3. El Contexto nacional: La Graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los Países Denominados de Renta Media Alta: Efectos y Oportunidades para Chile. _____	10

12 - 15

2

Capítulo

DESARROLLO, DESIGUALDAD Y COOPERACIÓN

Capítulo 2: Desarrollo, Desigualdad y Cooperación. _____	12
2.1. ¿Qué entendemos por Desigualdad? _____	13
2.2. ¿Cómo entendemos la pobreza? _____	14
2.3. El desafío de la Desigualdad para la cooperación chilena en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). _____	15

16 - 18

3

Capítulo

POLÍTICA EXTERIOR, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Capítulo 3: Política Exterior, Desarrollo y Cooperación. _____ 16

3.1. Política Exterior y Cooperación chilena: un espacio de acción compartida. _____ 18

3.2. Los desafíos al 2030 de la Política Exterior y la Cooperación chilena. _____ 18

20 - 23

4

Capítulo

DESARROLLO, COOPERACIÓN E INNOVACIÓN DESDE EL SUR. UN DESAFÍO INSTITUCIONAL

Capítulo 4: Desarrollo, Cooperación e innovación desde el Sur. Un desafío institucional. _____ 20

4.1. ¿Innovación financiera o innovación estructural? _____ 22

4.2. La innovación para el desarrollo como desafío institucional. _____ 23



INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por 193 Jefes de Estado, en el marco de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015. La Agenda se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas específicas de carácter integrado e indivisible, para alcanzar el desarrollo sostenible en ámbitos económicos, sociales y ambientales. Son considerados indivisibles, porque ningún objetivo es aislado de los otros, y requieren la aplicación de enfoques integrales y participativos. La Agenda es señalada como uno de los esfuerzos de gobernanza global más significativos desde la creación de las Naciones Unidas en el año 1945.

Los 17 ODS son el resultado de un amplio y profundo diálogo político y técnico de la comunidad internacional, que ha alcanzado consensos en conceptos centrales como pobreza, inclusión y sostenibilidad, conceptos que han enriquecido la noción de Desarrollo.

En ese marco de acuerdo y agenda universal, Chile y otros países asumieron compromisos e iniciaron un proceso de trabajo para enfrentar rezagos y “cuellos de botella”. Esto supuso, también, poner sobre la mesa las demandas de los Países de Renta Media, entre los que se encuentra Chile, con sus propias brechas de desarrollo, y apostando por una serie de cambios en las áreas de educación, productividad y medio ambiente.

Esta no es una tarea para ser asumida por un solo país. Para enfrentar estos retos, la cooperación internacional conforma un instrumento indispensable para el intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas exitosas. Estos desafíos impactan no solo en los modelos y estrategias de desarrollo nacionales, sino que también en la forma de insertarse en un mundo globalizado.

Hasta octubre de 2016, Chile cumplía un rol dual en la cooperación internacional, es decir, no solo recibía cooperación, sino que también la ofrecía a países de igual o menor nivel de desarrollo. Hoy, Chile, como consecuencia del llamado proceso de graduación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), está impulsando una discusión que le permita continuar con este rol dual, en el seno de los organismos internacionales, pues los países de renta media y media alta, como es el caso chileno, aún requieren de cooperación para completar sus procesos de desarrollo.

La discusión sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible permitió visibilizar a los países denominados de renta media, sus problemas camino al desarrollo y la aparición de nuevos actores y el fortalecimiento de otros, y la creación de instancias multilaterales de coordinación y diálogo a nivel regional.

Todo esto hizo más urgente contar con una política de cooperación explícita, que diera cuenta del nuevo contexto que enfrentaban el país y su cooperación, así como también la necesidad de incluir a otros actores nacionales en esta reflexión, como la sociedad civil y la academia. A ello, se agrega la importancia de incorporar la visión de los socios de Chile en la región, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en nuestro quehacer institucional. Todo lo cual se plasmó en dos documentos elaborados y publicados el año 2015: la “Política de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo” y la “Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018”.¹

En síntesis, los cambios en el contexto internacional, los ODS y la Agenda 2030, que son recogidos en una política de cooperación explícita, donde se define nuestro rol en la cooperación internacional, nos proporcionan el marco para acometer este ejercicio de reflexión para enfrentar nuevos temas y responder, en la medida de nuestras responsabilidades y capacidades demandas de cooperación, con acciones, proyectos y mecanismos innovadores, que den cuenta de los objetivos permanentes de la política exterior.

El presente documento de trabajo quiere dar cuenta de los esfuerzos realizados, las reflexiones emprendidas y los debates iniciados. Para esto, se desarrollaron cuatro conversatorios que dieron origen a cada uno de los capítulos en que está dividido este documento. De esta forma, el primer capítulo intenta responder a lo que se entiende hoy por desarrollo; en el segundo, qué se entiende por desigualdad y pobreza y su relación con la cooperación; en el tercero, las implicancias del desarrollo y la desigualdad en el espacio que comparten la cooperación y la política exterior, para terminar con una reflexión sobre las implicancias de la innovación para nuestra cooperación.

AGRADECIMIENTOS

Este documento de trabajo forma parte de uno de los compromisos de desempeño colectivo (CDC), correspondientes al año 2017, del Departamento de Política y Planificación de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). Ha sido preparado por los profesionales de la Unidad de Política (redacción de documentos guías, preguntas orientadoras y minutas de los conversatorios y redacción de este documento) y con el apoyo del Centro de Documentación (búsqueda de bibliografía de apoyo y recopilación de información).

Se debe destacar y agradecer la participación de personas externas a la institución, invitados para animar el debate abierto a lo largo de los cuatro conversatorios que dieron origen a los diferentes capítulos que componen este documento de trabajo: Sr. Michael Granadillo (coordinador Área Cooperación Sur-Sur PNUD-Chile); Sr. Alberto Van Klaveren (Profesor Universidad de Chile y Consejero de AGCID); Sra. Paz Millet (Profesora Universidad de Chile); Sr. Leonardo Moreno (Director Fundación para la Superación de la Pobreza - FUSUPO), Sra. Cristina Lazo (Investigadora Universidad de Chile, ex Directora Ejecutiva de AGCID y Consejera de la Agencia); y Sr. Sebastián Zulueta (Director Fundación América Solidaria Internacional).

Asimismo, agradecemos la activa e interesada participación de los funcionarios y funcionarias de las diferentes áreas de la Agencia, que nos acompañaron a lo largo de cada conversatorio, así como también el apoyo y participación de la Dirección Ejecutiva en la realización de estos.

Por último, agradecer especialmente los aportes, comentarios y observaciones, a esta nueva versión, de los Asesores de la Dirección Ejecutiva, Pierre Lebret y Claudio Cerda.

Capítulo

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Capítulo 1: Cooperación y Desarrollo	6
1.1. Qué entendemos por Desarrollo hoy	7
1.2. El Contexto Global del Desarrollo: la Agenda 2030 y el Cambio Climático	8
1.3. El Contexto nacional: La Graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los Países Denominados de Renta Media Alta: Efectos y Oportunidades para Chile.	10

1.1. HOY, ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESARROLLO?

El desarrollo es un concepto que se vincula a una diversidad de visiones e interpretaciones sobre el bienestar de las personas, con posturas tan disímiles como aquellas que señalan al crecimiento económico como un agente central en la satisfacción de las necesidades de los seres humanos, hasta aquellas consideraciones críticas, que plantean su definición como un artificio de los poderes hegemónicos.²

Desde una perspectiva académica, hasta diferentes formas de comprender y abordar el desarrollo; pasando por la teoría de la modernización; la visión ligada a la satisfacción de las necesidades básicas; la del desarrollo humano y la de sostenibilidad y eco desarrollo.³

Cabe destacar que la primera de ellas, la teoría de la modernización, constituye el marco que prima en la mayoría de los países latinoamericanos, incluido Chile. Esta teoría considera que el crecimiento y el progreso material son fundamentales para el desarrollo de los países, y que estos elementos, de forma automática, decantarán hacia la población general mediante la incorporación o creación de mercados.

Posteriormente, durante fines del siglo pasado y principios de éste, la visión que primaba era la que ligaba el desarrollo a la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, servicios básicos y salud), más que a la producción y el consumo de mercancía, como parte de la lucha contra la pobreza; visión que se volverá recurrente entre diversos organismos multilaterales de financiamiento y agencias de cooperación internacional para el desarrollo como parte de su entramado teórico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La teoría del desarrollo humano, por su parte, se puede comprender como una respuesta a lo anterior, al ligar el desarrollo de las capacidades básicas, con el bienestar y la idea del progreso material y subjetivo. La reflexión aportada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al relanzarla al debate internacional con sus informes sobre Desarrollo Humano desde los años '90, incorpora la idea que el desarrollo de un país no debe

evaluarse sólo en términos de sus logros económicos o el PIB, sino también por un conjunto de otras variables que apuntan a la calidad de vida de las personas y sociedades.⁴

Finalmente, están las teorías ligadas a los temas ambientales y el desarrollo sostenible, que ponen el acento en la expansión sin límites de los mercados y su repercusión en el ecosistema generando vulnerabilidades y brechas.⁵

Esta expansión del concepto de desarrollo desde lo normativo, conlleva a abrir nuevos marcos de análisis, así como la diversidad e interdependencia de las dimensiones implicadas: institucionales, económicas, sociales, culturales y ambientales.⁶

A partir de lo anterior, se hace necesario transformar la forma de concebir y abordar lo que entendemos por desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional, desde una perspectiva renovada, que dé un nuevo impulso a nuestra tarea institucional.

Estamos en presencia de transformaciones profundas en la naturaleza y distribución del poder en el escenario global, lo que tiene implicancias no sólo en la política mundial, sino también en el espacio globalizado de la cooperación internacional.

Estos cambios tienen consecuencias en la cooperación: en la formulación de políticas, programas y proyectos; también en su arquitectura y, por ende, en las orientaciones y modalidades de financiamiento, así como en la gestión y los actores para el desarrollo.

Por tanto, la cooperación para el desarrollo debe ser entendida como una fórmula dinámica a lo largo del tiempo y en todo lugar. Sus transformaciones son relativas a las definiciones originales en la cooperación internacional, las que se articularon en una lógica vertical Norte-Sur lo que, hasta hoy, mantiene una tensión y debate entre las partes. Esto permite que se sigan promoviendo visiones complementarias a la cooperación tradicional Norte-Sur, desde el rol dual de un creciente número de países, calificados de renta media.

2 Andrés Piqueras Infante (2008); Desarrollo y Cooperación: un análisis crítico. Editorial Tirant lo Blanch, Pág. 91.

3 Op. Cit. Pág. 110

4 “La verdadera riqueza de una nación está en su gente”. PNUD, Desarrollo Humano, Informe 1990. Pag. 31 (http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

5 Piqueras infante (2008) Pág. 92

6 “La conjunción de la dimensión normativa y analítica permite establecer el concepto de desarrollo sostenible como la regulación de estas interdependencias desde un enfoque de derechos. En este sentido la Agenda 2030 representa uno de los principales esfuerzos de la comunidad internacional para establecer un instrumento de pilotaje de la acción pública y privada (a través de un sistema de objetivos, meta e indicadores) que permita traducir el concepto de desarrollo sostenible en la gestión cotidiana – y por extensión en la construcción de modelos de desarrollo”, Asocia 2030 (2017), Informe Luz sobre la implementación de la agenda 2030 en Chile: una oportunidad para transformar el país. Pág. 8. En <https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Luz-Asocia2030-finallow.pdf>

Con todo esto, la evidencia de que el crecimiento ha profundizado la desigualdad es parte de una paradoja de la actualidad, sobre todo de los países denominados de renta media, ya que son países que ostentan buenos indicadores económicos y que, a la vez, tienen una mala distribución de ingresos, lo cual debilita las instituciones democráticas, dificulta las aspiraciones de bienestar y amenaza el medio ambiente y la cohesión social.⁷

Esta paradoja entre crecimiento y desigualdad fue traducida en la agenda 2030, no solo en sus aspectos normativos, sino que también los analíticos, lo cual dio paso a consensuar metas e indicadores por parte de la comunidad internacional, esfuerzo que se produjo en París 21, Río+20 y los ODS, para hacer frente a los desafíos que plantea el contexto global, como veremos a continuación.

1.2. EL CONTEXTO GLOBAL DEL DESARROLLO: LA AGENDA 2030 Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los avances en la disminución de la pobreza y en la mejora relativa en el nivel de desarrollo, conviven con serios riesgos de involución y de alta vulnerabilidad de las personas, ya que las desigualdades persisten: ingreso, territoriales, étnicas, de género, entre otras.

De ahí surge la necesidad de generar un debate institucional sobre una noción de desarrollo más compleja, que esté a la altura de los compromisos y requerimientos a nivel nacional, regional y global. Debido a esto, las instituciones internacionales que permiten la gobernanza han debido adaptarse a demandas, a veces contradictorias, para garantizar el pluralismo y, a la vez, asegurar la eficacia en las acciones y su impacto positivo en el mediano plazo.

Chile, al igual que el resto del mundo, ha experimentado cambios profundos difíciles de ignorar, haciendo aún más relevante el empuje colaborativo de los diversos actores en torno a las cuestiones del desarrollo nacional y su impacto regional. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, ha llegado el momento en que debemos articular y concentrar los esfuerzos para adaptarnos a una 'complejidad creciente del desarrollo'. Esto implica no solo dilemas éticos, sociales y productivos, sino la consiguiente transformación en la forma de articular y reflexionar la cooperación internacional al desarrollo.



Por su parte, junto a la transformación del mapa de la pobreza⁸, surgen nuevas potencias regionales y globales que han transformado radicalmente el escenario mundial y la noción misma de desarrollo, cuestionando al crecimiento como un único factor determinante para alcanzar mayores y mejores estándares de vida, y siendo reemplazada por una noción multidimensional de la pobreza.

Esta concepción multidimensional se centra en las necesidades humanas básicas y su satisfacción, da cuenta de enfoques teóricos recogidos por instituciones multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y recientemente el Banco Mundial, entre otras instituciones ligadas al desarrollo. Estos organismos han avanzado en consensuar y establecer algunos criterios vigentes sobre Desarrollo, instalando en la base de este compromiso global el principio de universalidad, la idea de no dejar a nadie atrás, con responsabilidades comunes pero diferenciadas, y el trabajo integral y sinérgico entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹.

La adopción de los ODS y la Agenda Global al 2030 incorporan estos desafíos, y plantean un nuevo escenario mundial, caracterizado por la interdependencia y la universalidad, con nuevos objetivos y metas a alcanzar. Junto a esto, se plantean como novedades la identificación de áreas críticas de desarrollo, la importancia de los datos, la discusión sobre esquemas de seguimiento y evaluación de avances, y la inclusión de diversos actores con responsabilidades en la promoción del desarrollo, todo ello muy diferente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se determinaron cumplir entre el 2000 y el 2015.

De esta forma, acuerdos relevantes para el Desarrollo, como París 21, Rio+20 y los ODS, comparten que la reducción de la desigualdad ocupa un lugar central en la promoción del desarrollo, así como el combate a la pobreza, el cuidado del medio ambiente y los diversos esfuerzos para avanzar en la Agenda 2030. Estos cambios implican contar con recursos para enfrentarlos, y eso requiere contar con procedimientos a la altura de los desafíos, siendo crucial la participación de otros actores y niveles (gobiernos locales, sociedad civil, academia y el sector privado), para articular iniciativas de cooperación más transversales, como propone la implementación de los ODS, respetando los marcos normativos y económicos vigentes en cada país.

Ahora bien, si estos acuerdos para el desarrollo son el contexto global, a nivel regional la graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es parte de este contexto, en particular para Chile. Esta situación pone en tensión el concepto de desarrollo con el rol del país post graduación, pues ésta no significa un cambio en el rol internacional del país, el que debe mantenerse, solo que ahora con una disminución de la AOD destinada a la región y a los países graduados, como veremos en los siguientes párrafos.



8 Según Sumner y Mallett los pobres se concentran actualmente en estados frágiles (18%) y países de renta media (60,4%), y sólo el 7% restante en lo que podrían denominarse “países en desarrollo tradicionales” o países de renta media baja. En; Sumner Andy y Mallett, Richard (2013); The future of Foreign Aid. Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty, Basingstoke Palgrave Mcmillan.

9 <http://www.chileagenda2030.gob.cl/>

1.3. EL CONTEXTO NACIONAL: LA GRADUACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)¹⁰ PARA LOS PAÍSES DENOMINADOS DE RENTA MEDIA ALTA: EFECTOS Y OPORTUNIDADES PARA CHILE

La mejora relativa en el desarrollo y bienestar de las personas a nivel mundial amplía el número de países calificados de renta media, la cual contrasta con la situación al interior de cada país, donde las desigualdades se han acrecentado en los últimos años. Es el caso de América Latina que a la mejora de los precios de los 'commodities', que se observó en los países de la región durante una década, siguió una fuerte caída en los mismos, escenario que aún se mantiene.

Si lo analizamos en mayor profundidad, la clasificación de gran parte de los países de América Latina (AL) como países de renta media (PRM), los excluye cada vez más de los restringidos recursos de la cooperación internacional para el desarrollo.

La lógica de excluir países de la elegibilidad para recibir cooperación, debilita el sistema de cooperación internacional y va contra los principios de igualdad y equidad que debe promover.¹¹

Difícilmente es posible considerar a los países de la región como desarrollados, o con procesos de desarrollo exitosos, debido a sus brechas estructurales y población vulnerable.¹²

Entonces, frente a la paradoja entre desarrollo y crecimiento, debemos preguntarnos ¿cómo cambia la cooperación internacional para el desarrollo, respecto de un país como Chile, en su nueva condición de 'país graduado'?

Al utilizar el ingreso per cápita de los países (PIB) como único criterio de Graduación de la AOD, se constituye una nueva forma de exclusión, que no da cuenta del carácter multidimensional con que se concibe el Desarrollo hoy. Entre otros efectos, implica que el país no podrá acce-

der a créditos en condiciones ventajosas otorgados por bancos de desarrollo de países donantes del CAD, o acceder a cooperación técnica, transferencia de tecnologías y buenas prácticas de países miembros del CAD. A partir de noviembre del año 2017, Chile dejó de ser considerado un país en vías de desarrollo y, junto a Uruguay y las Seychelles, deja de ser elegible para recibir AOD.¹³

Por otra parte, la región en que la Cooperación Sur-Sur está teniendo una creciente presencia y repercusión es América Latina, lo que permite a muchos de sus países jugar un rol dual en la cooperación internacional para el desarrollo; así a pesar de seguir demandando cooperación en ámbitos específicos para su desarrollo nacional, se encuentran en disposición de compartir e intercambiar con otros países sus conocimientos y capacidades en una serie de ámbitos donde han logrado registrar experiencias exitosas y enfrentar importantes problemáticas.¹⁴

La estrategia internacional que impulsa Chile, junto a otros países 'graduados', pretende lograr del CAD un enfoque flexible y diferenciado, lo que ha contado con un amplio apoyo latinoamericano y también de algunos países miembros del Comité, con el fin de dialogar para identificar mecanismos que permitan instalar la idea de un 'desarrollo en transición' de los llamados países de renta media alta, que permita mitigar los efectos de la graduación, y responder a los cambios del escenario global de la cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030 y de los múltiples desafíos aún vigentes al interior de los países.

Los retos del Desarrollo, tal como se entienden hoy, demandan mayores capacidades regionales, nacionales y locales para movilizar recursos (públicos, privados, académicos y de la sociedad civil), e impulsar políticas públicas más inclusivas y coherentes que posibiliten estrategias de redistribución de la riqueza, de ampliación de las oportunidades y de inclusión política de los sectores que perviven en situaciones de pobreza y exclusión, tanto a nivel nacional, como regional.

10 Ayuda Oficial al Desarrollo que ofrece el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.oecd.org/dac/>

11 En América Latina y el Caribe, solo un país no pertenece a la categoría de renta media: Haití.

12 Muchos de los países apuntan a procesos de modernización que solo recientemente comienzan a madurar; no obstante, las fluctuaciones de la economía global, particularmente los ciclos a la baja por los cuales cruzan intermitentemente sus economías basadas exclusivamente en los commodities, frustran la modernización de estos e impiden la consolidación de economías basadas en desarrollos tecnológicos y conocimiento que agreguen valor a su producción.

13 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/10/26/no-somos-nada-ocde-determina-que-chile-se-gradu-del-subdesarrollo-pero-aun-no-alcanza-los-niveles-de-un-pais-desarrollado/>

14 Santander, Guillermo (2016); Tesis Doctoral "La Cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil", Universidad Complutense, Madrid.

Al mismo tiempo, desde lo que implica el reto de un rol dual en la cooperación internacional, se requiere adoptar y profundizar una serie de compromisos en el ámbito regional, para la provisión de bienes públicos globales, donde la cooperación internacional, y especialmente la Cooperación Sur-Sur y Triangular, es un buen ejemplo de catalizador de los procesos de reformas en curso.



2

DESARROLLO, DESIGUALDAD Y COOPERACIÓN

Capítulo 2: Desarrollo, Desigualdad y Cooperación.	12
2.1. ¿Qué entendemos por Desigualdad?	13
2.2. ¿Cómo entendemos la pobreza?	14
2.3. El desafío de la Desigualdad para la cooperación chilena en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	15

Ciertos expertos afirman que Chile tiene "la obsesión por el crecimiento" como sinónimo de progreso y modernidad en concordancia con el contexto internacional y nacional.¹⁵ En la actualidad, esa creencia está en cuestión, porque para que el crecimiento se traduzca en un desarrollo para las personas, sea por mayor bienestar, empleo o riqueza personal, se requiere de políticas integrales donde influyen otras variables que importan.¹⁶

2.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DESIGUALDAD?

Plantear la Desigualdad hoy en día, nos traslada a los efectos que tiene un reparto determinado de bienes materiales y simbólicos, que repercute tanto en los individuos como en el conjunto de la sociedad. Si bien existe una preocupación por el crecimiento económico, los gobiernos fijaron su atención también en la justicia social y ambiental, lo que permite mejorar las condiciones en ámbitos territoriales y humanos de alta desigualdad.

En particular, Chile ha obtenido importantes avances en el plano institucional, económico y social en las últimas décadas, lo que sin duda ha contribuido a mejorar los niveles de bienestar de las personas. Así, tiene en la actualidad el primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el PNUD para la región de América latina y el Caribe, como país denominado de ingreso medio alto y con una tasa de pobreza inferior al promedio regional. No obstante ello, "Los buenos indicadores socioeconómicos esconden, sin embargo, una realidad menos auspiciosa: en Chile los frutos y las oportunidades del progreso no alcanzan a todos por igual... cuando el IDH se ajusta por la desigualdad, Chile retrocede doce puestos en el ranking mundial".¹⁷

El PNUD propone en este ámbito algo más específico que sólo las diferencias de ingresos, planteando el concepto de 'desigualdades sociales'. Esto es, "Desigualdades sociales se definen como las diferencias en las dimensiones de la vida social que implican ventajas para unos y desventajas para otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida, y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente ofensivas en sus consecuencias, o ambas".¹⁸

Sin embargo, la discusión sobre qué se entiende por des-

igualdad se ha centrado en un aspecto específico de ésta: la desigualdad de ingresos, la cual se entiende como el resultado de la sumatoria de los distintos pagos y transferencias que reciben los miembros de una familia. Son este tipo de ingresos los que sustentan las metodologías para medir desigualdad y pobreza, lo cual, finalmente, tiene impacto en el diseño de las políticas públicas nacionales y en la distribución de los ingresos.¹⁹

Ya que, y tal como lo señala el PNUD, "Las reducciones recientes en los indicadores de desigualdad de ingreso en la encuesta CASEN no compensan el hecho de que Chile sigue siendo un país de mucha desigualdad socioeconómica con concentración en el tope, y que su mantención en el tiempo descansa en mecanismos de reproducción profundamente enraizados en la institucionalidad, la cultura y la estructura productiva del país".²⁰ Por lo cual, un rasgo central de la desigualdad en Chile es la concentración de ingresos, lo cual tiene un impacto en la cohesión social. De ahí la relevancia de contar con una definición lo más exacta posible para capturar las múltiples dimensiones de la desigualdad y su relación con la pobreza.



15 Mochi, Prudencio y Girardo, Cristina (2016), Desarrollo y cooperación: ¿Cuál cooperación para qué desarrollo?, en Ponce, Lucatello y Velázquez (coords.) Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Una Perspectivas desde México, CGCID-AMEI-REMECID, México, págs. 48-56.

16 <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41971639>

17 PNUD (2017), Desiguales, www.desiguales.org

18 PNUD (2017), Desiguales Pág. 18

19 Osvaldo Larrañaga y Rodríguez, M^a Eugenia (2014), Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Documento de trabajo PNUD, Pág. 2.

http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf

20 PNUD (2017), Desiguales..., Pág. 22

2.2. ¿CÓMO ENTENDEMOS LA POBREZA?

La pobreza, al igual que el concepto de Desarrollo, puede ser entendida a través de diversas acepciones. En primer lugar, podemos observarla como condiciones materiales, las cuales se presentan en el ámbito de la limitación de recursos, necesidades y patrón de privaciones.

En segundo término, la pobreza puede ser analizada desde las condiciones económicas, y en esta instancia emergen elementos tales como: nivel de vida, desigualdad y posición económica. Finalmente, también se puede observar desde las condiciones sociales, y éstas son regidas por ausencia de titularidades de derechos²¹, carencia de seguridad básica, exclusión, dependencia y clase social.²²

En un plano global, hoy en día existe un razonable consenso entre los organismos multilaterales y académicos del desarrollo, que la pobreza ya no puede ser medida en función de un solo indicador, como es la falta de ingresos. También existen aspectos como el empoderamiento, la discriminación y la cohesión social, por mencionar algunos y, si se profundiza, se pueden señalar entre las causas estructurales de la pobreza factores geográficos, culturales, de género, entre otros, los cuales no pueden ser medidos sólo por transferencias monetarias.

Como se observó en los párrafos anteriores, existen diversas formas de comprender la pobreza y su forma de medición actual. Sin embargo, en Chile la medición de la pobreza transita hacia un enfoque multidimensional, incorporando distintas miradas respecto de un fenómeno particular: pasar de "ser pobre" a "estar en situación de pobreza". Enfoque multidimensional que propone una observación de la pobreza a partir de la intensidad de privaciones o carencias que sufren los hogares en distintas dimensiones del bienestar.²³

En el enfoque multidimensional se presentan una serie de "espacios y zonas de pobreza", en que la población experimenta carencias individuales o en los hogares. De este modo, una vez superada la medición unidimensional de la pobreza, a través del ingreso por personas u hogares, la metodología multidimensional sugiere agregar otras variables como: Educación, Salud, Trabajo y seguridad so-

cial, y vivienda, cada uno con su batería de indicadores.²⁴

Por otra parte, hoy en día y a partir de las mediciones multidimensionales, se hace una diferenciación conceptual entre pobreza y vulnerabilidad. Donde la primera hace referencia a la calificación descriptiva de atributos sin hacer referencia a sus procesos causales, en tanto que la segunda expresa el carácter de las estructuras económico-sociales y su impacto en las personas en sus diversas dimensiones sociales.²⁵

En efecto, se puede señalar que los estratos vulnerables están constituidos por personas que viven en espacios de alta movilidad, por tanto la pobreza es una situación latente, ya que está en función de los indicadores que la miden. Esta situación provoca que la pobreza cambie de rostro constantemente, por lo cual no es posible hablar de este estrato como unidad social identificable, lo cual tiene repercusiones en las políticas públicas relativas a ésta.

Como se vio anteriormente, el PIB per cápita había sido, hasta ahora, el principal criterio para medir la pobreza y medir así el nivel de desarrollo de los países, agrupándolos en unidades mayores como la categoría de países de renta baja, media y alta. Para, posteriormente, y desde estas categorías, movilizar hacia ellos recursos para el desarrollo y la cooperación internacional, desestimando la heterogeneidad de los países emergentes, en cuanto a sus particularidades económicas, sociales, institucionales y capacidad de generar recursos domésticos (capital e impuestos).



21 Entiéndase como Ausencia de titularidades de derechos, lo siguiente: las personas tienen derecho a un cierto ingreso mínimo del cual puedan hacer uso libremente, cuando este derecho o enfoque de derecho está ausente o constreñido se denomina como ausencia de titularidad de derecho. [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulol/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulol/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)

22 <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/06spicker.pdf>

23 Heidi Berner Herrera. Pobreza Multidimensional en Chile: Una nueva mirada. Diciembre 2014. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Chile_heidi_Berner.pdf

24 Heidi Berner Herrera. Pobreza Multidimensional en Chile: Una nueva mirada. Diciembre 2014. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Chile_heidi_Berner.pdf

25 Roberto Pizarro. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL. Febrero de 2001. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/1/S0102116_es.pdf

2.3. EL DESAFÍO DE LA DESIGUALDAD PARA LA COOPERACIÓN CHILENA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Los Objetivos de la Agenda 2030, que se caracterizan por su carácter transversal en su enfoque, y universalista en sus alcances, son fundamentales para Chile. Toda vez que la desigualdad se encuentra contenida principalmente en el ODS 1: “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el ODS 10: “reducir la desigualdad en y entre los países”. En el primero se plantea, en concordancia con los consensos teóricos alcanzados, que la pobreza va más allá de los ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, sino que la pobreza es un problema de derechos humanos.²⁶

Por su parte, el décimo objetivo plantea que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si no es inclusivo en el ámbito económico, social y ambiental.²⁷ Estos desafíos son fundamentales para los países de América Latina, dado que la región presenta elevados índices de desigualdad y cuenta con el mayor porcentaje de pobres en el mundo, alojados en los denominados Países de Renta Media (PRM).²⁸

Es por eso que se plantea la necesidad de establecer un enfoque más allá de los ingresos, y para esto se requiere una matriz que refleje las diferencias multidimensionales entre los países. Es decir, el análisis basado en Brechas Estructurales²⁹, que tiene como objetivo evaluar y priorizar las necesidades y carencias de los países. Estas brechas son once: ingreso por habitante, desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medioambiente.

La propuesta de la CEPAL establece dichas brechas estructurales para analizar el desarrollo de los países, y se basa en la idea de avanzar hacia un crecimiento económico sostenido, pero con sociedades más inclusivas y sustentables, en sintonía con los objetivos de desarrollo acordados por la comunidad internacional.³⁰

Por lo cual, el criterio PIB per cápita se ha vuelto insuficiente para medir y evaluar las necesidades del desarrollo, principalmente en los países de renta media (dado lo

amplio que resulta la conceptualización de esta categoría desarrollada por el Banco Mundial), ya que no obedece a un análisis equitativo sobre las realidades de estos países, y no considera su heterogeneidad. Además, no existe un ordenamiento único de los países, dado que cada uno establece sus necesidades en función de cada brecha analizada.³¹

En el marco de la cooperación internacional que Chile realiza, es necesario hacer una reflexión sobre el tipo de transferencia de capacidades que pone a disposición, a la luz de esta convergencia de criterios sobre desigualdad, pobreza y grupos vulnerables. Pero, también, este contexto de cambios impone una reflexión sobre el desafío que implica esta re-conceptualización del desarrollo y su impacto en la política exterior y sus espacios comunes de acción.



26 “Principios Rectores sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos”: en <http://www.onu.org.uy/novedades/405-la-pobreza,-un-problema-de-derechos-humanos>

27 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

28 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-graduation.pdf>

29 Propuesta de análisis realizada por CEPAL (año 2012), la cual trata de captar las diferentes dimensiones del Desarrollo, en contraposición al criterio de ingresos per cápita de los países.

30 https://www.cepal.org/ues/noticias/noticias/3/53733/Cornelia_Kaldewei_2014-Clase_escuela_de_verano-Brechas_y_Diagnostico_del_Desarrollo_en_AL.pdf

31 Cornelia Kaldewei. Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país. CEPAL. diciembre de 2015. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39705/S1501349_es.pdf?sequence=1

3

Capítulo

POLÍTICA EXTERIOR, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Capítulo 3: Política Exterior, Desarrollo y Cooperación. _____	16
3.1. Política Exterior y Cooperación chilena: un espacio de acción compartida. _____	18
3.2. Los desafíos al 2030 de la Política Exterior y la Cooperación chilena. _____	18

La Política Exterior de Chile tiene por principios la responsabilidad de cooperar, el respeto al derecho internacional, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Por su parte, la misión institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) es contribuir a la formulación de la política exterior del país, conduciendo y coordinando su implementación a través de su estructura organizacional con la interacción de actores públicos y privados, para velar por los intereses de Chile y sus connacionales en su relacionamiento con el mundo.³²

Hoy en día, los actores estatales y no estatales interactúan en la vida internacional con una intensidad creciente, generando importantes oportunidades de cooperación entre los Estados y de estos con otros sujetos internacionales para encarar mancomunadamente los nuevos desafíos y amenazas internacionales.

Esta aproximación que prioriza a las personas y al planeta resulta fundamental a la hora de abordar los riesgos de alcance global, donde ningún miembro de la comunidad internacional deseoso de promover la paz, la seguridad y el bien común puede actuar solo y eludir esa responsabilidad.

Por ello, Chile incorpora, dentro de su política exterior, el firme compromiso de cooperar a través de sus recursos técnicos y humanos, en los foros multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de estos problemas que aquejan a las naciones y a la comunidad internacional.

A su vez, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como un componente de la política exterior, contribuye con su presencia en diversos espacios, con una mayor diversidad de actores y de temas, enriqueciendo y otorgando una mayor densidad a las relaciones políticas, económicas y culturales del país. Esto se vio reforzado institucionalmente, luego del traspaso de dependencia de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), desde el Ministerio de Desarrollo y Planificación (ex MI-DEPLAN), hacia el MINREL, el año 2005.

Todo lo cual ha permitido una creciente integración y convergencia de los procesos y productos estratégicos que aporta la cooperación con los intereses de la política exterior, dando cuenta de la contribución de la cooperación para el desarrollo en la política exterior.

Hoy en día, la cooperación chilena cuenta con dos productos estratégicos. El primero es gestionar cooperación para el desarrollo nacional a través del intercambio de conocimientos, buenas prácticas y formación de capital humano, entre otras. El segundo, es la cooperación que Chile comparte bajo los principios de Cooperación Sur-

Sur (CSS), basada en la solidaridad, mediante la transferencia de capacidades, intercambiando experiencias y aprendiendo conjuntamente, para enfrentar los desafíos del desarrollo y los retos de la pobreza, inclusión y sustentabilidad.³³

La política de cooperación para el desarrollo de Chile toma en consideración las necesidades del país y la potencialidad de proyectar sus capacidades. Con ello, se busca un necesario equilibrio entre intereses políticos y la concepción de desarrollo, que son las dos fuentes de conocimientos que otorgan sentido y fundamento a la cooperación para el desarrollo.

Lo anterior tiene ejemplos muy concretos de convergencia, de respuestas a necesidades de desarrollo con intereses de política exterior. A principios de los años noventa, con el retorno a la democracia, después de 17 años de dictadura, los países más desarrollados de entonces, otorgaron un especial apoyo político a Chile, que enfrentaba un proceso de democratización, junto con hacerse cargo de los rezagos y brechas del desarrollo.

El interés político de países donantes tradicionales y de Chile por crear espacios comunes, permitió una afluencia de recursos monetarios y el apoyo de capacidad técnica, que ayudaron a crear y fortalecer la institucionalidad democrática e implementar políticas públicas acorde a los cambios que experimentó la sociedad. Un ejemplo de esto fue el apoyo a la gobernanza, Pymes, DD.HH. entre otros, en los años noventa del siglo pasado y más recientemente las energías renovables, que tienen una relevante impronta de la cooperación para el desarrollo.

La decisión de instalar en AGCID, en 1993, un Programa Chileno de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), fue una decisión política buscando dar una vuelta de mano a la amplia solidaridad recibida y crear nuevos espacios de influencia y colaboración, en concordancia con el objetivo de reinserción regional de la política exterior del país. Este programa se orientó primero al otorgamiento de becas de postgrado y, posteriormente, se amplió a la transferencia técnica.

Si bien existe en AGCID un programa de cooperación que cubre prácticamente todos los países de la región, esto no alcanza a cubrir todas las expectativas de los países del hemisferio, a la hora de compartir políticas públicas exitosas en las áreas sociales, de salud, agricultura y fortalecimiento institucional.

Así, la cooperación ha ido gradualmente creciendo en importancia relativa dentro de la política exterior, apelando a principios básicos de las relaciones internacionales, entre ellos: responsabilidad internacional, apoyo a los Derechos Humanos y a la Democracia, y el multilatera-

32 Ver <http://www.minrel.gob.cl/principios-de-la-politica-exterior-chilena/minrel/2008-08-02/194424.html>

33 Ver www.agci.cl

lismo, haciendo crecer el diálogo y coordinación entre la Agencia y la Cancillería.

3.1. POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN CHILENA: UN ESPACIO DE ACCIÓN COMPARTIDA

En la actualidad, la misión de AGCID³⁴ está definida en función de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo y de política exterior del Gobierno, generando alianzas estratégicas bilaterales y multilaterales, que permitan materializar proyectos y/o acciones directas de cooperación hacia Chile, en áreas prioritarias y/o deficitarias del desarrollo nacional, en complementariedad a políticas, planes y programas definidos por el Gobierno, así como hacia otros países de igual o menor desarrollo que el nuestro, con énfasis en Latinoamérica y Caribe, en el marco de la cooperación Sur – Sur y Triangular, en áreas de interés mutuo y donde Chile tenga reconocida experiencia.

Un objetivo prioritario del trabajo de la cooperación chilena, es mantener la cooperación de las fuentes donantes tradicionales, focalizándola hacia áreas deficitarias y prioritarias para Chile, con miras a avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y equilibrado. Así como potenciar el programa CTPD hacia la región de América Latina y el Caribe, a través del fortalecimiento de la triangulación, la generación de modalidades y mecanismos innovadores de cooperación, y la proyección de nuestra cooperación con otros países en proceso de desarrollo, tanto en África subsahariana como en Asia Pacífico, como una forma de avanzar hacia un desarrollo compartido.

A nivel global, la cooperación chilena actúa en alianza con Naciones Unidas, sus organismos y agencias en los diversos foros internacionales. La concurrencia a participar de la implementación de la Agenda 2030, en particular con el Objetivo ODS 17 “Alianzas para un Desarrollo Sostenible” y sus Medios de Implementación, junto con la novedosa iniciativa de financiamiento para la “Acción contra el Hambre y la Pobreza” son claros ejemplos de este esfuerzo con organismos multilaterales.

En tanto que a nivel regional, la política exterior chilena adhiere a los mecanismos de integración de América Latina y el Caribe, que es nuestro espacio social y cultural natural, por ello posiciona a la cooperación para el desarrollo a disposición de esos fines. Esto se manifiesta en la priorización de la integración mediante mecanismos como CELAC, donde Chile, junto con Argentina, propusieron la creación del Grupo de Trabajo en Cooperación, el Foro Chile-SICA, y la relación con la Comunidad del Caribe Anglófono (CARICOM); espacios en los que se realiza el diálogo político, la coordinación de acciones, el intercambio de experiencias y la convergencia de políticas de

cooperación. A nivel iberoamericano, nuestro país participa activamente de la cooperación iberoamericana -21 de los 26 Programas existentes), y AGCID es contraparte del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

A nivel bilateral, Chile tiene intereses compartidos en un espectro importante y diverso de espacios de colaboración. Con Alemania se llevan a cabo proyectos para instalar en nuestro país capacidades y suministro de energías renovables no convencionales (ERNC), así como, también, aportando medidas de adaptación al cambio climático.

En alianza con países desarrollados se llevan a cabo iniciativas de triangulación en beneficio de terceros países. Un caso a destacar es el de Japón, a través del Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en Reducción de Riesgo de Desastre (KI-ZUNA).

A nivel bilateral se ha implementado una línea de cooperación con países vecinos, materializada en el programa de cooperación descentralizada transfronteriza entre regiones chilenas y provincias argentinas, el que ha posibilitado un importante vínculo entre los actores locales de ambos países. Adicionalmente, a partir de la Comisión Mixta, realizada con Perú (en marzo de 2017), han surgido proyectos de cooperación entre la región norte de Chile y Sur de Perú, que tienen importantes proyecciones.



3.2. LOS DESAFÍOS AL 2030 DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA COOPERACIÓN CHILENA

Dentro de los actuales desafíos, en el espacio de intersección entre los intereses de la política exterior y la cooperación, se ha realizado una mayor incorporación de multi-actores a la cooperación chilena, de modo que la voluntad e intereses de participación ciudadana se expresen en mayor medida frente a objetivos comunes, aunque respetando las estrategias diferenciadas.

AGCID ha entendido y declarado en su Política, que la cooperación internacional es una instancia que favorece la profundización y consolidación de las relaciones entre pares, aportando al diálogo político y a la gestación de acuerdos para un desarrollo inclusivo y sostenible desde un enfoque de derechos. En este contexto, la cooperación al desarrollo es parte de la política exterior chilena, transformándose en un objetivo estratégico y elemento central en la agenda con la región y otros socios estratégicos, con los cuales privilegiar la generación de acuerdos, de modo de contribuir a la integración regional y al fortalecimiento de la posición de Chile en la región.

La importancia que le ha otorgado el Gobierno de Chile a la cooperación, se ve reflejada en el progresivo aumento de las relaciones de cooperación que nuestro país mantiene con casi la totalidad de los países de la región, promoviendo la creación y gestión conjunta de bienes públicos (que deben ser aprovechados para la reducción de brechas estructurales y vulnerabilidades), y la construcción de nuevas formas de asociación para el desarrollo, a través del fortalecimiento de capacidades y la coordinación de esfuerzos para una gobernanza mundial más equitativa.

Sumado a este foco de interés, AGCID ha buscado extender el área geográfica de trabajo hacia otras regiones como África y Asia, de acuerdo a los lineamientos de política exterior. Lo anterior, debido a que la Agencia reconoce en el continente africano un espacio de potenciales oportunidades para trabajar de manera conjunta en la búsqueda del desarrollo, compartiendo buenas prácticas y experiencias en materias que aún resultan sensibles para el desarrollo de esa región.

Por otra parte, la convergencia con Asia - Pacífico es cada vez más relevante dada la importancia creciente que tienen los países en desarrollo para la economía mundial, específicamente en temas que se refieren a la consolidación de vínculos para una cooperación económica para el desarrollo.

Más allá de los esfuerzos nacionales por materializar el Programa de Cooperación Sur - Sur, se hace necesario fortalecer la relación con socios estratégicos (países fuentes y organismos multilaterales), mediante estrategias conjuntas de mediano plazo para el desarrollo, con iniciativas triangulares en beneficio de terceros países.

Fruto de los conversatorios desarrollados para la realización de este documento de trabajo, se ha planteado que

en el futuro se debiese promover en el país la idea de contar con una Ley de Cooperación Chilena para el Desarrollo, como un paso natural después de diseñar una Política de Cooperación al Desarrollo con un horizonte al 2030 y una Estrategia para el período 2014-2018.

Sin embargo, un punto no menor para Chile es la “graduación de la AOD”, por parte del CAD, la cual tiene consecuencias que hoy aún no es posible cuantificar en su real dimensión y alcance.³⁵ Este hecho constituye un desafío no sólo para Chile, sino que para los llamados Países de Renta Media (PRM), situación compartida con casi la totalidad de los países de América Latina. Esta situación no sólo ha sido advertida por Chile en las diferentes instancias internacionales que participa, sino que también se han realizado esfuerzos para desarrollar una estrategia conjunta con otros países graduados o en vías de graduación.³⁶

A su vez, la CSS con su mutua colaboración nos permitirá priorizar el quehacer frente a los desafíos globales y educarnos como ciudadanos globales gracias a la Educación para el desarrollo. También es significativo el aporte a la educación multicultural que trae de la mano la cooperación, sobre todo en el marco de procesos migratorios de importancia, que nuestro país ha estado experimentando con la inmigración.

Finalmente, la Agenda 2030 otorga una visión de superación de la pobreza, inclusión y cuidado medioambiental de una envergadura enorme, que un país que representa un 0.23 % de la población mundial y un 0.35% del PIB mundial no puede abordar por sí solo. Por ello, en ese camino de desarrollo, los intereses de política exterior van muy de la mano con la concepción internacional de desarrollo. Junto con ello, los desafíos del contexto internacional y los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional hacen apremiante la innovación en los procesos de gestión institucional, como el Sistema de Información de la Cooperación Internacional.



35 Jens Sedemund. An outlook on ODA graduation in the post-2015 era. January 2014. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-graduation.pdf>

36 Esta temática ha sido discutida en dos importantes reuniones internacionales. La primera, convocada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, tuvo lugar en París en diciembre de 2016. La segunda reunión “Next Steps for Development in Transition” tuvo lugar en Bruselas, en mayo de 2017, y fue coorganizada por la Comisión Europea/DEVCO, CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE (como resultado de esta Reunión la Comisión Europea, CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE elaboraron el documento “Development in Transition”). AGCI Chile ha tenido una activa participación en ambos eventos y también ha impulsado el debate en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) y otros foros internacionales como CELAC y la Cumbre Iberoamericana, entre otros.

4

Capítulo

DESARROLLO, COOPERACIÓN E INNOVACIÓN DESDE EL SUR. UN DESAFÍO INSTITUCIONAL

Capítulo 4. Desarrollo, Cooperación e innovación desde el Sur. _____	20
Un desafío institucional.	
4.1. ¿Innovación financiera o innovación estructural? _____	22
4.2. La innovación para el desarrollo como desafío institucional. _____	23

¿Cuáles son los problemas que exigen innovar a la cooperación chilena? Para responder esta pregunta primero debemos contextualizar y, posteriormente, revisar los instrumentos para enfrentar estos desafíos.

Por una parte, está el contexto internacional de la cooperación, el cual contempla una Agenda para el desarrollo 2030, los ODS y los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Estos tres elementos transformarán el concepto, la teoría y las políticas de desarrollo sostenible y requieren de una gran movilización de recursos, así como un cambio en el financiamiento, la organización y la asignación de esos recursos.³⁷ Del mismo modo que exige un trabajo en conjunto entre diferentes actores: Público, Privados, Sociedad Civil y Academia.³⁸

Estos desafíos, por otra parte, requieren también profundos cambios en sus medios de implementación, en particular en la arquitectura financiera mundial, y en las condiciones para la transferencia de conocimiento y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo.³⁹

Esta profunda transformación supone hacerse cargo de las demandas por un compromiso con un enfoque universal del desarrollo sostenible, incluyendo a todos los países, independiente de su ingreso, incorporando las cuestiones de sostenibilidad, abordando las causas del cambio climático y garantizando el respeto de los derechos humanos en todas las acciones, de conformidad con los estándares internacionales.

Toda vez que la comunidad internacional tenga que movilizar una gran cantidad de recursos para responder a este cambio de paradigma en el desarrollo, también deberá modificar la lógica del financiamiento para el desarrollo. Para ello, es necesario reconocer que los criterios sociales y ambientales —y no sólo los económicos— deberán formar parte de los principios rectores del financiamiento para el desarrollo. Esto, ya que el financiamiento público será insuficiente para esta tarea y tendrá que ser complementado con flujos privados, que de hecho constituyen el grueso del financiamiento externo que reciben los países llamados de renta media, incluidos los de América Latina y el Caribe.⁴⁰

Esto requiere la combinación de recursos privados y pú-

blicos, con objeto de lograr el apalancamiento necesario para maximizar el impacto del financiamiento para el desarrollo. Sobre todo, porque la mayoría de nuestros países se encuentran avocados a realizar cambios en sus matrices productivas o de infraestructura, para hacer frente a los problemas de los países de renta media: brechas estructurales, grupos vulnerables y desigualdad.⁴¹



37 Miguel Forcat Luque, economista, trabaja para la Comisión de la Unión Europea, “¿Cómo evitar la muerte de la ayuda al desarrollo? Para la supervivencia de esta disciplina no solo se debe abordar la puesta en práctica, sino que también hay que trabajar la teoría: desde los modelos hasta las políticas”. https://elpais.com/elpais/2017/09/22/planeta_futuro/1506079676_870780.html

38 Paloma Durán, directora del Fondo de Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Fondo ODS), “Un nuevo modo de trabajar por los ODS. Necesitamos encontrar nuevas formas de colaboración y una nueva manera de entender los desafíos del desarrollo”. https://elpais.com/elpais/2017/09/22/planeta_futuro/1506091290_629222.html

39 Problema que quedó fuera de los ODM y que los países de renta media lo han planteado en una serie de eventos internacionales junto a otros, como el cambio en los patrones del comercio internacional.

40 CEPAL (2015), Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media. (LC/L.3968), Santiago de Chile.

41 CEPAL (2012), Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales (LC/G.2532/Rev.1), Santiago de Chile.

4.1. ¿INNOVACIÓN FINANCIERA O INNOVACIÓN ESTRUCTURAL?

Resulta evidente que los montos necesarios para cumplir con los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental y preservar los bienes comunes globales, exceden ampliamente la capacidad del financiamiento de los flujos de desarrollo tradicionales.

Entonces, ¿qué hacer?. El financiamiento privado está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades, que dificultan la adopción por parte de los países de la región de un enfoque estratégico para financiar sus prioridades de desarrollo y evaluar el impacto y la eficacia de las fuentes de financiamiento para el desarrollo. Además, los proveedores de financiamiento privado no exigen las mismas condiciones ni imponen los mismos criterios de acceso y elegibilidad que las fuentes de financiamiento público.

Sin embargo, en la práctica, esta discusión no se ha traducido en mecanismos e instrumentos que den cuenta de estos criterios que sustentan los ODS, las demandas de los países llamados de renta media, de la Cooperación Sur-Sur y qué entenderemos por Desarrollo.

En este sentido, los mecanismos de financiamiento innovadores, no sólo pueden proporcionar flujos financieros estables y predecibles para los países en desarrollo, sino que pueden constituir el escenario propicio para el debate sobre la financiación al desarrollo y la cooperación Sur-Sur, por su potencial innovador, además de apoyar la colaboración del sector privado y la sociedad civil, y esto puede ser visto como una puerta de entrada para avanzar hacia la cooperación al desarrollo.

No obstante lo anterior, esto no parece ser suficiente, toda vez que los mecanismos innovadores de financiación sólo responden a una necesidad de allegar mayor cantidad de recursos y no sobre al cambio de paradigma que supone el contexto internacional y las nuevas definiciones de desarrollo con los ODS y la Agenda 2030. Entonces, ¿es suficiente con desarrollar mecanismos innovativos de financiación o se debe avanzar hacia un concepto más universal y holístico?

Si bien los países de América Latina y el Caribe han adoptado algunas iniciativas de mecanismos de financiamiento innovadores, como los impuestos sobre las ventas de pasajes de avión, la subasta (o venta) de permisos de emisión, un fondo de seguros soberanos denominado Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF por sus siglas en inglés)⁴², también en la Unión Europea se ha promovido la creación de nuevos mecanismos como la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF)⁴³, pero esto no ha significado un cambio

sustantivo en los flujos de AOD, ni un cambio en el rol de los llamados países de renta media, ni en la Cooperación Sur-Sur, o en la arquitectura de la cooperación internacional.

Es preciso mencionar el origen y naturaleza del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, debido a que es el mecanismo más innovador que Chile ha creado en materia de financiamiento al desarrollo. Su origen está en la Ley 20.138 de 2006, que establece que el Fondo se financia con recursos provenientes del cobro de US\$ 2 en la tasa aeroportuaria de cada pasajero que viaja desde o hacia Chile, los que son administrados por el PNUD, de acuerdo a lo establecido en dicha ley. Es una iniciativa conjunta del Gobierno de Chile, a través de AGCID y PNUD Chile, cuyo objetivo es promover acciones y proyectos de cooperación compartiendo las experiencias chilenas en temas económicos y sociales, y en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con países de igual o menor desarrollo relativo en América Latina y el Caribe, el Pacífico Insular y África.

Un segundo mecanismo innovador que Chile está implementando es el Fondo Conjunto de Cooperación Chile – México, instrumento de cooperación internacional destinado a financiar la ejecución de programas, proyectos y/o acciones bilaterales y triangulares de cooperación para el desarrollo. Este Fondo se originó en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos “AAE”, suscrito en enero de 2006. Dicho Acuerdo busca fortalecer la relación bilateral mediante la Asociación Estratégica en materia política, económica y de cooperación entre las partes, basada en la reciprocidad, el interés común, la complementariedad y la profundización de sus relaciones en todos los ámbitos de su aplicación. El Fondo comenzó a operar en el 2008 y dispone de un presupuesto anual de dos millones de dólares, aportados en montos iguales por ambos países. Durante el período 2014 –2017, se ejecutaron 81 proyectos de cooperación bilateral (72) y triangular (9).

Mientras las formas tradicionales de cooperación ponen un gran énfasis en la reducción de la pobreza como objetivo principal, la cooperación Sur-Sur subraya más bien el crecimiento equilibrado, basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos.

42 www.ccrif.org

43 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/laif-latin-america-investment-facility_en

4.2. LA INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO DESAFÍO INSTITUCIONAL

La respuesta sobre la innovación para el desarrollo debemos buscarla entonces desde una perspectiva más amplia para responder a la pregunta inicial sobre los desafíos que exige innovar. La respuesta estaría dada por un cambio cultural, seguido por otro de paradigma y, en tercer lugar, los procedimientos. Esto es, en primer lugar, concentrarse en buscar nuevas respuestas a los viejos problemas del desarrollo, mediante la modificación de comportamientos y rutinas, a la forma de relacionarse e incorporar a otros actores.

Esto, para la cooperación chilena, significa reconocer que el Estado no es capaz de responder a las múltiples demandas provenientes de la región y de otras zonas; el incorporar nuevos actores significa el reacomodo del sistema para dar cuenta de la multiplicidad de actores; y los cambios procedimentales e institucionalizar la innovación, como parte del “hacer” institucional o mejoramiento continuo de AGCID.

En segundo lugar, la innovación debe tener un sentido, y no sólo un fin deseable en sí mismo, como puede ser reunir más recursos financieros y actores para su gestión. ¿Cuál es el sentido de la innovación? Para algunos será responder adecuadamente a los desafíos que plantean los ODS; para otros, la cooperación como un espacio de encuentro con el “otro”. Y para la Agencia, ¿cuál sería el sentido de la innovación?

Para esto último, algunos han planteado que ya es un avance contar con una Política y Estrategia de Cooperación, pero para otros esto no es suficiente, ya que se debe avanzar hacia una política de cooperación que dé cuenta de la institucionalidad, la incorporación de actores, los mecanismos de financiamiento, la graduación, la multiplicidad de exigencias, la relación con la política exterior y su rol en el desarrollo nacional.

Sin embargo, para otros especialistas, la innovación debería centrarse en los procesos de aprendizaje y en el desarrollo de instrumentos y mecanismos por parte de AGCID; y para un cuarto grupo, es hacerse cargo del desafío que representa un escenario poco propicio para los denominados países de renta media (PRM).

A su vez, diversos especialistas provenientes principalmente de la sociedad civil, plantean que los procesos innovativos de la cooperación chilena deben privilegiar los procedimientos y el uso de la tecnología, para desarrollar un ecosistema de innovación que pueda responder de manera rápida y oportuna, donde el sentido esté dado por los valores y objetivos globales y regionales, lo cual en sí mismo ya es un desafío extremadamente complejo, pero necesario de asumir en el mediano plazo.



C

ONCLUSIONES

Este documento, “Apuntes desde el Sur”, pretende, sin ser exhaustivo, dar cuenta del debate, los consensos y disensos existentes sobre el contexto internacional para la cooperación chilena; qué entendemos como desarrollo hoy, tanto a nivel global como nacional, y la graduación de la AOD para Chile y otros países. En segundo lugar, qué entendemos por desigualdad y pobreza y cuáles son los desafíos que estos nos presentan de cara a los ODS. Tercero, cómo cooperación y política exterior comparten espacios comunes en un horizonte que mira al 2030; y, finalmente, la innovación para el desarrollo como un instrumento institucional para AGCID, y para todo el sistema nacional de cooperación, el cual incluye a la Academia, el sector público, el sector privado y la sociedad civil, para alcanzar nuestros objetivos de desarrollo sostenible e inclusivo.

Entre nuestras conclusiones podemos mencionar las siguientes:

Estamos en presencia de transformaciones profundas, en la naturaleza y distribución del poder en el escenario global, ello tiene implicancias no sólo en lo referente a la política mundial, sino que también en el espacio globalizado de la cooperación internacional.

Estos cambios tienen consecuencias en la formulación de políticas, programas y proyectos, también en su arquitectura y, por ende, en las orientaciones y modalidades de financiamiento, así como en la gestión y actores para el desarrollo.

A partir de lo anterior, se hace necesario transformar la forma de concebir y abordar lo que entendemos por desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional, desde una perspectiva renovada que dé un nuevo impulso a nuestra tarea institucional.

La expansión del concepto de desarrollo, desde lo normativo, implica abrir nuevos marcos de análisis, así como la diversidad e interdependencia de las dimensiones implicadas: institucionales, económicas, sociales, culturales y ambientales.

El crecimiento ha profundizado la desigualdad, lo que es parte de una paradoja de la actualidad, sobre todo de los países llamados de renta media, ya que son países que ostentan buenos indicadores económicos y que, a la vez, tienen una mala distribución de ingresos, lo cual debilita las instituciones democráticas, dificulta las aspiraciones de bienestar y amenaza al medio ambiente y la cohesión social.

El utilizar como único criterio de Graduación de la AOD el ingreso per cápita (PIB), por parte de los miembros del CAD, no da cuenta del carácter multidimensional con que se concibe el desarrollo hoy. Entre otros efectos, implica que el país no podrá acceder a los instrumentos de la AOD desarrollados por el CAD, tales como: créditos otorgados por bancos de desarrollo, cooperación técnica, transferencia de tecnologías y becas de formación de capital humano.

La estrategia internacional que impulsa Chile, junto a otros países ‘graduados’, pretende lograr un enfoque flexible y diferenciado del CAD, lo que ha contado con un amplio apoyo latinoamericano y de algunos países miembros del Comité, que permita mitigar los efectos de la graduación, y responder a los cambios del escenario Global de la cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030 y de los múltiples desafíos aún vigentes al interior de los países.

La Desigualdad, hoy en día, nos traslada a los efectos que tiene un reparto determinado de bienes materiales y simbólicos, que repercute tanto en los individuos como en el conjunto de la sociedad. Si bien existe una preocupación por el crecimiento económico, los gobiernos fijaron su atención también en la justicia social y ambiental, lo que permite mejorar las condiciones en ámbitos territoriales y humanos de alta desigualdad.

En un plano global, actualmente existe un razonable consenso entre los organismos multilaterales y académicos del desarrollo que la pobreza ya no puede ser medida en función de un solo indicador como la falta de ingresos. Sin embargo, existen diversas formas de comprender la pobreza y su forma de medición actual.

En Chile la medición de la pobreza transita hacia un enfoque multidimensional, incorporando distintas miradas respecto de un fenómeno particular: pasar de “ser pobre” a “estar en situación de

pobreza". Por ende, que se puede salir de esa situación, pero también existen grupos vulnerables que se encuentran en los límites de la misma.

Chile incorpora dentro de su política exterior el firme compromiso de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos, en los foros multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de estos problemas que aquejan a las naciones y a la comunidad internacional.

La política de cooperación para el desarrollo de Chile toma en consideración las necesidades del país y la potencialidad de proyectar las capacidades nacionales. Con ello se busca un necesario equilibrio entre intereses políticos y la concepción de desarrollo, que son las dos fuentes de conocimiento que otorgan sentido y fundamento a la cooperación internacional de nuestro país.

La cooperación para el desarrollo es parte de la política exterior chilena, transformándose en un objetivo y elemento central en la agenda con la región y con nuestros socios estratégicos, con los cuales privilegiar la generación de acuerdos sustentables en el tiempo, de modo de contribuir a la integración latinoamericana y caribeña, y al fortalecimiento de la posición de Chile en este ámbito.

Las formas tradicionales de cooperación ponen un gran énfasis en la reducción de la pobreza como objetivo principal; sin embargo, la cooperación Sur-Sur subraya más bien el crecimiento equilibrado, basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos, como complemento a la AOD.

La innovación para el desarrollo es un instrumento institucional para alcanzar, junto a otros instrumentos como la Cooperación Sur-Sur, Triangular, Descentralizada y el enfoque de multi actores, el desarrollo sostenible e inclusivo.

Estas conclusiones, obtenidas a partir del trabajo realizado en los talleres, supusieron no sólo elaborar documentos guías para cada sesión, sino que realizar una síntesis de cada uno de ellos. Este documento, "Apuntes desde el Sur", es un aporte para la discusión sobre cómo haremos cooperación en los próximos años y cómo enfrentaremos los desafíos que nos plantea este escenario cambiante de la cooperación internacional.