

CAPITULO III  
LA AGENCIA DE  
COOPERACION INTERNACIONAL

RODRIGO EGAÑA B.\*

(\*) Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de Chile.

## A. ANTECEDENTES

### 1. LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE EDUARDO FREI

Las actividades de cooperación internacional aparecen como acción propia del Gobierno al inicio del período del Presidente Eduardo Frei M., quien gobernó el país entre 1964 y 1970. En 1965 fue creada la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), como instancia asesora del Presidente de la República y responsable de la planificación nacional y regional del desarrollo.

Se asignó a ODEPLAN la coordinación de las acciones de Gobierno referidas a la asistencia técnica internacional, para lo cual se creó en 1965 el Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI). La creación del DATI está marcada por las características que la cooperación internacional tenía hacia mediados de la década de los sesenta. (1) De ahí que la estructura organizativa y las acciones que se emprenden por el DATI corresponden a lo que la cooperación internacional ofrecía en esos momentos. (2)

Si bien el DATI era un Departamento perteneciente a ODEPLAN tenía en el hecho una relativa autonomía en su funcionamiento. Sus actividades específicas eran ciertamente diferentes de las que realizaba la Oficina en sus Divisiones de Planificación Nacional y Planificación Regional, que concentraban las acciones principales de ODEPLAN. Esta relativa autonomía permitió a los ejecutivos del DATI darse una estructura que respondiera a

---

<sup>1</sup> Véase artículo sobre Evolución de la Cooperación Internacional, de Iván Lavados, en este libro.

<sup>2</sup> Los antecedentes sobre el DATI han sido recogidos de las Memorias anuales publicadas por ese Departamento.

las peculiaridades de la cooperación. De esta forma, inicialmente el DATI contó con una División Administrativa, una División de Estudios, una División de Operaciones y una Asesoría Jurídica. Hacia 1969 fueron agregadas una División de Becas y una División de Programación.

Las funciones principales de cada División eran las siguientes:

a) División de Programación, Control e Información: tenía por tarea la planificación y programación de la asistencia técnica internacional, así como llevar el control e información de la misma y realizar la evaluación de lo realizado. Para este efecto, fijaba metas de asistencia técnica y elaboraba políticas de asistencia técnica para el corto y largo plazo.

Las tareas de programación consistían en establecer los polos de interés hacia los cuales dirigir la asistencia técnica, examinar las posibilidades asistenciales de las fuentes, determinar las necesidades de asistencia técnica a recibir y elaborar la programación anual.

Las tareas de control consistían en mantener registros de las becas, expertos, proyectos y aportes recibidos de las fuentes, contrastarlos periódicamente con la programación definida y mantener un sistema interno de información.

Por último, esta División era responsable de evaluar la asistencia técnica recibida, en términos del rendimiento de los proyectos, expertos y becas, y de generar los antecedentes necesarios para la elaboración de la política global de asistencia técnica.

b) División de Operaciones: tenía por misión identificar las necesidades de asistencia técnica internacional –tanto por sectores como por regiones–, ayudar en la preparación de proyectos y gestionarlos ante las fuentes proveedoras, supervisar la operación de los proyectos y evaluar en el terreno mismo los resultados de la asistencia recibida.

Esta División estaba estructurada en torno a los sectores del desarrollo nacional y trabajaba en estrecha colaboración con las Oficinas Sectoriales de Coordinación de asistencia técnica que tenía cada Ministerio o institución receptora de asistencia externa. En las regiones, trabajaba en estrecha colaboración con las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES).

Una tarea importante que realizaba esta División era la asesoría que prestaba en la preparación de las solicitudes de asistencia técnica. Principal atención recibía la evaluación de las capacidades de contraparte institucional y de absorción que tuviera la entidad solicitante de asistencia.

Esta División tenía la responsabilidad de gestionar ante las fuentes internacionales las solicitudes de asistencia, tanto en la presentación y fundamentación como para la puesta en marcha de los proyectos una vez aprobados.

Por último, esta División cumplía la tarea de llevar el control de los proyectos en ejecución y realizar la evaluación de los mismos.

c) División de becas: tenía por tarea gestionar la obtención de becas académicas y técnicas. Inicialmente esta responsabilidad era desarrollada por la Unidad Técnica de Becas, pero dada la naturaleza y magnitud del

trabajo desarrollado, fue necesario elevar el nivel orgánico de la Unidad. Cabe señalar que en 1969 se logró canalizar 903 becas al país.

d) División de Estudios: las funciones de esta división eran investigar, analizar y recomendar la orientación de la asistencia técnica internacional, entendiéndola como un instrumento de transmisión de tecnología, con el fin de apoyar el proceso de desarrollo nacional.

Además, estudiaba la dinámica del intercambio científico y la transferencia tecnológica y ejecutaba el Programa de Recursos Humanos de Alto Nivel, que tenía por objetivo definir una política de formación, utilización y desarrollo de este personal.

e) División de Administración: proporcionaba los servicios generales de apoyo que eran requeridos por el DATI para realizar sus tareas.

f) Asesoría Jurídica: esta unidad desarrollaba las tareas propias de una Fiscalía, tanto en el análisis de los actos jurídicos en los cuales se expresa la asistencia técnica, como en la preparación de proyectos de leyes, convenios y decretos que norman la realización de estas actividades.

Si bien no es el objetivo de este artículo reseñar los logros que se alcanzaron en este primer período de acción gubernamental, en materia de cooperación internacional, es conveniente señalar que entre los años 1965 y 1969 se canalizaron hacia el país recursos de asistencia técnica internacional equivalentes a unos US\$ 73 millones. En ese período la asistencia técnica consistía, principalmente, en recepción de expertos, otorgamiento de becas para estudios en el exterior, importación de equipos y aportes financieros para suministros vinculados a la realización de proyectos específicos.

La creación y la puesta en funcionamiento del DATI permitió inaugurar una nueva tarea de Gobierno de la cual, y para los fines de este artículo, es válido rescatar los siguientes elementos:

a) Desde un punto de vista organizacional, el DATI era un Departamento dependiente de una oficina asesora del Presidente de la República. Esto le daba una cercanía muy grande con los principales centros de decisión política y administrativa del país.

b) El mandato del DATI indicaba que este Departamento era responsable de gestionar toda la asistencia técnica internacional a la que aspiraban el Gobierno y sus instituciones. Este mandato incluía la asistencia técnica en materia científica y tecnológica.

c) En adición a lo anterior, el DATI tenía la responsabilidad en el tema de recursos humanos. En esta área realizó estudios de demanda de expertos y de asistencia técnica, preparó un programa sobre Recursos Humanos de Alto Nivel (incluyendo estudios sobre fuga de cerebros y sobre oferta de estos recursos en el país) y cumplió un rol significativo en la articulación de las actividades en torno al desarrollo de la ciencia y la tecnología, promoviendo la integración de tareas de CORFO, CONICYT y de ODEPLAN en estas materias.

d) El DATI funcionaba bajo una conducción unipersonal, sin un Con-

sejo Directivo externo a los funcionarios del Departamento. Esto quiere decir que, desde el punto de vista institucional, las funciones de definición de políticas y de ejecución de las mismas estaban radicadas en los mismos ejecutivos.

e) El diseño operacional del DATI ordenó el trabajo a partir de los sectores receptores de la asistencia técnica. No existía una separación por fuentes proveedoras de asistencia sino que, a partir de los proyectos que surgían de cada sector, los mismos ejecutivos realizaban las gestiones con las fuentes adecuadas para asistir dicho proyecto. El eje de la organización estaba puesto en el trabajo con los sectores nacionales receptores de la asistencia técnica.

f) La función de asesoría jurídica estaba principalmente orientada a apoyar las acciones de asistencia técnica, así como a generar las bases que permitirían hacerla viable. Las tareas jurídico-administrativas del Departamento eran cubiertas por la respectiva unidad de la Oficina de Planificación Nacional.

g) El DATI desarrolló, en sus cinco años de existencia, una interesante labor de estudios en materia de asistencia técnica. Para realizar esta tarea dispuso de una División especializada.

h) El DATI no tenía responsabilidad alguna en la negociación y puesta en marcha de créditos bilaterales concesionales a los que el país tenía acceso. Esta tarea residía en el Ministerio de Hacienda.

i) En todo este período, el Gobierno le asignó un rol importante a la asistencia técnica internacional, por su incidencia en el desarrollo global del país, al facilitar el desarrollo científico y tecnológico del mismo. Este impacto estaba vinculado a diversas transferencias (de equipos, de expertos, de capacidades) y se le veía como un elemento estimulador de la capacidad creadora del país. La cooperación internacional era entendida como un mecanismo de transferencia tecnológica. En este sentido, durante este período se dio gran importancia a la formación de recursos humanos, alcanzándose una cifra cercana a los 6.500 becarios enviados al exterior. Al mismo tiempo, la cooperación se orientó al desarrollo de instituciones que tomaran la responsabilidad de apoyar el desarrollo tecnológico en el país, creándose con apoyo de la cooperación externa cerca de treinta institutos tecnológicos, entre ellos once institutos Corfo.

## 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SALVADOR ALLENDE

Las tareas de asistencia técnica internacional durante el Gobierno del Presidente Allende continuaron desarrollándose en forma similar a la que se había logrado al final del período anterior. En este período, se mantienen las características de la cooperación internacional en su forma de asistencia técnica, expresada en obtención de becas para estudios en el exterior, recepción de expertos y donación de maquinarias y equipos para proyectos.

En lo institucional, a fines del período gubernamental anterior se tras-

ladó por ley la responsabilidad de gestionar la cooperación técnica internacional a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). En la Comisión, el DATI mantuvo su misma estructura y funciones, siendo el cambio más significativo lo relativo a la dependencia en el Gobierno, la que pasó de la Presidencia de la República al Ministerio de Educación.

Durante el período presidencial anterior, el DATI había alcanzado un desarrollo altamente profesional, lo que permitió mantener cierta continuidad en materia de cooperación externa. Se mantuvo, al mismo tiempo, la gestión centralizada de la cooperación, permitiendo ordenar los recursos que se obtenían del exterior, significativos para el financiamiento de un conjunto de instituciones que dependía fuertemente de ellos para el desarrollo de ciertos proyectos de envergadura.

Cabe hacer notar que en este período, al igual que en el anterior, la cooperación con organismos especializados del sistema de Naciones Unidas era relativamente más importante que la que se tenía con el naciente PNUD. Esta cooperación se expresaba en proyectos de los organismos especializados, que traían una cantidad significativa de expertos extranjeros.

En este período empieza a aparecer, con mayor fuerza, un nuevo tipo de cooperación, no hecha con base en donaciones sino en financiamiento de proyectos por medio de créditos concesionales de largo plazo. Asimismo, aparecen junto a los donantes que había tenido Chile hasta el año 1970, los países socialistas como importantes aportantes a la asistencia técnica internacional.

Esta ampliación de interlocutores y la mayor variedad del tipo de asistencia externa que se empezó a ofrecer al país, obligó al Gobierno chileno a crear nuevas estructuras. Esta en cierta forma, empezó a cambiar de contenido, cambio que —desde el punto de vista organizativo— se reflejó no en la ampliación del mandato del DATI sino en la creación de la Secretaría de Relaciones Económicas Externas (SEREX), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

A esta nueva entidad se le confirió la responsabilidad de diseñar la política para usar los créditos bilaterales concesionales, así como de negociarlos y poner en marcha los proyectos correspondientes.

### 3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DURANTE EL GOBIERNO MILITAR

Con el cambio de Gobierno que se produce en 1973 se altera radicalmente el tipo de vinculación del Gobierno con el exterior. La condena casi universal que recibió el golpe de Estado, repercutió significativamente en el tipo de relaciones que el nuevo gobierno pudo establecer con los gobiernos de los países que tradicionalmente habían cooperado con Chile.

La mayoría de esos gobiernos suspendió los programas de asistencia técnica que tenía en preparación, y los que estaban en ejecución fueron rápidamente terminados. La mayoría de los gobiernos suspendió el funcionamiento de las Comisiones Mixtas, en las cuales se discutían y acordaban

los programas de asistencia técnica, y Chile dejó de participar en los programas bilaterales de cooperación de esos países. Asimismo, bajó la participación de Chile en los programas multilaterales de asistencia técnica.

Durante el período del Gobierno Militar sólo se firmó un nuevo acuerdo marco de cooperación, con Japón, en 1978. A partir de este acuerdo marco, se inició un programa que consistió en becas de estudio en Japón, envío de expertos, cooperación económico-financiera en el sector pesquero y la aprobación de proyectos singulares según las normas de la cooperación japonesa.

Esta disminución de la actividad de asistencia técnica hacia Chile llevó a las autoridades del Gobierno a reformular la estructura orgánica que gestionaba la cooperación internacional. Se mantuvo en ODEPLAN la función de definir, orientar, calificar, decidir y evaluar la asistencia técnica que el país podía recibir y otorgar. Orgánicamente se creó una División de Cooperación Técnica Internacional, dependiente de la Subdirección Regional de ODEPLAN. Por su parte, se mantuvieron en el Ministerio de Relaciones Exteriores las funciones de enlace con todos los programas oficiales de cooperación técnica, tarea que era desarrollada por el Departamento de Cooperación Técnica y Científica de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

La importancia de la cooperación internacional en este período se puede graficar en las cifras de cooperación recibida y su comparación con los aportes del país a los organismos internacionales de cooperación técnica.<sup>(3)</sup> En efecto, entre el período 1974 y 1988 el país recibió un total de US\$ 168 millones de cooperación internacional y US\$ 98 millones provenían del sistema multilateral y US\$ 70 millones de fuentes bilaterales. De estos fondos US\$ 53 millones se reciben en el período 1983-1988, siendo las principales fuentes bilaterales: Japón que aportó US\$ 31 millones, Francia con US\$ 14.5 millones y Canadá con US\$ 3 millones.

En el período, el país aportó en promedio unos US\$ 7 millones anuales a las instancias del sistema multilateral. Esto quiere decir que lo que el país recibió en cooperación multilateral fue casi similar a la cifra que el país aportó al sistema.

Hacia el final del Gobierno Militar la División de Cooperación Técnica Internacional mantenía las funciones que han sido reseñadas más arriba y su trabajo se vinculaba casi exclusivamente con el PNUD y el acompañamiento del programa de cooperación bilateral del Japón. Además, administraba el programa especial de becas establecido en el DFL N° 22, de 1981.

## B. HACIA LA CREACION DE LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

La Concertación de Partidos por la Democracia inició los trabajos

---

<sup>3</sup> Antecedentes obtenidos de Documentos de Trabajo internos del Departamento de Cooperación Técnica de ODEPLAN, 1989.

preparatorios en materia de cooperación internacional en mayo de 1989. Fue en octubre de ese año cuando se entregaron los primeros lineamientos sobre la materia en el documento "Políticas, Mecanismos y Organización de la Cooperación Internacional". En dicho documento se señalaba que la cooperación tendría en el futuro Gobierno una importancia decisiva desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Asimismo, se decía que el futuro Gobierno crearía una organización del más alto nivel para gestionar y coordinar esta actividad.

El esquema institucional de cooperación internacional estaría encabezado por la Agencia de Cooperación Internacional. La Agencia -futura AGCI- estaría dirigida por un Consejo formado por delegados de los Ministerios de Planificación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Banco Central, Conicyt, sector productivo y ONG. De este Consejo dependería un Secretario Ejecutivo, quien tendría rango de Subdirector de ODEPLAN.

La institucionalización de la cooperación por medio de un servicio como el que se tenía pensado, requería contar con una modificación legal a las normas que regían a ODEPLAN en marzo de 1990 o bien un cuerpo legal propio que creara la Agencia como servicio descentralizado. Fue esta segunda alternativa la que se siguió. (4)

De todas formas, dado que al momento de asumir el Gobierno la institucionalidad no permitía gestionar adecuadamente los programas de cooperación internacional que se preveía, fue necesario crear una fórmula institucional transitoria. Esta consistió en la formación de una Corporación privada sin fines de lucro -la Corporación de Cooperación Internacional (CCI)- como ente de apoyo a la gestión de la cooperación internacional del Gobierno, la cual firmó un convenio con ODEPLAN por medio del cual le facilitó recursos e instrumentos para realizar tal gestión hasta que se tuviera la nueva institucionalidad.

#### 1. IDEAS GENERALES

En este período, anterior a marzo de 1990 se diseñó lo que pasaría a ser en el futuro la AGCI, a pesar de que ésta empezó a funcionar bajo la institucionalidad de ODEPLAN y con recursos de la CCI. Las ideas generales que se tuvieron en consideración en esta etapa de diseño fueron las siguientes (5):

a) La AGCI sería una entidad coordinadora de acciones de terceros en el ámbito de la cooperación y, por lo tanto, no debería ejecutar proyectos de desarrollo por sí misma. Esto llevaba a concluir que el meollo de la Agencia estaría en la gestión de la cooperación internacional.

---

<sup>4</sup> Sobre esta materia, véase el artículo sobre el marco jurídico e institucional de la cooperación internacional en Chile, de Guillermo Ramírez, en este mismo volumen.

<sup>5</sup> Confrontar con documento "Nota preliminar sobre la creación de la AGCI" de 16 de diciembre de 1989.

b) La Agencia debía tomar en cuenta que en la cooperación internacional participan diversos actores, tanto nacionales como externos. Esta diversidad debía expresarse en sus órganos deliberativos y en sus programas, reconociendo, además del Gobierno, a otros actores de la cooperación, quienes debían tener sus propios espacios para participar de la cooperación internacional. Especial mención se hacía de las ONGs y de la necesaria relación que se debía establecer entre la Agencia y la Oficina Relacionadora con ONGs que se pensaba crear en ODEPLAN.

c) Se pensaba asignar a la Agencia la necesaria responsabilidad política al interior del Gobierno para realizar las tareas de cooperación, lo que requería establecer una fluida y eficiente relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

d) La Agencia debía ser una entidad relativamente pequeña, con personal altamente especializado en la materia. La Agencia debía estar en condiciones de interactuar con las entidades de Gobierno que implementarían los proyectos de cooperación y con las fuentes cooperantes. Esto implicaba que la Agencia debía utilizar competencias profesionales específicas de terceros, fueran éstos Ministerios, servicios públicos o entes privados, o tener la capacidad para contratar servicios en la medida que fueran requeridos.

e) Se planteaba como necesario que en los Ministerios existieran responsables de las tareas de cooperación, quienes serían las contrapartes de la Agencia para el trabajo diario en estas materias.

f) Dado que se constataba que las tareas de cooperación no estaban plenamente incorporadas en el accionar del Gobierno, se veía como necesario crear la posibilidad de capacitación de profesionales en esta materia, no sólo de los Ministerios sino también de Regiones y Municipios. Junto a esta función capacitadora se veía necesario desarrollar estudios especializados sobre cooperación que facilitara el tener una política innovadora.

g) En relación con la calidad de los futuros proyectos, se veía la necesidad de contar con un fondo de reinversión que permitiera financiar la preparación de proyectos a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

h) Por último, se destacaba la importancia que tendría el ámbito jurídico para el trabajo de la AGCI.

## 2. FUNCIONES

En cuanto a las funciones que debía asumir la AGCI se planteaban las siguientes:

a) Formular la política de cooperación internacional del Gobierno de acuerdo a los lineamientos definidos en el documento de octubre de 1989, al que ya se ha hecho referencia.

b) Proponer los programas de cooperación internacional, distinguiendo por fuentes y entre actores.

c) Coordinar los programas de cooperación que ejecute el Gobierno y administrar los programas de cooperación que el Gobierno establezca.

d) Mantener las relaciones internacionales que tengan directamente que ver con la cooperación internacional.

e) Proponer y fomentar las acciones de cooperación horizontal que el país pudiera llevar adelante.

### 3. ORGANIZACIÓN

Sobre la base de lo expuesto, se planteó un esquema organizativo que tenía los siguientes elementos:

a) La AGCI sería una corporación autónoma y funcionalmente descentralizada, con patrimonio propio y personalidad jurídica de Derecho Público.

b) La Dirección Superior de la Agencia correspondería a un Consejo compuesto como ha sido indicado anteriormente. Las funciones de este Consejo serían las siguientes:

b.1 aprobar la política de cooperación a ser seguida.

b.2 aprobar los convenios de cooperación que el país establezca, en la medida que éstos obliguen al Estado.

b.3 aprobar los planes de mediano plazo y los programas operativos anuales de la AGCI.

b.4 aprobar el organigrama interno de la Agencia y nombrar al Director Ejecutivo y al Subdirector.

b.5 aprobar el Reglamento interno de funcionamiento.

c) La gestión diaria de la Agencia estaría a cargo de una Dirección compuesta por un Director Ejecutivo y un Subdirector. Se proponía que el Director, además de tener la representación judicial y extrajudicial de la Agencia, asumiera principalmente funciones hacia afuera de la institución, quedando el Subdirector encargado de la gestión hacia dentro.

d) De la Dirección de la Agencia dependerían dos tipos de unidades: las Unidades Operativas y las Unidades de Apoyo. Las primeras serían las responsables de generar el "producto" que la Agencia debía entregar y las segundas tendrían una labor facilitadora del accionar de la institución.

Las unidades operativas eran concebidas como grupos de trabajo, compuestos por profesionales de la cooperación, que debían ejecutar las tareas necesarias para materializarla entre la Agencia y las fuentes externas. Así, debían estudiar las posibilidades de establecer acuerdos, proponer los contenidos de los posibles programas, preparar los documentos de proyectos, realizar las negociaciones, asegurar la implementación de lo convenido, mantener el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

Esto indica que se pensaba en un esquema centrado en las fuentes cooperadoras y no en los sectores receptores de la cooperación. Esta propuesta estaba fundada en la convicción de que la principal dificultad que el país enfrentaría en su reinserción en la comunidad internacional de la cooperación, provendría de la alta competencia que deberíamos enfrentar

con otros países receptores de ayuda, la inelegibilidad de Chile como país de concentración por su alto nivel relativo de desarrollo, y la urgencia y rapidez con la cual se debería poner en ejecución el programa de cooperación.

Se identificaban cuatro unidades de apoyo: Una Unidad Jurídica, una Unidad de Estudios, una Unidad de Control y Seguimiento y una Unidad de Administración y Finanzas.

e) Se planteaba tener una planta de personal relativamente reducida, de 32 personas, de las cuales 20 serían profesionales y 12 administrativos y un presupuesto para el primer año de actividades de US\$ 993.000.

## C. LA PUESTA EN MARCHA DE LA AGCI Y SU PRIMER AÑO DE FUNCIONAMIENTO

### 1. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LAS PROPUESTAS ORIGINALES

Los lineamientos generales expuestos en el capítulo precedente fueron revisados al momento de iniciarse el trabajo de la Agencia y sufrieron diversas modificaciones. Otras fueron ajustándose con el correr del tiempo, para ir conformando lo que es la AGCI al cabo de año y medio de funcionamiento. Algunas de estas modificaciones quedaron sancionadas en la Ley 19.989, que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

Las principales modificaciones que se introdujeron a la propuesta original fueron las siguientes:

a) El Consejo de la AGCI es presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación, y sus demás miembros son: un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Ministerio de Hacienda y cuatro representantes del Presidente de la República, uno de los cuales debe provenir del mundo universitario.

b) Si bien se reconoce a diversos actores nacionales como potenciales beneficiarios de la cooperación, durante el primer año y medio ésta se ha concentrado fundamentalmente en los Ministerios y organismos nacionales. Esta concentración respondió a decisiones tomadas en el Consejo de la Agencia sobre la materia.

c) Respecto al ámbito de responsabilidades que la ley le define a la AGCI, si bien se recogieron las orientaciones iniciales, se mantuvo cierta falta de claridad en la ejecución práctica. Esto porque en la ley se señala que la Agencia ejercerá sus funciones sin perjuicio de las funciones propias de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, quedando así un campo de indefiniciones que ha provocado diversas dificultades en el trabajo.

d) El supuesto de que la labor de la AGCI se podría afirmar significativamente en las capacidades de las instituciones beneficiarias de la cooperación mostró ser poco realista. El sector público quedó, del período

anterior, muy debilitado en su capacidad de generar proyectos y de ejecutarlos en forma adecuada. Al mismo tiempo el Gobierno del Presidente Aylwin abrió nuevos ámbitos de trabajo gubernamental (la mujer, la juventud, el retorno, los pueblos indígenas, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, etc.) que no tenían instituciones apropiadas, las que han debido ser creadas al mismo tiempo que se han negociado proyectos que permitan su desarrollo.

e) El fondo de preinversión está siendo creado en MIDEPLAN y no en la AGCI, quedando ésta con una pequeña cantidad de recursos para preparar proyectos de acuerdo a las especificidades de cada fuente cooperante.

f) El concepto de administrar proyectos de cooperación internacional ha sido interpretado en forma restringida, refiriéndolo solamente a los proyectos que tengan que ver con el desarrollo de la AGCI como institución y negándose la interpretación amplia que proporciona el texto legal.

g) No fue asumido el concepto de tener una Dirección compuesta por el Director Ejecutivo y un Subdirector. En cambio se definió que la AGCI tiene un Director Ejecutivo que es el Jefe del servicio y se estableció un sistema de subrogación por un jefe de Departamento y el Fiscal.

h) Si bien se inició el trabajo de la Agencia con un esquema organizativo simple, a poco andar se vio que era necesario fortalecer el trabajo con los diversos sectores beneficiarios de la cooperación. De ahí que, a los cinco meses de funcionamiento, se adoptó un esquema organizativo diferente, que cambia la propuesta original de tener unidades operacionales responsables de la totalidad de la gestión de cooperación referida a un proyecto por una propuesta basada en dos Departamentos, uno responsable de la relación con las fuentes y otro responsable de la relación con los sectores usuarios de la cooperación.

## 2. LAS DEFINICIONES BÁSICAS ASUMIDAS

La política de cooperación internacional que plantearon las autoridades responsables de esta actividad se puede caracterizar así:

a) Partiendo del postulado que el desarrollo del país debe sustentarse en sus propios recursos y esfuerzos, se plantea que la cooperación internacional juega un rol que, siendo complementario y adicional al esfuerzo nacional, es de gran significación. Este aporte complementario se une a la necesidad de mantener adecuadas relaciones políticas, de participar en mercados internacionales no protegidos, y de acceder a transferencias tecnológicas y a nuevas formas de financiamiento de la inversión que el país requiere.

b) Se espera que la participación del país en la cooperación internacional facilitará la realización de las tareas básicas que el Gobierno desea llevar adelante. Asimismo, debe permitir una presencia del país en el mundo de la cooperación, que tenga permanencia en el tiempo. De lo anterior se concluye que se debe compatibilizar el logro de metas de corto plazo con acciones que generen condiciones para una inserción permanente del país en el mundo de la cooperación.

c) Se reconoce que la cooperación internacional se caracteriza por un ámbito en el cual aparecen posibilidades y oportunidades para los que participan de él. Cada cual se acerca a la cooperación con intereses propios, no siempre similares, y sólo es posible concretarla en la medida que, tras negociaciones, se logran acuerdos con los cuales cada parte se identifique suficientemente.

d) También se reconoce que la cooperación internacional se realiza mediante proyectos de desarrollo, para los cuales las partes buscan y entregan recursos tomando especialmente en cuenta la calidad de las propuestas. Esto hace crítico y crucial contar con una adecuada capacidad para identificar, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo en las áreas tradicionales y en las nuevas áreas de la cooperación.

e) Dado su nivel de desarrollo alcanzado, junto con la necesidad de recibir cooperación en ciertos campos, el país está en condiciones de proyectar internacionalmente sus capacidades y fortalezas otorgando cooperación a países de similar o menor desarrollo relativo.

f) Se sostiene que la política del Gobierno define los objetivos y las estrategias de cooperación internacional a seguir, creando el marco para que diversos actores puedan desenvolverse. Así, junto a los organismos gubernamentales que realizan un conjunto significativo de programas de desarrollo, son actores en la cooperación internacional las universidades, los institutos tecnológicos, los centros académicos independientes, los organismos no gubernamentales, las empresas productivas y los actores del desarrollo regional.

### 3. OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por medio de la política de cooperación internacional se definió que el país busca alcanzar los siguientes objetivos:

a) Apoyar la transferencia de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo y las relaciones económicas externas.

b) Constituir una fuente de recursos financieros y técnicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

c) Reforzar los objetivos y los propósitos de la política exterior del país.

d) Proyectar internacionalmente la capacidad científica, tecnológica y de comercio exterior de Chile, para ayudar a lograr una efectiva presencia internacional del país y promover procesos de integración y de cooperación.

### 4. PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN

El Gobierno definió, para el actual período presidencial, las siguientes áreas prioritarias hacia las cuales debe estar orientada la cooperación internacional:

a) El desarrollo social, con el fin de contribuir a superar los problemas de pobreza.

b) El desarrollo científico y tecnológico, así como la innovación tecnológica en procesos y productos.

c) La infraestructura nacional, para contribuir a superar las deficiencias que restringen el logro de los objetivos de desarrollo.

d) El desarrollo productivo, en la perspectiva de lograr un desarrollo sustentable.

e) El medio ambiente, tanto en la solución de problemas urgentes como en la preservación de los recursos naturales.

f) La gestión del desarrollo, que permita contar con un aparato estatal eficiente.

## 5. ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En la búsqueda de estos objetivos, el Gobierno ha identificado diversos actores del desarrollo nacional que deben jugar un rol significativo en la cooperación internacional. Estos actores son los siguientes:

a) Los organismos gubernamentales centrales y los descentralizados, que desempeñan un rol crucial en la realización de programas que reflejan las prioridades programáticas del Gobierno.

b) Las universidades, los institutos tecnológicos y los centros académicos independientes, que tienen una responsabilidad importante en el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

c) Los organismos no gubernamentales de desarrollo, que reúnen y expresan un sinnúmero de iniciativas privadas, principalmente orientadas a la solución de problemas socioeconómicos de los sectores pobres, siendo así complementarias del esfuerzo estatal.

d) Las empresas públicas y las privadas, que tienen un rol motor en el desarrollo económico del país.

e) Los actores del desarrollo regional, que reciben una atención especial acorde con la priorización que el Gobierno le ha dado a la descentralización del desarrollo nacional.

## 6. RECUENTO DEL PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES. MOMENTOS, CONTEXTO Y LÓGICAS DE ACCIÓN

### 6.1. Elementos contextuales

Al ponerse en marcha la Agencia se tenía una situación de la que resaltan los siguientes elementos:

a) Se iniciaba el Gobierno bajo el supuesto de que se iba a tener una situación fuertemente restrictiva, tanto en el plano político (por las ataduras institucionales que había producido el Gobierno anterior), como en el plano económico (se esperaba una situación financiera externa difícil y una fuerte restricción presupuestaria) y administrativo (no se podía introducir suficiente personal de confianza, y se heredaban diversas rigideces administrativas).

La cooperación aparecía como un instrumento que podía facilitar la parcial superación de estas limitaciones. Esta percepción —ciertamente no compartida a plenitud por los que estaban más interiorizados de la realidad de la cooperación internacional— llevó a que los potenciales beneficiarios de la cooperación cifraran en ella expectativas difíciles de satisfacer.

b) Durante la fase de preparación previa a asumir el Gobierno, la Comisión de Cooperación Internacional identificó proyectos para presentarlos a las fuentes externas. Pero, una vez asumido el Gobierno, las autoridades nombradas no fueron en todos los casos las mismas personas que habían realizado el trabajo preparatorio. Esto llevó a que se cambiaran prioridades y proyectos, produciéndose la necesidad de rehacer parte del trabajo previo.

c) Los contactos que se habían realizado con representantes de Gobiernos amigos habían permitido diseñar, en líneas generales, los programas que pasarían a formar parte de la cooperación bilateral y multilateral. Esto permitió llegar, al momento de asumir el Gobierno, con relaciones establecidas con siete Gobiernos y con la Comunidad Económica Europea, las que fueron formalizadas y ampliadas rápidamente en los primeros meses de Gobierno.

El primer año de Gobierno se puede separar, para fines analíticos, en dos períodos: el que va de marzo a agosto de 1990 y el que va de septiembre a febrero de 1991. Brevemente, se presentarán los hechos más relevantes de cada uno de ellos.

## *6.2. Primer semestre*

Los primeros seis meses de Gobierno se caracterizaron por lo siguiente:

a) Al asumir el Gobierno se comprobaron como ciertas las restricciones políticas, presupuestarias y administrativas que se preveía iban a existir. Al mismo tiempo, la cooperación apareció para muchos ejecutivos de Gobierno como un posible instrumento para superar parcialmente dichas restricciones.

b) Se presentó al Congreso Nacional el proyecto de ley que creó MI-DEPLAN, la AGCI y el FOSIS, el que fue aprobado en cuatro meses de tramitación, con el apoyo unánime de ambas ramas del Poder Legislativo.

c) Las relaciones establecidas con fuentes de cooperación externa se formalizan y expresan en tres propuestas de acuerdos marcos de cooperación (Italia, España y Comunidad Europea), en negociaciones para establecer los programas de cooperación para el primer año con once Gobiernos (Alemania, Dinamarca, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Suecia y Suiza), además de retomar las relaciones con Japón y de negociaciones con la CCE y el PNUD sobre diversos proyectos.

d) Se continúa el proceso de preparación de proyectos a ser presentados a las diversas fuentes de cooperación. Para este fin se nomina, en los ministerios y servicios, los coordinadores de cooperación internacional. El

trabajo se da en estos meses en torno a los requerimientos que surgían de cada fuente y no tanto a partir de las propuestas programáticas de cada ministerio, que estaban aún en fases de formulación final.

e) Se instala el Consejo de AGCI, como organismo directivo de las tareas de la Agencia. Al mismo tiempo, se organiza el equipo profesional y administrativo que asume las tareas ejecutivas requeridas. La Agencia funciona en el año 1991 gracias a un convenio que se firma entre ODEPLAN y la Corporación de Cooperación Internacional (CCI). Esta Corporación fue creada con la finalidad de tener un organismo de apoyo al Gobierno en la realización de los programas de cooperación que se fueran acordando. De esta manera se pudo contar, desde el inicio del Gobierno, con los recursos necesarios para poner en marcha las tareas de cooperación del Gobierno.

f) Se inicia la discusión sobre responsabilidades específicas en materias de cooperación internacional que tendrían las diversas instituciones públicas participantes en el proceso, a saber, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Planificación y Cooperación y la AGCI.

### *6.3. Segundo Semestre*

En el período que va de septiembre de 1990 a febrero de 1991 se produce una consolidación de las acciones de cooperación internacional, apareciendo un conjunto de situaciones que ameritan ser anotadas:

a) Empiezan a aparecer señales de que algunas de las restricciones económicas empezaban a superarse. Los indicadores macroeconómicos externos y de financiamiento fiscal permitían concluir que no se enfrentaría una situación crítica de pagos externos y que, en función de mantener los equilibrios macroeconómicos, era necesario restringir el gasto público lo más posible. Esto cambiaba radicalmente los supuestos bajo los cuales se había diseñado el accionar en cooperación internacional en agosto de 1989, y que apuntaban a aumentar al máximo la disponibilidad de divisas.

b) En estos seis meses se firman acuerdos marco o convenios específicos con casi todos los Gobiernos con los cuales se había mantenido negociaciones. Esto hace que, a diciembre de 1990, se llegara a negociar 156 proyectos por un valor de US\$ 498.849.500, además de diversos proyectos de asistencia técnica cuyo valor es difícil de calcular. (6)

De este total, un 47% consistía en donaciones y un 53% en créditos concesionales que, en promedio, tenían un componente de donación de un 35%. A diciembre de 1990 el 49% de los proyectos estaba en ejecución (esto quiere decir que se habían firmado los contratos que permitían el inicio de actividades, a pesar de que muchos de ellos estaban aún en fase de puesta en marcha) y el 51% estaba en negociación (sobre estos proyectos

---

<sup>6</sup> Los antecedentes sobre las acciones de la AGCI en el año 1990 se han tomado de la Memoria 1990 de la institución. Ver Tabla "Resumen de Cooperación Internacional por Fuentes" al 30 de diciembre de 1990 al final del artículo.

las fuentes habían manifestado su acuerdo, estando sólo pendiente la formalización de los mismos).

c) En cuanto a los sectores participantes de la cooperación internacional, en este período se prepararon más de 150 proyectos que fueron presentados a la cooperación externa. La distribución por sectores del total de los recursos negociados, al 30 de diciembre, fue la siguiente:

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Desarrollo social           | 38 % |
| Sector productivo           | 31 % |
| Ciencia y Tecnología        | 5 %  |
| ONGs de fuentes bilaterales | 5 %  |
| Gestión del desarrollo      | 3 %  |
| Medio ambiente              | 1 %  |
| Otros                       | 1 %  |
| Crédito por asignar         | 16 % |

d) Junto a las actividades señaladas se inicia en este segundo semestre de trabajo, la puesta en marcha del programa de cooperación horizontal, llevada a cabo con países de similar desarrollo que el nuestro. Así, se tienen reuniones de grupos de trabajo con delegaciones de Brasil y de Venezuela, que llevaron a definir sendos programas de cooperación técnica. También se mantuvieron las actividades ya programadas con la República Popular China.

e) En términos institucionales, la AGCI completa su diseño organizativo siguiendo el esquema que ya hemos referido en este artículo. Se inicia en este período el diseño de los mecanismos de control y seguimiento de proyectos, sistema que empieza a ser implementado a principios del año 1991. (7)

f) Dados los avances alcanzados en cuanto al primer objetivo definido para la cooperación, consistente en captar recursos, se inicia en este período el diseño y puesta en marcha de las actividades que permitirán alcanzar el segundo objetivo definido, a saber, dar cooperación a países de similar y menor desarrollo relativo.

g) Por último, en este período se inicia la ejecución de una gran cantidad de proyectos ya acordados con diversas fuentes. En esta fase empiezan a aparecer diversas dificultades operativas que generan atrasos en el cumplimiento de los convenios acordados. Estas dificultades tienen que ver con el marco jurídico, las implicancias presupuestarias y el marco operacional de los proyectos.

---

<sup>7</sup> El sistema de control y seguimiento de proyectos permite llevar la información sobre todos los proyectos en negociación y en ejecución y obtener los antecedentes de tipo informativo, analítico y gerencial que requiere la gestión de la Agencia.

## D. EL SEGUNDO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DE LA AGCI

En marzo de 1991 la AGCI inicia su segundo año de actividades, contando ya con una institucionalidad formalmente constituida y funcionando como servicio público descentralizado, según las normas que le define la Ley que la creó.

### 1. ELEMENTOS CONTEXTUALES: UN ESCENARIO INDUCIDO

Los principales elementos que destacan en este semestre son los siguientes:

a) Con las fuentes multilaterales se avanza significativamente en la definición de programas conjuntos de acción. Esto se expresa en el Convenio Quinquenal con UNICEF, en la preparación del Quinto Ciclo de Planificación de Cooperación Técnica con el PNUD, en la identificación de posibles programas de cooperación con instituciones del sistema de Naciones Unidas y en la estructuración de un amplio programa de cooperación con la Comunidad Europea.

En lo bilateral, se avanzó en la preparación y definición de nuevos programas de cooperación para 1991 y los años siguientes con Alemania, Bélgica, España, Holanda, Inglaterra, Japón, Noruega, Suecia, Israel e Italia. Estos programas contemplan acciones de asistencia técnica, de donaciones financieras, de créditos de desarrollo, de apoyo a "joint ventures" y otros instrumentos.

Lo señalado en los dos párrafos anteriores significó que, a fines de julio de 1991, se tenían diez proyectos ya terminados, ciento veinticinco en ejecución y ochenta en negociación.

b) Con los usuarios de la cooperación se consolida la relación de trabajo, perfeccionándose el sistema de preparación de proyectos, por los diversos sectores, para obtener cooperación externa.

Esto se expresa en un afinamiento de las prioridades del Gobierno para la cooperación, en una definición de la política de cooperación para las universidades, en la definición de una propuesta para el apoyo a los centros académicos independientes, y en la puesta en funcionamiento de la política de uso de créditos bilaterales, que da especial énfasis a la utilización de éstos por el sector privado.

c) Se perfecciona la gestión de las becas de perfeccionamiento profesional y académico, tanto de las financiadas con recursos del presupuesto nacional como de las ofrecidas por gobiernos e instituciones multilaterales.

d) La cooperación técnica con países en desarrollo recibe un nuevo impulso. Esto se expresa en la definición de una política del Gobierno de promoción de este tipo de cooperación, en la decisión política de crear un programa especial con los países centroamericanos y algunos del Caribe, y en la apertura de conversaciones con otros Gobiernos de países del hemisferio sur.

Desde el punto de vista institucional, en la AGCI se crean una Unidad de CTPD, y un comité conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la AGCI para ver las materias de CTPD.

e) La puesta en ejecución de los diversos proyectos acordados sufre un sinnúmero de retrasos y dificultades. Estas tienen que ver con lo siguiente:

- e.1 las condiciones que algunas fuentes aportantes incluyeron en los convenios firmados, que se traducen en disposiciones difíciles de cumplir, dadas las restricciones vigentes.
- e.2 las normativas introducidas por el Ministerio de Hacienda, que en la práctica reducen significativamente el accionar de la AGCI, quedando ésta dependiente –para realizar las gestiones de cooperación internacional– de decisiones que toma esa Secretaría de Estado.
- e.3 las dificultades operativas prácticas para que los Ministerios o servicios receptores de cooperación estén en condiciones legales y administrativas de recibir y ejecutar los proyectos.
- e.4 la labor fiscalizadora ex ante de la Contraloría General de la República que –basada en interpretaciones de textos constitucionales y legales– ha retardado la toma de razón de diversos decretos que ponen en ejecución los proyectos acordados.
- e.5 las debilidades mostradas por ciertos servicios para poner en ejecución –dentro de sus limitaciones administrativas– los proyectos acordados.

## E. APRENDIZAJES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

### 1. LOGROS

Entre los logros de este primer año y medio de trabajo es posible señalar los siguientes:

a) Haber formulado una política de cooperación internacional adecuada a la fase de transición política que vive el país. Esto se expresa en la unanimidad que se observa en las diversas entidades de Gobierno que tienen que ver con la cooperación internacional respecto a cuál es la misión de la AGCI.

Esta misión consiste en captar cooperación que beneficie al país, otorgar cooperación a países de similar o menor desarrollo que Chile, contribuir a la reinserción internacional del país, y diseñar instrumentos y políticas que faciliten y perfeccionen la ejecución de programas de cooperación.

b) Haber creado una red de relaciones del Gobierno con el mundo de la cooperación internacional, y que éstas se hayan expresado en más de dos centenas de programas específicos de cooperación.

c) Haber incorporado los temas de la cooperación internacional a las

tareas regulares del Gobierno, apareciendo como un instrumento que ayuda al cumplimiento de su Programa.

d) Haber iniciado un conjunto de prácticas al interior de la administración que permiten realizar las tareas de cooperación internacional.

e) Haber creado una nueva institucionalidad en el Estado, responsable de la definición de políticas de cooperación (MIDEPLAN) y de la gestión de las mismas (AGCI).

## 2. DIFICULTADES

Este proceso no ha estado exento de dificultades. Las principales que se pueden señalar son las siguientes:

a) El cómo presentar a Chile en el mundo de la cooperación internacional, dadas su dualidad en términos económicos y el hecho que, de acuerdo a los patrones corrientemente utilizados, el país no aparece elegible para la cooperación.

b) Una segunda dificultad se refiere al nivel de las expectativas que tenían los diversos actores nacionales sobre lo que se podía obtener vía cooperación internacional en este primer año, expectativas que superaban con creces lo que efectivamente era obtenible, tanto en los recursos movilizados como en los tiempos en que éstos podrían estar a disposición de los usuarios en el país.

c) Una tercera dificultad ha tenido que ver con el relativo desconocimiento que de la cooperación internacional bilateral y multilateral concesional se tenía en el país. Existía un adecuado nivel de conocimiento de la cooperación no gubernamental, que contrastaba con la ausencia de nociones claras sobre los ámbitos de cooperación en los cuales se iniciaban nuevas relaciones.

d) En relación al funcionamiento del aparato del Estado aparece otra serie de dificultades. El que Chile no estuviera incorporado a la cooperación internacional oficial significa que no existían prácticas adecuadas y estándares para realizar esta actividad al interior de la administración.

Al crearse MIDEPLAN y la AGCI, se les asignaron responsabilidades específicas, las que supuestamente afectaron esferas de competencia que otros Ministerios o reparticiones estimaban propias. Esto ha llevado a procedimientos engorrosos y lentos, que no benefician la agilidad con que se deben tratar los temas de cooperación externa, una multiplicidad de instancias que deben opinar y participar en las decisiones sobre cooperación y una operación administrativa que en muchos casos dificulta la ejecución de programas de cooperación.

e) También se ha debido enfrentar una debilidad seria del sector público en identificar y preparar proyectos de inversión y desarrollo, que puedan ser presentados a la cooperación externa. Ha sido lento y dificultoso pasar de las orientaciones programáticas a las ideas de proyectos, y de éstas a los perfiles y estudios de factibilidad que permitan tomar decisiones.

f) Ha sido difícil definir y poner en marcha una política de cooperación que asuma el desarrollo regional y programas funcionales a dicho desarrollo.

Las dificultades expuestas se traducen en una lentitud del sector público para absorber oportunamente los recursos de la cooperación, lo que deteriora la relación que se ha ido creando con las diversas fuentes.

Junto a lo anterior, como producto de estas dificultades, es posible que disminuya el flujo de recursos de cooperación en lo que resta del período presidencial actual, ya que las fuentes empezarán a revisar el sentido de comprometer más recursos en el país si éste no demuestra una adecuada capacidad de absorción de los mismos.

### 3. ASPECTOS FACILITADORES

#### 3.1 Aspectos

Las dificultades han sido enfrentadas gracias a varios aspectos dignos de mencionar:

a) En primer lugar el trabajo preparatorio en esta materia, empezado por la Comisión de Cooperación Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia, con casi diez meses de antelación a la fecha en que asumió el Gobierno. Y, junto con esto, el equipo humano que realizó ese trabajo pasó a conformar el Consejo de la Agencia de Cooperación Internacional, lo que permitió tener una continuidad entre las políticas y su aplicación.

b) Un segundo elemento facilitador ha sido la buena disposición de las diversas entidades nacionales que han participado en el proceso de cooperación, para buscar soluciones ante las diversas situaciones enfrentadas. Estos meses han sido caracterizados por un ejercicio de pruebas y errores, que ha llevado lentamente a definir los procedimientos más apropiados.

c) En tercer lugar, se debe mencionar la buena disposición de los Gobiernos de países amigos y los ejecutivos de entidades multilaterales, quienes dieron desde el inicio un apoyo significativo y estuvieron dispuestos a flexibilizar en muchos casos las normas y políticas de cooperación de cada quien.

d) El hecho que se haya creado una entidad nueva permitió atraer un conjunto de profesionales que, teniendo una diversidad de conocimientos sobre cooperación internacional, llegó a la Agencia por una opción profesional de trabajar en este ámbito.

e) Junto a los anteriores, es necesario hacer notar que se ha creado una agencia especializada, altamente profesionalizada en los temas de la cooperación, con responsabilidades específicas definidas por ley, vinculada al Ministerio de Planificación, adecuadamente articulada con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y con una red de relaciones en cada repartición pública.

### 3.2. Oportunidades

A partir de estos elementos facilitadores aparece un conjunto de oportunidades para el país, que es relevante anotar:

a) Hay temas de alta prioridad para el desarrollo del país, como el rol de la mujer en la vida nacional; la defensa del medio ambiente; la superación de la pobreza y la creación de empleo, con el rol que juegan las pequeñas y microempresas en esta tarea; la defensa de las minorías étnicas; la apertura de oportunidades a la juventud excluida de la educación y del mundo del trabajo; el perfeccionamiento de la gestión del Estado y su descentralización; y otras que tienen alta prioridad en la cooperación internacional y pueden ser apoyadas en su dinamismo interno en virtud de su incorporación a la cooperación externa.

b) La innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos productos pueden ser dinamizados en virtud de acuerdos de cooperación técnica y financiera.

c) El desarrollo de un vasto programa de cooperación técnica horizontal puede ofrecer dividendos de tipo político, económico y solidario que contribuyan significativamente a las relaciones exteriores del país.

## F. METAS Y CONCLUSIONES

### 1. METAS

En este artículo se ha presentado un recuento de los principales hechos y situaciones que han caracterizado la preparación, diseño y puesta en marcha de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile. Las acciones aquí reseñadas están en plena ejecución, siendo difícil tomar total distancia de las mismas por el involucramiento del autor.

A partir de estas acciones es posible establecer ciertas proyecciones, las que se pueden resumir en un conjunto de metas que podrán ser alcanzadas hacia el fin del actual período presidencial, es decir 1994, y que son las siguientes:

a) se habrá consolidado la institucionalidad y la credibilidad de la cooperación internacional, tanto en el país como frente al exterior.

b) se habrá comprometido una cifra relevante de recursos de cooperación no reembolsable, cercana a los US\$ 400 millones para el período de cuatro años.

c) se habrá incorporado al país a programas de cooperación concesional reembolsable, pudiendo alcanzarse una cifra de US\$ 400 millones de créditos negociados en los cuatro años.

d) del total de recursos de la cooperación se habrá destinado alrededor de dos tercios a los programas sociales, siendo el resto destinado a las otras prioridades definidas para el período.

e) se habrá establecido un sistema de cooperación internacional en el país, del cual formarán parte entidades gubernamentales, universidades e institutos tecnológicos, ONGs, empresas privadas y actores del desarrollo regional.

f) se habrá desarrollado un amplio programa de cooperación horizontal, en particular con países de América Latina.

g) se habrá enviado unos 600 profesionales chilenos a programas de perfeccionamiento en el exterior.

h) se habrá construido, para gestionar la cooperación, una organización innovadora en materia de políticas y procedimientos, así como en modalidades y proyectos de cooperación.

## 2. CONCLUSIONES

De lo expuesto en este artículo es posible obtener ciertas conclusiones:

a) Las políticas de cooperación que el país ha seguido han dependido de las definiciones programáticas de cada Gobierno y de las políticas que en la cooperación internacional han sido prioritarias en cada momento. Ha existido una estrecha vinculación entre las necesidades nacionales de cooperación internacional y las posibilidades y oportunidades presentes.

b) Las formas organizativas que el Gobierno se ha dado para gestionar la cooperación internacional han variado. Diversos elementos han jugado un rol en el diseño de la organización utilizada, siendo los principales el tipo de oferta de cooperación existente, la situación económica general, la disponibilidad de recursos públicos para inversiones, la evolución de los instrumentos de cooperación, las capacidades nacionales para participar en la cooperación externa, el tipo de actores nacionales y la ubicación institucional de la entidad responsable de gestionar la cooperación.

c) Chile ha tenido una participación intensa en la cooperación internacional, que no ha estado tan vinculada a las necesidades materiales del país como a la capacidad de gestión en cooperación externa que el país ha tenido. Esta capacidad, cuando se deterioró en el sector gubernamental, se creó en forma amplia y creativa en el mundo no gubernamental.

d) La cooperación internacional ha sido siempre vista como un instrumento coadyuvante de las relaciones internacionales del país. A pesar de esta definición, su gestión en el Gobierno ha estado más vinculada a organismos de planificación estatal, sin que por ello haya estado ausente una coordinación adecuada con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto ha permitido que los recursos de cooperación externa hayan sido utilizados en las áreas prioritarias del quehacer nacional.

e) La unidad básica del trabajo de cooperación ha estado siempre construida en torno a proyectos de desarrollo. Estos proyectos se han generado de diversas formas, habiendo sido el mismo sistema de cooperación internacional una fuente de diseño de proyectos de desarrollo, que se han implementado porque tenían disponibles recursos externos. Esta situación ha permitido nuevas iniciativas pero, al mismo tiempo, en algunas de ellas ha faltado la adecuada contraparte nacional, dificultando su permanencia en el tiempo.

f) Con el tiempo se ha generado en el país una masa crítica profesional en cooperación internacional. Ella permitió, por ejemplo, generar en corto

tiempo la Agencia de Cooperación Internacional. Pero se constata que en el sector público no existe personal profesional con competencias claras en la materia, lo que ha dificultado seriamente la participación del país en este ámbito de las relaciones externas. En general, en las universidades se observa la misma situación, con algunas excepciones. En el mundo ONG existe mayor competencia profesional en cooperación internacional, pero vinculada a la cooperación no gubernamental que, ciertamente, es diferente a la oficial.

g) Los instrumentos utilizados en la cooperación internacional han ido variando en el tiempo, constatándose grandes diferencias entre los instrumentos utilizados cuando se inició esta actividad en Chile y ahora. Además, no siempre los instrumentos de acción disponibles son adecuados para los objetivos que se definen los donantes de cooperación. Esto genera dificultades prácticas que, en ciertos casos, desprestigian la acción de cooperación internacional, al no estar ésta en condiciones de cumplir las promesas que se realizan o los compromisos que se toman.

h) En Chile ha existido históricamente una organización responsable de la gestión de la cooperación internacional. Pero, permanentemente, se ha observado que las fuentes aportantes de cooperación han tratado de no verse obligadas a actuar a través de este ente central, sino de vincularse directamente con los beneficiarios finales de la cooperación. Por el lado de estos últimos, también se ha observado una marcada inclinación a entenderse directamente con las fuentes donantes, en el supuesto que de esa forma tendrán mayor acceso a recursos de cooperación externa.

La experiencia permite concluir que para que el organismo nacional sea respetado debe agregar valor a la cooperación internacional por medio de su trabajo, no siendo un mero tramitador de documentos. Este valor agregado se expresa en la capacidad de negociación que, desde el punto de vista de los intereses del país, es mayor si se realiza en forma centralizada, ya que eso permite aprovechar capacidades y competencias específicas que no tiene cualquier beneficiario de cooperación.

Además, la gestión centralizada de la cooperación permite coordinar el uso de recursos disponibles y aplicar prioridades concordantes con las prioridades generales, evitando que sean sólo expresión de políticas parciales o sectoriales. Asimismo, la gestión centralizada permite favorecer a los actores relativamente más débiles, que no sólo no poseen capacidad para participar de la cooperación externa, sino que en muchos casos están en desventaja para identificar y formular sus proyectos de cooperación.

i) La introducción de la cooperación horizontal como un ámbito principal en la cooperación, genera nuevos desafíos para el diseño institucional y para la gestión de la cooperación misma. Se pasa de tener una relación vertical (donante-receptor) que caracteriza la cooperación que recibe el país, a otro fenómeno que incluye simultáneamente ser donante y receptor de cooperación con países de similar desarrollo. Las soluciones organizativas más apropiadas para enfrentar este nuevo tipo de cooperación están aún por encontrarse.

## APENDICE

### ESTADO DE AVANCE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

(30 de diciembre de 1990)

#### RESUMEN DE COOPERACION INTERNACIONAL POR FUENTES

| PAIS<br>ORGANISMO        | APORTE<br>EXTERNO(*)<br>(US\$) | DONACIONES<br>(US\$) | CREDITOS<br>(US\$) |
|--------------------------|--------------------------------|----------------------|--------------------|
| <b>A. BILATERALES</b>    |                                |                      |                    |
| ALEMANIA                 | 75.510.204                     | 27.210.884           | 48.299.320         |
| BELGICA                  | 6.000.000                      | 6.000.000            |                    |
| CANADA                   | 6.844.828                      | 6.844.828            |                    |
| DINAMARCA                | 8.641.549                      | 8.641.549            |                    |
| ESPAÑA                   | 61.482.590                     | 16.482.590           | 45.000.000         |
| EE.UU.                   | 42.596.000                     | 22.596.000           | 20.000.000         |
| FRANCIA                  | 92.103.000                     | 12.103.000           | 80.000.000         |
| HOLANDA                  | 17.981.059                     | 17.981.059           |                    |
| INGLATERRA               | 980.392                        | 980.392              |                    |
| ITALIA                   | 44.708.852                     | 44.708.852           |                    |
| JAPON                    | 7.013.929                      | 7.013.929            |                    |
| NORUEGA                  | 6.005.656                      | 6.005.656            |                    |
| SUECIA                   | 49.919.215                     | 29.204.929           | 20.714.286         |
| SUIZA                    | 48.000.000                     |                      | 48.000.000         |
| <b>TOTAL BILATERAL</b>   | <b>467.787.274</b>             | <b>205.773.668</b>   | <b>262.013.606</b> |
| <b>B. MULTILATERALES</b> |                                |                      |                    |
| CEE                      | 21.400.921                     | 21.400.921           |                    |
| ONU                      | 9.661.305                      | 9.661.305            |                    |
| <b>TOT. MULTILATERAL</b> | <b>31.062.226</b>              | <b>31.062.226</b>    |                    |
| <b>TOTAL GENERAL</b>     | <b>498.849.500</b>             | <b>236.835.894</b>   | <b>262.013.606</b> |

(\*) El aporte externo consiste en donaciones y créditos de cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO

# COOPERACION INTERNACIONAL

LA EXPERIENCIA  
CHILENA 1990 - 1991

