

A-121.01

LA COOPERACION INTERNACIONAL:  
EL CASO DE CHILE

RODRIGO EGAÑA BARAONA\*

\* Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) del Gobierno de Chile, Providencia 1017, Santiago, Chile.

## RESUMEN

*En esta exposición se hace una breve reseña de los elementos básicos que definen la política de cooperación internacional que está ejecutando el gobierno de Chile. Se presentan los objetivos que deben ser alcanzados, las prioridades definidas para este período presidencial y las formas organizativas que han sido asumidas.*

*En segundo término se presentan los resultados del primer año de gestión en cooperación internacional, tanto a nivel de recursos movilizados por fuentes, como los sectores hacia los cuales se han orientado los recursos, presentando, asimismo, la distribución según las áreas prioritarias definidas.*

*En tercer lugar se entregan elementos de reflexión sobre los logros alcanzados, las dificultades enfrentadas, los elementos facilitadores habidos y las tareas futuras que deberían emprenderse.*

## INTRODUCCION

Chile ha estado activamente presente en la cooperación internacional, desde que esta actividad se empieza a desarrollar como ámbito de las relaciones internacionales, después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la participación porcentual de Chile en la cooperación que recibe América Latina ha sido proporcionalmente superior a la participación relativa del país en la región en términos de población o de producto bruto, llegando a tener en ciertos casos casi un 40% del total de la cooperación recibida por la región en las décadas de los años 50 y 60.

Esta situación no varió sustancialmente en la década del 70, cuando, como consecuencia del golpe militar de 1973, el país dejó de participar en la cooperación bilateral y bajó sustancialmente su participación en la cooperación multilateral. Esta baja fue sustituida por una significativa cooperación hacia organismos no-gubernamentales, que provino tanto de gobiernos como de organismos privados extranjeros.

Esta situación se mantuvo casi sin alteraciones hasta 1990, año en el cual el país inicia una reinsertión internacional activa, que se expresa también en una vuelta al ámbito de la cooperación internacional bilateral y multilateral.

## LA POLITICA DE COOPERACION DEL GOBIERNO DE LA CONCERTACION

### DEFINICIONES BÁSICAS

Con el inicio del nuevo Gobierno se planteó por sus autoridades una nueva política de cooperación internacional que se puede caracterizar por los siguientes elementos:

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 de la cooperación, se une a la necesidad de mantener adecuadas relaciones políticas, de poder participar en mercados internacionales no protegidos, 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, en la realización de la cooperación, se debe compatibilizar el logro de metas de corto plazo con acciones que generen las condiciones para lograr 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 será posible llegar a tener cooperación en la medida que, tras negociaciones, se logren acuerdos en los cuales cada parte se identifique suficientemente.

d) Asimismo, se reconoce que la cooperación internacional se realiza sobre la base de proyectos de desarrollo, para los cuales las partes buscan y entregan recursos. No se trata que una autoridad asigne recursos que estarían disponibles para el país, sino que se deben lograr acuerdos en base a la calidad de las propuestas que el país pueda generar. Esto hace crítico y crucial contar con una adecuada capacidad para identificar, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo en áreas tradicionales como en áreas nuevas para la cooperación.

e) El país, dado su nivel de desarrollo alcanzado, junto con reconocer la necesidad de recibir cooperación en ciertos campos, está en condiciones de proyectar internacionalmente las capacidades y fortalezas del país, otorgando cooperación a países de similar y menor desarrollo relativo.

f) Se sostiene que la política del Gobierno define los objetivos y las estrategias de cooperación internacional que debe seguirse, 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.

### OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Mediante la política de cooperación internacional el país busca realizar los siguientes objetivos:

a) Apoyar la transferencia de conocimientos que fortalezcan 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.

### PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN

El Gobierno ha definido, 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.

### LA ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN

La Ley 18.989 creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

Corresponde a MIDEPLAN orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas del desarrollo.

Por su parte, la AGCI tiene las siguientes funciones principales:

a) Realizar las gestiones necesarias para que el país reciba cooperación internacional.

b) Determinar y aprobar los planes y programas específicos de cooperación internacional y los proyectos que forman parte de ellos.

c) Coordinar y orientar las gestiones necesarias para perfeccionar y reforzar la capacidad científica y tecnológica del país mediante sistemas de becas, intercambios y acuerdos de cooperación.

d) Impulsar proyectos y actividades de cooperación hacia otros países.

Para cumplir estas funciones la AGCI armoniza la oferta y demanda de cooperación, ofrece oportunidades atractivas a países y organismos donantes, establece acuerdos que normen la cooperación y diseña mecanismos específicos para realizarla.

Corresponde a la AGCI la gestión de la cooperación concesional, sea ésta bilateral o multilateral.

### LOS RESULTADOS DEL PRIMER AÑO DE TRABAJO

Las actividades de diseño de lo que pasaría a ser la política y las acciones en cooperación internacional fueron iniciadas meses antes que se asumieran las funciones de gobierno. En ese momento -segundo semestre de 1989- se esperaba que el Gobierno enfrentaría diversas restricciones de tipo financiero y administrativo y se cifraban expectativas significativas en el aporte que la cooperación internacional podía hacer para superarlas.

Eso llevó a desplegar un gran esfuerzo en establecer nuevas relaciones de cooperación, a identificar posibles proyectos para ser presentados a diversas fuentes, a diseñar y negociar nuevos acuerdos marco de cooperación, así como a organizar los procedimientos, mecanismos e instrumentos que permitieran una ejecución fluida de los proyectos una vez que éstos fueran aprobados.

En este período se preparó, tramitó y aprobó la ley que creó MIDEPLAN y la AGCI, se organizó la Agencia como servicio descentralizado del Estado y se puso en funcionamiento el Consejo de la AGCI, autoridad superior de la Agencia.

Junto a lo anterior, dado que la cooperación internacional era una actividad prácticamente inexistente durante el régimen anterior, fue necesario establecer normas y procedimientos que regularan las actividades de cooperación en el país y al interior del Gobierno. Esto obligó a coordinar acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación, lo que no ha sido una tarea ni fácil ni siempre coherentemente realizada.

Al cabo de 12 meses de acción gubernamental en esta área se han negociado programas de cooperación internacional por una cifra cercana a los US\$ 500 millones, ya sea en recursos de donación o en créditos concesionales bilaterales según se detalla en el siguiente Cuadro:

CUADRO Nº 1  
RESUMEN DE PROYECTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL  
POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO  
(5 Abril 1991)

Países u organismos donantes	Aporte externo (US\$)	Donaciones (US\$)	Créditos (US\$)
<b>1. BILATERAL</b>			
Alemania	75.961.313	30.541.710	45.419.603
Bélgica	5.691.360	5.691.360	0
Canadá	6.842.828	6.842.828	0
Dinamarca	8.635.577	8.635.577	0
España	58.948.256	16.948.256	42.000.000
Estados Unidos	42.560.000	22.560.000	20.000.000
Finlandia	532.907	532.907	0
Francia	89.640.727	12.083.239	77.557.488
Holanda	18.215.674	18.215.674	0
Inglaterra	980.392	980.392	0
Italia	53.572.100	53.572.100	0
Japón	6.235.871	6.235.871	0
Noruega	5.861.830	5.861.830	0
Suecia	37.282.015	27.282.015	10.000.000
Suiza	48.000.000	0	48.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>458.960.850</b>	<b>215.983.759</b>	<b>242.977.091</b>
<b>2. MULTILATERAL</b>			
Com. Econom. Europ.	18.165.847	18.165.847	0
Naciones Unidas	21.749.824	21.749.824	0
<b>TOTAL</b>	<b>39.915.671</b>	<b>39.915.671</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>498.876.521</b>	<b>255.899.430</b>	<b>242.977.091</b>

Notas: <sup>1</sup> El aporte externo consiste en donaciones y créditos de cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.

<sup>2</sup> Los montos de cooperación indican el aporte total al proyecto, no estando anualizados.

En el Cuadro presentado no está valorizada la asistencia técnica que es entregada en forma directa por instituciones de gobierno o multilaterales, cuyo valor es desconocido para la AGCI. Los créditos bilaterales, salvo en el caso de Alemania, corresponden a créditos atados a la adquisición de maquinarias y equipos en los países donantes.

Del total de la cooperación negociada, un 8% corresponde a organismos multilaterales y un 92% a fuentes bilaterales. Estos totales corresponden a un 51% a donaciones, siendo el resto créditos bilaterales. Por lo general, los créditos bilaterales son entregados con una concesionalidad del 35%, siendo una excepción a esta norma el crédito entregado por España por la suma de US\$ 42 millones, que fue entregado con una concesionalidad del 50%. Las donaciones son en parte dinero y el resto en asistencia técnica y en equipos. Del total de recursos movilizados, a la fecha del Informe, un 54% de los mismos estaba en ejecución, encontrándose el resto, si bien comprometido, aún en diversas fases de negociación de los acuerdos definitivos.

Desde el punto de vista del destino de los recursos, éstos han sido asignados a diversos actores, sean ellos del sector público o del sector privado, según se describe en el siguiente Cuadro:

CUADRO Nº 2  
RESUMEN DE PROYECTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL  
INFORME POR SECTOR INSTITUCIONAL  
(5 Abril 1991)

Sector Institucional	Aporte externo (US\$)	Donaciones (US\$)	Créditos (US\$)
<b>1. Privado</b>			
ONG	22.532.206	22.532.206	0
Sector Productivo	99.500.537	1.068.966	98.431.571
Universidad y CAI	23.044.406	23.044.406	0
<b>TOTAL</b>	<b>145.077.149</b>	<b>46.645.578</b>	<b>98.431.571</b>
<b>2. Público</b>			
Bs. Nac.-Med. Ambiente	6.810.351	6.810.351	0
Legislativo	1.841.360	1.841.360	0
MIDEPLAN	33.429.136	33.429.136	0
Min. Agricultura	22.201.867	12.016.089	10.185.778
Min. Defensa	360.918	360.918	0
Min. Economía	1.461.345	1.461.345	0
Min. Educación	23.286.446	23.286.446	0
Min. Hacienda	79.207.389	126.389	79.081.000
Min. Interior	3.990.383	3.990.383	0
Min. Justicia	22.215.181	22.215.181	0
Min. Obras Públicas	0	0	0
Min. RR.EE.	2.152.535	2.152.535	0
Min. Salud	68.010.842	29.960.000	38.050.842
Min. SG. Gobierno	1.689.777	1.689.777	0
Min. SG. Presidencia	702.747	702.747	0
Min. Transporte	5.089.600	2.861.700	2.227.900
Min. Vivienda	74.247.547	59.247.547	15.000.000
Multisectorial	7.101.948	7.101.948	0
<b>TOTAL</b>	<b>353.799.372</b>	<b>209.253.852</b>	<b>144.545.520</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>498.876.521</b>	<b>255.899.430</b>	<b>242.977.091</b>

Notas: <sup>1</sup> El aporte externo consiste en donaciones y créditos de cooperación, parte de los cuales han sido aprobados, estando el resto en negociación.

<sup>2</sup> Los montos de cooperación indican el aporte total al proyecto, no estando anualizados.

Cabe hacer notar que un 71% de los recursos movilizados se transfieren por medio de instituciones del sector público, siendo canalizado el resto, en un 4,6%, vía universidades, otro 4,5% vía organismos no-gubernamentales y el resto a sectores productivos. De los recursos canalizados por medio del sector público, una parte significativa va en beneficio de los productores privados o de familias, como es el caso de los programas de vivienda, agricultura, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), salud y otros.

Desde el punto de vista de las prioridades definidas por el Gobierno y reseñadas en este artículo, la distribución indica que el 38% de los recursos negociados se destinan a programas de desarrollo social dirigidos a superar problemas de pobreza, recibiendo especial atención los sectores de vivienda, salud, educación y los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); un 5% ha sido destinado a programas de ciencia y tecnología, con especial énfasis en programas de universidades; un 31% ha sido destinado a proyectos del sector productivo, sea de empresas estatales o privadas; un 1% a programas de medio ambiente; y un 3% ha estado orientado a financiar proyectos destinados a la mejora de la gestión del Estado. Asimismo, los organismos no-gubernamentales han recibido casi el 5% de los recursos provenientes de fuentes bilaterales o multilaterales. El resto de los recursos son créditos bilaterales que, a la fecha del Informe, no habían sido aún asignados a los usuarios finales por el Ministerio de Hacienda.

Junto a lo anterior, que refleja los recursos movilizados en la realización del primer objetivo que desea ser alcanzado —atraer recursos hacia el país—, se han iniciado actividades destinadas a llevar a la práctica el segundo objetivo definido, cual es otorgar cooperación hacia países de similar o menor desarrollo relativo que Chile, tales como Brasil, Venezuela, países del Caribe, de América Central y otros.

Por último, se debe anotar que en este primer año de actividades ha aumentado en un 100% la cantidad de becas y oportunidades de perfeccionamiento en el exterior ofrecidas al país, habiendo llegado a recibirse alrededor de 500 ofertas. A esto se debe agregar los 120 becados que realizan estudios de postgrado en el exterior, financiados con fondos del Estado.

## RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

### LOGROS ALCANZADOS

En este primer año de trabajo es posible señalar los siguientes logros alcanzados:

- 1) Formulación de una política de cooperación internacional adecuada a la fase de transición política que vive el país.
- 2) Creación de una red de relaciones del Gobierno con el mundo de la cooperación internacional y que ellas se hayan expresado en más de una centena de programas específicos de cooperación.
- 3) Incorporación de la temática de la cooperación internacional a la tareas regulares del Gobierno, apareciendo como un instrumento que ayuda al logro de su Programa de acción.
- 4) Iniciación de un conjunto de prácticas al interior de la administración que permiten realizar las tareas de cooperación internacional, y, por último,
- 5) Creación de una nueva institucionalidad en el Estado, que es responsable de la definición de políticas de cooperación (MIDEPLAN) y de la gestión de las mismas (AGCI).

### DIFICULTADES ENFRENTADAS

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

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

2) Nivel de las expectativas que tenían los diversos actores nacionales sobre lo que se podía obtener vía cooperación internacional en este primer año; esas expectativas superaban con creces lo que efectivamente era obtenible, tanto en los recursos movilizados como en la oportunidad en que éstos podrían estar a disposición de los usuarios en el país.

3) Relativo desconocimiento que se tenía en el país de la cooperación internacional bilateral y multilateral concesional. 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.

4) En cuanto al funcionamiento del aparato del Estado aparece otra serie de dificultades, como, por ej., que el gobierno de Chile no estuviera incorporado a la cooperación internacional, significaba 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 instituciones estimaban como propias. Esto ha llevado a tener 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 en vez de facilitar la ejecución de programas de cooperación.

5) Por último, se ha debido enfrentar una seria debilidad 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.

### ELEMENTOS FACILITADORES

Estas dificultades han sido parcialmente enfrentadas en virtud de varios elementos que son dignos de mencionar:

a) El hecho de que el trabajo preparatorio en esta materia fue empezado por la Comisión de Cooperación Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia, con casi 10 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 en las políticas y en el trabajo.

b) La buena disposición de las diversas entidades nacionales que han participado en el proceso de cooperación, para buscar las soluciones más propicias 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 a ser seguidos.

c) La buena disposición de los gobiernos de países amigos y los ejecutivos de entidades multilaterales, quienes desde el inicio dieron un apoyo significativo y estuvieron dispuestos a flexibilizar, en muchos casos, las normas y políticas de cooperación de cada uno de ellos.

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

e) Junto a los anteriores elementos, 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 y Cooperación, con articulación adecuada con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y con una red de relaciones en cada repartición pública, que ha significado trabajar con un enfoque moderno para el tema de la cooperación.

#### PERSPECTIVAS

A partir de lo avanzado en estos primeros 14 meses de gestión, aparecen un conjunto de desafíos que deberían ser realizados en los próximos meses. Entre éstos, cabe destacar los siguientes:

a) Es necesario contribuir al logro de una integración permanente del país en el sistema de cooperación internacional. Para esto es necesario poner en marcha los programas globales de cooperación que han sido acordados con diversas fuentes de cooperación, lograr una adecuada articulación entre los equipos de cooperación internacional y los de relaciones exteriores y sistematizar los conocimientos acumulados, creando un sistema de mantención al día de los mismos.

b) Asimismo, es necesario acrecentar la transferencia de recursos financieros y de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica y el desarrollo del país. Esto requiere fortalecer los programas de perfeccionamiento de recursos humanos, optimizar la gestión de la cooperación, poniendo especial énfasis en la calidad de los proyectos, como en su negociación, seguimiento y evaluación, perfeccionar los mecanismos de coordinación existentes en el país, ejecutar adecuadamente los proyectos aprobados e identificar nuevos programas de cooperación con las diversas fuentes de cooperación.

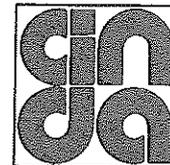
c) Desarrollar la cooperación horizontal, para lo cual se deben poner en marcha los acuerdos de cooperación ya firmados, así como se debe avanzar en definir los marcos de cooperación horizontal con otros países. En esta perspectiva también se deben detectar las áreas en las cuales el país posee ventajas comparativas y fortalezas evidentes, pues será a partir de esos ámbitos de acción que se podrán estructurar adecuados programas de oferta de cooperación.

d) Por último, aparece como un desafío principal, avanzar en la identificación y el diseño de las nuevas áreas de cooperación internacional, las cuales reflejarán tanto las prioridades del país en su desarrollo futuro como las posibilidades que a un país como Chile le ofrecerá la cooperación internacional una vez pasado este primer período de transición a la democracia.

BID - SECAB - CINDA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO  
DE LA CAPACITACION EN GESTION  
Y ADMINISTRACION DE PROYECTOS  
Y PROGRAMAS DE CIENCIA Y  
TECNOLOGIA EN AMERICA LATINA

LA COOPERACION  
INTERNACIONAL  
Y EL DESARROLLO  
CIENTIFICO Y  
TECNOLOGICO:  
BALANCE Y  
PERSPECTIVAS



COLECCION CIENCIA Y TECNOLOGIA Nº 31



LA COOPERACION  
INTERNACIONAL  
Y EL DESARROLLO  
CIENTIFICO Y  
TECNOLOGICO:  
BALANCE Y  
PERSPECTIVAS

BID - SECAB - CINDA

7-121000

LA COOPERACION  
INTERNACIONAL  
Y EL DESARROLLO  
CIENTIFICO Y  
TECNOLOGICO:  
BALANCE Y  
PERSPECTIVAS

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO  
DE LA CAPACITACION EN GESTION  
Y ADMINISTRACION DE PROYECTOS  
Y PROGRAMAS DE CIENCIA Y  
TECNOLOGIA EN AMERICA LATINA

BID - SECAB - CINDA