

**NUEVO GOBIERNO:  
DESAFIOS DE LA RECONCILIACION  
CHILE 1999 - 2000**

2 - ABRIL - 2001

SC

Doc

Gen

FLACSO-Chile

Libros FLACSO-Chile

**Nuevo Gobierno:  
desafíos de la reconciliación.  
Chile 1999 - 2000**

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO-Chile.

4110 La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

320  
110

321.4(83) FLACSO-Chile  
Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación. Chile  
1999 - 2000  
F572nu Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.  
413 p.  
ISBN: 956-205-150-1

CASO PINOCHET / DERECHOS HUMANOS / TRANSICION  
POLITICA / DESARROLLO ECONOMICO / EDUCACION /  
ELECCIONES PRESIDENCIALES / POLITICA Y GOBIERNO /  
MEDIO AMBIENTE / PARTICIPACION CIUDADANA /  
ANUARIO / CHILE

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 117.807. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa  
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño portada: A•Dos Diseñadores  
Impresión: Ventrosa Impresores S.A.

## INDICE

Presentación .....	5
--------------------	---

### CHILE Y LAS AMERICAS

La reconciliación nacional en América Latina. Utopía y "pomada" de los noventas <i>Brian Loveman</i> .....	9
Economía y democracia en América Latina. Una perspectiva desde el estudio Latinobarómetro <i>Marta Lagos C.</i> .....	37
Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	59

### CHILE EN UN NUEVO ESCENARIO POLITICO

Chile bajo la administración Lagos. El difícil camino al Palacio de la Moneda <i>Luis Maira</i> .....	77
Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo <i>Manuel Antonio Garretón M.</i> .....	97
El nuevo escenario político <i>Paul W. Drake</i> .....	109
Las elecciones presidenciales de 1999: la participación electoral y el nuevo votante chileno <i>Patricio Navia, Alfredo Joignant</i> .....	119
Las mujeres en las últimas elecciones presidenciales <i>Índira Palacios, Teresa Valdés</i> .....	145
Clivajes y competencia partidista en Chile (1990-1999) <i>Leticia M. Ruiz-Rodríguez</i> .....	159

### VERDAD Y RECONCILIACION. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DEL ARRESTO DEL GENERAL PINOCHET

La participación del ejército de Chile en la mesa de diálogo sobre los derechos humanos <i>Brigadier Juan Carlos Salgado</i> .....	193
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Mesa en diálogo de Derechos Humanos en Chile. 21 de agosto 1999 - 13 de junio de 2000	
<i>Elizabeth Lira</i> .....	203
Augusto Pinochet en Londres. El caso Pinochet en los noticiarios de televisión	
<i>Giselle Munizaga</i> .....	221
Hacia el fin de la impunidad: Pinochet en Londres	
<i>Laura H. Paxton</i> .....	231
Reacciones del gobierno chileno durante el caso Pinochet	
<i>Carlos Vergara</i> .....	243

## DESARROLLO ECONOMICO Y MEDIO AMBIENTE

La economía chilena en 1999	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i> .....	259
Los dos ejes de la tercera vía en América Latina	
<i>Roberto Patricio Korzeniewicz, William C. Smith</i> .....	277
Los ONG's ambientales, actores fundamentales de la gestión ambiental	
<i>Ana María Muñoz</i> .....	309

## RELACIONES EXTERIORES

La política exterior durante 1999: la consolidación de los nuevos tiempos	
<i>Paz Verónica Milet</i> .....	325
Reflexiones sobre la cooperación horizontal de Chile	
<i>Sergio Gómez E.</i> .....	331

## CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES

La causa mapuche y el caso Ralco en su contexto histórico y presente	
<i>José María Bulnes</i> .....	341
¿Varones con delantal? Padres populares en las actividades domésticas y crianza de los hijos	
<i>José Olavarría</i> .....	353
La educación en 1999. Memorándum para el 2000	
<i>Juan Eduardo García-Huidobro S.</i> .....	377
Comunidades virtuales y ciudadanos on line	
<i>Rodrigo Araya Dujisin</i> .....	391

## REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACION HORIZONTAL DE CHILE

Sergio Gómez E.\*

Este trabajo ofrece una reflexión sobre la experiencia que, en materia de cooperación horizontal, ha sido desarrollado por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) en la década del '90 y señala los principales desafíos que deberá enfrentar en el futuro.

La política de cooperación horizontal, como parte integrante de la política exterior del país, consiste básicamente en fomentar el intercambio de experiencias y en la proyección de las capacidades técnicas nacionales en el entorno geográfico natural de Chile: América Latina y el Caribe. De esta manera el intercambio supone dialogo y no un simple traspaso y la proyección de las capacidades en que se ha acumulado una experiencia en políticas y programas que sean relativamente innovadores. En definitiva, la cooperación horizontal crea relaciones entre los países participantes que resultan en un beneficio mutuo, desde la que surgen nuevos valores que son apreciados y percibidos como tales por ambas partes.

La cooperación horizontal tiene una importancia inversa a la densidad de la agenda de temas entre los países de similar nivel de desarrollo. Así por ejemplo entre países que tienen una nutrida agenda de temas, las actividades de cooperación juegan un papel secundario. En el caso de Chile, se pueden dar los ejemplos de Argentina y Brasil donde la densidad y complejidad de las relaciones, desdibujan la importancia de las actividades de cooperación horizontal. Diferente es el caso de Centro América con cuyos países hay una solidez de relaciones históricas y culturales, pero con una agenda reducida de temas. En este caso las actividades de cooperación horizontal resultan claves como instrumento de política exterior.

El cambio de dependencia de AGCI desde MIDEPLAN hacia el ministerio de Relaciones Exteriores, cobra pleno sentido en la medida que su programa de cooperación horizontal pasó a ser un instrumento de política exterior.

Para avanzar en algunas reflexiones sobre la política de cooperación horizontal que ha desarrollado el país, se analizarán tres temas: (i) la peculiar característica

---

\* Sociólogo, Jefe Departamento de Cooperación Horizontal de la AGCI.

de Chile como país oferente de cooperación; (ii) la necesidad de articular la cooperación que realiza Chile, muchas veces en forma dispersa y (iii) el creciente interés de los países donantes tradicionales por establecer "nuevos negocios" con Chile, particularmente a través de la realización de proyectos triangulares.

De partida, es necesario dejar establecida una afirmación central: el programa de cooperación horizontal, en el corto tiempo en que se ha desarrollado, ha acumulado una interesante experiencia y ha sido positivamente percibido por actores significativos que interactúan en el desarrollo de sus actividades. Ello es válido para el caso de los embajadores de Chile en los países donde se desarrollan los programas de cooperación así como los "puntos focales" de los países, que son la contraparte de la AGCI en ellos. Por lo tanto, las reflexiones que se formulan más adelante apuntan a entregar antecedentes sobre los desafíos que enfrenta en el futuro, más que una mirada evaluativa sobre lo realizado.

### Chile, país oferente de cooperación

En primer lugar, revisemos la condición de Chile como país oferente de cooperación. El programa de cooperación horizontal que lleva adelante AGCI tiene dos componentes: un programa de becas de post grado para estudiantes de América Central, el Caribe que vienen a estudiar a las universidades chilenas por un período de hasta dos años, fundamentalmente en programas conducentes al grado de maestría. Desde hace dos años, se estableció un programa triangular con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) del Gobierno de los Estados Unidos de América, para que incluya a estudiantes de algunos países de Sud América y que puedan postular a cursos de especialización (pos títulos).

También, se desarrolla un importante programa con la Academia Diplomática "Andrés Bello", donde jóvenes funcionarios de las Cancillerías de una diversidad de países siguen un diploma de 10 meses de duración. Sobra argumentar en la importancia que tiene para las relaciones internacionales del país, que diplomáticos con los cuales se tendrá relaciones en el futuro, hayan completado su formación en Chile.

El segundo componente del programa consiste en prestar asistencia técnica, que persigue proyectar las competencias técnicas nacionales, que será analizado más adelante.

Sobre la particularidad de Chile, como país oferente de cooperación, conviene señalar desde el comienzo que su contribución se efectúa fundamentalmente a través del intercambio de servicios (no hay desembolsos directos en dinero) y sobre ello interesa avanzar reflexiones en tres aspectos: (i) el sentido del programa de becas, (ii) el carácter de los ejecutores del programa de asistencia técnica y (iii) el grado de legitimidad que puede tener el programa en condiciones de crisis.

El primero, consiste en rescatar el sentido final que debe tener el programa de becas de perfeccionamiento. Para ello, conviene recordar el origen que tuvo este programa. Tradicionalmente Chile fue una referencia muy importante en la formación profesional de las elites de los países de Centroamérica, situación que se mantuvo hasta mediados de la década de los 70. Ello se refleja en el hecho que importantes personalidades que ocupan posiciones importantes en sus respectivos países estudiaron y vivieron en Chile, situación que crea condiciones privilegiadas para otorgar una fluidez en las relaciones de esos países con Chile. La interrupción de este flujo de profesionales se produjo como consecuencia de la situación política que vivió Chile y de los cambios que experimentó el sistema universitario chileno, particularmente la introducción del pago de la educación superior. Para crear las condiciones de modo de generar nuevamente este flujo de intercambio, el Gobierno del Presidente Aylwin estableció este programa de becas.

Se plantean estos antecedentes para ubicar con precisión el sentido que tiene este programa. No se trata de un programa que tiene como primera finalidad el cultivo de la ciencia y de la tecnología, aún cuando también se considera esta dimensión. Lo que hay que tener en cuenta es que este programa tiene un objetivo diferente al que pudiera tener uno realizado por CONICYT y otro organismo ligado al fomento científico. Este, no es otro que cooperar en la formación de líderes en los países, que posteriormente desempeñaran funciones relevantes en sus respectivos países, especialmente en el sector público. Ello debe implicar, a nuestro juicio, una mayor focalización de la oferta de temas en los cuales se vienen a realizar los estudios de posgrado y por una mayor discriminación en la selección de los postulantes. Así, por ejemplo, es fácil predecir que profesionales con un posgrado en MBA o especializaciones sofisticadas en medicina, difícilmente se mantendrán en el sector público y que tampoco les pueda interesar una carrera profesional de servicio público.

La segunda, se refiere al programa de asistencia técnica. Las prioridades temáticas del programa se centran en políticas sociales, el fomento productivo y la modernización del Estado. Debido a la limitación de los recursos con que

cuenta este programa, la gran mayoría de las misiones de asistencia técnica, actividad que consiste en la visita de uno o más profesionales de Chile por un período corto, digamos una semana, con el objetivo de ayudar a definir una política pública, avanzar en el diseño de la institucionalidad destinada a implementarla y a la capacitación de recursos humanos, es realizada por funcionarios públicos. Estos no reciben un honorario por este tipo de trabajo, sino que el servicio al cual pertenecen, le mantiene su salario. En este tipo de actividades el traslado es asumido por AGCI, los gastos de mantención normalmente son asumidos por el país en el cual se desarrolla la misión. En otras palabras, la cooperación horizontal de Chile, en su programa de asistencia técnica, se basa en un "voluntariado público".

El hecho que la asistencia técnica sea realizada, mayoritariamente, por funcionarios públicos, en las condiciones señaladas, tiene al menos, dos limitaciones. Por un lado, las misiones solo pueden tener una duración muy corta, ya que normalmente los servicios a los cuales pertenecen estos funcionarios, evitan quedar sin sus cuadros técnicos por un plazo mayor. Por el otro, muchas veces no se puede disponer de recursos muy calificados que se encuentran en el sector académico, privado y del tercer sector, por el sencillo hecho de que no se dispone de recursos suficientes para remunerar el trabajo que realizan en las misiones de asistencia técnica. Por estas razones, muchas veces, no se puede recurrir a los cuadros más calificados que dispone el país.

La tercera idea sobre la condición de Chile como país oferente de cooperación, tiene que ver con el grado de legitimidad que puede tener un programa de esta naturaleza, en las condiciones que ha tenido el país en los últimos dos años. El recorte significativo que tuvo el presupuesto para este programa para el año 2000, es un reflejo de lo anterior. Al respecto, se puede suponer que un programa que plantea una proyección de las capacidades técnicas nacionales, con un fuerte sentido valórico de solidaridad, tiene mejores condiciones de legitimidad en el contexto de un país con altas tasas de crecimiento. Por el contrario, en un país con estagnación, con altas tasas de cesantía, etc., difícilmente se van a encontrar apoyos entusiastas para el desarrollo de un programa de esta naturaleza.

### **Necesidad de articular la cooperación**

En Chile, en la actualidad, existe una importante actividad de cooperación que realizan, en forma directa, diversos organismos del Estado, Universidades y organismos privados, muchos de los cuales logran una alta calidad en su



ejecución y un impacto muy positivo, pero que no siempre se articulan con la Agencia de Cooperación Internacional ni con las instancias correspondientes del ministerio de Relaciones Exteriores. Resulta frecuente escuchar quejas de los embajadores de Chile que se informan a través de la prensa local del país en el que se encuentran acreditados, sobre la presencia de distinguidos connacionales representantes de importantes instituciones de Chile, que se encuentran presentes realizando actividades de cooperación internacional ofrecida por Chile.

Los ejemplos que se pueden señalar son múltiples: ministerios, servicios, universidades, fundaciones. etc., todas de Chile que mantienen una activa política de cooperación internacional junto a redes naturales, de las que forman parte junto con sus congéneres de otros países en América Latina, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales: El ministerio de Agricultura con Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), ministerio de Salud con Programa Regional de Bioética (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), ministerio de Educación con Organización de Naciones Unidas para educación, ciencia y cultura (UNESCO), Banco Mundial, etc.

Otro tanto se puede plantear con respecto a otros organismos gubernamentales como la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), Carabineros de Chile, etc., que tienen una activa presencia en América Latina, particularmente en Centro América. Organismos como la Contraloría General de la República también mantiene una importante proyección tanto en Europa como en América Latina.

Otros organismos del Estado, como son el Parlamento y las Municipalidades, también mantienen fuertes vínculos y actividades conjuntas con sus congéneres en el exterior y participan en organizaciones internacionales que los agrupan. Con respecto a las universidades públicas y privadas, se puede señalar otro tanto.

Sin pretender una fiscalización, ni menos aún, un control de estas actividades, se debería avanzar en un sistema de coordinación de ellas con la entidad formalmente encargada de las relaciones internacionales del país como es el ministerio de Relaciones Exteriores y en algunos aspectos con la AGCI. Para que ello pueda funcionar, resulta necesario que las entidades que realizan esta cooperación en forma autónoma, perciban que reciben un valor agregado por el hecho de articular la realización de ellas y, además, puedan recibir una ventaja para el desarrollo de las propias actividades.

## Proyectos triangulares de cooperación

La Cooperación Triangular o Trilateral es una modalidad innovativa de la cooperación internacional, que consiste básicamente en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo.

Estos proyectos, normalmente se caracterizan por contar con un volumen significativo de recursos, para realizar proyectos de mediano y largo plazo y alcanzar un impacto que sea significativo. Dentro de estos proyectos triangulares hay que distinguir dos: aquellos vinculados al área de formación de recursos humanos y el programa de asistencia técnica. Con referencia a los primeros, se puede señalar el programa de bacas con el AID y el programa de formación de corta duración que se realiza con la OEA y con la JICA. En ambos casos, el tercer aporte multiplica los recursos nacionales.

Con respecto al programa de asistencia técnica, hasta ahora, la proporción actual de los aportes para realizar estos proyectos ha sido: 75 % el país tradicionalmente donante; un 20 % el país otorgante de cooperación horizontal, en nuestro caso Chile y un 5 % el país donde se ejecuta el proyecto.

En el último tiempo se realizó un proyecto triangular en Guatemala con Suecia sobre la institucionalidad para la cooperación internacional y sobre el diseño y monitoreo de políticas sociales. Actualmente se encuentra en desarrollo uno de los programas de asistencia técnica más importantes que la cooperación chilena está realizando en conjunto con el Gobierno de Finlandia, en Nicaragua sobre el desarrollo de la pequeña y mediana industria del mueble de madera. Este proyecto, se inició en Octubre de 1999 y tiene una duración de 4 años.

Para la implementación del proyecto, AGCI, en conjunto con la CORFO, eligió como ejecutor responsable a la Universidad del Bío Bío, a través de su Departamento de Ingeniería de Maderas. El aporte de Chile consiste en un experto chileno en Nicaragua mientras dura el proyecto y en el uso de la infraestructura y cuerpo docente de este Departamento para la entrega de la asistencia técnica y la capacitación de los microempresarios nicaraguenses.

También se encuentra en ejecución un proyecto triangular con el PNUD para asistir a Cuba en su programa de recuperación económica y se encuentra en sus primeros pasos un programa de "partnership" con JICA con Bolivia sobre minería y agricultura.

Cabe señalar la importancia que tiene para Chile involucrarse en proyectos triangulares, así como las limitaciones que se pueden observar.

En cuanto a la importancia, desde el punto de vista de los países donantes recordemos que Chile ha dejado de calificar para la cooperación de recursos no reembolsables y si en cambio tiene una trayectoria de haber sido un buen ejecutor de proyectos. Por ello en las conversaciones que se tiene con los representantes de países que han sido donantes tradicionales uno de los negocios que les interesa desarrollar con Chile es la realización de proyectos conjuntos en países que siguen siendo objeto de importantes recursos de cooperación, como puede ser el caso de Centro América. Sobre el particular, hay que señalar, que el tema de la realización de proyectos triangulares surge, muchas veces, como iniciativa de los encargados de cooperación de los países desarrollados.

A pesar de la importancia que tiene este tipo de proyectos, existen, al menos, dos limitaciones que es necesario considerar: los altos costos que estos proyectos significan y baja visibilidad que tienen sus actividades.

Con respecto a lo primero, hay que considerar que los aportes que se esperan de la cooperación chilena para este tipo de proyectos triangulares de asistencia técnica, bordea el 20% del monto total del proyecto, en circunstancia que los montos involucrados por los países tradicionalmente donantes, son significativos. De esta manera, el costo que tiene el aporte chileno a éste tipo de proyectos es varias veces la suma total que se tiene para un país al año, considerando el conjunto de actividades de cooperación bilateral.

El segundo tema es el de la visibilidad de los proyectos triangulares para Chile como país. Demás está decir que un componente muy importante de las actividades de cooperación internacional es la visibilidad de las actividades que se realizan. En este sentido, la visibilidad que tienen las actividades regionales que desarrolla la cooperación chilena en Centro América, a través de los seminarios regionales es mucho más alta, y con un costo significativamente menor.

Ahora bien, si vinculamos este tema con el argumento que se señaló al comienzo, sobre la restricción de los recursos para las actividades de cooperación horizontal en las condiciones que actualmente muestra la economía chilena, necesariamente, se debe revisar el entusiasmo inicial que se tuvo en el pasado para participar en Proyectos Triangulares en el futuro.

Terminamos reiterando la necesidad de mantener el programa de cooperación horizontal de Chile, como componente de la política exterior del país, tomando en cuenta los planteamientos que se han señalado más arriba.

En resumen ello implica que, considerando el carácter de Chile en su calidad de oferente de cooperación, parece necesario afinar el sentido que debe tener el programa de becas de AGCI para estudios de postgrado en Chile; ampliar los actores nacionales que participan en el programa de asistencia donde el criterio que discrimine positivamente sea la excelencia con que cuente el país, no importando el sector del cual provengan los técnicos y profesionales. También, parece necesario relegitimar el conjunto del programa en el sentido que más que un programa que genera un gasto gubernamental, se trata de una inversión que conviene al conjunto del país. En segundo lugar, hay que avanzar en los esfuerzos por articular el conjunto de la cooperación horizontal que diferentes sectores públicos y privados, realizan en forma dispersa. Finalmente, se trata de ponderar los esfuerzos que Chile realiza en la modalidad de cooperación triangular en el conjunto de la cooperación horizontal.

Para terminar, es necesario reiterar que la cooperación horizontal es un componente básico en la relación que tienen los países cuando la agenda bilateral no es intensa. En estos casos, adquiere una importancia especial en la medida que pasa a ser el rostro visible de Chile como nación.

Este conjunto de reflexiones deberían tomados en cuenta para encarar los principales desafíos que deberá enfrentar la cooperación horizontal chilena en el futuro, en la perspectiva de constituir un instrumento de la política exterior de Chile.