



EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PAÍS
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

A continuación se describe la situación del país, poniendo énfasis en aquellos desafíos emergentes que son prioritarios para el Sistema de Naciones Unidas desde la perspectiva de sus orientaciones normativas y de las capacidades e historias de las distintas agencias presentes en Chile. Este documento reconoce a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al Desarrollo Humano y al enfoque de derechos como la orientación normativa que lo inspira.

Chile ha concluido la transición a la democracia. Ha reformado la Constitución para eliminar los enclaves autoritarios y cuenta con respeto y confianza en las instituciones, un régimen de plenas libertades civiles, un sistema de partidos políticos estable, mecanismos de tratamiento institucional de los conflictos sociales, un sistema judicial confiable y bajos niveles de corrupción. Sin embargo, están pendientes aún la reforma del sistema electoral binominal –que debilita la competencia política entre las fuerzas mayoritarias y cierra la entrada a las minoritarias agrandando brechas de inequidad en la representación y participación, el fortalecimiento del poder público local, y algunas iniciativas vinculadas a un mejor ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales..

El Informe de Chile de cumplimiento de las metas del milenio revela el importante grado de avance del desarrollo del país en el contexto de los indicadores globales, así como el grado de eficacia de sus políticas públicas para hacer efectiva las opciones de desarrollo y para dar garantía a los derechos acordados. Dentro de ese marco, se señalan a continuación algunos desafíos para el país. En unos casos ellos están referidos a logros pendientes, como la superación de la desigualdad regional y social o el avance de la descentralización; en otros casos están referidos a desafíos nuevos que surgen del propio avance del país, como el despliegue de la cooperación Sur-Sur.

1. La desigualdad de ingresos y la inequidad en las oportunidades

1.1 Pobreza e inequidad

La desigualdad ocupa el lugar central en todo diagnóstico sobre los desafíos sociales de Chile. Medida como distribución del ingreso, el país exhibe una de las peores situaciones del planeta. El índice de Gini de Chile era de 0,554 en 1990 y de 0,552 en 2003. Esto lo posiciona en el lugar duodécimo de entre dieciocho países de América Latina¹ y a nivel mundial en el decimoséptimo país de peor distribución entre 126 países².

Esto, de por sí grave, se ha verificado en un contexto en que el país ha tenido uno de los mejores y más sostenidos crecimientos de la economía a nivel mundial. Durante los últimos 15 años Chile ha crecido a un ritmo promedio del 5,7%. Esto ha llevado a una reducción de la pobreza a menos de la mitad de lo observado a inicios de los '90, hasta cerca del 18%, pero no a la alteración de la desigualdad en la distribución de los ingresos. En los últimos 40 años la distribución no ha variado significativamente³.

¹ Panorama social de América Latina, CEPAL, 2005

² World Development Report 2006, World Bank

³ Ruiz Tagle, Jaime, Chile: Cuarenta años de desigualdad en Chile, Ms. 1999

La distribución de los ingresos no es tan marcada si se excluye el 10% más rico, lo cual señala la persistencia de un patrón histórico de distribución de las oportunidades que concentra en una minoría un enorme porcentaje de los recursos provenientes del capital humano, situación que aparecería aún más grave si se consideraran los retornos del capital físico⁴.

La desigualdad es un hecho conocido, tanto entre los expertos como en la opinión pública general. Los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos han prestado una atención especial a las diversas formas de desigualdad existentes en Chile. Existe consenso acerca de que la reducción de la desigualdad es la principal tarea pendiente del desarrollo de Chile. Esto se expresó claramente en la reciente campaña presidencial, donde los cuatro candidatos hicieron de este tema su bandera principal. Luego del período electoral, el problema de la desigualdad ha quedado como telón de fondo de la discusión política, pero se ha visto opacado por los temas más contingentes como delincuencia, protesta estudiantil y reforma del sistema electoral. Sin embargo, estos mismos temas están estrechamente relacionados con el problema de la desigualdad y son consecuencia de ella.

1.2. Desigualdad y género

La desigualdad de ingresos está fuertemente asociada a algunas características sociodemográficas de la población. En primer lugar está la desigualdad que proviene del género. Debido a la asimetría de salarios entre hombres y mujeres, la desigualdad general se refuerza notoriamente en el caso de estas últimas. La participación económica femenina en Chile muestra un aumento sostenido en las últimas décadas, alcanzando un 35,6% en el año 2002 (Censo 2002), pero dicha participación se caracteriza por una fuerte segmentación y discriminación, expresada principalmente en la concentración en cierto tipo de ocupaciones, menores remuneraciones, mayor desempleo y desprotección social.

Al mismo tiempo, la brecha de participación económica entre mujeres pobres y no pobres se mantiene, con 29,6% las mujeres pobres y 44,4% las no pobres (CASEN 2000), expresando condiciones severas de inequidad, precisamente para los sectores y familias que más requieren del aporte económico de las mujeres que es un factor fundamental para la superación de la pobreza de los hogares⁵.

Al año 2003, la brecha entre salarios medios de mujeres y hombres con 13 y más años de instrucción era, en las zonas urbanas, de 35%⁶. La desocupación es mayor entre las mujeres. En el año 2003, estas tasas llegan a un 12,4% para las mujeres y a un 8,5% para los hombres, situación que se acentúa en los sectores de menores ingresos⁷. Se debe tomar en cuenta, además, que la tasa de desempleo se ha mantenido a niveles superiores a 8% desde el año 1998, casi el doble que los niveles que se habían alcanzado durante la primera parte de los noventa.

Al respecto, el Comité de Derechos económicos sociales y culturales en sus observaciones

⁴ Torche, Florencia, desigual pero fluido: el patrón chileno de movilidad en perspectiva comparada, serie En foco, 57, Expansiva, Santiago, 2005

⁵ CEPAL, Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, 2005

⁶ FLACSO-CHILE, UNIFEM, "1995-2003: ¿Han Avanzado las Mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano, Santiago de Chile, 2005

⁷ CEPAL, op. cit, 2005

sobre el informe de Chile manifestó que “observa con inquietud que la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo sigue siendo una de las más bajas de América Latina (el 35% en 2002)” e instó al gobierno a que adopte medidas efectivas contra las muchas barreras que impiden la participación de la mujer en el mercado laboral” y que incorpore el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres.⁸

Más allá de las formas de discriminación económica, la expresión más importante de las diferencias de género se aprecia en la violencia en cualquiera de sus formas (física, psicológica, económica y sexual) que afecta la calidad de vida de las mujeres niñas, adolescentes, adultas y ancianas y tiene consecuencias indeseables como son el embarazo no deseado, las enfermedades de transmisión sexual, disfunciones sexuales, lesiones y profundas secuelas en la salud física y mental de las mujeres.⁹

1.3. Inequidad territorial y étnica

Como se verá en el acápite sobre desarrollo local, la desigualdad también tiene una importante fuente territorial. Finalmente, la desigualdad también exhibe un componente étnico. El índice de desarrollo humano desciende sistemáticamente entre los habitantes rurales, entre las mujeres y entre los indígenas. En Chile, existe una estrecha correlación entre pobreza e identidad indígena, que se manifiesta en particular en el acceso de los indígenas a los servicios de educación, salud y vivienda. La mayoría de los indígenas y en especial los Mapuches muestran altos índices de pobreza y bajos índices de desarrollo humano¹⁰. De esta manera, como se puede ver en el gráfico siguiente, la desigualdad encuentra en la combinación de mujer, rural e indígena el extremo de sus agravantes¹¹. Esto indica además la estrecha asociación entre desigualdad, exclusión y vulnerabilidad. El índice de infancia¹² muestra que la pobreza afecta especialmente a la niñez, con un 23% de los hogares con niños bajo la línea de pobreza contra sólo un 4,4% de los hogares sin niños, con las consecuencias negativas que esto tiene en sus posibilidades de desarrollo futuro en ausencia de medidas que corrijan las consecuencias de esta situación sobre sus oportunidades. En el campo de la salud, la inequidad por razones étnicas lleva a tasas de mortalidad infantil superiores en 40 puntos a la media nacional para el caso de algunas etnias, situación reflejada en 10 años menos en la esperanza de vida a la nacer. Los niños mapuches mueren más por bronconeumonía y la población aymará tiene tasas de mortalidad por tuberculosis que duplica la media nacional¹³.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/Add.105, 2004, par.16 y 36.

⁹ OPS/OMS. Observatorio de equidad de género en salud. Informe 2005. Oficina del representante en Chile. Santiago, 2006a.

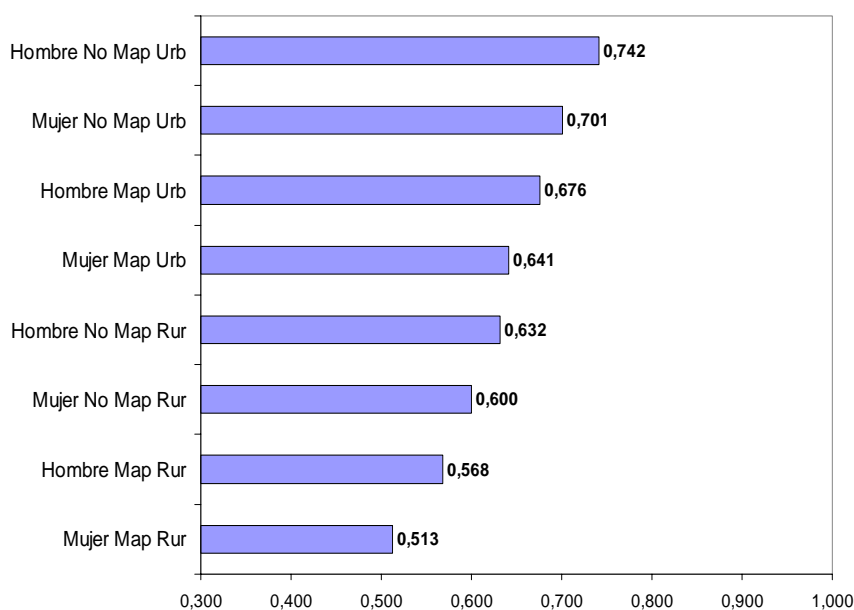
¹⁰ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, R. Stavenhagen, E/CN.4/2004/80/Add.3, 2003 párr.16.

¹¹ PNUD-UFRO-MIDEPLAN, El índice de desarrollo humano en la población mapuche de la Región de la Araucanía, Santiago de Chile, 2003.

¹² Mideplan – UNICEF, Índice de infancia: una mirada comunal y regional, Santiago, 2003

¹³ OPS/OMS. Salud en las Américas. Chile. Santiago, 2006b.

IDH Araucanía según pertenencia a pueblo Mapuche y sexo



Fuente: PNUD, MIDEPLAN 2003¹⁴

1.4. Desigualdades de acceso y condiciones de vida

Lo anterior remite a la pregunta por el acceso a las oportunidades que permitirían la superación de las condiciones vulnerables de origen que se asocian a la desigualdad y la perpetúan. En el caso chileno puede verse que si bien las políticas públicas, especialmente educación y subsidios, tienen algún efecto mitigante sobre la desigualdad, ellas no alcanzan para neutralizar su reproducción. En los tres mecanismos básicos de habilitación – educación, crédito y trabajo – se reproduce la desigualdad. En efecto, como han mostrado diversos estudios, la fuente principal de la desigualdad educacional es el estrato de pertenencia de los alumnos y el sector de ingresos que caracteriza a cada escuela (ver cuadro siguiente). Lo mismo ocurre con el acceso al crédito o a las prestaciones de seguridad social asociadas al trabajo.

¹⁴ PNUD, MIDEPLAN, El Índice de Desarrollo Humano en la población Mapuche de la región de la Araucanía, Santiago, 2003

Puntajes del SIMCE según nivel socioeconómico del hogar de los alumnos

Grupo Socioeconómico 2005	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión del Medio
	PROM	PROM	PROM
BAJO	231	220	227
MEDIO BAJO	236	228	235
MEDIO	253	245	256
MEDIO ALTO	278	271	282
ALTO	300	297	306

Fuente: Mineduc, 2005

Finalmente, la desigualdad de ingresos y de acceso a las oportunidades repercute también sobre la desigualdad en las condiciones de vida medidas como acceso al consumo básico, a la salud, a la justicia y a la vivienda.

En ciertos ámbitos como los de educación, salud, vivienda, infraestructura básica se han producido avances notables en la equidad en el acceso, pero permanecen brechas importantes en la calidad de los servicios a los que se accede. Esto puede ser ilustrado tanto a nivel territorial como de los hogares. Por ejemplo, el índice de infancia destacaba que sólo ocho comunas de Chile tienen tasas de mortalidad infantil superiores a El Salvador, mientras en términos de ingresos en 222 comunas el promedio de los hogares con niños se situarían por debajo del promedio de El Salvador. Según datos de la UNESCO¹⁵, sólo un 4,1% de los jóvenes que no han concluido la educación primaria pertenecen al quintil de mayores ingresos, mientras que el 54,2% de ellos pertenece al decil de menores ingresos. También otros casos, como justicia, derechos laborales, crédito, el desafío sigue siendo el acceso.

Los problemas existentes en la justicia no garantizan un acceso libre a ella. El sistema es costoso y la estructura jerárquica del mismo “junto a una cultura y procesos formalistas, obstaculizan las posibilidades de los ciudadanos para hacer valer sus demandas. Esta situación se vuelve especialmente problemática en términos jurídicos una vez que el estado decide hacer suyos, mediante la Constitución y la suscripción de tratados internacionales, los imperativos del debido proceso.”¹⁶

Los datos anteriores sugieren que la desigualdad tiene un carácter estructural y no es solamente una expresión de la coyuntura económica. A la desigual distribución del ingreso, de las oportunidades y de las condiciones de vida se asocia además el desigual acceso a los mecanismos de poder político que permitirían alterar esa situación, como

¹⁵ Fuente: UNESCO, La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?, Santiago, 2004

¹⁶ Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2004, mayo 2004, Alfabetá, pág. 14.

ha sido mostrado por el IDH 2004 y por el análisis de los índices de potenciación de género realizados por el PNUD.

1.5. Políticas públicas de lucha contra la desigualdad

Si bien existe un fuerte consenso sobre la existencia de la desigualdad y sobre sus efectos para el desarrollo y para la calidad de vida de las personas, no ocurre lo mismo respecto de sus causas y de las acciones necesarias para reducirla. El debate político y de políticas públicas sobre la desigualdad apunta a una diversidad de explicaciones y a una variedad de iniciativas.

La explicación más recurrente sobre la desigualdad es la que se refiere a la debilidad del capital humano que permite participar de trabajos más productivos y, por lo mismo, mejor rentados. Consecuentemente, el remedio más nombrado contra la desigualdad es la educación. A ello se le agrega la afirmación de que se requiere un fuerte crecimiento que cree puestos de trabajo de mayor productividad, aunque se sabe que el mayor crecimiento por sí sólo no reduce la desigualdad, y Chile precisamente es un ejemplo de ello.

Otra línea de políticas de igualdad apunta a las medidas redistributivas. También se apunta a formas solidarias y universales de protección social para las personas, lo que limitaría el impacto negativo sobre la igualdad de los mercados del trabajo. Existen también propuestas que apuntan al aumento del ingreso autónomo de los hogares, especialmente por la vía del estímulo de la incorporación de las mujeres pobres al mercado de trabajo.

Un ejemplo reciente de esta forma de abordar el problema son las comisiones de reforma a la educación, a la previsión y de la infancia, donde se prevé no sólo una mayor participación ciudadana en la definición de los énfasis de la política, sino un mayor énfasis en el aporte del Estado para garantizar derechos mínimos.

En el campo de la salud, el núcleo de la actual reforma de la salud lo constituye el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) que explicita, para un conjunto de problemas de salud (56 hacia 2008), cuatro garantías básicas: acceso, oportunidad, calidad y protección financiera¹⁷.

En un sentido más general, la reducción de las diversas formas de desigualdades supone una protección efectiva de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Chile ha ratificado la mayoría de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁸. Sin embargo aún está pendiente la ratificación de Instrumentos importantes como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio N° 169 de la OIT y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Del mismo modo, se requiere

¹⁷ OPS/OMS, Op. Cit. 2006b.

¹⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño

discutir, de acuerdo a los estándares establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las diversas recomendaciones internacionales, la adaptación de la legislación interna a ellos, como por ejemplo la ley antiterrorista y las tipificaciones de tortura y de trata de personas, así como también el establecimiento de la institución nacional de promoción y protección de derechos Humanos (Ombusperson)¹⁹.

2. Descentralización y Desarrollo Local

2.1. Tendencia creciente a la descentralización

En Chile, al igual que en otros países de desarrollo medio, las políticas descentralizadas y de desarrollo local comienzan a adquirir creciente importancia. El país ha alcanzado un piso básico de habilitación de la población gracias a políticas públicas de carácter universal y gestión centralizada, como son la educación, la salud, infraestructura pública, derechos laborales y provisionales. El paso a una segunda etapa de creación de oportunidades de emprendimiento, de mayor participación ciudadana, de focalización en grupos vulnerables y de flexibilidad de la gestión está demandando ahora instrumentos y acciones a nivel local. Ello por varias razones. Primero, es en los espacios locales, regionales o municipales donde se pueden gestionar con mayor eficiencia la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo, incluida la particularidad de las oportunidades disponibles y las posibilidades de coordinar a los distintos actores involucrados. Segundo, esto es precisamente lo que hace necesario y posible la participación ciudadana. Tercero, la escala de trabajo local permite implementar políticas efectivas de focalización.

La importancia creciente de lo local como espacio de la acción pública se ha reflejado, aunque de manera ambivalente en algunos hechos. Los montos de inversión pública de decisión regional (cerca del 57% para el 2006) han aumentado de manera sostenida en los últimos años. Un ejemplo adicional de esta importancia es la reciente creación de las Agencias Regionales de Desarrollo. También ha aumentado el presupuesto de decisión comunal, especialmente como efecto de la llamada Ley de Rentas II. A pesar de eso, este monto se mantiene por debajo del 20% en los mejores casos, mostrando que la descentralización no ocurre a la misma velocidad en todos los niveles.

2.2 Desafíos actuales

Esta tendencia positiva enfrenta, sin embargo, poderosos desafíos.

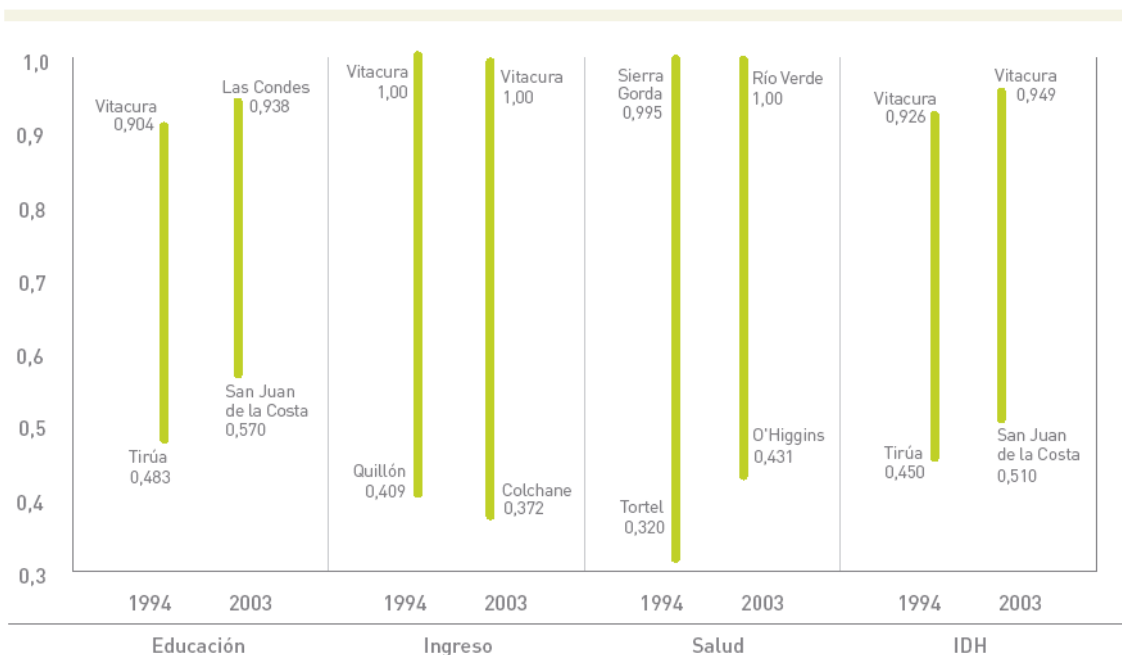
2.2.1. Primer desafío: desigualdad de capacidades, recursos y oportunidades

El primero es la desigualdad de capacidades, recursos y oportunidades de los distintos territorios del país. En Chile la desigualdad social tiene un fuerte componente espacial. Esto hace que si bien el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio está relativamente logrado para el conjunto del país, cuando se desagrega territorialmente se perciben importantes situaciones de retraso. El gráfico siguiente muestra esta importante

¹⁹ Comité de Derechos del Niño, CRC/C/15/Add.173, 2002, par. 31; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/Add.105, 2004, par.13

desigualdad de las regiones del país en el índice de desarrollo humano, el cual considera las dimensiones de salud, educación e ingresos.

Valores mínimos y máximos comunales (1994-2003)



Fuente: Mideplan-PNUD, 2005

Las carencias básicas de algunos territorios suele reproducirse en el déficit de capacidades de sus actores sociales y de la gestión pública local. Ello dificulta la aplicación eficaz de los instrumentos de descentralización y desarrollo local participativo que han comenzado a implementarse. Esto conduce a una suerte de círculo vicioso en la relación entre pobreza local, falta de oportunidades y debilidad de los actores locales. Puede sugerirse que sin políticas de habilitación para los territorios en desventaja, la descentralización y el desarrollo local tienen en ellos pocas posibilidades.

2.2.2. Segundo desafío. Insuficiencia de capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales

El segundo desafío se refiere a la insuficiencia de capacidades de gestión de los actores de los gobiernos locales y regionales. Ello se manifiesta precisamente de cara al importante traspaso de competencias en salud, educación y otras políticas públicas de manera pareja a todas las municipalidades, sin distingo de sus capacidades reales. Aún cuando los recursos de decisión local puedan ser escasos y las capacidades de acción de los actores locales sean débiles, existe un cierto margen para implementar políticas más o menos eficaces. La diferencia está en las capacidades de gestión de las instituciones locales. Como han señalado reiteradamente los diagnósticos, la calidad de la gestión a nivel local es insuficiente aún para el bajo nivel de recursos disponible. Se ha reiterado que la descentralización requiere de un esfuerzo sistemático de aumento de capacidades en este campo.

2.2.3. Tercer desafío: gobernabilidad local

El tercer desafío se refiere a la gobernabilidad. Más allá de la buena gestión y la estabilidad institucional, la gobernabilidad local alude a la capacidad para crear las concertaciones, espacio y procesos que permitan a los actores locales poner de manifiesto las situaciones que afectan su pleno desarrollo y promover acciones concretas hacia el futuro. En este campo se percibe una debilidad de la participación de los actores locales en sus distintas expresiones y niveles. Las instancias descentralizadas (municipalidades y gobiernos regionales) incentivan poco la participación y tienen pocos instrumentos para ello²⁰. Las redes asociativas locales tradicionales, como las Juntas de Vecinos, han perdido parte de su funcionalidad y convocatoria, y carecen de potestades eficaces en el marco de la actual normativa municipal.

Por su parte, las nuevas organizaciones emergentes (culturales, religiosas, de defensa de derechos), suelen tener escasos vínculos con los gobiernos locales²¹. Si bien existen algunas buenas prácticas en participación local que prueban su pertinencia como factor de desarrollo, su número y replicabilidad es aún muy bajo. Puede afirmarse que el proceso de municipalización chileno arrastra aún la desconfianza frente a la participación que lo caracterizó en sus inicios hace ya más de dos décadas.

La asociación entre los actores de los gobiernos regionales (asociación de municipalidades, asociación de alcaldes, asociaciones nacionales de funcionarios o de vecinos, etc.) también ha alcanzado escaso desarrollo. En el caso de la Asociación Chilena de Municipalidades, que congrega a la casi totalidad de los municipios del país, los estudios señalan algunas de sus deficiencias institucionales y la falta de un marco normativo adecuado que regule la asociatividad local.²²

En general, puede afirmarse que los gobiernos y corporaciones locales tienen poca capacidad de articulación de actores y propuestas para la promoción de iniciativas de desarrollo. Esta dificultad parece ser independiente, en algún grado, de los problemas de disponibilidad de recursos.

2.2.4. Cuarto desafío: dinámica económica en el espacio local

El cuarto desafío se refiere a la dinámica económica en el espacio local. Será difícil aumentar sostenidamente el nivel de autonomía local, de recursos para desarrollar políticas propias y de capital humano de los gobiernos locales si los propios territorios no aumentan su capacidad autónoma de generación de riqueza, su competitividad y la complejidad de sus cadenas productivas. Los gobiernos locales no pueden ser más autónomos y dinámicos que lo que son las sociedades y las economías sobre las cuales gobiernan.

En el campo de las economías locales, el país sufre de los efectos de una fuerte concentración de las actividades económicas en la capital. A su vez, muchas localidades quedan fuera de los encadenamientos productivos del sistema exportador y otras tantas

²⁰ SUBDERE, división de políticas, “Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual”, octubre, 2004

²¹ ver Informe de Desarrollo Humano en Chile 2002 “Más sociedad para gobernar el futuro”, y 2004 “El poder ¿Para qué y para quién?”, PNUD.

²² SUBDERE, División de Políticas y Estudios, “Nudos críticos del asociativismo municipal”, 2005

se integran a ellos en la parte menos generadora de valor, normalmente como proveedoras de mano de obra no especializada en las actividades extractivas²³. Una política de fortalecimiento local requiere entonces de la promoción del emprendimiento tanto como de una búsqueda de inserción más valiosa en las cadenas productivas. En este campo se estima que las recién creadas Agencias regionales de Desarrollo y las Alianzas Público-Privadas están llamadas a jugar un rol central.

3. Chile y la Cooperación Sur-Sur

3.1. La Asistencia Oficial al Desarrollo en América Latina y el Caribe

Si bien es cierto que desde la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) ha comenzado a revertir levemente la tendencia descendente de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), el panorama global se caracteriza por promesas de incremento que aún no se concretan. En la reunión del Consejo de Ministros de los países de la OCDE realizada en mayo del 2005, siete países europeos se auto impusieron plazos para alcanzar la meta de utilización del 0,7% del PIB para acciones de cooperación con países en desarrollo, actualmente solo cumplen cinco. Asimismo, la Unión Europea se ha comprometido a subir la asistencia al 0,56% de su ingreso para el año 2010 y llegar al 0,7% en el 2015, siendo algunos países más proactivos en sus compromisos, como Francia y el Reino Unido que alcanzarán la meta en el 2012 y 2013 respectivamente.

La AOD que recibe América Latina y el Caribe presenta una tendencia decreciente y es una proporción muy baja del total mundial, con tan solo 8,7 % en 2004, frente al 66% que concentraron África y Asia. A pesar de su proporción relativamente baja del total, la escasa volatilidad, su destino a programas de desarrollo y su disponibilidad en caso de contingencias (como crisis financieras o desastres naturales), la asistencia oficial para el desarrollo recibida en la región es un aporte extremadamente necesario. De hecho, junto con las remesas de emigrantes, la AOD se ha convertido en uno de los flujos de recursos más estables y menos procíclicos que llegan a los países y zonas más pobres. Para algunos países de la región, entre los que se destacan Nicaragua, Guyana, Bolivia, Haití y Honduras, además de pequeños Estados insulares, la AOD representa un aporte fundamental a sus ingresos.

Otra característica de la AOD que llega a América Latina y el Caribe es que está muy concentrada, tanto en su fuente de origen como en su destino. Estados Unidos, Japón, Alemania y España han sido los principales donantes individuales en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2003. En este último año aportaron el 29%, 7%, 8% y 8% de la asistencia, respectivamente. Por su parte, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Colombia y Perú son los principales receptores de asistencia neta en el 2004, concentrando en el promedio del último quinquenio más del 50% de la asistencia que llega a la región (53% en el 2004).

Una evolución preocupante para América Latina y el Caribe es la incipiente tendencia a concentrar la asistencia en los problemas asociados a los bienes y servicios públicos mundiales, como por ejemplo los temas relacionados con el cambio climático, aun

²³ PNUD-Chile, Informe de Desarrollo Humano 1996; Falabella, G., Galdames, R., (eds.), Repensar el territorio. País, Territorio, Cadenas productivas, Santiago de Chile, U. del Bio Bio, 2002)

cuando el debate sobre su definición sigue abierto y es necesario diseñar mecanismos para asegurar que su financiación sea con recursos nuevos y adicionales. América Latina y el Caribe, como potencial gran proveedor de bienes y servicios mundiales del medio ambiente, enfrenta el desafío de evitar desequilibrios en la asignación de los recursos de asistencia destinada a los objetivos de desarrollo tradicionales (entre ellos los Objetivos del Milenio), aún extremadamente necesaria, para fines relacionados con los bienes y servicios mundiales (por ejemplo, las actividades relacionadas con la necesidad de evitar el cambio climático).

Demostrando un compromiso firme con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, los países en desarrollo han asumido un papel activo en el objetivo de construir un mundo menos desigual y asimétrico. Son varios los ejemplos de iniciativas recientes en este sentido, tales como el establecimiento en 2003 por parte de India, Sudáfrica y Brasil, del fondo IBAS²⁴ para apoyar proyectos de desarrollo social en áreas como la salud, la educación, el saneamiento y la seguridad alimentaria. Brasil también ha apoyado la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, concediendo descuentos en la deuda que estos tienen, que hasta mediados del 2004 alcanzaban los 993 millones de dólares, además de beneficios para sus otros deudores, principalmente en América Latina, por otros 150 millones.

Como se verá a continuación, sin contar con el peso específico de esos tres países, Chile también se ha posicionado como un actor relevante en materia de cooperación para el desarrollo.

3.2. La Asistencia Oficial al Desarrollo a través del Gobierno de Chile

Con la recuperación de la democracia en Chile, la comunidad internacional canalizó importantes niveles de cooperación para el desarrollo al país, con el objeto de contribuir, mediante el apoyo a las políticas sociales del nuevo gobierno, a la consolidación del proceso democrático. Esta situación, excepcional no solamente por el hecho de que ya entonces Chile tenía en 1990? un ingreso per cápita superior a los US\$ 3,000, sino que porque en tan solo cuatro años (1990-1993) la AOD recibida alcanzó los US\$ 475 millones, se explica por el firme compromiso de la comunidad donante con la democracia en Chile.

Para gestionar adecuadamente la cooperación recibida, se creó en 1990 la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), dependiente originalmente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Pocos años después, en 1993, la AGCI estableció un Programa de Cooperación Horizontal (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo-CTPD, o Cooperación Sur-Sur), para implementar la voluntad del gobierno de Chile de compartir capacidades y experiencias con países de menor o similar desarrollo, particularmente de América Latina y el Caribe.

El Programa de Cooperación Horizontal de la AGCI, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores desde el año 2005, busca contribuir a los objetivos y prioridades

²⁴ En el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, India, Sudáfrica y Brasil crearon el primer fondo establecido por países en desarrollo, el fondo IBAS, para apoyar proyectos de desarrollo social en áreas como la salud, la educación, el saneamiento y la seguridad alimentaria, con el que además se favorece la participación activa del sector privado.

de la política exterior del Gobierno de Chile, colaborando con los procesos de desarrollo y estabilidad de países de la región, apoyando la profundización de la democracia, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo. De esa manera apunta a fortalecer la presencia de Chile en la región, permitiendo así afianzar las relaciones con los países de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior y proyectando de este modo las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile.

El Programa de Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD), se basa en dos Subprogramas, uno de Asistencia Técnica bilateral y regional, y otro de Becas para el Perfeccionamiento de Recursos Humanos. En años recientes y a la luz de la creciente participación de países desarrollados y otros actores del mundo del desarrollo en las actividades de la AGCI, se ha desarrollado importantes proyectos de Asistencia Técnica Triangular. Este tipo de cooperación consiste en dar apoyo a terceros países con la participación de un donante tradicional, en sectores en lo que Chile ha desarrollado nodos de excelencia y comprobado conocimiento.

Entre 1993 y 2005 Chile brindó a través del Programa de CTPD de la AGCI cooperación oficial por un valor de US\$ 21.3 millones. Entre las áreas priorizadas en el Programa CTPD de Chile se encuentran: Modernización del Estado, Descentralización y Desarrollo Regional, Gestión de Recursos Naturales y Medio ambiente, Fomento Productivo, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, entre otras.

3.3. Chile como actor de la cooperación triangular

El mayor desarrollo relativo de Chile vis a vis la mayoría de los países de la región, su buen desempeño económico en la última década y media, incluyendo la modernización de varios sectores productivos y de servicios, y la implementación de políticas públicas responsables e innovadoras, ha permitido el desarrollo de un conjunto de competencias y excelencias en diversos campos del desarrollo de considerable importancia para muchos países, que son demandadas como cooperación técnica en la región. De hecho, la imagen de éxito económico, institucional y político con la que asocia a Chile, ha devenido en creciente demanda de cooperación que excede las posibilidades reales que tiene el país para satisfacerlas sólo con sus propios recursos.

Lo anterior, sumado a la experiencia acumulada por Chile como país receptor de cooperación bilateral y multilateral, a partir de su reinserción internacional en el año 1990, han generado condiciones favorables para la asociación de Chile con donantes tradicionales de AOD para intentar replicar, a través de proyectos de Cooperación Triangular, experiencias exitosas chilenas en otros países de la región, con las adaptaciones pertinentes que exige cada uno de los casos.

Entre 1994 y 2005, a través de la AGCI Chile aportó US\$ 4.1 Millones a iniciativas de cooperación triangular que en total movilizaron US\$ 16.6 Millones (US\$ 10.4 del donante principal y US\$ 2 Millones de los propios países receptores. Actualmente Chile lleva adelante proyectos de Cooperación Triangular con Bélgica (Comunidad de Flandes), Estados Unidos, Finlandia, Japón y la FAO. También en noviembre del 2005, la AGCI firmó Acuerdo de Cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el cual las partes se comprometen a actuar conjuntamente, en materia de cooperación con países menos desarrollados.

3.4. Los desafíos futuros y el posible rol del Sistema de la ONU

La Cooperación Triangular presenta un mecanismo idóneo para ayudar a reducir el impacto de las divergentes tendencias de una creciente demanda a la cooperación por parte de los países de menor desarrollo relativo de la región y los decrecientes flujos de AOD hacia ella. Por lo anterior, la AGCI estima que esta modalidad de cooperación tendrá una clara expansión en nuestra región.

El reto por tanto es poder identificar las demandas que, atendiendo los problemas más urgentes de cada país, correspondan a las prioridades de las fuentes y las capacidades de Chile. Esto implica un trabajo especial de coordinación y articulación entre las partes en los que el Sistema de las Naciones Unidas puede contribuir de manera significativa.

Debe considerarse también que no sólo se movilizan recursos financieros, sino que se aporta también con conocimiento técnico, experiencias, etc. El Sistema de Naciones Unidas juega un rol de importancia en la localización y mediación de esos conocimientos.

La presencia, en Chile, de oficinas regionales y subregionales de varias Agencias de las Naciones Unidas, es una oportunidad para que el país comparta su experiencia con otros países de la Región y para que el sistema de Naciones Unidas sea capaz de asistir a los países más necesitados a través de la transferencia de tecnologías, servicios y productos generados en Chile.