



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
MAGÍSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

## **DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR CHILE SOLIDARIO HACIA EL PARAGUAY**

Tesis para optar al Grado de Magíster en Estudios Internacionales

**PABLO ALEJANDRO AGUIRRE OSORIO**

Profesor Guía:  
Walter Sánchez Phd.

**Febrero de 2013  
Chile**

*Gracias principalmente a mi esposa, pues sin su colaboración y paciencia este magister no hubiese sido posible.*

*Gracias también a todo(s) aquello(s) que ha(n) despertado en mi la preocupación e interés por otros.*

## RESUMEN

Este estudio tiene por objeto identificar, bajo un enfoque constructivista, los desafíos que se presentan en la gestión de una transferencia en Cooperación Internacional Sur-Sur en Latinoamérica, por medio del análisis de la Primera Fase (2009) de Cooperación Chileno-Paraguaya en la transferencia del Programa Chile Solidario hacia el Paraguay (Paraguay “Säso Pyahu”). Empleando una metodología cualitativa y en una doble dimensión exploratoria-descriptiva, el estudio hace uso de fuentes primarias (análisis bibliográfico/documental, entrevistas y cuestionario a autoridades de Chile y Paraguay) y secundarias, que permiten concluir que: la presencia de fragilidades institucionales de un país receptor de cooperación, incluyendo el grado de madurez de las estructuras institucionales vinculadas a la transferencia en cooperación internacional, tanto del país demandante como del oferente, y, acuerdos o voluntades políticas que en uno y otro país muchas veces superan el ámbito de la cooperación, plantean dificultades que desafían la institucionalidad de ambos países, así como la necesidad de un proceso de construcción conjunta de cooperación y transferencia. En ello, se inferirá: la necesidad de fortalecer antedichas institucionalidades; la necesidad de un claro conocimiento de las limitaciones y posibilidades reales de cooperación y transferencia, en torno a las cuales se cimenten mutuas expectativas; la necesidad de acuerdos preliminares entre los países cooperantes; y, por tanto, la necesidad de un claro conocimiento de la realidad local en cuanto a las condiciones existentes y las necesarias de asegurar para que una transferencia tenga resultados esperados, siendo monitoreable y verificable.

## INDICE

<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> .....	2
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
I.    Problema de Investigación y Pregunta de Investigación.....	6
• Relevancia.....	10
• Viabilidad.....	12
• Descripción.....	13
II.   Objetivos de la Investigación e Hipótesis.....	15
• Objetivo General.....	15
• Objetivos Específicos.....	15
• Hipótesis.....	16
III.  Tipo de Investigación y Método de recolección de datos.....	17
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b> .....	20
<b>ANTECEDENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES</b>	
1.1.  La Cooperación Internacional.....	20
1.1.1. Aproximación al Constructivismo.....	28
1.2.  La Cooperación Internacional y el contexto Latinoamericano.....	36
1.2.1. Aproximación a la Cooperación Internacional Sur-Sur.....	39
1.2.2. La Cooperación Internacional Sur-Sur Latinoamericana en el ámbito de la Protección Social.....	44
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b> .....	51
<b>CHILE SOLIDARIO HACIA EL PARAGUAY</b>	
2.1.  Introducción a la Cooperación Internacional Sur-Sur Chilena en el ámbito de la Protección Social.....	51
2.2.  Chile Solidario.....	56
2.3.  Contexto de Paraguay como país receptor.....	60
2.3.1. Panorama social e institucional.....	60

2.3.2. Protección Social.....	68
2.4. Construcción de la Transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay.....	74
2.4.1. Antecedentes de la Cooperación Chileno-Paraguaya.....	74
2.4.2. Antecedentes de la transferencia.....	78
2.4.3. Descripción de la transferencia.....	81
2.4.4. Resultados de la transferencia.....	85
2.5. Sistema de Protección Social Paraguay “Säso Pyahu” (Paraguay Solidario).....	88
<b>CAPÍTULO TERCERO</b> .....	97
<b>CONCLUSIONES</b>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	110
<b>Glosario</b> .....	120
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	
<u>Tabla I:</u> Principales logros de la cooperación internacional en protección social en Latinoamérica.....	47
<u>Tabla II:</u> Indicadores Socioeconómicos de Chile.....	55
<u>Tabla III:</u> Indicadores Socioeconómicos de Paraguay.....	68
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b>	
<u>Gráfico I:</u> Asistencia técnica de Chile según sector.....	53
<u>Gráfico II:</u> Evolución de la pobreza total, indicando área de residencia (%) Periodo 2006-2010.....	61
<u>Gráfico III:</u> Evolución de la pobreza extrema, indicando área de residencia (%) Periodo 2006-2010.....	62
<u>Gráfico IV:</u> Proyección del Producto Interno Bruto (%)......	64
<u>Gráfico V:</u> Proyectos de asistencia técnica según áreas temáticas y número de acciones 2006-2009.....	77

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

<u>Esquema I:</u> Red de Protección Social.....	57
<u>Esquema II:</u> Ejes Estratégicos Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS).....	90
<u>Esquema III:</u> Modelo de intervención Sãso Pyahu.....	91
<u>Esquema IV:</u> Sistema de Protección Social.....	94
<u>Esquema V:</u> Hitos de Sãso Pyahu en Paraguay.....	96

## INIDICE DE MAPAS

<u>Mapa I:</u> Departamentos priorizados Tekoporá.....	127
<u>Mapa II:</u> Departamentos priorizados Abrazo.....	130

## ANEXOS..... 121

Anexo I: Instrumento de Cuestionario.....	121
Anexo II: Programa Tekoporá; Programa Abrazo.....	125

## INTRODUCCIÓN

### I. Problema de Investigación y Pregunta de Investigación

Al hacer un recuento del último siglo es posible constatar que el mundo ha pasado por diversos cambios sociales, económicos, políticos y culturales y se ha caracterizado por avances tecnológicos sin precedentes en toda la historia de la humanidad, además de adelantos en medicina y progreso de las ciencias en general. Sin embargo, privaciones para amplios sectores de la población mundial y pobreza extrema siguen estando presentes incluyendo en ello millones de individuos que, en naciones del mundo en desarrollo al año 2008, sumaban aproximadamente 2.521.000.000 de personas pobres<sup>1</sup> y 1.290.000.000 de personas extremadamente pobres; 43% y 22% respectivamente de su población total.<sup>2</sup>

Paralelamente, en muchas de estas naciones se dan claras expresiones de desigualdad (de oportunidades, de género, económicas, etc.), expresándose en la calidad y cobertura de la atención en salud, educación, alimentación, vivienda, entre otras.

---

<sup>1</sup> En términos absolutos, US\$2 estadounidenses de 1985 per cápita, en paridad de poder adquisitivo, es la línea tradicionalmente fijada para definir la pobreza, y US\$1 para la pobreza extrema. El año 2008, la línea de pobreza extrema fue reajustada a US\$1,25, cantidad que refleja el promedio del ingreso mínimo necesario para sobrevivir en los diez a veinte países más pobres del mundo.

<sup>2</sup> Entre los años 2005 y 2008: *“Tomado en conjunto, el mundo en desarrollo ha logrado considerables avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero los 663 millones de personas que superaron los límites de pobreza típicos de los países más pobres siguen siendo pobres en comparación con el nivel de vida imperante en los países de ingreso mediano y alto. Esa concentración en un nivel apenas superior al de la pobreza extrema es un indicio de la vulnerabilidad que experimentan numerosísimos pobres del mundo.”* (BANCO MUNDIAL. El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades. [en línea] <<http://web.worldbank.org>> [consulta: 30 febrero 2012])

A este respecto, es debido mencionar que la condición social acaba convirtiéndose en un obstáculo aún mayor, cuando el ciudadano(a) requiere, más aún no tiene la oportunidad, de acceder a un servicio público,<sup>3</sup> con lo que el estado de exclusión, pobreza y vulnerabilidad, profundiza los niveles de inseguridad, incluyendo una baja autoestima de los afectados en todos los niveles (individual, familiar, grupal o comunitario), generando a la par condiciones para una autoexclusión.

En efecto, la superación de estas situaciones de repercusiones globales, se torna cada vez más, no menos, urgente.

En este espacio, la Protección Social, entendida como *“un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”*<sup>4</sup>, ha cobrado relevancia para distintos Estados y en el ámbito de la Cooperación Internacional, donde países de América Latina han demostrado avances, aproximaciones y experiencias en lo que a trasferencias de experiencias y conocimientos se refiere

---

<sup>3</sup> De acuerdo a la OIT, al año 2011, 5.100 millones de personas (80% de la población mundial) vivía excluida sin protección social. (Dpa. 5.100 millones de personas alrededor del mundo viven sin protección social. [en línea] El Mundo.es. 19 de diciembre, 2011. <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/19/solidaridad/1324314734.html>> [consulta: 27 enero 2012])

<sup>4</sup> INFORME DEL SECRETARIO GENERAL 39° período de sesiones (E/CN.5/2001/2). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. [en línea] Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social, 27p., p. 3. <<http://social.un.org/index/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/Moreyears/2001/Documents.aspx>> [consulta: 17 enero 2013]

como “oferentes” de cooperación<sup>5</sup>, no libre por supuesto de ingentes desafíos para las instituciones gubernamentales a cargo de las mismas.<sup>6</sup>

De acuerdo a la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), en particular Chile, como uno de los países que en la región se encuentra a la vanguardia con respecto a programas de protección social de distinta naturaleza, ha despertado el interés por parte de otras naciones, por aprender y adaptar elementos de los mismos. En la práctica, sumado al desarrollo económico y social logrado por esta nación, pasando de ser un país receptor de cooperación internacional a un país oferente de cooperación hacia otros países, ha significado que sus experiencias en materia de protección social sean ampliamente reconocidas y diseminadas.<sup>7</sup>

Es en este contexto, y para el caso de esta investigación, que teniendo como nación beneficiaria al Paraguay, Chile realiza la transferencia del Programa Chile Solidario.

Sobre esta base, la tesis se desarrolla en el marco de la Cooperación Internacional, aproximándose al análisis de la misma en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur, en este caso bilateral en materia de protección social,

---

<sup>5</sup> FRERES, Christian. (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio., ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Madrid, Fundación Carolina, 2010, 153p., pp. 6, 7.

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)a, RED Interamericana de Protección Social (RIPSO) / MINISTÉRIO de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Governo Federal-Brasil. Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social. [en línea] Washington, OEA. 32p., p. 5. <[http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil\\_2011/booklet\\_esp1\\_LR.pdf](http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil_2011/booklet_esp1_LR.pdf)> [consulta: 31 julio 2011]

<sup>7</sup> Ibid. p. 9.

haciendo un balance de la Primera Fase de la experiencia chileno-paraguaya en la transferencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario hacia el Paraguay - Paraguay “Säso Pyahu” (Paraguay Solidario).

Con este fin, se identifica la trayectoria de este proceso, formalmente llevado a cabo durante el año 2009, concretado en el marco de la Agenda de Cooperación Chileno-Paraguaya y acordado durante Comisiones Mixtas y mediante misiones exploratorias, en las que, por medio de una propuesta de programa de trabajo, elaborado entre la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y el en ese entonces Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), por parte de Chile, y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSECPRES) y el Gabinete Social de la Presidencia (GS), por parte de la República de Paraguay,<sup>8</sup> se define que Chile puede apoyar asesorando técnicamente en materia de estructuración e institucionalización del Gabinete Social y en la generación de un Sistema de Protección Social, utilizando como ejemplo el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

Considerando en ello un recorrido no exento de dificultades, presentadas por el grado de avance en materia de Cooperación Sur-Sur que tiene Chile y por un contexto paraguayo marcado, entre otros, por la alta incidencia de la pobreza, su tradición y práctica clientelista, una estructura institucional dispersa y debilidad

---

<sup>8</sup> UNIDAD TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL de la Presidencia de la República del Paraguay (UTGS). Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur. [documento]. UTGS, 2012. 5p.; pp. 1, 5. Documento de aplicación.

de la Política Social<sup>9</sup>, que dan cuenta de la fragilidad general de su institucionalidad, la tesis pretende indagar en la pregunta respecto a “qué desafíos es posible encontrar en la gestión de una transferencia de Cooperación Sur-Sur”, entendiendo por ello aquellos obstáculos o dificultades encontrados al momento de planificar o realizar las operaciones de cooperación internacional.

Con esta finalidad, se revisa la documentación de diversas fuentes y la opinión de autoridades chilenas y paraguayas, partícipes de ésta asociación.

- **Relevancia**

El principal aporte de la tesis, es el de revisar las relaciones internacionales desde una perspectiva y aplicación práctica, como es el acto de transferencia de cooperación internacional, permitiendo ser una contribución a la comprensión de los desafíos concretos, y, por defecto, a los resultados y logros que se obtienen, o no, en la gestión de una transferencia en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur.

Consecuentemente, haciendo un levantamiento en terreno de la experiencia de sujetos involucrados en la transferencia tratada, la tesis permite dar un carácter

---

<sup>9</sup> RIVAROLA, D. Paraguay: La red de promoción y protección social. En: COHEN, E. y FRANCO, R. (Coords.) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana. México, FLACSO-México, SEDESOL, 2006. pp. 363-387; pp. 379-381.

A fin de dar continuidad al proceso iniciado bilateralmente con Chile, posteriormente se llevan a cabo otros proyectos que complementan el desarrollo del Sistema de Protección Social. Así, se realiza una Cooperación Sur-Sur Triangular con Estados Unidos, en particular con la Inter-American Foundation, y otra Cooperación Sur-Sur en modalidad Triangular entre Alemania, Australia, Chile y Paraguay. Además, se realizan otros proyectos y líneas de cooperación con instituciones que forman parte de las dimensiones del Sistema de Protección Social paraguayo - Secretaría de la Niñez y Adolescencia y la Secretaría Nacional de Vivienda y Habitat. (Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur, p. 5.)

situado a conceptos que, muchas veces, se analizan desde el plano de la abstracción teórica de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional.

De este modo, el estudio pretende contribuir a la comprensión de variables involucradas en una experiencia de Cooperación Internacional Sur-Sur, entre países de Latinoamérica, y, por tanto, de factores a considerar y/o necesarios de prever por los países de la región al cooperar entre sí; orientándose a mejorar la gestión de la misma, principalmente en la dimensión de políticas públicas en la esfera social.

En este sentido, considerando el grado de avance que en materia de Cooperación Sur-Sur tiene Chile y la fragilidad del contexto institucional del Paraguay, la tesis inicialmente espera encontrar que la presencia de estos factores demandan para la institucionalidad de ambos países un esfuerzo conjunto de construcción de la cooperación, y no una mera transferencia de experiencia.

Finalmente, y en consideración de los elementos precedentes, la investigación espera ser un aporte a los análisis de la Cooperación Internacional Sur-Sur, contribuyendo en su desarrollo teórico.

- **Viabilidad**

El siguiente estudio cuenta con el acceso necesario a la documentación requerida para su efecto, elaborada por organismos de gobierno de las contrapartes, como también producto de análisis externos a los mismos.

Una fortaleza del estudio se encuentra en la posibilidad de realizar entrevistas directas, en Paraguay, a funcionarios públicos relacionados con la transferencia y a diplomáticos chilenos de la embajada en Paraguay, lo que permite realizar un acercamiento en el país receptor de cooperación, que posibilita comprender en terreno dinámicas culturales que favorecen la investigación. Esto debido a que quien investiga ha estado trabajando en Paraguay y por cuestiones externas a este estudio visita ambos países.

Conjuntamente, se realiza una entrevista-cuestionario en Chile, a agentes de gobierno involucrados en la gestión de la transferencia referida.

Los recursos financieros tanto para acceder a la documentación necesaria como para la realización de las entrevistas y cuestionario, sólo son los requeridos para movilización local, internet, y uso de teléfono y/o correo electrónico para acordar citas.

Como antecedente a esta investigación, se tiene algunos alcances de un trabajo de tesis previo realizado por el autor, para la obtención del grado de

psicólogo, efectuado en torno a diferentes “Perspectivas del Desarrollo” (micro, meso y macro-sociales) y su eventual potencial de eficacia de intervención para la generación del mismo.

- **Descripción**

La tesis inicia delineando los elementos contextuales que dan cuenta del problema de estudio, señalando la pregunta que motiva éste, indicando su relevancia, viabilidad y la presente descripción; así también, el objetivo general y objetivos específicos que la guían, la hipótesis de trabajo que está a su base, e indicaciones respecto al tipo de investigación y el método utilizado para la recolección de datos que permiten su desarrollo.

Posteriormente, el Capítulo Primero, señala los antecedentes teóricos y conceptuales de la investigación. En él se desglosa el concepto de Cooperación Internacional en una perspectiva histórica, y se le realizan alcances desde una aproximación a la teoría constructivista, que permite dar un encuadre y perspectiva teórica de comprensión y análisis al proceso estudiado. Luego, se prosigue con una bajada del rol de la Cooperación Internacional en el contexto latinoamericano, enfocando a continuación ésta en la modalidad Sur-Sur y, finalmente, circunscribiendo la misma al ámbito de la Protección Social en la región.

Considerando los antecedentes previos, el Capítulo Segundo, inicia el análisis de la transferencia del Chile Solidario hacia Paraguay. Para esto, primero, introduce el bagaje de Chile en la Cooperación Internacional, indicando su participación en la modalidad Sur-Sur y su desenvolvimiento en el ámbito de la Protección Social, prosiguiendo con una exposición del sistema Chile Solidario; a continuación, en segundo lugar, se realiza un análisis contextual y de los desafíos de Paraguay como país receptor, en términos de su desarrollo social, institucional y en Protección Social; en tercer lugar, se continua con un desglose del proceso de construcción de la transferencia chileno-paraguaya analizada, donde se señalan antecedentes de la relación bilateral entre ambos países y de la transferencia del Chile Solidario hacia Paraguay propiamente tal, haciendo una descripción de ésta y una exposición de sus resultados. Posteriormente, el capítulo termina con una exposición del sistema de protección social Paraguay “Sãso Pyahu” (Paraguay Solidario).

Finalmente, el Capítulo Tercero, expresa las conclusiones derivadas de los antecedentes bibliográficos revisados, las entrevistas realizadas en cada país, y las respuestas al cuestionario aplicado, donde se señalan la confirmación de la hipótesis de trabajo y el hallazgo de nuevos antecedentes anexos a la misma.

## **II. Objetivos de la Investigación e Hipótesis**

- **Objetivo General**

Análisis de la Primera Fase de Cooperación Internacional Sur-Sur Chileno-Paraguaya en la transferencia del Programa Chile Solidario hacia el Paraguay (Paraguay “Säso Pyahu”), desenvuelta en un contexto definitivo por el grado de avance que en materia de Cooperación Sur-Sur tiene un donante emergente como Chile, y, en contrapartida, las fragilidades de la institucionalidad que como país receptor presenta Paraguay. Para ello, se identifican los desafíos en la gestión de la transferencia, encontrados por las instituciones contrapartes en la construcción de este proceso cooperativo.

- **Objetivos Específicos**

- Desarrollar un marco contextual de la Cooperación Internacional atinente a la Primera Fase de transferencia del Sistema Chile Solidario hacia el Paraguay.
- Sistematizar información existente de la cooperación Chileno-Paraguaya en torno a la Primera Fase de la transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay (etapas, metodología de trabajo, grado de avance, beneficiarios, recursos involucrados, etc.)
- Identificar a contrapartes chilenas y paraguayas involucradas con la Primera Fase de la transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay.

- Realizar una entrevista y cuestionario, a funcionarios de Chile y Paraguay involucrados en la Primera Fase de la transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay, orientados a identificar desafíos en la gestión de ésta.
- En base a los hallazgos, analizar alcances que ayuden a la comprensión de la gestión en Cooperación Sur-Sur entre países de la región.

- **Hipótesis**

Teniendo como referencia la transferencia del Programa Chile Solidario hacia el Paraguay, y a partir de la información recopilada para el análisis de la misma, la tesis pretende profundizar respecto a ¿qué desafíos es posible encontrar en la gestión de una transferencia de Cooperación Sur-Sur entre países Latinoamericanos?, en ello, ¿cuáles son los desafíos identificados por representantes de los estados contraparte en la construcción de este proceso cooperativo en particular? De este modo, comprender ¿cuáles son las limitaciones que podrían presentar y/o afectar a países oferentes y demandantes en un proceso de esta clase (Cooperación Internacional Sur-Sur)? y, por tanto, ¿de qué depende en la gestión de Cooperación Internacional Sur-Sur, su éxito o fracaso?

Dirigida a dar respuesta a estas interrogantes, la hipótesis de trabajo plantea que: si bien Chile es uno de los países que en la región se encuentra a la vanguardia con respecto a programas de protección social de distinta naturaleza, y muestra avances, aproximaciones y experiencias en lo que a transferencias de experiencias y conocimientos se refiere, como oferente de cooperación, la

presencia de fragilidades institucionales del país receptor de Cooperación Sur-Sur, en este caso de menor grado de desarrollo, y cuestiones - en términos de acuerdos o voluntades políticas - que en el país receptor muchas veces superan el ámbito de la cooperación, plantean dificultades que desafían la institucionalidad de ambos países así como un proceso de construcción conjunta de la cooperación y transferencia.

### **III. Tipo de Investigación y Método de recolección de datos**

Para la realización de este estudio se emplea una metodología cualitativa, desarrollada en tres fases.

La *primera fase*, hace uso de fuentes formales primarias y secundarias. Las fuentes primarias, corresponden el análisis bibliográfico y documental de las fuentes oficiales de los Estados involucrados en el caso señalado (Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Planificación de Chile, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay, entre otras), y, de entrevistas en profundidad, semi-estructurada, realizadas in situ a cuatro autoridades paraguayas y una chilena, relacionadas con la Primera Fase de la transferencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario hacia el Paraguay, y a dos diplomáticos de la Embajada de Chile en el Paraguay, con el objetivo de conocer detalles del proceso y tener un acercamiento en terreno a la dinámica cultural e institucional relacionada con la construcción de esta asociación. En cuanto a las fuentes secundarias, éstas corresponden a bibliografía

especializada, artículos de prensa chilenos y paraguayos, sistematización de ponencias, conferencias y/o reuniones relacionadas con el tema tratado; obtenidas cada una a través de plataformas documentales reales o virtuales.

La *segunda fase*, consiste en un cuestionario efectuado a funcionarios públicos de las principales instituciones contraparte en la Primera Fase de transferencia del Sistema Chile Solidario hacia el Paraguay<sup>10</sup>, directamente involucrados en la misma, a fin de perfilar de modo acotado los principales desafíos encontrados en la gestión de esta cooperación.

Este cuestionario estará conformado por preguntas cerradas, respondidas en Escala Likert, donde se especifique el nivel de acuerdo o desacuerdo con cada reactivo presentado; acompañadas además de un espacio de “Observaciones” para alcances emergentes.<sup>11</sup>

Finalmente, una *tercera fase*, donde la información de ambas etapas precedentes da lugar a un cuerpo de información que es tratado y analizado, para la elaboración de las conclusiones.

En consecuencia, el presente estudio tiene una doble dimensión. Una exploratoria-descriptiva, que permite comprender y dar un marco de referencia a la transferencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario hacia el Paraguay,

---

<sup>10</sup> Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Planificación de Chile y Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay.

<sup>11</sup> Anexo I.

así como de las instituciones y sujetos involucrados en la Primera Fase de la misma, y, otra, netamente exploratoria, que posibilita hacer un levantamiento de información contextual; nueva o que corrobora la información descrita en la bibliografía revisada.

# CAPÍTULO PRIMERO

## ANTECEDENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

### 1.1. La Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional es definida como la *“Relación entre socios que intentan aunar un conjunto de acciones, coordinar políticas o aunar criterios para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional”*<sup>12</sup> y cuyos actores son los Estados, organismos internacionales, instituciones de los diversos países, organismos no gubernamentales y últimamente los individuos.<sup>13</sup>

Su importancia radica en ser un componente esencial de las relaciones en el ámbito internacional moderno, por el reconocimiento de un proceso de interdependencia<sup>14</sup> política y económica entre las naciones que genera una creciente demanda por la misma<sup>15</sup>, y por el hecho de ser un valioso medio para fortalecer los lazos de solidaridad entre los diversos pueblos, elevando el

---

<sup>12</sup> AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). Qué es la Cooperación Internacional. [en línea] <<http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/apuntes-destacados/que-es-la-cooperacion-internacional>> [consulta: 22 junio 2011]

<sup>13</sup> SABAT, R., Cooperación Internacional: pasado y presente. En: RODRÍGUEZ, J. y CASANUEVA, H. (Eds.) ¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 2008. Pp. 65-72; p. 67.

<sup>14</sup> *“Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países”* (KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, Little Brown and Co., 1977. 273p.; p. 8.)

<sup>15</sup> JIMÉNEZ González, Claudia. Las Teorías de las la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales. *POLIS Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 2(3): 115-147, 2003; p. 136.

conocimiento mutuo, siendo a la vez un eficaz instrumento para complementar esfuerzos mediante el aporte a carencias y problemas de diversa índole.<sup>16</sup>

Habiendo desplegado iniciativas diversas durante ya seis décadas, puede fijar sus inicios post II Guerra Mundial, con el llamado “Plan Marshall”, que implicó una inyección en recursos a Europa Occidental, posibilitándole surgir de la completa destrucción post-guerra, constituyéndose posteriormente las políticas de ayuda externa como tales y la cooperación internacional, en uno de los elementos fundamentales y rasgo histórico singular del sistema internacional<sup>17</sup> o sociedad internacional actual<sup>18</sup>.

Entre algunos de sus principales hitos históricos es posible distinguir: la Guerra Fría, jugando un importante rol como medio de ejercer influencia y hegemonía por parte de los bloques; la paralela descolonización iniciada durante

---

<sup>16</sup> AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). [en línea] <<http://www.agci.cl>> [consulta: 22 junio 2011]

La relación entre consideraciones éticas y políticas de la Cooperación Internacional al Desarrollo está incluida en un conocido documento del Comité de Asistencia al Desarrollo de 1996 *Shaping the 21st Century: the contribution of development co-operation*, donde se señalan las tres principales motivaciones para realizar cooperación de sus miembros: “El primer motivo es fundamentalmente humanitario. La promoción al desarrollo responde a la extrema pobreza y al sufrimiento humano que aún afecta a una quinta parte de la población (...) El imperativo moral para promover el desarrollo es, de esta forma, evidente. El segundo motivo (...) se basa fundamentalmente por propio interés (...) Al incrementar la prosperidad de los países en desarrollo los mercados de bienes y servicios de los países desarrollados pueden expandirse. Además, al incrementarse la seguridad humana se reduce la migración, la estabilidad política y la cohesión social merma el riesgo de las guerras, del terrorismo y del crimen que de manera invariable inciden en otros países. El tercer motivo consiste en la solidaridad de las personas entre sí a través de la manera en que la gente de las diversas naciones trabaje junta para resolver problemas comunes” (FITZGERALD, E. V. K. (1997): 2-3. En: PRADO, J. P. La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. [en línea] Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID); p. 21. <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>> [consulta: 28 agosto 2012])

<sup>17</sup> SANAHUJA, J. Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial. En: NOS A., E. (Eds.) Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: Relaciones imposibles? Barcelona, España, Icaria Editorial, 2002. pp. 39-64; p. 40. (Volumen 15 de Akadnemeia: Sociedad y opinión)

<sup>18</sup> DEL ARENAL, C. La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política. [en línea]. Bilbao, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones <<http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal/Papers>> [consulta: 27 agosto 2012]; p. 52.

la década de los cincuenta, que significó el comienzo de un proceso de apoyo de las metrópolis europeas hacia las ex colonias; la creación en 1960 del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), agrupando a las naciones que entregan cooperación oficial al desarrollo; la instalación del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a principios de la década de los setenta; la Conferencia de Cooperación Técnica entre Países al Desarrollo de 1978, donde se escuchan por primera vez conceptos relacionados con la cooperación entre países del sur con la Cooperación Sur-Sur o Horizontal; el inicio de la crisis del sida en 1980, donde la transnacionalidad de la misma refuerza el interés por la cooperación; la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría; y, el filantropismo privado a partir del 2000, el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York el 2001, y la concepción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, el año 2002.<sup>19</sup>

De acuerdo a Björn Hettne *“La ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. [señalando que] No sabemos, incluso, cuán permanente es”*<sup>20</sup>, denotando el carácter histórico y contingente de la cooperación internacional, evolucionando e incrementándose en respuesta a las transformaciones experimentadas en las relaciones internacionales.

---

<sup>19</sup> Op. cit. SABAT, R., pp. 69, 70.

<sup>20</sup> HETTNE, Björn. Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development. 2ª ed. Essex, England, Longman Scientific & Technical, 1995. 319p.; p. 154.

En este sentido, del Arenal señala que *“la sociedad internacional actual se encuentra en proceso de mutación o de cambio, como consecuencia de las tensiones dialécticas que se producen entre lo viejo y lo nuevo, entre el futuro y el pasado, entre un mundo de Estado que continúa anclado en el viejo dogma de la soberanía nacional y un mundo complejo, global, transnacionalizado e interdependiente en el que no existen fronteras y en el que actúan actores de todo tipo, entre las soluciones nacionales y egoístas que continúan ofreciendo los Estados y las soluciones comunes y solidarias que demanda el carácter global y humano de sus problemas.”*<sup>21</sup>

Congruentemente, Chris Brown, en su libro titulado *Understanding International Relations*, señala que las relaciones internacionales son relaciones estratégico-diplomáticas entre estados, justamente situándose el foco característico de la disciplina en temas polares como la guerra y la paz, el conflicto y la cooperación.<sup>22</sup>

En efecto, la revisión de la literatura especializada muestra que la cooperación internacional no ha estado ausente de un intenso debate teórico, sino por el contrario, en un constante ataque bajo la reflexiva mirada de escuelas de pensamiento de las relaciones internacionales, de la izquierda y la derecha<sup>23</sup>,

---

<sup>21</sup> Op. cit. DEL ARENAL, C., p. 29.

<sup>22</sup> BROWN, CH. (1997). En: HORMAZÁBAL, R.; CARREÑO, E. Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales. [en línea] Santiago, Chile, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública; p. 5. <[http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto\\_de\\_asuntos\\_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf)> [consulta: 27 agosto 2012]

<sup>23</sup> Op. cit. PRADO, J. P., p. 8.

existiendo teorías que explican desde diversas perspectivas los fundamentos de la misma - las bases en que los países sustentan y justifican su colaboración con el exterior<sup>24</sup>-, argumentando distintos planteamientos e intereses que oscilan entre aquellos que destacan su carácter político, donde se plantea que el principal objetivo de la cooperación es el interés particular de quien la entrega, hasta aquellos de corte solidario, que especifican que existe una obligación ética para cooperar.<sup>25</sup>

Así, por ejemplo, siendo para el realismo clásico el poder el tema principal y clave de sus concepciones, los estados, caracterizados por ser racionales y unitarios, son considerados los principales actores en la política mundial donde el objeto de cada uno es la maximización del poder y el dominio de uno por sobre el otro, impidiéndose lograr ventajas en sus capacidades relativas, rechazando esta teoría la armonía de intereses entre aquellos, reconociendo que la anarquía y el conflicto son inherentes al sistema internacional. En este sentido, respecto a la cooperación internacional, el realismo indica que la idea de *selfhelp*, o autoayuda, hace difícil la cooperación entre los estados, donde la falta de un poder centralizado impulsa hacia la permanente competencia que dirige a los mismos hacia la guerra y donde la colaboración sólo es posible en tanto sirva a los intereses de cada uno.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 3.

<sup>25</sup> Ibid. p. 20.

<sup>26</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C., pp. 118, 122, 125, 132.

De modo diferente, y negando la premisa realista de que los estados sean agentes autónomos dentro del sistema internacional, la escuela liberal reconoce que existe un proceso de interdependencia política y económica en la escena internacional, la cual genera una demanda creciente por cooperación. En consecuencia, para ésta visión es importante instaurar mecanismos de cooperación entre los estados, los cuales pueden amortiguar los efectos de la anarquía internacional y reducir los conflictos entre naciones, evitando su culminación en guerras. Efectivamente, esta teoría concibe en la cooperación una oportunidad de transformar a los Estados y al sistema internacional.<sup>27</sup>

El tradicional pesimismo y el énfasis en las posibilidades de cooperación de las teorías realista y liberal, está muy presente también en sus nuevas versiones, neorrealismo y neoliberalismo.

Efectivamente, para los neorrealistas, y especialmente en la teoría de equilibrio de poder de Waltz, la cooperación entre los estados se transforma en un problema al abordarse ésta en un sistema anárquico, lugar en el que la desorganización reina y donde en consecuencia las individualidades se ocupan sólo de su supervivencia erigiéndose la autoayuda como el mecanismo regulador.<sup>28</sup> Al respecto, los neoliberales señalan que los efectos constreñidores de la anarquía sobre la cooperación son atenuados por los regímenes y las instituciones internacionales, considerando una condición clave de la cooperación

---

<sup>27</sup> Ibid. pp. 122, 125, 132.

<sup>28</sup> Ibid. p. 25.

el que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan “*efectos sustanciales en el comportamiento del Estado*”.<sup>29</sup> Por su parte, los neorrealistas, sin negar aquello, consideran exagerado el papel que los neoliberalistas le atribuyen a instituciones y regímenes.<sup>30</sup>

No obstante, ambos, neorrealismo y neoliberalismo, plantean que la cooperación internacional es posible, pero difieren en cuanto a su facilidad o probabilidad de ocurrencia. Para la corriente neorealistas, la cooperación internacional es más difícil de alcanzar, más difícil de ser mantenida y más dependiente de las relaciones de poder entre los estados que lo que sostiene la neoliberal<sup>31</sup>.

El neoliberalismo, en el cientista político Joseph Nye, hará un aporte en este último aspecto, señalando la existencia de modos indirectos de ejercer el poder, no solamente de modo coercitivo, acuñando el concepto de “soft power”, o poder blando, indicando que “*Un país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieran seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura*”<sup>32</sup> (recurso también utilizado por países de menor peso estratégico<sup>33</sup>); indicando así

---

<sup>29</sup> KEOHANE, Robert. Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones Internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993. 348p.; p. 16.

<sup>30</sup> BALDWIN, David A. Neorealism, Neoliberalism, and World Politics. En su: Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York, Columbia University Press, 1993. pp. 3-25; p. 8.

<sup>31</sup> Ibid. p. 5.

<sup>32</sup> NYE, Joseph. The Paradox of American Power. Why the World's only Superpower Can't Go it Alone. New York, Oxford University Press, 2002. 240p.; p. 30.

<sup>33</sup> FUENTES, C., S. La apuesta por el "poder blando". Política exterior de la Concertación 2000-2006. En: FUNK, R. (Ed.); NAVIA, P. y FUENTES S., C. El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena hacia el Socialismo. Chile. Editorial Universidad Diego Portales, 2006. pp. 105-122; p. 106.

mismo, como parte del poder blando, la idea de *diplomacia pública*<sup>34</sup>, entendida como *“la serie de actividades que realiza un gobierno nacional en otro Estado, o a nivel global, para mejorar su imagen internacional.”*<sup>35</sup>

En la comprensión de las prácticas de cooperación y en una perspectiva más heurística, abordando las considerables transformaciones de la realidad internacional, la corriente teoría del constructivismo irá *“más allá de los principios y análisis de las tesis neorrealistas y neoliberales en el momento en el que trata (...) [en consideración del papel que cumplen las ideas] los modelos sociales de comportamiento en la conformación de los procesos de cooperación entre estados que propicien la institucionalización de intercambios de tipo político, económico y social.”*<sup>36</sup>

Con miras al cumplimiento de los objetivos de esta tesis en particular, el análisis tendrá como sustento teórico la teoría constructivista, entendiendo que ésta parte de la idea de que al hablar de cooperación ésta no trata de un término abstracto o una estructura dada, sino de una institución formal creada y modificada por la acción humana, donde las prácticas regulares mutuamente producidas constituyen identidades de cooperación, vinculadas a normas institucionales.

---

<sup>34</sup> Para estudiosos como Edmund Gullion (a quien se atribuye este término), Joseph Nye Jr. y muchos encargados de instrumentar política exterior, la diplomacia pública forma parte del soft power. (GARCÍA de Alba, C. Diplomacia pública, propaganda y poder blando. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (85): pp. 221-228, Noviembre 2008-Febrero 2009; p. 223.)

<sup>35</sup> NIETO, A. Diplomacia Pública [en línea] <<http://www.diplomacia-publica.org/>> [consulta: 14 noviembre 2012]

<sup>36</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C., p. 145.

### 1.1.1. Aproximación al Constructivismo

El constructivismo, también llamado “constructivismo social”, representa un enfoque sociológico de la teoría sistémica<sup>37</sup>, siendo etiquetado como nombre de un programa de investigación en el ámbito de las Relaciones Internacionales el año 1989 por Nicholas Onuf, en su obra “World of Our Making”<sup>38</sup>.

*Este no surge como una metateoría, de tal modo que, “un elemento que puede ayudar a definir la corriente (...) es su programa de investigación, construido (...) más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales (y, en concreto, en el programa neorrealista-neoliberal), particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos.”*<sup>39</sup>

*En efecto, “Los autores constructivistas consideran, en general, que los autores neorrealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las reglas regulativas y demasiado poco de las constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales”.*<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> HETTNE, B. y SÖDERBAUM F. (2000). En: GUERRERO Valencia, Carolina Andrea. Construcción del concepto “Regionalismo Abierto” en el marco de la política exterior del ABC (Argentina, Brasil y Chile) período 1990 – 2010. Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2012. 136 h.; h. 11.

<sup>38</sup> SALOMÓN, M. La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. [en línea] Revista Electrónica de Relaciones Internacionales, junio 2002, (4). <<http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>> [consulta: 19 septiembre 2012]; p. 38.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>40</sup> RUGGIE, J. (1998). En: *Ibid.* p 42.

Si bien no existe solo una rama de esta teoría<sup>41</sup>, Alexander Wendt, cuya perspectiva constructivista de la política internacional es sin duda la más difundida<sup>42</sup>, indica que el planteamiento central de esta corriente señala que<sup>43</sup>:

1. Los Estados son actores principales en el sistema de política internacional.
2. Las estructuras claves en el sistema son intersubjetivas en vez de materialistas.
3. Las identidades y los intereses de Estados son, en mayor parte, contruidos por dichas estructuras, en vez de ser determinados exógenamente al sistema por la naturaleza humana o políticas domésticas.

En la práctica, como uno de sus elementos medulares, esta teoría postula que la política internacional es “socialmente construida”, y otorga una mayor relevancia a las percepciones, a las identidades, a las ideas socialmente compartidas (intersubjetividad) y a las motivaciones del accionar.<sup>44</sup> Así, para Wendt, literalmente, *“In sum, the ontology of international life that I have advocated*

---

<sup>41</sup> A modo de ejemplo, de acuerdo a Vieira (2005) existen “constructivistas modernistas”, entre ellos Alexander Wendt, y “constructivistas postestructuralistas”, incluyendo a Richards Ashley, David Campbell, James Der Derian y R.B.J.Walker. (VIEIRA, E. Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. Revista Papel Político, (18): 235-290; p. 273, diciembre 2005). Palan (2004), distinguirá entre constructivistas “duros”, constructivistas “blandos”, o una variante de éstos. (PALAN R. Constructivism and Globalization: From units to encounters in International affairs. Cambridge Review of International Affairs, 17(1): 11-23, Abril 2004; p. 13.). Allan (2001), por su parte hará mención también de la existencia del constructivismo “sistémico” y el “holístico” (ALLAN, P. Ontologías y explicaciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Revista Ciencia Política, 23(1): 77-106, 2001; p. 100)

<sup>42</sup> MUÑOZ Bravo, Gonzalo Ignacio. Política Exterior de la República Popular Democrática de Corea (2000-2007). Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2008. 163 h; h. 23.

<sup>43</sup> WENDT, A. Identity and Strutral Change in International Politics. En: LAPID, Y. y KRATOCHWIL, F. (Eds.) The Return of Culture and Identity in IR Theory. London, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996. pp. 47-64; p. 48.

<sup>44</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C. p. 138.

is “social” in the sense that it is through ideas that states ultimately relate to one another, and “constructionist” in the sense that these ideas help define who and what states are.”<sup>45</sup>

En este sentido, su planteamiento rechaza el que la anarquía forme la estructura del sistema internacional, señalando que si los Estados se encuentran dentro de un sistema de autoayuda es debido a que sus prácticas han sido hechas - construidas - de ese modo, argumentando que “Anarquía es lo que los estados hacen de esta” (*Anarchy is what states make of it*).<sup>46</sup>

Esto, de acuerdo a Wendt, porque el poder y los intereses de los Estados son, en realidad, ideas, vale decir, elementos constituidos por ideas donde aquellos - poder e intereses - tienen sus efectos en virtud de las ideas que los componen.<sup>47</sup> En esta perspectiva, estas ideas que se distribuyen tanto en el contexto internacional como en el doméstico, son de las que disponen los Estados en la construcción de sus intereses y sus identidades de manera intersubjetiva.<sup>48</sup>

En este sentido y consecuentemente, un *“principio fundamental de la teoría social constructivista es que la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros*

---

<sup>45</sup> WENDT, A. Social theory and international politics. 6ª ed. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003. 450p.; p. 372.

<sup>46</sup> CHETSONKCUL, Prapasri. La Política Exterior de Chile hacia Tailandia en el marco de la Política Exterior chilena hacia los países del sudeste asiático durante el período de la Concertación (1989-2009). Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2010. 180 h.; h. 34.

<sup>47</sup> Ibid. h. 34.

<sup>48</sup> ÁLVAREZ, G. y OVANDO, C. El Consejo de Defensa Suramericano: Posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. *Revista Papel Político*, 14(2): 543-579, julio-diciembre 2009; p. 552.

actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos”<sup>49</sup>, encontrándose las acciones y principios que guían al agente influenciados por su percepción de la realidad y el contexto.

En este aspecto, resulta imprescindible contemplar las acciones humanas *“en el marco de los significados intersubjetivos, es decir el conjunto de prácticas lingüísticas y sociales existentes en una sociedad”*<sup>50</sup>, donde *“nuestras interpretaciones están basadas en un sistema compartido de códigos y símbolos del lenguaje, mundo de vidas y prácticas sociales”*<sup>51</sup>, y, por lo tanto, donde *“la forma de actuar de un agente sigue la lógica de lo apropiado, guiándose por los significados intersubjetivamente asignados a las diferentes situaciones, significados que se hallan incrustados en prácticas sociales”*<sup>52</sup> en las que *“los actores adquieren identidad - expectativas e interpretaciones del yo relativamente estables y acordes con su papel - mediante su participación en estos significados colectivos”*<sup>53</sup>.

En esta línea, de connotación cultural, Friedrich Kratochwil señala que ver la cultura como el sistema de significados históricamente transmitidos, ayuda a una mejor comprensión de la política mundial.<sup>54</sup> Argumento que la académica

---

<sup>49</sup> WENDT, Alexander. La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1): 1-47, marzo 2005; p. 7.

<sup>50</sup> SODUPE, Kepa. La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI. Bilbao, Universidad del País Vasco, 2003. 254p.; p. 69.

<sup>51</sup> GUZZINI, Stefano, A reconstruction of constructivism in international relations. *European Journal of International Relations*, 6(2): 147-182, junio 2000; p. 160.

<sup>52</sup> Op. cit. SODUPE, K. p. 179.

<sup>53</sup> Op. cit. WENDT, A. (2005), p. 8.

<sup>54</sup> KRATOCHWIL, F. Is the Ship of Culture at Sea or Returning?, En: LAPID, Y. y KRATOCHWIL, F. (Eds.) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. London, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996. pp. 201-222; p. 211.

Karin Fierke valida, al señalar que las tendencias hacia una mayor armonía en la sociedad internacional, o, por el contrario, hacia una mayor anarquía, propiciada por variaciones en el poder, dependerán de circunstancias históricas y culturales específicas<sup>55</sup>. En efecto, argumentándose que la cultura sobreviene a la naturaleza, cualquier análisis de la política mundial, debiera iniciarse con la cultura y sólo tras de esto moverse al poder y los intereses.<sup>56</sup>

Congruentemente, desde esta corriente se entenderá que *“las estructuras sociales tienen una dimensión discursiva, es decir, son inseparables de las razones y formas de entender que los agentes incorporan a sus acciones”*<sup>57</sup>. Por su parte Wendt, paralelamente, señalará que a su vez la estructura también construye los actores, manifestando un proceso de interacción entre la estructura y los agentes dentro del sistema; que en términos de los Estados va generando las identidades y los intereses de éstos. En la práctica, la estructura y los agentes están mutuamente constituidos.<sup>58</sup>

Bajo esta perspectiva, donde la realidad y el conocimiento se construyen en la realidad social, esto permite que ambos sean modificables en el tiempo y el espacio<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> FIERKE, K. (2007). En: Op. cit. ALVAREZ, G. y OVANDO, C. p. 550.

<sup>56</sup> Op. cit. MUÑOZ, G. h. 23.

<sup>57</sup> Op. cit. SODUPE, K. p. 176.

<sup>58</sup> Op. cit. CHETSONKCUL, P. h. 34.

<sup>59</sup> Op. cit. GUERRERO, C. h. 11.

Así, Emanuel Adler, quien argumenta que el constructivismo *“tiene el potencial de transformar el entendimiento de la realidad social en las ciencias sociales”*<sup>60</sup>, asegurando que es una *teoría social* que permite comprender el rol que tiene la intersubjetividad y el contexto social, las estructuras, sus agentes y una naturaleza regida por normas de la sociedad<sup>61</sup>, señalará que a diferencia del positivismo y el materialismo, que toman el mundo tal como éste es, el *“constructivismo ve el mundo como un proyecto en construcción, como convirtiéndose en lugar que siendo”*<sup>62</sup>.

Congruentemente, la académica española Esther Barbé, para quien el sistema internacional es *“el resultado de un proceso intersubjetivo: es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento y un sistema de normas que han sido acordadas a nivel social en un momento y en un lugar determinado”*<sup>63</sup>, indicará que para ella, la preocupación principal del constructivismo, es estudiar cómo evolucionan las relaciones interestatales, por medio de las ideas compartidas y significados que se aprenden al interactuar.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> ADLER, E.. Constructivism and international relations. En: CARLSNAES, W., RISSE, T. Y SIMMONS, B. W. (Eds.) Handbook of international relations. Gran Bretaña, SAGE, 2002. pp. 95-118; p. 96.

<sup>61</sup> UGARTE Díaz, Emilio. Chile-Perú: Cómo la idea de nación y los imaginarios condicionan la relación vecinal 1883-1980. Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2011. 157 h.; h. 36.

<sup>62</sup> Op. cit. ADLER, E. p. 95.

<sup>63</sup> BARBE, E. (2007). En: Op. cit. GUERRERO, C. p. 14

<sup>64</sup> Ibid. p. 17.

En suma, para este enfoque los Estados tienen ideas y sus intereses están constituidos por ideas que se reflejan en el proceso de institucionalización de las prácticas internacionales<sup>65</sup>.

En efecto, definiendo las instituciones como *“un conjunto o una estructura relativamente estable de identidades e intereses”*<sup>66</sup>, para esta teoría, por ejemplo el fenómeno cooperativo, se centra en el modo en que las prácticas intersubjetivas entre actores se transforman en identidades e intereses, forjados por la interacción, y donde la creación de instituciones significa interiorizar entendimientos nuevos de uno y de los otros, asumiendo nuevos roles de identidad.<sup>67</sup>

Efectivamente, para Alexander Wendt, *“el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses [ , esto,] en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas sociales”*.<sup>68</sup>

De tal modo, la interacción recíproca intersubjetiva es el medio a través del cual se crean estructuras sociales relativamente estables, donde se definen identidades e intereses, en las que cada actor estatal en el sistema internacional

---

<sup>65</sup> Op. cit. ÁLVAREZ, G. y OVANDO, C. p. 551.

<sup>66</sup> WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. International Organization, 46(2): 391-425, primavera 1992; p. 399.

<sup>67</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C. p. 138.

<sup>68</sup> Op. cit. WENDT, A. (1992), p. 403.

entenderá a los otros Estados basado en la identidad que les atribuye, soliendo responder de acuerdo a estos parámetros.<sup>69</sup>

De esta manera, las teorías constructivistas partirán de la idea de que la cooperación es una institución formal creada por personas, vale decir, no es ésta una estructura dada, de tal manera que las prácticas regulares mutuamente producidas conforman identidades de cooperación (agentes) asociadas a normas institucionales (estructuras).<sup>70</sup>

Sugiriendo *“una visión de las ciencias sociales que es contingente, en parte indeterminada”*<sup>71</sup>, la relación entre la producción de ideas y el desarrollo institucional se irá desarrollando y se encuentra *“cuando se comparte ese núcleo duro que ofrecen las primeras ideas, éste se potencia luego con la creación de instituciones, en cuyo marco las ideas se continúan y desarrollan, siguiendo una dinámica de retroalimentación”*.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Op. cit. MUÑOZ, G. h. 23.

<sup>70</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C. p. 139.

<sup>71</sup> Op. cit. ADLER, E. p. 96.

<sup>72</sup> COLACRAI (2006). En: Op. cit. ÁLVAREZ, G. y OVANDO, C. p. 570.

## 1.2. La Cooperación Internacional y el Contexto Latinoamericano

Latinoamérica es una zona muy heterogénea, siendo cada vez más frecuente encontrar tanto en la literatura académica como en discursos políticos, la mención a que “no hay una sola Latinoamérica”.<sup>73</sup>

Así, se presentan diferencias de tamaño, producto nacional bruto, de renta per cápita, de posición geopolítica, de perfil étnico-cultural, de historia, entre otras.

En efecto, existen países que se desmarcan de sus pares en términos de estabilidad democrática, dinamismo económico, acceso a bienes públicos, integración cultural, innovación, etc., mientras que en otros se mantienen problemáticas condiciones sociales, debilidad institucional, vulnerabilidad ambiental, países particularmente frágiles comercial y financieramente, con baja productividad, de estructuras de producción poco diversificadas y por tanto vulnerables a oscilaciones de precios internacionales, incluyéndose una baja presión fiscal en la mayoría de éstos. Paralelamente, en algunos de ellos la carga de la deuda externa apenas deja margen financiero para la ejecución de políticas públicas eficaces.

Todo esto modela una marcada y persistente desigualdad intrarregional y falta de cohesión social, con un trasfondo intranacional, en una región donde, si

---

<sup>73</sup> FRERES, Christian y MARTÍNEZ, Ignacio. El cambiante contexto Latinoamericano ante la Cooperación internacional. En: FRERES, Christian (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. España, Fundación Carolina, 2010. pp. 21-38; p. 21.

bien se ha logrado reducir la pobreza, está alcanza, de acuerdo a datos del año 2008 de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe<sup>74</sup>, a 180 millones de personas, 33% del total, donde la tercera parte de estos, 60 millones, viven en la extrema pobreza, con menos de 1,25 dólares al día.

Por su parte, la agenda internacional no logra adecuarse totalmente a la realidad Latinoamericana. En un medio heterogéneo y que cambia rápidamente, se genera un importante desajuste entre la oferta de cooperación y las demandas y situaciones de la región<sup>75</sup>; considerando en esto que en términos de la intervención en el ámbito de la cooperación internacional, el contexto Latinoamericano tendría que ser un factor determinante para la misma.<sup>76</sup>

Conjuntamente, surge un elemento nuevo, y es que los países Latinoamericanos - ya a partir del fin de la Guerra Fría, cuando el escenario internacional empieza a descentralizarse presentándose un interés renovado en lo regional<sup>77</sup>-, buscan reforzar su papel en la escena internacional, y en su responsabilidad sobre su propio futuro.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama social de América Latina. Santiago, Chile, Naciones Unidas. 2010, 287p.; pp. 51, 52.

<sup>75</sup> En este aspecto es importante destacar la disminución de flujos de ayuda a la región producto de la focalización en naciones más pobres o en estados frágiles, y el cumplimiento de los estándares de desarrollo definidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional o el PNUD; lo que ha significado un reto a la región, en particular a los países de renta media (PRM).

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). Cooperación Sur-Sur y Triangular [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>> [consulta: 20 diciembre 2012]

<sup>76</sup> Op. cit. FRERES, Ch. y MARTÍNEZ, I. p. 21.

<sup>77</sup> Op. cit. JIMÉNEZ, C. p. 143.

<sup>78</sup> Op. cit. FRERES, Ch. (dir.), MARTÍNEZ, I., ANGULO, Ó. p. 6.

Así, reflejando corrientes de autoafirmación, se evidencia un creciente interés en buscar soluciones propias, más ajustadas, reforzar los mecanismos de apoyo mutuo, alentando la horizontalidad en las relaciones; claramente no siempre reflejando una postura solidaria sincera, sino intrincada ésta con intenciones de *realpolitik*.<sup>79</sup> En concreto, surgen nuevas actitudes ante la cooperación internacional, donde la cooperación intra-región se intensifica.

En suma, si bien la cooperación internacional ha sido tradicionalmente el medio que los países de mayor desarrollo han utilizado para brindar ayuda o asistencia a países con niveles altos de pobreza, enmarcado esto en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), los cambios a nivel mundial, las diversas experiencias y los consecuentes debates teóricos, han contribuido con nuevas orientaciones en materia de cooperación, de perspectivas más amplias e integradoras, en sintonía con el esfuerzo mundial hacia el desarrollo de mecanismos más eficientes, replicables y sostenibles.

En términos prácticos, la heterogeneidad de Latinoamérica en escenarios políticos con visiones y niveles distintos de desarrollo, se manifiesta en que sus países encaren las diversas temáticas de la arquitectura internacional de la ayuda de manera cada vez más diversa.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Ibid. pp. 6, 7.

<sup>80</sup> Ibid. p. 4.

De este modo, mientras en la región existen gobiernos que en gran medida dependen del apoyo internacional para sustentar sus inversiones públicas básicas, otros países están dando un giro completo, transformándose en “oferentes” en términos de cooperación, con acciones, proyectos y programas en otras naciones de la región e incluso fuera de esta.<sup>81</sup>

Entre estos últimos, un importante número de países de renta media (PRM)<sup>82</sup>, tradicionalmente beneficiarios de cooperación, hoy simultanean un papel modesto de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo con el de cooperantes con otros países<sup>83</sup>, clasificándose como cooperantes “no tradicionales” o “emergentes”, distinguiéndose por sus capacidades técnicas, recursos y ventajas comparativas en sus ámbitos de influencia regional, lo que les permite adquirir cada vez mayor protagonismo a la par de la realización de una cooperación más eficaz.<sup>84</sup>

### **1.2.1. Aproximación a la Cooperación Internacional Sur-Sur**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) sitúa sus orígenes más remotos en el año 1955 con la Conferencia de Bandung (Indonesia). Luego, durante la primera mitad de la

---

<sup>81</sup> Ibid. pp. 6, 7.

<sup>82</sup> Estos corresponden a aquellos países que han avanzado en materia de desarrollo y bienestar social, siendo su diversidad medida en indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), estabilidad democrática, diversidad cultural y política, fortaleza de las instituciones, estabilidad de las políticas públicas en general y las macroeconómicas en particular. AGENCIA de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, AGCI, 2010. 101p.; p. 17.

<sup>83</sup> FRERES, CH. Reflexiones acerca de la arquitectura internacional de la Ayuda. En: FRERES, Christian (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. España, Fundación Carolina, 2010. pp. 13-20; p. 20.

<sup>84</sup> Op. cit. AGCI (2010). p. 17.

década de los sesenta, se sucederán eventos y reuniones que permitirán ir delimitándola conceptualmente<sup>85</sup>, sin embargo, será posteriormente en los setenta cuando los países en desarrollo comenzarán a concretar sus intenciones en acuerdos específicos de cooperación<sup>86</sup>, siendo sin duda esa década la más activa en términos de definición e impulso a la Cooperación Sur-Sur<sup>87</sup>. En los ochenta, la crisis económica marca un nuevo punto de inflexión afectando la cooperación internacional en general, situación que se extenderá hasta mediados de los noventa, década que junto al crecimiento económico experimentado por algunos países en desarrollo contribuye a la recuperación del impulso de la Cooperación Sur-Sur, iniciando una nueva etapa de expansión y renovado auge que se extiende hasta la actualidad.<sup>88</sup>

Su definición es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en los foros internacionales, no existiendo por tanto un concepto único universalmente aceptado por la totalidad de agentes involucrados en pensarla, delimitarla, ponerla en práctica y por quienes tienen la tarea de recopilar y cuantificar sus aportes. No obstante, una posible formulación, sería la proporcionada por la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

---

<sup>85</sup> Entre estos se encuentran el surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y la constitución del G-77 (1964). (SANTANDER, Guillermo (Coord.). La Cooperación Sur-Sur: Una aproximación introductoria. En su: Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. Pp. 7-17; p. 7.) Desde los dos últimos se impulsan la Cooperación Técnica (CTPD) y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) (COOPERACIÓN SUR-SUR. PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. Definición-Antecedentes. [en línea] <[www.cooperacionsursur.org](http://www.cooperacionsursur.org)> [20 diciembre 2012]

<sup>86</sup> Op. cit. SANTANDER, G. (Coord.). p. 7.

<sup>87</sup> Los avances más relevantes se desarrollan en el marco de las Naciones Unidas. En 1974 se crea la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, y en 1978 se adopta el Plan para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), conocido también como Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). (Op. cit. COOPERACIÓN SUR-SUR.)

<sup>88</sup> Ibid.

(PNUD), que señala que esta trata de “*un proceso por el cual dos o más países<sup>89</sup> en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico*”, definición que puede ser complementada con la indicada en el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, que plantea que “*La CSS es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado<sup>90</sup>, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo*”.<sup>91</sup>

De este modo, la Cooperación Sur-Sur representa una opción viable a partir de los recursos, capacidades y experiencia que cada país en desarrollo, generalmente pertenecientes al grupo de países de renta media (PRM), puede compartir con otros de similar o menor desarrollo relativo,<sup>92</sup> presentándose en la práctica como una forma de cooperación no basada en criterios económicos, que ofrece asociaciones estratégicas entre pares para el logro de objetivos comunes.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> La Cooperación Sur-Sur puede involucrar a dos o más países y desarrollarse a nivel bilateral, regional, subregional o interregional (EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Cooperación Sur-Sur. [en línea] <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=3205&lang=ES>> [15 Nov, 2012])

<sup>90</sup> De acuerdo a Bruno Ayllón, investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, “*En ningún momento debe pasarse por alto el componente político de la CSS, en la medida que uno de sus principales objetivos es la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial. Por esta razón, la CSS es fundamentalmente una modalidad cooperativa orientada al reforzamiento de las relaciones bilaterales y a la formación de coaliciones en foros multilaterales entre países del Sur que incrementen su poder de negociación conjunto*” (AYLLÓN, Bruno. Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la Cooperación Internacional. [en línea]. Madrid, Fundación Carolina <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPBAYll%C3%B3n0912.pdf>> [17 diciembre 2012]; p. 3)

<sup>91</sup> Ibid. pp. 2, 3.

\* Esta última definición señalada, fue elaborada en 1977 por el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), y sirvió de preparación a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema celebrada en Buenos Aires.

<sup>92</sup> SANTANDER, Guillermo. (Coord.) Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. 180p. p. 5.

<sup>93</sup> Op.cit. COOPERACIÓN SUR-SUR.

En ella, algunos de los principios que la caracterizan y diferencian de la cooperación Norte-Sur, son: la igualdad entre países socios, que promueve relaciones simétricas y de horizontalidad<sup>94</sup>; la ausencia de condicionalidades explícitas; la no interferencia en asuntos internos; el respeto a la independencia y a la soberanía nacional; la preservación de la diversidad y la identidad cultural; su carácter “desvinculado” al no implicar compra de bienes y servicios en el país oferente; la mayor sensibilidad a contextos específicos; la adaptación a las prioridades nacionales; la preferencia por el empleo de recursos locales que genera elementos más amplios de apropiación; la promoción de la autosuficiencia; la diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación; su mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; y, entre muchas más, su menor coste y mayor impacto.<sup>95</sup>

En este sentido, uno de los aspectos más destacados de la Cooperación Sur-Sur, entre otros, es la presencia de consensos en la elaboración conjunta de proyectos cooperativos, donde el país destinatario se sentiría dueño de las acciones y estrategias, en observancia de las especificidades locales, elaborando diagnósticos compartido de las carencias a combatir o ámbitos por fortalecer.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Es debido no considerar que la Cooperación Sur-Sur, por el mero hecho de serla, se articule automáticamente de modo simétrico o exenta de la interferencia de agendas e intereses ajenos al desarrollo. (Op. cit. SANTANDER, G. (Coord.). La Cooperación Sur-Sur: Una aproximación introductoria. pp. 10, 11.)

<sup>95</sup> Op. cit. AYLLÓN, B. pp. 1, 2. El mismo autor, señala (p. 2) que “Sería un error considerar la CSS como un mecanismo sustitutivo de la cooperación tradicional venida del Norte. Más bien, se afirma su carácter complementario y la sintonía con los esfuerzos nacionales de los países del Sur. Tampoco sería acertado considerar que la CSS sea mejor o peor que la cooperación Norte-Sur, pues se trata de un tipo de cooperación diferente.”

<sup>96</sup> Ibid. p. 4.

No obstante, coincidiendo con su significativo auge y después de poco más de medio siglo, el debate en torno a esta modalidad de cooperación sigue vigente.<sup>97</sup>

En este sentido, es debido considerar que, en el caso de la cooperación Norte-Sur, ésta se ha construido en el transcurso de años, a partir de una estructura institucional compleja, donde organismos multilaterales y bilaterales han desenvuelto los cimientos de la misma, con presencia de especialistas, líneas de investigación, pautas de financiamiento, oficinas regionales y logística.<sup>98</sup>

Por su parte, en el sur, no siempre se encuentran presentes estos conocimientos especializados sobre gestión, que permitan facilitar el intercambio de mejores prácticas. No se cuenta con un gran desarrollo sistemático de capacidades, ni con muchas inversiones para posibilitar que los países brinden cooperación, o para que los gobiernos amplíen sus capacidades de cooperar, la falta de personal es algo común, donde la cooperación internacional se encuentra subordinada a exigencias internas, entre muchos otros desafíos. En la práctica, aparte de los ministerios que desarrollan políticas exteriores, los países en desarrollo carecen todavía de los medios necesarios para dedicarse a una cooperación eficaz.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Op. cit. COOPERCIÓN SUR-SUR.

<sup>98</sup> ANDRADE, M. Is the South Ready for South-South Cooperation?. En: PNUD-CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO (CIP-CI). One pager, Brasil, PNUD. 2009, pp. 1.

<sup>99</sup> Ibid.

En efecto, la Cooperación Sur-Sur deberá desarrollar su propio acervo de conocimientos, involucrando en esto que la adaptación de políticas de un contexto nacional a otro requiere de considerable experiencia, incluyendo el diseño, la implementación y evaluación de programas de cooperación<sup>100</sup>, conocimiento del contexto extranjero, diálogo basado en expectativas mutuas, un aprendizaje acerca de la experiencia de otros países del sur que se torna crucial<sup>101</sup>, además de un proceso de beneficio bidireccional o de “*doble dividendo*” que fortalezca las capacidades técnicas del país donante y del receptor.<sup>102</sup>

Ello, orientado a que el proceso de cooperación no se transforme en un mero intercambio de experiencias, garantizando que finalmente las instituciones del país receptor, normalmente de menor grado de desarrollo, puedan generar por si mismas las técnicas o conocimientos transferidos, una vez acabado aquel.<sup>103</sup>

### **1.2.2. La Cooperación Internacional Sur-Sur Latinoamericana en el ámbito de la Protección Social**

En el ámbito de la Cooperación Sur-Sur, la cooperación internacional para el desarrollo social incluye fomentar la asistencia técnica de un país del Sur a otro país del Sur en la elaboración de políticas y programas sociales.<sup>104</sup> Dentro de

---

<sup>100</sup> Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, principal promotora, impulsora y coordinadora de la Cooperación Sur-Sur, el análisis de la eficacia de ésta está muy limitado por la ausencia de evaluaciones que, de existir, en general suelen ser someras, ajustadas al cumplimiento de plazos y con limitaciones grandes en términos de efectos sociales y ambientales. (Op. cit. AYLLÓN, B. pp. 6, 7)

<sup>101</sup> Op. cit. ANDRADE, M. p. 1.

<sup>102</sup> Op. cit. SANTANDER, G. (Coord.). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. p. 5.

<sup>103</sup> Op. cit. AYLLÓN, B. p. 4.

<sup>104</sup> Op. cit. OIT. Cooperación Sur-Sur.

estos, se abre espacio a la Protección Social, entendida como *“un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”*.<sup>105</sup>

Formulada desde un enfoque de derechos<sup>106</sup>, la protección social se vincula con la lucha contra la desigualdad en diversas formas, pues reduce de modo considerable, o elimina, la probabilidad de no poder enfrentar un riesgo contingente, limita reproducir el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad, al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves como salud y educación, y facilita implementar estrategias orientadas a empoderar a los grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a niños, mujeres y ancianos. Con este fin, tiene por objetivos garantizar un ingreso que posibilite mantener niveles mínimos de calidad de vida, permitir el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar el trabajo decente de modo universal; contribuyendo a través de estos en la creación de sociedades más inclusivas y justas, donde todos puedan realizar sus derechos económicos, sociales y culturales.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Op. cit. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL. p. 3.

<sup>106</sup> *“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.”* (NACIONES Unidas. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006. 40p.; p. 15.) No obstante, no existe un único criterio respecto a la protección social, sino que esta se ha concebido desde distintas perspectivas y a partir de distintas dimensiones analíticas y políticas. (CECCHINI, Simone. y MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. 284p.; p. 13.)

<sup>107</sup> Ibid. CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. p. 10, 11, 17, 18.

En consideración de ello, muchos países en desarrollo ya han tomado exitosamente medidas orientadas a la construcción de pisos de protección social<sup>108</sup> o para la introducción de algunos de sus elementos. De tal modo, los conocimientos y experticia adquiridos por algunos, se han convertido en un recurso valioso para otros, que buscan organizar, reorientar y/o extender sus sistemas de protección social<sup>109</sup>.

En esta línea, América Latina, destacando como la región más activa en términos de Cooperación Sur-Sur, por sus avances conceptuales y experiencias novedosas<sup>110</sup>, presenta una tendencia al incremento de la cooperación internacional en política social<sup>111</sup>, y al rol de ésta última en la política exterior de los países, encontrándose algunos de ellos - como Brasil, Colombia, México o Chile - particularmente a la vanguardia respecto a programas de protección social de distinta naturaleza.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Se entiende por “Piso de Protección social” (PPS) al conjunto básico de derechos, servicios e infraestructuras sociales con los que toda persona debería poder contar. Las Naciones Unidas sugieren que éste piso podría constar de dos principales componentes que contribuyen al cumplimiento efectivo de los derechos humanos, estos son: servicios: consistente en acceso geográfico y financiero a servicios esenciales como agua, saneamiento, salud y educación; y, transferencias: entendidas como conjunto de transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, y el acceso a servicios esenciales, incluida la asistencia médica. (EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Glosario. [en línea] <[http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE\\_LANG=ES](http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE_LANG=ES)> [15 Nov, 2012])

<sup>109</sup> Op. cit. OIT. Cooperación Sur-Sur.

<sup>110</sup> Op. cit. COOPERACIÓN SUR-SUR

<sup>111</sup> Entre otras modalidades de cooperación de la cartera social que implementan algunos países de la región, se incluyen: Asistencia técnica; Capacitación/Cursos y seminarios de formación en el país donante o en los países beneficiarios; Elaboración de materiales informativos, manuales educativos y materiales especiales para efectuar de modo más pedagógico la transferencia; Envío de expertos; Estudios comparativos y de investigación; Intercambio de conocimiento/talleres y reuniones de trabajo; Intercambio de instrumentos diseñados para la planeación estratégica; Misión prospectiva; Pasantías; Trabajo con delegaciones internacionales que requieren conocer in situ los programas sociales; Videoconferencias de seguimiento; Visitas de monitoreo durante y al final de cada programa; Visitas de terreno/Acuerdos de coordinación en terreno. (ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)b. Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región : Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México. Washington, OEA, Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), 2010. 30p.; p. 17.)

<sup>112</sup> Ibid. p. 9.

En efecto, despertando en otros países un claro interés por aprender y adaptar elementos de los mismos, así como un marcado interés por parte de las naciones más experimentadas en brindar sus conocimientos, poniendo a disposición su oferta programática, aquellos han sido extensamente evaluados y diseminados a través de diversos mecanismos de cooperación, incluso más allá de la región, destacando el alto volumen de relaciones de cooperación internacional en materia de protección social.<sup>113</sup>

Al respecto, entre los principales logros de la cooperación internacional en materia de protección social en países de la región latinoamericana, se pueden identificar los siguientes:

**Tabla I**  
**Principales logros de la cooperación internacional en protección social en Latinoamérica**

<b>Política social como marco de cooperación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debido a la creciente demanda de cooperación internacional en materia social, se genera una mayor importancia de ésta como componente de política exterior.</li> </ul>
<b>Aprendizaje mutuo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El intercambio de experiencias a nivel internacional permite, a la vez que el fortalecimiento de capacidades institucionales de los países, conocer y difundir buenas prácticas y obtener insumos técnicos para enriquecer la formulación e implementación de políticas públicas.</li> <li>• El identificar rezagos/debilidades en el diseño, implementación, evaluación y control de programas sociales, permite mejorar el modo en que países donantes trabajan en reducir la pobreza y la vulnerabilidad.</li> <li>• Han tenido un rol protagónico y gran incidencia en el diseño, orientación e implementación de políticas públicas en protección social, en los países donantes, la cooperación internacional, los distintos foros internacionales sobre temas de desarrollo social y los instrumentos, declaraciones y convencionales que en ellos se suscriben.</li> <li>• La cooperación también representa beneficios para el país donante, al entrar sus técnicos en contacto con realidades similares que</li> </ul>

<sup>113</sup> Ibid. pp. 7, 9, 29.

	benefician la reflexión respecto a su propia realidad, pudiendo hallar respuestas a dificultades cotidianas.
<b>Coordinación interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se generan vínculos entre los distintos actores que intervienen en el diseño, la implementación, la evaluación y el control, tanto de la política social, como de los programas sociales a nivel nacional y local.</li> </ul>
<b>Apoyo internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países donantes y organismos internacionales entregan apoyo permanente para la implementación de proyectos y programas destinados al fortalecimiento del sistema de protección social.</li> </ul>
<b>Transferencias exitosas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de transferencias técnicas exitosas en países que aportan con propios recursos y movilizan otras fuentes de cooperación, para continuar desarrollando las transferencias que se han recibido.</li> </ul>
<b>Disponibilidad de cooperación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe gran disponibilidad por parte de países donantes en entregar cooperación, lo que en consecuencia trae que las experiencias de los países donantes de protección social sean en muchos casos mundialmente conocidas.</li> <li>• Dados el lenguaje y códigos comunes, se presenta un fuerte potencial de Cooperación Sur-Sur en materia social.</li> </ul>
<b>Modelo de gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha presentado la necesidad de consolidación de un modelo de gestión de la cooperación, por lo mismo, varios países han comenzado a gestionar la misma.</li> </ul>
<b>Potencial del trabajo en red</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerando que en el marco del trabajo en red, se presenta la posibilidad de generar nuevos productos, más allá de lo implementado por X o Y, se reconoce la importancia del trabajo en redes y de considerar las comunidades de intercambio y aprendizaje.</li> </ul>

Fuente: ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)b. Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región: Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México. Washington, OEA, Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), 2010. 30p.; pp. 7, 8.

No obstante, a pesar de los avances y resultados obtenidos, en Latinoamérica persisten graves problemas de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, desempleo e informalidad laboral, y su agudización frente crisis económicas como la iniciada a fines del 2008, que obligan a hacer un enérgico llamado a que los países de la región refuercen, mejoren y extiendan sus mecanismos y sistemas de protección social, incluyendo en estos a aquellas personas que actualmente se encuentran excluidas,<sup>114</sup> lo que trae aparejado

<sup>114</sup> Op. cit. CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. p. 17.

importantes desafíos a las instituciones encargadas de la implementación de las políticas de protección social.

En este sentido, conforme al rol que la cooperación internacional puede tomar en esta materia, de acuerdo a un diagnóstico realizado por la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), coordinada por la Organización de Estados Americanos (OEA), los principales obstáculos y desafíos que se presentan al momento de planificar o ejecutar operaciones en éste ámbito, dirían relación con<sup>115</sup>:

- La metodología de transferencia,
- La política de cooperación internacional existente,
- Los recursos humanos involucrados,
- La sostenibilidad y replicabilidad de las distintas iniciativas, y
- Los sistemas de evaluación y monitoreo.

En consecuencia, estos reflejarían la necesidad de consolidar las metodologías de transferencia a través de un modelo de gestión, resultando evidente también el rol de incorporar y/o fortalecer sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de transferencias e iniciativas de cooperación - tanto del proceso de transferencia propiamente tal, como de los resultados y productos

---

<sup>115</sup> Estos obstáculos y desafíos obedecen a un primer diagnóstico de la cooperación internacional en política social en referencia a las políticas y programas de protección social, realizado por la RIPSO a las actividades de cooperación que en la materia tuvieron al 2010 cuatro países - Brasil, Colombia, México y Chile. (Op. cit. OEAb. pp. 13-15.)

\* Una adaptación del desglose de los obstáculos y desafíos identificados por la RIPSO, ha sido implementada como parte del cuestionario utilizado en la presente tesis, detallado en el Anexo I.

logrados -, a la vez que la sistematización de los logros ya alcanzados<sup>116</sup>; todo ello en consideración de que la cooperación técnica aún carece de metodología propia para garantizar más satisfactorios resultados e impactos.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Ibid. OEAb. pp. 15, 21.

<sup>117</sup> ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)a, RED Interamericana de Protección Social (RIPSO) / MINISTÉRIO de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Governo Federal-Brasil. Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social. [en línea] Washington, OEA. 32p., p. 24. <[http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil\\_2011/booklet\\_esp1\\_LR.pdf](http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil_2011/booklet_esp1_LR.pdf)> [consulta: 31 julio 2011]

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CHILE SOLIDARIO HACIA EL PARAGUAY

*"Las políticas por la igualdad de oportunidades para todos nuestros hijos e hijas son una prioridad en la región. Nuestras democracias tienen que garantizarle a sus hijos e hijas mínimos básicos de condiciones de vida."*<sup>118</sup>

Michelle Bachelet.

*"Somos conscientes que la solución de los problemas de pobreza, exclusión social y económica, trasciende el marco de las acciones sectoriales y deben afrontarse con un enfoque sistémico y transversal, dado que la responsabilidad compete a distintos actores. La suma de las intervenciones sectoriales encaminadas a un mismo fin son las que contribuyen en su conjunto a subsanar las causas que producen la pobreza y exclusión."*<sup>119</sup>

Fernando Lugo.

#### **2.1. Introducción a la Cooperación Internacional Sur-Sur Chilena en el ámbito de la Protección Social**

Habiendo ocupado Chile mayormente un lugar de receptor de Cooperación Internacional, especialmente en los años posteriores al retorno a la democracia, hoy, y desde entonces, se ha incorporado con plenitud a la comunidad internacional, desempeñando un rol en la estructura de la cooperación internacional directamente relacionado con su desarrollo alcanzado en las dos

---

<sup>118</sup> Declaración realizada por la Ex Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, en visita oficial a Paraguay. (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MRE). Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación [en línea] <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20090724/pags/20090724110740.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090724/pags/20090724110740.php)> [10 julio 2011])

<sup>119</sup> CERRITO IV (4ª edición, 2011, Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay) Paraguay está cambiando, vos estás cambiando a Paraguay. Palabras del Excmo. Sr. Presidente de la República. Paraguay, Gobierno de Paraguay, 2011.

últimas décadas, como son su reposicionamiento político y comercial, consolidación del sistema democrático y solidez del crecimiento económico.<sup>120</sup>

De este modo, Chile, actualmente como país de renta media alta, se desenvuelve en una doble función, al continuar por una parte siendo receptor de cooperación, y, por otra, transformarse también en cooperante Sur-Sur, para Latinoamérica, El Caribe y África, y, en los últimos años, desplegando un especial interés en los países vecinales y “para-vecinales”.<sup>121</sup>

Positivamente, como un sello característico de la cooperación Chilena, está el transferir conocimientos e instalar capacidades en los países receptores, no sólo el entregar recursos financieros, lo que implica principios y modalidades diferenciadoras de su cooperación respecto a la aplicada por donantes tradicionales; significando un aporte en la definición de la Cooperación para el Desarrollo.<sup>122</sup>

Cabe destacar, que Chile entre los años 2006 y 2010, definió la cooperación como uno de los componentes de su política exterior, configurándose así como una política de Estado. En efecto, la consolidación de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, tarea asumida por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) desde el año 2008, ha permitido

---

<sup>120</sup> Op. cit. AGCI (2010). p. 20.

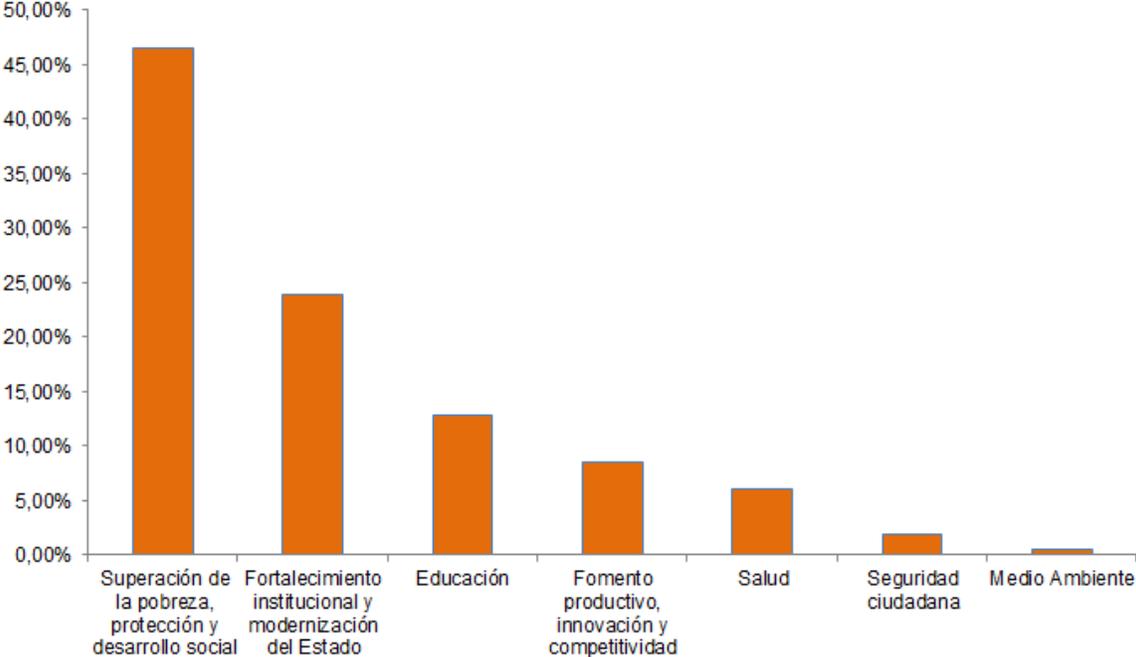
<sup>121</sup> Ibid. p. 21.

<sup>122</sup> Ibid. pp. 20, 21.

efectuar una labor sistemática y consistente, sobre la base de una agenda país en esta materia, integrando diferentes actores.<sup>123</sup>

Consecuentemente, son varios los sectores en los Chile está tratando de exportar capacidades técnicas. No obstante, de acuerdo a la clasificación sectorial que utiliza AGCI, será en el ámbito de la “*Superación de la pobreza, la protección social y el desarrollo social*” aquel en el que la asistencia técnica se presenta más activa, concentrando cerca de la mitad de los montos que se destinan a la misma (46,53%).<sup>124</sup>

**Gráfico I**  
**Asistencia técnica de Chile según sector**



Fuente: SANTANDER, Guillermo. (Coord.) Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. 180p.; p. 50.

<sup>123</sup> Ibid. pp. 21, 22.

<sup>124</sup> Op. cit. SANTANDER, G. (Coord.). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. p. 50.

Es en este ámbito, y particularmente en materia de Protección Social, que en su desenvolvimiento Chile ha incluido la participación de más de una decena de instituciones – entre ellas AGCI, los Ministerios del Trabajo, Salud, Educación, Vivienda, Relaciones Exteriores, Instituciones de Educación Superior, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio del Trabajo, el Instituto de la Juventud (INJUV), etc.-, e incorpora la participación de otras tantas internacionales – como la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ), Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>125</sup>

Ello, extendiendo una cooperación en el ámbito de la Protección Social que entre los años 2005-2010 ha involucrado a países tan diversos como Alemania, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, China, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Jamaica, Japón, México, Mozambique, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica, Suecia, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Op. cit. OEAb. p. 26.

<sup>126</sup> Este listado sólo considera la participación del Ministerio de Desarrollo Social de Chile (Ex-MIDEPLAN) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Ibid. pp. 21-25.)

Específicamente, desde el 2008, la cooperación entregada por Chile se concentró en aquellas áreas temáticas en las que éste ha tenido mayores fortalezas, destacando, entre otras, el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la superación de la pobreza, teniendo particular relevancia en el periodo 2008-2010, la cooperación de Chile en apoyo del desarrollo de sistemas de protección social con enfoque de derechos en varios países de la Región.<sup>127</sup>

**Tabla II**  
**Indicadores Socioeconómicos de Chile**

<b>Población total : 17.3 millones</b> (NU División de Población   Prospectivas de Población Mundial, 2011)
<b>PIB per cápita (PPA US\$) : 17.125</b> (Banco Mundial   IDM, 2011)
<b>Crecimiento del PIB (en %) : 6.0</b> (Banco Mundial   IDM, 2011)
<b>Índice de desarrollo humano (IDH) : 0.805 [Posición: 44]</b> (PNUD   Indicadores de Desarrollo Humano, 2011)
<b>Gasto público de protección social y de salud en % del PIB : 11.25</b> (CEPAL, 2010)
<b>% de la población mayor a la edad reglamentaria de jubilación que recibe pensión de vejez : 70.9</b> (Encuesta de Seguridad Social OIT, 2011)
<b>% de la población económicamente activa que cotiza en un régimen de pensiones : 56.9</b> (Encuesta de seguridad Social OIT, 2011)

Fuente: EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Regiones y Países-Chile. [en línea] <<http://www.socialsecurityextension.org/qimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=304>> [15 Nov, 2012]

<sup>127</sup> Op. cit. AGCI (2010). p. 42.

## 2.2. Chile Solidario<sup>128</sup>

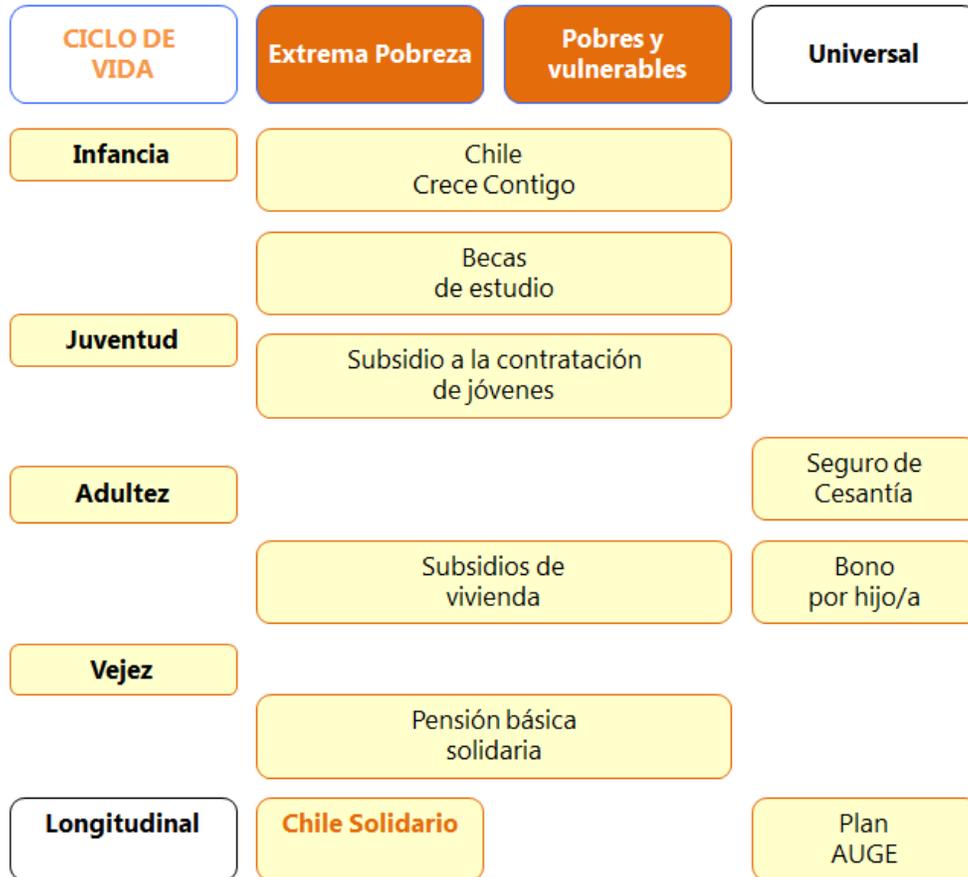
*“Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad”.*

Creado el año 2002, como estrategia gubernamental enfocada en la superación de la extrema pobreza, ampliando posteriormente su cobertura hacia otros grupos con diversas situaciones de vulnerabilidad, forma parte de una política de protección social mucho más amplia que involucra los ámbitos de la educación, salud, y seguridad social y previsional.

---

<sup>128</sup> El grueso de este acápite, no exclusivamente, ha sido elaborado en base a la presentación que el gobierno de Chile tiene de Chile Solidario, en: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS). Chile Solidario- Descripción del Sistema. [en línea] <[www.chilesolidario.gob.cl/](http://www.chilesolidario.gob.cl/)> [15 julio 2011]

**Esquema I**  
**Red de Protección Social**



Fuente: ROBLES, Claudia. El Sistema de Protección Social en Chile: Una mirada desde la igualdad. Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2011. 102p. (Colección Documentos de Proyectos)

En lo operativo<sup>129</sup>, el Chile Solidario funciona como sistema centralizado en vínculo estrecho con los gobiernos locales (municipalidades), aportando con recursos técnicos, metodológicos y financieros. Para ello trabaja en base a un marco legal que consagra los beneficios que deben ser asignados a las personas bajo una perspectiva de derechos, enfoque que lo distingue de la tradicional forma de asignación por postulación y espera.

<sup>129</sup> En lo práctico, es un modelo de gestión, representado en la Secretaría Ejecutiva radicada en el Ministerio de Desarrollo Social y de las Secretarías Regionales Ministeriales, ambas dedicadas al funcionamiento en red de las instituciones responsables de las prestaciones.

De este modo, actúa en lo local corrigiendo iniquidades territoriales que afectan el bienestar de las personas y comunidades, promoviendo y financiando iniciativas que tienen por objeto ampliar la estructura de oportunidades de los territorios, haciéndolas accesibles.

Para el análisis y ponderación de las vulnerabilidades y la identificación de la población prioritaria a ser protegida, Chile Solidario utiliza la Ficha de Protección Social. La elegibilidad de las personas y familias que se incorporan al sistema dependerá de perfiles específicos del grupo abordado, incorporando en su lógica la generación de dispositivos de vinculación especializados en las vulnerabilidades que afectan cada uno. Estos son los programas:

- *Puente*: destinado a familias en situación de extrema pobreza y/o vulnerabilidad.
- *Vínculos*: apoyando adultos/as mayores vulnerables que viven solos.
- *Calle*: dirigido a adultos que se encuentran en esta situación.
- *Caminos*: apoyando a niños y niñas de familias donde existe situación de separación forzosa por cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

La intervención se ejecuta junto a un servicio de apoyo psicosocial que utiliza metodologías socioeducativas acordes al perfil de los grupos específicos, los que actúan como dispositivos de intermediación, consejería y

acompañamiento, facilitando la transición de las familias y personas a nuevos procesos de integración social.<sup>130</sup>

Paralelamente Chile Solidario otorga prestaciones monetarias a quienes cumplen requisitos para esto<sup>131</sup>, entendidas como garantías de derecho y suplemento, destinado a generar seguridad en los ingresos de las personas y familias más vulnerables.

Conjuntamente, combina servicio de cobertura universal, disponibles a todos quienes los demanden en áreas centrales del bienestar, como educación y salud, y servicios de cobertura focalizada, dando facilidades y preferencias de acceso a la red institucional local de programas y servicios sociales para apoyar el enfrentamiento de situaciones críticas de las personas, como son cesantía, enfermedad, discapacidad, vejez y pobreza - privilegiando el acceso a condiciones que justifican excepciones o privilegios desde el punto de vista de la elegibilidad.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> El Apoyo Psicosocial es responsable de generar procesos motivacionales con las familias y apoyar su disposición y compromiso al cambio, facilitando a la vez la convergencia de oferta y demanda de programas, servicios y prestaciones, fortaleciendo capacidades para un desenvolvimiento autónomo de las personas en las redes de servicios. Dedicado al fortalecimiento de las personas, se orienta a que estas cumplan con las funciones propias de su etapa en el ciclo de vida y que desarrollen estrategias más adecuadas para enfrentar contextos críticos actuales y/o emergentes.

<sup>131</sup> Las prestaciones monetarias, subsidios y subvenciones que son parte del sistema son: Subsidio Único Familiar (SUF); Subsidio a la Cédula de Identidad; Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP); Bono de Protección y Egreso para familias Chile Solidario; Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar; y Pensión Básica Solidaria (PBS).

<sup>132</sup> Instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometen para dar prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario conviniendo mecanismos, estrategias y coberturas generando sinergias.

Cada uno de los elementos mencionados, considera la gradualidad en los procesos, el espacio fiscal y su progresividad, que hacen posible que Chile Solidario no se vea amenazado con cambios de gobiernos y que desde el punto de vista de los compromisos programáticos y financieros pueda sostenerse en el tiempo. En efecto, la viabilidad del Chile Solidario (y del Sistema de Protección Social general en el que éste está inserto), está basada en su institucionalización, basada en cuerpos y normas legales que garantizan su financiamiento y modalidades de gestión.<sup>133</sup>

## **2.3. Contexto de Paraguay como país receptor**

### **2.3.1. Panorama social e institucional**

Paraguay, con una población total de 6.6 millones de personas bajo una democracia constitucional<sup>134</sup>, es un país multicultural y plurilingüe joven, con un 26% de sus habitantes menor a los 10 años y una media de edad de 23 años.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> HARDY, C. Sistema de protección social en Chile. [en línea] Cambio 21. 15 de abril, 2011. <<http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110415/pags/20110415194210.html>> [27 enero 2012]

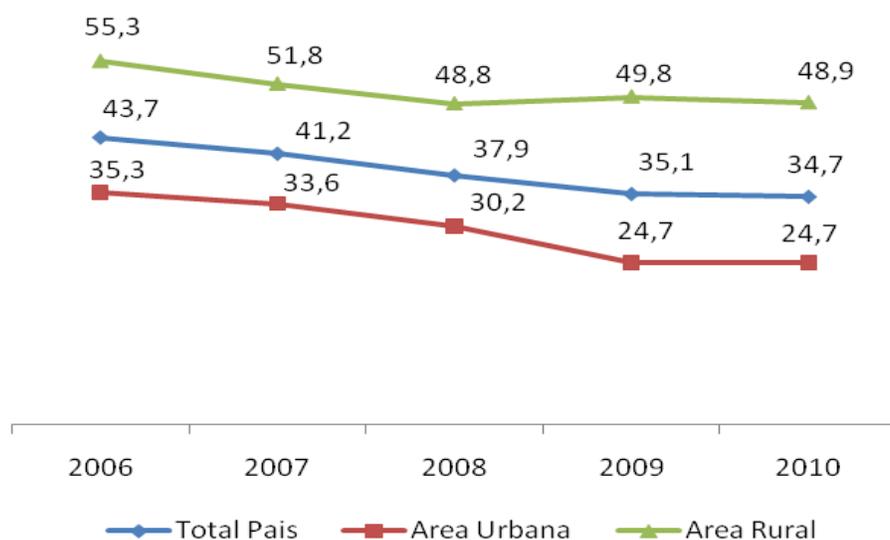
<sup>134</sup> El Presidente es escogido por sufragio universal para un período de cinco años y designa al ejecutivo. El Congreso bicameral está conformado por 80 Diputados y 45 Senadores, elegidos por método proporcional paralelamente al Presidente. El Tribunal Supremo es el órgano jurídico preponderante. Las 17 provincias son administradas por un delegado de Gobierno el que es escogido por sufragio universal directo. (COMISIÓN EUROPEA. Paraguay. Documento de Estrategia País 2007-2013. [en línea]. Comisión Europea; p. 7. <[http://www.eeas.europa.eu/paraguay/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_es.pdf)> [consulta: 30 julio 2011]) No obstante, de acuerdo a Cecilia Crosa, Responsable de la Unidad de Cooperación Internacional y Apoyo al Gabinete Social de Paraguay, la democracia en Paraguay en la práctica corresponde a un sistema impuesto, pues no nació o se instaló desde abajo, “no es Francia o Estados Unidos”. (Entrevista realizada a CROSA, Cecilia. Responsable Unidad de Cooperación Internacional-Apoyo al Gabinete Social. Asunción, Paraguay. 30 de marzo, 2012.)

<sup>135</sup> Op. cit. COMISIÓN EUROPEA. p. 11.

Clasificado en un nivel Desarrollo Humano medio<sup>136</sup>, su pobreza alcanza el 34,7% de su población (cerca de 2.2 millones) y la pobreza extrema al 19,4%<sup>137</sup>, en un país con una estructura relativamente rural, viviendo el 43% de sus habitantes en el campo<sup>138</sup>, incluyendo éstos al 48,9% de las personas en condición de pobreza del país, vale decir, prácticamente la mitad de su población.<sup>139</sup>

## Gráfico II

Evolución de la pobreza total, indicando área de residencia (%)  
Período 2006-2010



Fuente: DIRECCIÓN GENERAL de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010 de la Encuesta Permanente de Hogares. [en línea]. Paraguay, DGEEC-STP; p. 6.

<<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Boletin%20Pobreza%20EPH%202010%202309.pdf>> [consulta: 29 noviembre 2012]

<sup>136</sup> PROGRAMA de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. EEUU, PNUD, 2011. 195p.; p. 146. (Serie de informes)

<sup>137</sup> DIRECCIÓN GENERAL de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010 de la Encuesta Permanente de Hogares. [en línea]. Paraguay, DGEEC-STP; pp. 6, 7.

<<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Boletin%20Pobreza%20EPH%202010%202309.pdf>> [consulta: 29 noviembre 2012]

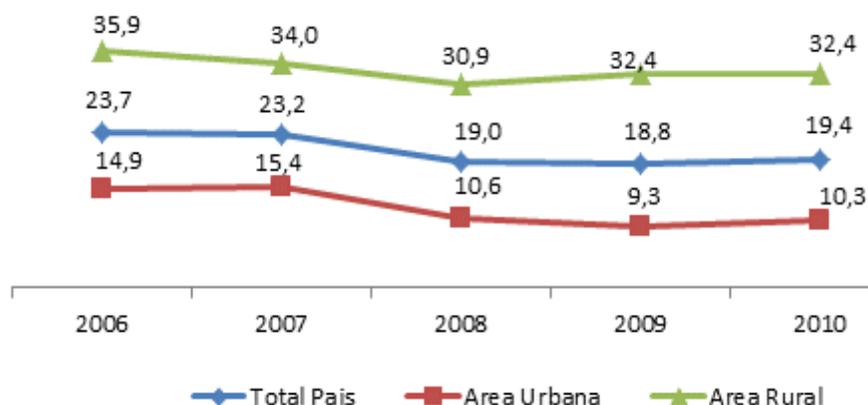
\* La población en situación de pobreza extrema es aquella que no gana los ingresos suficientes para cubrir una canasta mínima de consumo alimentario.

<sup>138</sup> Op. cit. COMISIÓN EUROPEA. p. 11.

<sup>139</sup> Op. cit. DGEEC. p. 6.

### Gráfico III

Evolución de la pobreza extrema, indicando área de residencia (%)  
Periodo 2006-2010



Fuente: DIRECCIÓN GENERAL de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010 de la Encuesta Permanente de Hogares. [en línea]. Paraguay, DGEEC-STP; p. 7.

<<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Boletin%20Pobreza%20EPH%202010%202309.pdf>> [consulta: 29 noviembre 2012]

Con un coeficiente de Gini de 54,9, Paraguay se sitúa entre los países más desiguales de América Latina<sup>140</sup> - situación no menor considerando que esta es a la vez la región más desigual del mundo<sup>141</sup>. Efectivamente, de acuerdo al Informe de Estrategia País, Paraguay 2007-2013, de la Comisión Europea, el 40% de la población más pobre recibe cerca del 10% del total de ingresos, y el 10% más rico, el 42,3% del total del país. De modo similar, y considerando que Paraguay posee una estructura de producción principalmente rural, resulta importante

<sup>140</sup> GASPARINI et al. (2009a). En: PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Nueva York, PNUD, 2010. 208p.; pp. 26, 38.

<sup>141</sup> ELESPECTADOR.COM. ONU: América Latina es la región más desigual del planeta. [en línea] <<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/onu-america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-planeta>> [consulta: 26 noviembre 2012]

señalar que la distribución de la propiedad de la tierra, según un estudio de la FAO de 1996, concentra el 79% de ésta en el 1,5% de los productores, en un país cuya base económica es la producción y exportación agrícola, representando el 27% del PIB y el 84% de las exportaciones.<sup>142</sup>

Por su parte, el crecimiento económico, consecuentemente depende en gran medida de los resultados de la agricultura, razón por la cual es una estructura muy vulnerable a los factores climáticos y a la volatilidad de los precios internacionales, que junto a otras variables mantienen año a año un PIB inestable.<sup>143</sup>

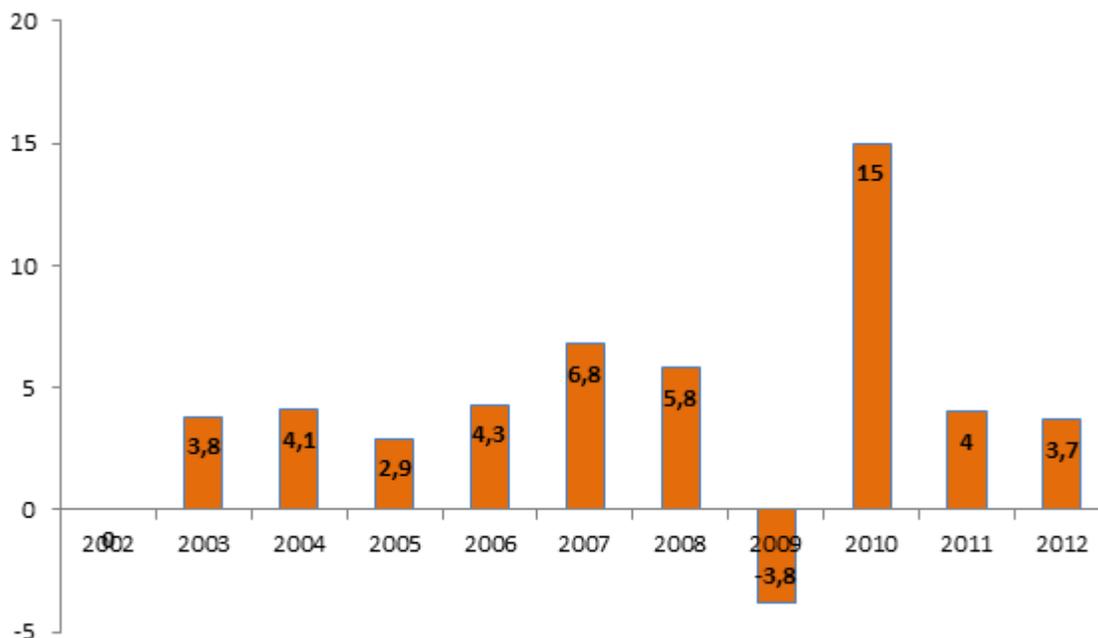
---

<sup>142</sup> Ello se ve empeorado por la ausencia de una política agraria que permita remediar la situación. (Op. cit. COMISIÓN EUROPEA. pp. 3, 11, 14.)

<sup>143</sup> Algunas características de la economía paraguaya que la afectan profundamente, son el “elevado incumplimiento de los contratos, una corrupción presente en distintos niveles de la actividad económica, niveles muy bajos de inversiones públicas, privadas o extranjeras, ausencia frecuente de formalización empresarial (el sector informal representa un 60 %), evasión fiscal muy alta (60 % del importe imponible, según el FMI) y un contrabando elevado (se estima que una cuarta parte de las importaciones no se registra) (...) [junto a ello] la incertidumbre jurídica podría ser una de las razones de la escasa inversión extranjera directa oficial” (Ibid. pp. 3, 9, 10.)

#### **Gráfico IV**

##### **Proyección del Producto Interno Bruto (%)**



Fuente: SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN. Paraguay. Perfil Socio Económico. [ppt.]. Asunción, Paraguay, STP, 2012. 28 slides. / El PIB del año 2012 corresponde a uno proyectado.

En los ámbitos de la accesibilidad a la salud y educación, el 27% de la población no tiene cobertura de salud, y, en términos de educación - entendiendo que el bajo nivel de ésta siempre genera grados de exclusión o desigualdad en la accesibilidad laboral -, sólo el 75% en la capa más pobre de la población termina sus estudios primarios, con un abandono escolar a partir del 5º y 6º año de formación.<sup>144</sup>

En la dimensión de hábitat, los componentes como agua, saneamiento básico y vivienda son deficitarios para amplios sectores sociales. El primero de ellos, incluyendo el agua potable y corriente, sólo cubre el 79,3% de los hogares

---

<sup>144</sup> Ibid. p. 12.

urbanos y el 38,2% de los rurales; respecto al servicio de conexión de inodoro a redes cloacales, este se presta en zonas exclusivamente urbanas con un 16% de cobertura, no mejorando en los últimos 25 años<sup>145</sup>; por último, en cuanto al componente vivienda, su déficit cualitativo-cuantitativo acumulado se estima en alrededor de 804.000 unidades.<sup>146</sup>

En la práctica, una falta de respuesta del Estado y de la sociedad en general ante las crecientes demandas sociales, sumada esta al deterioro económico del país hasta los primeros años de la década pasada, ha facilitado el desarrollo de condiciones extremas en los individuos, familias y comunidades más desprotegidas y postergadas de las sociedad, siendo sus consecuencias inmediatas la pobreza y un acuciante deterioro de las posibilidades de desenvolver vidas dignas y amplias.<sup>147</sup>

La pobreza, como un proceso histórico y social, ha sido generada en Paraguay por múltiples causas, entre las que destacan el que no haya estado estrictamente instalado en la Agenda el tema social - sólo el económico - siendo la pobreza un tema “*invisibilizado*”<sup>148</sup>; el modelo económico excluyente, de baja

---

<sup>145</sup> GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS) Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 2020. Paraguay, Gabinete Social, 2010. 128p.; pp. 104, 105.

<sup>146</sup> SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT. Planificación habitacional 2010. [en línea]; p. 4. <<http://www.senavitat.gov.py/pdf/plan2010.pdf>> [consulta: 28 noviembre 2012]

<sup>147</sup> Op. cit. GS (2010). p. 52.

<sup>148</sup> Entrevista realizada a VON BARGEN, Diana. Gerente de Proyecto “Fortalecimiento para la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Sãso Pyahu”, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Asunción. Paraguay. 30 de marzo, 2012.

De acuerdo a Domingo Rivarola, Director General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Paraguay), durante 34 años de hegemonía autoritaria en términos de política social, el régimen del general Stroessner (1954-1989) afanado en mantener una imagen triunfalista de su gestión, no daba espacio

productividad, y que no ha generado crecimiento sostenido, empleo y trabajo suficientes y equidad social; el escaso desarrollo de capitales humano y social; una extendida práctica de relaciones clientelares, corrupción<sup>149</sup> e impunidad; ineficiencia e ineficacia institucional - con ausencia de equilibrio y contrapeso entre los tres poderes del Estado -; además de políticas sociales asistencialistas y centralistas.<sup>150</sup>

No obstante, cabe destacar que, en los últimos años, el Estado ha realizado enormes esfuerzos para mejorar la situación social del país, mediante un significativo aumento de la inversión social<sup>151</sup>, sin embargo estos se han realizado de modo disperso y no se ha logrado prestar servicios sociales suficientes y de calidad.<sup>152</sup>

En ello, los principales problemas que limitan la gestión del sector público y sus intervenciones, guardan relación con<sup>153</sup>:

- Base legal desordenada y desactualizada.

---

para reconocimiento alguno de la existencia de poblaciones inmersas en situaciones de carencia extrema. Sólo con el regreso de la democracia y luego en el marco de una grave crisis económica a fines de los años 90, el tema de la pobreza adquiere una singular importancia en la opinión pública y en diversas instancias, estimuladas también por la reivindicación de distintos actores, ahora facilitada por la apertura política, motivando el desarrollo de múltiples iniciativas para encarar el problema de la pobreza (Op. cit. RIVAROLA, D. p. 365.)

<sup>149</sup> Transparencia Internacional desde hace varios años sitúa a Paraguay como uno de los países más corruptos de Latinoamérica (Op. cit. COMISIÓN EUROPEA. p. 7.)

<sup>150</sup> Op. cit. GS (2010). pp. 52, 103.

<sup>151</sup> Muestra de esto es que los gastos sociales entre 1990 y 2000 aumentaron en un 300 %, mientras que los gastos públicos totales experimentaron una alza de un del 150% en términos reales. (Op.cit. COMISIÓN EUROPEA. p. 11)

<sup>152</sup> Op. cit. GS (2010). p.103.

<sup>153</sup> Ibid. p. 109.

- Superposición de funciones entre instituciones y/o falta de claridad respecto a roles de las instituciones públicas.
- Obsoleta organización administrativa, con sistemas de gestión pública que se caracterizan por la discrecionalidad en el actuar gubernamental, y sistemas de control y evaluación poco desarrollados.
- Descoordinación y falta de comunicación entre instituciones y poderes.
- Desconexión entre sistemas de información institucional (cuando estos existen), generando dispersión y un mal aprovechamiento de ésta para corregir, reorientar o suspender acciones y consolidar políticas.

Siendo uno de los principales retos a los que actualmente se enfrenta Paraguay el refuerzo de sus instituciones públicas<sup>154</sup>, caracterizadas por su fragilidad<sup>155</sup>, duplicidad y competitividad, desde el inicio de la democracia el año 1989 y hasta hoy en día, se ha venido buscando la institucionalización de un sistema que sea capaz de garantizar equidad y calidad de vida en la población.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup>Esto al tiempo que se consolida un Estado de Derecho y reconcilia crecimiento económico y rigidez presupuestaria. (Op. cit. COMISIÓN EUROPEA. p. 8.)

<sup>155</sup> Ibid. p. 14.

<sup>156</sup> Op. cit. GS (2010). p. 103.

**Tabla III**  
**Indicadores Socioeconómicos de Paraguay**

<b>Población total : 6.6 millones</b> (NU División de Población   Prospectivas de Población Mundial, 2011)
<b>PIB per cápita (PPA US\$) : 5.419</b> (Banco Mundial   IDM, 2011)
<b>Crecimiento del PIB (en %) : 4.0</b> (Banco Mundial   IDM, 2011)
<b>Índice de desarrollo humano (IDH) : 0.665 [Posición: 107]</b> (PNUD   Indicadores de Desarrollo Humano, 2011)
<b>Gasto público de protección social y de salud en % del PIB : 6.35</b> (CEPAL, 2010)
<b>% de la población mayor a la edad reglamentaria de jubilación que recibe pensión de vejez : 9.2</b> (Encuesta de Seguridad Social OIT, 2010)
<b>% de la población económicamente activa que cotiza en un régimen de pensiones : 16.1</b> (Encuesta de seguridad social OIT, 2010)

Fuente: EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Regiones y Países-Paraguay. [en línea] <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>> [15 Nov, 2012]

### 2.3.2. Protección Social

El proceso de democratización iniciado en febrero de 1989, dio paso a que la sociedad paraguaya paulatinamente tomara conocimiento del rezago económico - a pesar de un gran potencial en este ámbito -, social - manifestado en la dura realidad de la pobreza -, e institucional; comenzando a articularse demandas desde una ciudadanía cada vez más consciente e informada, produciendo reclamos cada vez mayores y tensiones al interior de la sociedad.<sup>157</sup>

No obstante, las instituciones, planes, proyectos y programas formulados para enfrentar dicha problemática, desarrollaron una agenda parcial y sectorizada

<sup>157</sup> Op. cit. RIVAROLA, D. p. 365.; CONFERENCIA DE ALTO NIVEL “Promover la Cohesión Social: Experiencias de la Unión Europea y de América Latina y El Caribe” (2006, Bruselas, Bélgica) Integración de las Políticas Sociales para la cohesión social en el Paraguay. Presentación de la Sra. Blanca Ovelar de Duarte, Ministra de Educación y Cultura de Paraguay. 7p.; p. 3.

para atender la cuestión social<sup>158</sup>, cuya desarticulación institucional generó la descoordinación de acciones en este ámbito, políticas económicas y sociales desconectadas, la superposición de objetivos, de funciones y de población beneficiaria, fragmentación de componentes, e ineficiencia y dispersión de esfuerzos y en el uso de recursos humanos, financieros y materiales.<sup>159</sup>

La situación antedicha obligó a la profunda revisión de los tradicionales diseños en el ámbito social, a la afanosa búsqueda de respuestas nuevas y a la aparición de una generación nueva de políticas sociales, tomando la concertación y diálogo como eje de las mismas, y, por sobre todo, desarrollando una nueva institucionalidad en materia social.<sup>160</sup>

En esta línea, habiéndose iniciado una estrategia de lucha contra la pobreza en diciembre del 2000 que involucró un amplio programa de investigaciones y estudios, de los cuales participaron numerosos especialistas nacionales y extranjeros, se crea el 2003 una comisión a cargo de la elaboración de un plan que registrara los programas en curso y definiera las metas así como las prioridades y cambios institucionales necesarios. Éste plan fue orientado a la creación de una instancia de coordinación institucional de lo social y especialmente de los programas destinados a atender a las poblaciones más pobres de Paraguay.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> De acuerdo a Blanca Ovelar, Ministra de Educación y Cultura de Paraguay (2002-2007), se constituyeron alrededor de 20 instituciones o dependencias gubernamentales. (Ibid. CONFERENCIA DE ALTO NIVEL; p. 3.)

<sup>159</sup> Ibid. p. 3.

<sup>160</sup> Ibid. p. 3.

<sup>161</sup> Op. cit. RIVAROLA, D.; pp. 371, 373, 374.

De este modo, se crea un organismo que fuera capaz de generar las modalidades adecuadas de coordinación, dispusiera de la capacidad técnica requerida para el cumplimiento de sus objetivos, y del suficiente poder para el respeto de sus decisiones; lo que implicó modificar la distribución de funciones, la toma de decisiones y las relaciones interinstitucionales. Se crea entonces el Gabinete Social de la Presidencia de la República, con el claro objetivo de coordinar la política social priorizando la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, además de lograr la mayor coherencia posible entre la política social y económica.<sup>162</sup>

Así también, imitando y observando exhaustivamente la experiencia de países como México, Brasil, Chile, incluso la europea y de los llamados tigres asiáticos<sup>163</sup>, se asume incorporar a la iniciada estrategia de lucha contra la pobreza una Red de Promoción y Protección Social para atender de manera directa a las poblaciones pobres, lo que exigió una larga etapa de maduración y diseño de los programas relacionados, siendo una de las acciones de más reciente inicio, comenzando a ejecutarse sólo a fines del 2005 como programa piloto y de limitada cobertura.<sup>164</sup>

Esta se constituye como una modalidad de intervención gubernamental, concebida como un sistema articulado de instituciones prestadoras de bienes y

---

<sup>162</sup> Se establecieron también una Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y el Fondo de Equidad Social. (Ibid. p. 374.)

<sup>163</sup> SERAFINI, V. "Des"Protección Social: vínculo con el futuro. [en línea] <<http://vivapy.wordpress.com/2010/11/08/desproteccion-social-vinculo-con-el-futuro/>> [consulta: 29 enero 2012]

<sup>164</sup> Op. cit. RIVAROLA, D.; pp. 365, 366, 372, 373, 383.

servicios comunitarios, en las áreas de salud, nutrición, educación y capacitación laboral, destinados a satisfacer las necesidades básicas de los miembros de las familias de extrema pobreza y vulnerabilidad, brindándoles herramientas que activen sus potencialidades de modo que les permitan afrontar los riesgos a los que por su situación están expuestos.<sup>165</sup>

No obstante, y si bien han surgido condiciones que pueden contribuir positivamente a la lucha contra la pobreza en Paraguay, como son: la creciente participación de los poderes locales, la presión social o el mejoramiento de condiciones de financiamiento nacional e internacional<sup>166</sup>, la instalación, inicio y avance de la Red ha estado marcada por un contexto siempre complejo y cambiante en el orden social, político y financiero, donde sus perspectivas de progreso dependen de superar las dificultades más serias, entre las que se han encontrado la alta incidencia de la pobreza, lentitud del crecimiento económico, tradición y práctica clientelista, debilidad de la política social y una estructura institucional dispersa.<sup>167</sup>

En la práctica, hoy por hoy, el alcance y la efectividad de la protección social en Paraguay son limitados<sup>168</sup>. Efectivamente, varias instituciones<sup>169</sup> abordan total o parcialmente la pobreza y la exclusión, pero los esfuerzos de coordinación

---

<sup>165</sup> Ibid. pp. 375, 378.

<sup>166</sup> Ibid. pp. 381, 382.

<sup>167</sup> Ibid. pp. 379-381.

<sup>168</sup> EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Regiones y Países-Paraguay. [en línea] <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>> [15 Nov, 2012]

<sup>169</sup> Entre ellas, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Instituto Paraguayo del indígena (INDI), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social (DIPLANP), y alrededor de una decena más.

no decantan en mayor eficiencia y eficacia en su accionar<sup>170</sup>. Al respecto, Diana Von Barga, Gerente del Proyecto “Fortalecimiento para la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Sãso Pyahu”, señala que en Paraguay no es que no existan estrategias en territorio, sino que hay muchísimas, indicando que - en estricto rigor - no existe una red, sino sólo instituciones y por tanto el desafío es tremendo; agregando que, por tanto, la sola oferta no asegura llegar al foco.<sup>171</sup>

En efecto, el sólo hecho de incrementar la oferta pública no garantiza el acceso a la misma, y dada la situación de exclusión de ciertas familias, grupos y comunidades, y evitando que la ausencia de medidas apropiadas para instaurar una red de protección social sólida, de enfoque sistémico, cobertura temática y territorial de calidad, focalizada y pertinente, refuerce la situación de pobreza, es un desafío el generar las condiciones para que dichas familias, grupos y comunidades tengan acceso a los bienes y servicios sociales y que la condición social y vulnerabilidad no terminen convirtiéndose en un obstáculo cuando se requiere acceder a un servicio público.<sup>172</sup>

En este sentido, las barreras que han contribuido con la profundización de la pobreza en Paraguay, son: culturales; limitaciones de los instrumentos y acciones para la promoción con cobertura y calidad de grupos específicos; marcadas asimetrías regionales y territoriales (especialmente en la prestación de servicios básicos); poca integración al tejido social; el idioma; baja disponibilidad

---

<sup>170</sup> Op. cit. GS (2010). p. 53.

<sup>171</sup> Op cit. VON BARGEN, D.

<sup>172</sup> Op. cit. GS (2010). pp. 52, 53.

de recursos para cubrir los costos de bolsillo (transporte, alimentación, vestido); la distancia a los centros de prestación de servicios (en población dispersa y con discapacidad); y, el desconocimiento de derechos, asociado al clientelismo y temor al maltrato en las instituciones públicas a las que se acude para el servicio; entre otras.<sup>173</sup>

De este modo, en la actualidad uno de los grandes desafíos que enfrenta Paraguay es la creación e implementación de un sistema de protección social articulado que pueda alcanzar a la población y que garantice de forma permanente y de modo sustentable las prestaciones ofrecidas, de tal modo que las familias estén protegidas ante las diversas contingencias que enfrentan a lo largo del ciclo de vida, pudiendo aliviar las variadas situaciones de pobreza de modo efectivo<sup>174</sup>, y romper con una pesada herencia de pobreza estructural.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Ibid. pp. 52, 53.

<sup>174</sup> Op. cit. OIT. Regiones y Países-Paraguay.

<sup>175</sup> Op. cit. SERAFINI, V.

## **2.4. Construcción de la Transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay**

### **2.4.1. Antecedentes de la Cooperación Chileno-Paraguaya<sup>176</sup>**

La centralidad de Paraguay en Sudamérica, presenta una importancia regional estratégica, propiciando para Chile la generación de vínculos estables, siempre vigentes, en los diversos planos del ámbito bilateral.

Si bien es difícil precisar cuándo comienzan los primeros contactos entre ambas naciones, existen antecedentes de una estrecha relación entre los pueblos chileno y paraguayo, desde el nacimiento de ambos Estados. Así, el Canónigo Juan Pablo Fretes, diputado por Puchacay y quien presidiera el Congreso Nacional de Chile entre octubre 19 y el 22 de noviembre del año 1811, era hijo de un Capitán de Milicias de Paraguay.

De igual modo, en otro ámbito, a partir de 1858, es posible constatar correspondencia oficial de modo permanente, no obstante no existir representantes diplomáticos oficiales. De este modo, y si bien se tienen antecedentes de la recepción por parte de Chile de diversas comunicaciones de autoridades paraguayas, en torno a negociaciones en diversas materias, se destaca el acuse de recibo y agradecimiento hechos por el Ministro de Relaciones

---

<sup>176</sup> El grueso de este acápite, no exclusivamente, ha sido elaborado en base a la presentación que el gobierno de Chile tiene de la relación bilateral con Paraguay, en: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MRE). Relación Bilateral. [en línea] <<http://chileabroad.gov.cl/paraguay/relacion-bilateral/>> [consulta: 9 julio 2011]

Exteriores de Paraguay, Nicolás Vásquez, en relación a una información recabada por el Ministro Plenipotenciario chileno en Washington, la cual señala:

*“Es verdad que el Gobierno de la República no tiene un Ministro en Washington, y esta circunstancia me recomienda altamente el aviso confidencial que V.E. se ha servido transmitirme de orden del Excmo. Gobierno de la República de Chile. Es una muestra inequívoca de los testimonios amistosos del Excmo. Gobierno de Chile”.*<sup>177</sup>

Efectivamente, en este registro, el Ministro paraguayo hacía referencia a información referida por el Ministro de Chile en Washington, donde éste advertía al gobierno de Paraguay, sobre aprestos que estaban efectuando autoridades norteamericanas en contra de la nación sudamericana.<sup>178</sup>

Eventos posteriores, durante la guerra de la Triple Alianza, sostenida entre Brasil, Argentina y Uruguay, contra Paraguay (1865-1870), muestran que la diplomacia de Chile también se hace presente, intentando mediar en aquella. De modo similar, posteriormente Chile también contribuye en los acuerdos de paz que pusieron fin a la Guerra del Chaco, efectuada entre Paraguay y Bolivia (1932-1935).

---

<sup>177</sup> FONDO Histórico (vol. 28, 6-XII-1858). En: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES de Chile. Relaciones entre Chile y Paraguay. Primeros contactos y representantes diplomáticos chilenos en Paraguay. [en línea]. Chile, MRE.; p. 1. <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_biblioarchivo/site/artic/20100524/asocfile/20100524112158/relaciones\\_entre\\_chile\\_y\\_paraguay.doc](http://www.minrel.gob.cl/prontus_biblioarchivo/site/artic/20100524/asocfile/20100524112158/relaciones_entre_chile_y_paraguay.doc)> [consulta: 9 julio 2011]

<sup>178</sup> Ibid. p. 1.

Efectivamente, de acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, los lazos culturales e intercambios comerciales entre ambos países se han realizado de manera permanente, desde tiempos de la dominación española, viéndose afianzados en los diversos planos, en su condición de Estados paravicinales.

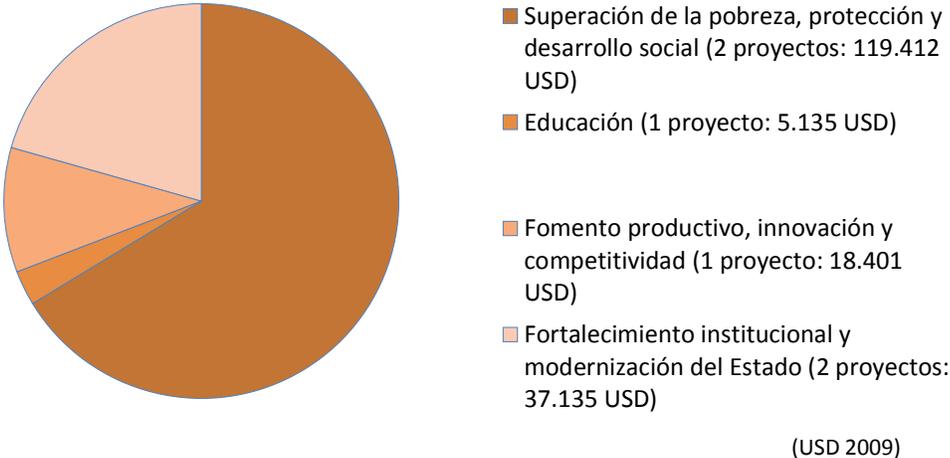
Así, los profundos vínculos históricos entre ambos pueblos se encuentran sólidamente cimentados en una gran afinidad de principios y objetivos políticos en favor de la paz, el Derecho Internacional, el respeto a los tratados, el fomento a la integración, y la solución pacífica de controversias. Reflejo de ello es que, hoy por hoy, se aprecie una vasta relación entre ambos países en múltiples áreas, tanto bilaterales, como regionales y globales, expresando un rico entramado de convenios, acuerdos y tratados bilaterales de la más diversa índole, y un significativo y creciente intercambio comercial.

En efecto, la solidez de la relación de estos países genera perspectivas amplias, de aún mayor robustecimiento de la agenda bilateral, y un impulso del diálogo político y el de la cooperación, ámbito éste último en el que Chile está permanentemente involucrado con Paraguay en diversos temas, incluyendo el ámbito social, programas de becas de formación profesional y técnica, incluso extendiéndose al sector policial.

Consecuentemente, y conforme con acuerdos recientes, se continúa con diversos programas, asumiéndose concretos compromisos en delinear e impulsar

nuevas e importantes acciones en múltiples áreas, identificadas como prioritarias por las propias autoridades paraguayas, principalmente relacionadas con educación, cultura, modernización del Estado, seguridad pública, y, particularmente para el caso de este estudio, prestando asesoría y entrega de experiencias sobre política social, brindando asistencia técnica e intercambio de conocimientos para la implementación en Paraguay del sistema Chile Solidario, componente del Sistema de Protección Social chileno, bajo su denominación en Paraguay: “Paraguay Säso Pyahu” (Paraguay Solidario).

**Gráfico V**  
**Proyectos de asistencia técnica según áreas temáticas y número de acciones 2006-2009**



Fuente: AGENCIA de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, AGCI, 2010. 101p.; p. 47.

## 2.4.2. Antecedentes de la transferencia

Al iniciarse el gobierno del Presidente de Paraguay Fernando Lugo (15 de agosto del año 2008), señala que su enfoque será lo social<sup>179</sup>, sugiriendo a su vez que existían experiencias transnacionales chilenas que quería emular.<sup>180</sup>

Previamente, en marzo y julio del mismo año<sup>181</sup>, el futuro Presidente de Paraguay viajaba a Chile junto a una comitiva<sup>182</sup>, produciéndose “*empatía política y personal*”<sup>183</sup> con la Presidenta de Chile Michelle Bachelet (2006-2010), quien manifiesta interés en colaborar con Paraguay, realizando ese mismo año un mandato presidencial, para apoyarlo técnicamente en la implementación de su Red de Protección Social.<sup>184</sup>

Efectivamente, convirtiéndose la superación de la pobreza en una de las áreas prioritarias del Gobierno Nacional de Paraguay, éste buscará avanzar hacia

---

<sup>179</sup> Op. cit. CROSA, C.

<sup>180</sup> NACIÓN.CL Exportación no tradicional. [en línea] Nación.cl. 27 de julio, 2009. <[http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20090726/pags/20090726191548.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090726/pags/20090726191548.html)> [consulta: 23 julio 2011]

<sup>181</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Sello social y situación regional destacan en Visita presidencial a Paraguay. [en línea]. <[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20090721/pags/20090721144740.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090721/pags/20090721144740.php)> [consulta: 2 noviembre 2012]

<sup>182</sup> En la comitiva se encontraba Miguel Ángel López Perito, futuro Ministro Secretario General, Jefe del Gabinete Civil y Coordinador del Gabinete Social de la Presidencia, además de sus futuros Ministros de Industria y Comercio, Martín Heisecke, y del Interior, Rafael Filizzola. (ABC DIGITAL. Fernando Lugo viajó a Chile. [en línea]. ABC. 15 de julio, 2008. <<http://archivo.abc.com.py/2008-07-15/articulos/433075/fernando-lugo-viajo-a-chile>> [26 octubre 2012]).

De acuerdo a Héctor Cárdenas, Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social “*Miguel Ángel López fue políticamente la entrada a la relación.... La negociación la hizo principalmente el Presidente y López Perito.*” (Entrevista realizada a CÁRDENAS, Héctor. Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Asunción, Paraguay. 21 de marzo, 2012.).

<sup>183</sup> Entrevista realizada a MAQUIEIRA, Cristián. Embajador de Chile en Paraguay. Asunción, Paraguay. 28 de marzo, 2012.

<sup>184</sup> Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur-Sur. p. 1.

una visión integral que dé solución a las diversas situaciones de pobreza y vulnerabilidad presentes en su territorio.<sup>185</sup>

El mandato de la presidenta Bachelet se concretiza luego mediante un acuerdo entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países en orden a realizar misiones exploratorias orientadas a precisar las áreas y temáticas concretas para plasmar la cooperación.<sup>186</sup> En dichas misiones, se identifica que Chile podría entregar asesoría técnica en materia de estructuración e institucionalización del Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay, y en la generación de un Sistema de Protección Social, utilizando como modelo el sistema de Protección Social Chile Solidario.<sup>187</sup>

En la práctica, la Cooperación se efectúa en el marco de la Agenda de Cooperación acordada durante comisiones mixtas entre Chile y Paraguay, donde la propuesta de programa de trabajo se efectuó con la participación de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), en su rol de coordinación para la Cooperación, incluyendo el monitoreo del cumplimiento de actividades programadas; el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN; actual Ministerio de Desarrollo Social), como entidad técnica responsable de la asistencia, y con aportes valorizados; el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Paraguay (MINSECPRES)<sup>188</sup>, y la Unidad Técnica del Gabinete Social de la

---

<sup>185</sup> Ibid. p. 3.

<sup>186</sup> Ibid. p. 1.; Op. cit. MRE. Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación.

<sup>187</sup> Ibid. UTGS. p. 1.

<sup>188</sup> No existe una Agencia de Cooperación Internacional en Paraguay. (Entrevista realizada a AMARILLA, Luis. Director de Cooperación Internacional en la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (Director

Presidencia de la República de Paraguay (UTGS) como entidad receptora y responsable de la implementación de las actividades programadas y de velar por la sustentabilidad de la intervención.<sup>189</sup>

De acuerdo a esta Unidad Técnica<sup>190</sup>, siendo el objetivo de Chile compartir y dar a conocer el modelo Chile Solidario, y siendo necesario primero conocer la situación técnica del Paraguay, aquel apostó por la observación y análisis de diversos programas sociales con énfasis comunitario implementados en Paraguay, es decir, la oferta programática disponible en materia social, tanto en lo referido a políticas sociales universales como a las acciones de carácter selectivo, buscando adaptaciones de los programas complementarios al Chile Solidario.<sup>191</sup>

De este modo, Chile como país oferente realiza el ejercicio de aportar al proceso de desarrollo del Sistema de Protección Social de Paraguay en base a su experiencia con el Chile Solidario, cooperando al fin último de que los distintos programas sociales existentes en Paraguay puedan entrar en acción coordinadamente<sup>192</sup>.

---

General (2007-2012) en Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de la Secretaría Técnica de Planificación). Asunción, Paraguay. 23 de Marzo, 2012.)

<sup>189</sup> Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur.; pp. 1, 5.

Funcionan como contrapartes políticas la AGCI, por parte de Chile, y el Gabinete Social de la Presidencia de la República por parte de Paraguay. Como contrapartes técnicas, interactúan el Ministerio de Planificación de Chile (actual Ministerio de Desarrollo Social), por una parte, y la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay, por la otra. (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>190</sup> Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur.; p. 1.

<sup>191</sup> libid. p. 1.; Op. cit. MRE. Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación.

<sup>192</sup> Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur.; p. 1.; Op. cit. MRE. Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación.

En consecuencia, el Sistema de Protección Social Paraguay Sãso Pyahu (Paraguay Solidario), se entenderá como un objetivo y respuesta del gobierno del Presidente Lugo<sup>193</sup>, pero a la vez un legado que se pueda convertir en Política de Estado<sup>194</sup>, dirigida a las poblaciones más pobres y vulnerables.

Esperando beneficiar a unas 120.000 familias<sup>195</sup>, la cooperación completa estaría proyectada en dos fases: la primera Sur-Sur bilateral, básicamente enfocada al diseño (2009), y, la segunda, Triangular destinada a su puesta en marcha (2010).<sup>196</sup>

### **2.4.3. Descripción de la transferencia**

La gestión orientada a la conformación del Programa Paraguay Sãso Pyahu es fruto del trabajo conjunto entre técnicos y profesionales chilenos y paraguayos para que Paraguay desarrolle e implemente su Red de Protección Social a través del mismo.<sup>197</sup>

Con este fin, la Primera Fase de la transferencia, llevada a cabo formalmente durante el año 2009, tuvo a la base tres *objetivos*, estos fueron<sup>198</sup>:

---

<sup>193</sup> Op. cit. CERRITO IV.

<sup>194</sup> Op. cit. VON BARGEN, D.

<sup>195</sup> Op. cit. NACIÓN.CL.

<sup>196</sup> Para los fines y énfasis de esta investigación, sólo se expone la Primera Fase de la Cooperación.

<sup>197</sup> Op. cit. MRE. Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación.

<sup>198</sup> MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN de Chile (MP)(a). Cooperación Internacional y Políticas Sociales en Chile. [en línea] <[http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/chile\\_-\\_mideplan.pdf](http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/chile_-_mideplan.pdf)> [consulta: 21 julio 2011]

1. Asesorar técnicamente en la estructuración e institucionalización del Gabinete Social y en la generación de una Red de Protección Social.
2. Entregar asesoría técnica para la construcción del Paraguay Solidario (Säso Pyahu).
3. Brindar asesoría técnica para la reestructuración del Sistema Nacional de Inversiones.

En base a estos, las *metas* más relevantes del plan de trabajo acordado entre ambos países, fueron<sup>199</sup>:

1. El asesorar y facilitar el diálogo con el fin de avanzar en la estructuración del rediseño del Gabinete Social; y,
2. Entregar asesoría técnica en el diseño de Säso Pyahu, tomando como base el Chile Solidario.

Para el cumplimiento de estas metas, como diagnóstico de las capacidades actuales y/o examen del contexto orientados a la adaptación del modelo al Paraguay, se realizó un análisis desde el marco estructural y político de la organización del Estado paraguayo; se analizó el modo en que las acciones e instituciones específicas llegan a los territorios; y se examinó el rol que la Unidad Técnica del Gabinete Social, a la fecha de la cooperación, desempeñaba como

---

<sup>199</sup> Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur.; p. 5.

coordinador de las políticas públicas en el ámbito social y como coordinadora del Sistema de Protección Social.<sup>200</sup>

En este proceso, se hizo uso de diferentes instrumentos, herramientas o metodologías, elaboradas para apoyar y/o facilitar la transferencia del modelo Chile Solidario hacia el Paraguay; estas son<sup>201</sup>:

- Talleres participativos con las instituciones involucradas, esto es, trabajo con equipos técnicos de la Unidad Técnica del Gabinete Social, de los Programas Tekoporá (vinculado a transferencias monetarias condicionadas) y Abrazo (enfocado en trabajo infantil en la calle)<sup>202</sup>, orientándose a la preparación de un documento final del Sistema de Protección Social;
- Mesas técnicas de trabajo, apoyadas en la metodología Metaplán<sup>203</sup>; incluyendo a personal de la Unidad Técnica del Gabinete Social y a las instituciones correspondientes a las dimensiones básicas de calidad de vida;
- Transferencia de destrezas mediante talleres de facilitación;
- Misiones de pasantía y capacitación llevadas a cabo en Chile;

---

<sup>200</sup> Ibid. p. 4.

<sup>201</sup> Ibid. p. 3.

Siendo como Cooperación Sur-Sur básicamente asistencia técnica, no involucró para Paraguay la burocracia del manejo de fondos de cooperación. Sólo se necesitó de la implementación de la logística necesaria (Op. cit. AMARILLA, L.). Esto fue positivo, permitiendo avanzar (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>202</sup> ANEXO II.

<sup>203</sup> Técnica de trabajo grupal orientada a la generación y recolección de ideas.

- Jornadas con profesionales y técnicos de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República de Paraguay<sup>204</sup>;
- Jornada de trabajo en el Palacio de Gobierno, donde participaron el Gabinete Social ampliado de la Presidencia de Paraguay y la delegación del Ministerio de Planificación de Chile.

En total se llevaron a cabo siete misiones técnicas de Chile hacia Paraguay, que involucraron la capacitación de 35 profesionales y técnicos paraguayos, y, dos pasantías a Chile que incluyeron a 12 profesionales y técnicos de las instituciones puerta de entrada del Paraguay Säso Pyahu (Abrazo y Tekoporá) y representantes de la Unidad Técnica del Gabinete Social.<sup>205</sup>

Si bien la cooperación se enmarca en una transferencia técnica de Chile hacia Paraguay, no monetaria<sup>206</sup>, los recursos destinados por Chile en sus operaciones ascendieron a \$ 27.526.000 (pesos chilenos)<sup>207</sup>, y, en cuanto a los destinados por Paraguay, de acuerdo al área de Cooperación Internacional de la

---

<sup>204</sup> Op.cit. MP(a).

El objetivo de la STP es *“Coordinar y gestionar los programas de asistencia técnica y ayuda financiera otorgados por los organismos internacionales y gubernamentales, además de calificar y jerarquizar la demanda de cooperación técnica internacional, no solo en si mismo sino en relación a las políticas del país.”* (SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Organigrama. [en línea] <[http://www.stp.gov.py/intro\\_or\\_dgcti](http://www.stp.gov.py/intro_or_dgcti)> [25 Octubre 2012]

<sup>205</sup> UNIDAD TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL de la Presidencia de la República del Paraguay (UTGS). Cuestionario de Sistematización de Experiencias de Cooperación Sur-Sur. [documento]. UTGS, 2012. 6p.; p.2. Documento preparado para la Feria Saber del Sur.

<sup>206</sup> Chile no aporta con dinero. En concepto de organización sí, pasajes y viáticos por 2, 3 días. Cuando paraguayos visitan Chile, los costos los asume Paraguay. (MAQUIEIRA, C. Entrevista) Consecuentemente, siendo como Cooperación Sur-Sur básicamente asistencia técnica, no involucró para Paraguay la burocracia del manejo de fondos de cooperación, siendo solo necesaria la implementación de la logística requerida (Op. cit. AMARILLA, L.). Esto es señalado por Von Bargaen como positivo, pues permitía avanzar (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>207</sup> AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI) - GOBIERNO TRANSPARENTE. Respuesta Solicitud Folio N°AC004W-0000073. [en línea] En: <...@gmail.com> jueves 20 diciembre 2012 <[transparencia@agci.cl](mailto:transparencia@agci.cl)> [consulta: 20 diciembre 2012]

Unidad Técnica del Gabinete Social, se señala que *“como era una cooperación horizontal sur-sur incipiente no se fijó un presupuesto y/o nosotros no sabíamos exactamente los montos”*.<sup>208</sup>

Finalmente, al término del año 2009, esta Primera Fase - de diseño - se cierra con un informe final.<sup>209</sup>

#### **2.4.4. Resultados de la transferencia**

La Primera Fase de esta asociación, con un enfoque en el diseño<sup>210</sup>, estuvo abocada primordialmente a la cooperación técnica entre el Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile – involucrando la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) - y el Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay<sup>211</sup>, específicamente su Unidad Técnica (UTGS).

De acuerdo a lo referido por estas instituciones<sup>212</sup>, los principales logros de la experiencia y resultados derivados de la misma, son:

---

<sup>208</sup> CROSA, C. Información sobre monto. [en línea] En: <...@gmail.com> viernes 18 enero 2013 <[ccrosa@gabinetesocial.gov.py](mailto:ccrosa@gabinetesocial.gov.py)> [consulta: 19 enero 2013]

<sup>209</sup> La solicitud de cierre del diseño se hace expresa desde la contraparte paraguaya, buscando dirigirse a su puesta en marcha el año 2010 (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>210</sup> Ibid. VON BARGEN, D.

Conforme a lo planteado por Patricio Díaz, Primer Secretario Funcionario de Embajada de Chile en Paraguay, el año 2009 estuvo enfocado principalmente en el desarrollo de capacidades técnicas, coordinación, geoestadísticas, la definición del programa sobre el cual se implementaría la cooperación, entre otros. (Entrevista realizada a DÍAZ, Patricio. Primer Secretario Funcionario de la Embajada de Chile en Paraguay. Asunción, Paraguay. 14 de julio, 2011.)

<sup>211</sup> MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN de Chile (MP)(b). Cooperación Internacional y Políticas Sociales en Chile. [en línea] <<http://redproteccion-social.org/recursos/panel-1-reunion-de-consolidacion-tecnica-de-la-ripsa>> [consulta: 21 julio 2011]

<sup>212</sup> Opc. Cit. MP(a).; Op. cit. UTGS. Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur.; pp. 2-5.

- Se desarrolla una propuesta de rediseño de la estructura y funciones del Gabinete Social y su Unidad Técnica, con el fin de avanzar en la implementación adecuada y efectiva del Sistema de Protección Social y su vinculación con las instituciones;
- Construcción de malla de prestaciones de instituciones del Gabinete Social;
- Desarrollo del marco conceptual del Sistema de Protección Social Säsö Pyahu;
- Asesoría técnica para el diseño del Sistema de Protección Social;
- Propuesta del diseño del Sistema de Protección Social: Se presenta una propuesta conceptual y metodológica del Sistema y una estrategia de su puesta en marcha e implementación;
- Desarrollo de líneas complementarias para la cooperación, dentro del Sistema de Protección Social a nivel sectorial;
- Asesoría en la difusión del Paraguay Säsö Pyahu: diseño y desarrollo conceptual de una cartilla de difusión;
- Asesoría en el ordenamiento de la estructura pública de la Red de Protección Social del Paraguay,<sup>213</sup> considerando su utilidad e implementación;
- Asesoría para la generación de un Sistema Único de Registro: reuniones de trabajo para consensuar requerimientos técnicos del Registro Único<sup>214</sup>, con

---

<sup>213</sup> Entrevista realizada a TORO, Andrés. Ex-Coordinador Unidad Gestión Territorial Chile Solidario-Ministerio de Planificación de Chile. Santiago, Chile. 22 de noviembre, 2012.

<sup>214</sup> De acuerdo a Andrés Toro, sólo se ha hecho una definición del “*deber ser*” del Sistema Único de Registro (este sistema funcionaría como una “*ventanita*” dentro del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de Paraguay) (Ibid.)

Abrazo, Tekoporá y la Unidad Técnica del Gabinete Social, y propuesta técnica de Términos de Referencia - encomendada al PNUD Paraguay – terminada;

- Trabajo para determinar la demanda orientado a generar una propuesta de apoyo al Sistema Nacional de Inversiones de Paraguay<sup>215</sup>;
- Técnicas de facilitación: transferencia de capacidades de trabajo en equipo, comunicación interinstitucional y facilitación de reuniones;
- Incorporación del Sistema de Protección Social en el Eje 2 de la “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, Paraguay para Todos y Todas”;
- Siendo la superación de la pobreza y vulnerabilidad una de las áreas prioritarias del Gobierno Nacional del Paraguay, la experiencia con Chile, aportando en el diseño del Sistema de Protección Social, complementó el proceso de cumplimiento de dichos objetivos y metas prioritarios, avanzando hacia una visión integral de solución de los mismos.

Consecuentemente, la Presidenta de Chile en visita oficial al Paraguay durante el mes de julio del 2009, señaló que *"esta experiencia de cooperación que hemos llevado entre instituciones públicas de Chile y del Paraguay, ha sido muy enriquecedora para todos, porque de lo que se trata, en definitiva, es de estrechar*

---

<sup>215</sup> Conforme a lo que señalara Andrés Toro, asesorar técnicamente para la restructuración del Sistema Nacional de Inversiones del Paraguay, como uno de los objetivos de la Primera Fase, no es en estricto rigor una labor que formalmente se haya llevado a cabo como transferencia, sino más bien como una transmisión de experiencia. (Ibid.)

*lazos, pero por sobre todo, de intercambiar experiencias para que lo mejor de cada una de ellas pueda servir de apoyo a la realidad de cada país".*<sup>216</sup>

Finalmente, a partir de la cooperación iniciada bilateralmente con Chile, se llevan posteriormente a cabo otras dos iniciativas. Una, consistente en una Cooperación Triangular que involucra a Estados Unidos, en particular la Inter-American Foundation, y que da continuidad a los resultados de la Primera Fase (*"Fortalecimiento, instalación y puesta en marcha del Sistema de Protección Social Sãso Pyahu-Paraguay Solidario"*), y, otra, Cooperación Triangular también, involucrando a la GTZ-Alemana, Australia, Chile y Paraguay (*"Desarrollo Social Articulado en el Territorio"*).<sup>217</sup>

## **2.5. Sistema de Protección Social Paraguay "Sãso Pyahu" (Paraguay Solidario)**

Lograr equidad continúa siendo el objetivo estratégico de la política social del Paraguay, siendo aquella el marco orientador de los propósitos y contenidos de sus instrumentos de política pública.<sup>218</sup>

Sobre esta base, se plantea que para lograr un país más equitativo, se hace necesario generar igualdad de oportunidades al conjunto de la población,

---

<sup>216</sup> UPI. Bachelet defiende política de protección social chilena. [en línea] latercera.com. 23 de julio, 2009. <[http://www.latercera.com/contenido/674\\_160200\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/674_160200_9.shtml)> [21 julio 2011]

<sup>217</sup> Op. cit. CROSA, C.; Op. cit. DÍAZ, P.

<sup>218</sup> GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sãso Pyahu. [en línea] <[http://www.contestadora.com/gabinete/?page\\_id=13](http://www.contestadora.com/gabinete/?page_id=13)> [24 julio 2011]

posibilitando el acceso a bienes y servicios sociales. Esto por medio de políticas públicas y mecanismos institucionales eficaces y eficientes capaces de brindar la protección social necesaria a personas, familias, grupos y comunidades, en los mismos territorios.<sup>219</sup>

Es en torno a esta idea, que en el marco de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 “Paraguay para Todos y Todas” (PPDS), lanzada durante el mandato del Presidente de la República del Paraguay Fernando Lugo, se incorpora como uno de los ejes estratégicos<sup>220</sup> de la misma (Eje N°2) la *“Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad”*<sup>221</sup>, siendo uno de sus objetivos el *“Instalar y fortalecer el Sistema de Protección Social de amplia cobertura temática y territorial, de calidad, focalizada y pertinente”* (Objetivo 2.1.); esto es, el Sistema de Protección Social “Säso Pyahu” (Paraguay Solidario).

---

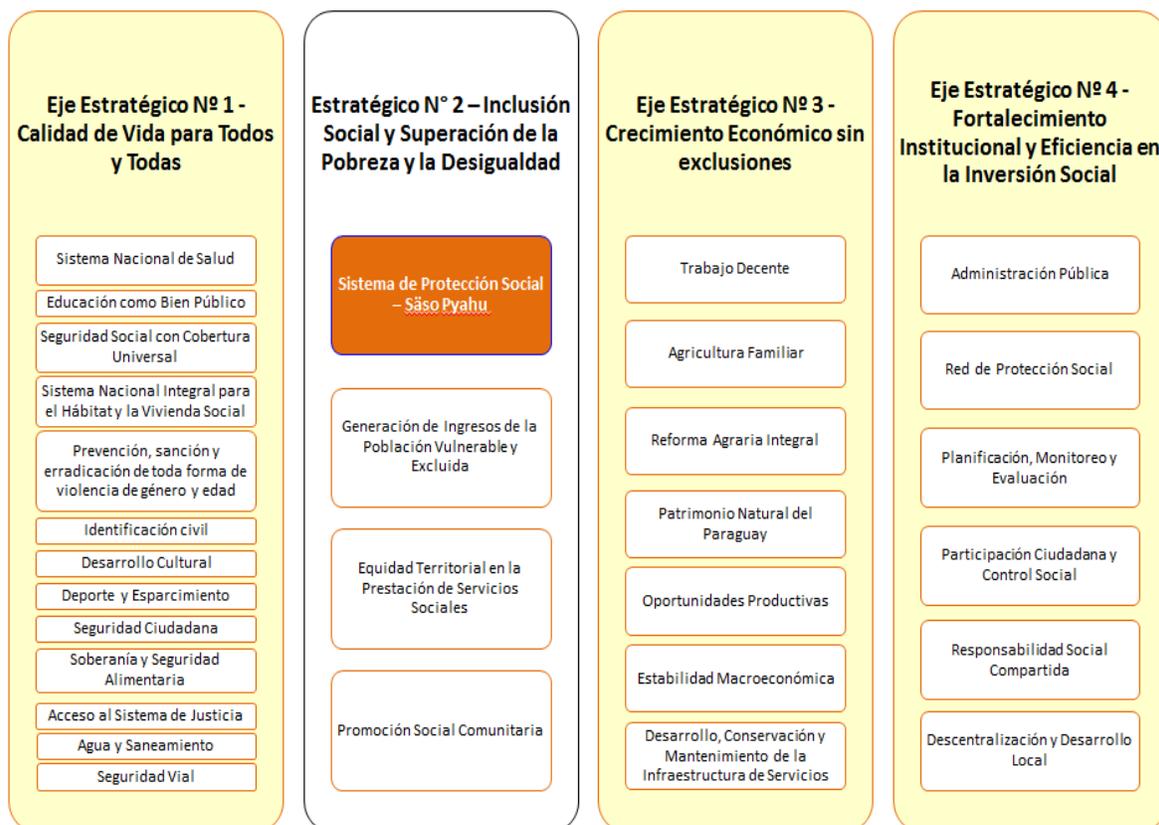
<sup>219</sup> Op. cit. GS (2010); p. 53.

<sup>220</sup> La PPDS está edificada sobre cuatro ejes: Calidad de Vida para Todos y Todas; Inclusión Social y Superación de la pobreza y desigualdad; Crecimiento Económico sin exclusiones; Fortalecimiento Institucional y Eficiencia en la inversión social. Estos tienen una visión transversal para su coordinación intersectorial, que no inhibe la adopción de políticas sectoriales (Ibid. p. 26.)

<sup>221</sup> *“El segundo eje focaliza la población pobre, excluida y vulnerable. La intención de esta especificidad es reconocer que el tipo de población en situación de pobreza, pobreza extrema, con discapacidad, los adultos mayores, los niños y jóvenes, los que habitan las zonas rurales alejadas o barrios periurbanos, los pueblos indígenas, entre otros, ven disminuidas sus posibilidades de acceder a los servicios sociales universales. Se pretende que el diseño de políticas específicas contribuya a lograr progresivamente una mayor igualdad en el acceso a los servicios sociales. La extensión de la red de protección social, la disminución de las barreras estructurales y culturales, la inclusión por medio de las oportunidades de generación de ingresos, son entre otros, los aspectos que se abordan en este eje. El mismo incluye políticas sociales que propicien la cohesión del territorio y faciliten el desarrollo.”* (Ibid. p. 26)

## Esquema II

### Ejes Estratégicos Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (PPDS)



Fuente: GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sãso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides. / GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY GS). Sistema de Protección Social Sãso Pyahu, hacia un país equitativo e inclusivo. [ppt.]. Asunción, Paraguay, Gabinete Social, 2012. 23 slides.

Previendo originalmente su instalación al año 2011<sup>222</sup>, “Sãso Pyahu” se presenta como una política pública que organiza un modelo de gestión o sistema dirigido a la población más pobre y vulnerable del Paraguay, integrando un conjunto de prestaciones ejecutadas en forma intersectorial, basándose en la coordinación y articulación de instituciones en los territorios - incluyendo los

<sup>222</sup> Op. cit. CERRITO IV; Op. cit. VON BARGEN, D.

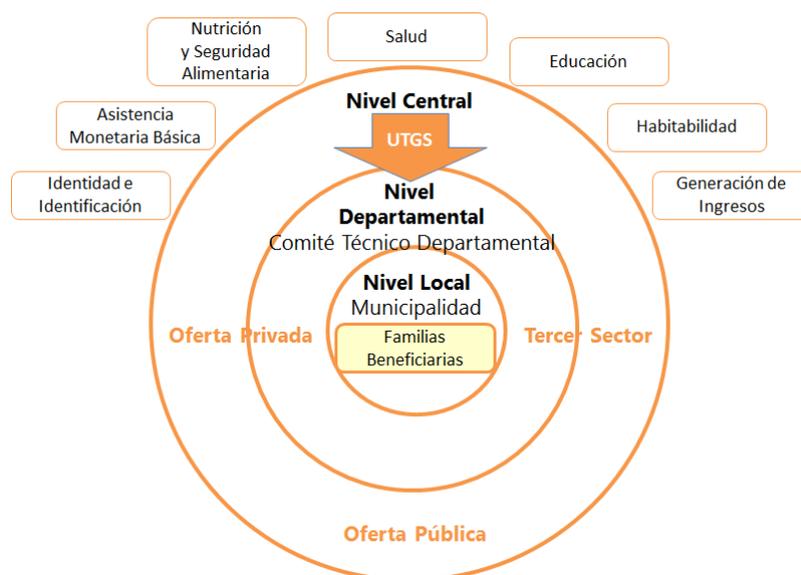
\* Al 1 de febrero del año 2012 el Sistema de Protección Social “Sãso Pyahu” aún se encontraba en diseño (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Alianzas para el desarrollo. Viviana Reyes, una historia de superación. [en línea] <<http://www.undp.org.py/v3/noticias2.aspx?id=1147>> [20 octubre 2012]) De acuerdo a Andrés Toro, quien ha seguido asesorando al Paraguay en la implementación de sus sistema de protección social, ahora desde fuera de instancias de gobierno, a Noviembre del 2012 el sistema aún no se había implementado. (Op. cit. TORO, A.)

gobiernos central, departamentales y municipales, y la oferta pública, privada y de la sociedad civil en apoyo a la integración social -, con una mirada centrada en las familias como sujeto fundamental de sus acciones.<sup>223</sup>

En ello, “Säso Pyahu” propicia el logro de condiciones básicas de calidad de vida<sup>224</sup> organizando la oferta disponible en 7 Dimensiones de Bienestar, orientadas a lograr la integralidad que las familias beneficiarias requieren. Estas son: Identidad e Identificación, Asistencia Monetaria Básica, Nutrición y Seguridad Alimentaria, Salud, Educación, Habitabilidad y Generación de Ingresos.<sup>225</sup>

### **Esquema III**

#### **Modelo de intervención Säso Pyahu**



Fuente: GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Säso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides.

<sup>223</sup> GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sistema de Protección Social Säso Pyahu, hacia un país equitativo e inclusivo. [ppt.]. Asunción, Paraguay, Gabinete Social, 2012. 23 slides.; GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Säso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides. Säso Pyahu es un modelo de gestión. Desde una concepción amplia está inserto en el Sistema de Protección Social que está en el amplio concepto de toda la política pública; Säso Pyahu dirigido a la población pobre y vulnerable. (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>224</sup> Op. cit. GS. Säso Pyahu Incluye.

<sup>225</sup> Op. cit. GS. Sistema de Protección Social Säso Pyahu, hacia un país equitativo e inclusivo.

Para disminuir y revertir la extrema pobreza de dichas familias, y en consideración del conjunto de determinantes situacionales relacionados con el contexto general que condiciona su calidad de vida, y de aquellos recursos cuya movilización puede tener significativas consecuencias para su protección ante riesgos y el logro de mayor bienestar, define los siguientes objetivos<sup>226</sup>:

- Garantizar la oferta de bienes y servicios sociales que brinden un acceso preferente a la población en pobreza extrema y al cumplimiento de mínimos sociales, por dimensiones de calidad de vida, en los territorios más pobres.
- Implementar un Sistema de Protección Social que esté dirigido a la población en situación de extrema pobreza con el fin de garantizar acceso preferente a servicios sociales básicos.
- Implementar medidas apropiadas que permitan facilitar el acceso a bienes y servicios sociales a la población pobre, vulnerable y excluida.
- Establecer y consolidar un único y transparente sistema de registro de beneficiarios con un correspondiente mecanismo de monitoreo y control.
- Fortalecer, ordenar y articular a las instituciones rectoras y ejecutoras del área social.
- Garantizar a las instituciones la existencia de los recursos financieros necesarios, en función de los mínimos sociales de calidad de vida.
- Desarrollar e implementar programas socio-productivos integrales con un enfoque en economía social.

---

<sup>226</sup> Op. cit. GS (2010). p. 54.

Para acceder a “Säso Pyahu”, inicialmente se considera la utilización de dos<sup>227</sup> programas emblemáticos<sup>228</sup> de previo funcionamiento: Tekoporá y Abrazo<sup>229</sup>, especializados en atención de pobreza y niños, respectivamente.

El primero de estos, Tekoporá, contribuye con el mejoramiento en la calidad de vida de su población objetivo por medio de transferencias monetarias condicionadas, promoviendo derechos de alimentación, salud y educación, con la participación de un acompañamiento socio-comunitario, contribuyendo a la construcción de capital humano y social.

El segundo, Abrazo, se orienta a disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles, a partir de ejercer derechos de salud, educación y protección familiar, pudiendo aquellos/as desarrollar sus capacidades acordes al ciclo de vida en el que se encuentran.

Con diferentes énfasis y características distintivas, en la práctica ambos considerarán como componentes: un Apoyo Psicosocial (acompañamiento socio-comunitario) personalizado, efectuado en los mismos domicilios de las familias focalizadas por medio de profesionales; el acceso preferente a los programas de

---

<sup>227</sup> Actualmente se considera implementar otras puertas de entrada, pero es una proyección en etapa de análisis (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>228</sup> En la *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Paraguay para Todos y Todas*, se incorporan en total 11 programas emblemáticos como impulsores para el cumplimiento de metas priorizadas por el gobierno de Fernando Lugo al 2013, estos son: USF-Unidad de Salud de la Familia; Paraguay Lee y Escribe (Alfabetización de jóvenes y adultos); Mejorando las condiciones de habitabilidad; Abastecimiento de Agua y Saneamiento; Incluyendo a las personas en el ejercicio de su Derecho a la Identidad; PRONSADAF – Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar; TEKOPORÁ; ABRAZO; Territorio, Participación y Desarrollo: PUEBLOS INDÍGENAS ASEGURAN SU TERRITORIO; ÑAMBA’APO PARAGUAY Programa de Trabajo Temporal; Reforma Agraria Integral. Op. cit. GS (2010). pp. 22, 23.

<sup>229</sup> Anexo II.

promoción social, ofertados para el cumplimiento de los mínimos sociales de calidad de vida esperados en las familias beneficiarias;<sup>230</sup> una metodología de focalización y selección de usuarios<sup>231</sup>; y, la inclusión o no de prestaciones monetarias.<sup>232</sup>

#### **Esquema IV** **Sistema de Protección Social**



Fuente: Elaborado en base a: GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sãso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides. / GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY GS). Sistema de Protección Social Sãso Pyahu, hacia un país equitativo e inclusivo. [ppt.]. Asunción, Paraguay, Gabinete Social, 2012. 23 slides.

<sup>230</sup> Op. cit. GS. Sãso Pyahu.

<sup>231</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <<http://dds.cepal.org/bdptc/>> [13 octubre 2012]

<sup>232</sup> Op. cit. VON BARGEN, D.

De este modo, el Sistema de Protección Social “Säso Pyahu”, genera iniciativas dirigidas a atender diversas situaciones que afectan a su población objetivo, generando dispositivos de acceso para que ésta tenga los apoyos requeridos, organizando la oferta disponible en esquemas complementarios que permitan brindar la integralidad que sus usuarios requieren propiciando las condiciones para lograr proveer las prestaciones con el menor costo posible para los mismos.<sup>233</sup>

En su primer año – Primera Fase - de implementación, partiendo por los departamentos de San Pedro y Caazapá<sup>234</sup>, proyecto incorporar en total alrededor de 12.000 familias. 9.500 del programa Tekoporá, provenientes de 5 distritos, y otras 2.500 del programa Abrazo, que incluyen 5.600 niños/as insertos en 40 centros correspondientes a 25 distritos.<sup>235</sup>

En ella, los principales desafíos y oportunidades/beneficios previstas fueron<sup>236</sup>:

- Su instalación y desarrollo requeriría de ajustes paulatinos de algunos programas de la oferta pública (habitabilidad, producción de alimentos, entre otros);
- Lograr la complementariedad de las instituciones a nivel territorial;

---

<sup>233</sup> Op. cit. GS. Säso Pyahu.

<sup>234</sup> ABC COLOR. Ex beneficiarios de ayudas monetarias pasarán a cargo del plan Säso Pyahu. [en línea]. ABC Color. 27 de diciembre, 2011. <<http://www.abc.com.py/articulos/ex-beneficiarios-de-ayudas-monetarias-pasaran-a-cargo-del-plan-sso-pyahu-349369.html>> [consulta: 15 octubre 2012]

<sup>235</sup> Op. cit. GS. Säso Pyahu Incluye.

<sup>236</sup> Ibid.; Op. cit. GS. Säso Pyahu.

- No generar nuevas estructuras;
- Mejorar la efectividad de los servicios sociales orientados a población en situación de pobreza;
- Mejorar la organización, articulación, coordinación y complementariedad interinstitucional;
- Disponer de mejor forma los recursos existentes (incluyendo la optimización de los financieros), fortaleciendo la institucionalidad pública local; centrándose no en las instituciones, sino en las familias;
- Permitir un costeo integrado;
- Lograr un mayor impacto de las intervenciones públicas;
- Y, la sostenibilidad del Sistema a largo plazo.

**Esquema V**  
**Hitos de Săso Pyahu en Paraguay**



Fuente: Elaboración en base a: GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Săso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides.

## CAPÍTULO TERCERO

### CONCLUSIONES

Desde una perspectiva constructivista, será relevante comprender que cada actor estatal en el sistema internacional entenderá a los otros Estados basado en la identidad que les atribuye, soliendo responder de acuerdo a estos parámetros<sup>237</sup>, donde la dimensión discursiva de las estructuras sociales, hace a éstas inseparables de las razones y formas de entender que los agentes incorporan a sus acciones.<sup>238</sup>

Bajo esta comprensión, y en base a la *documentación revisada* y a las *entrevistas* efectuadas, tanto a personeros chilenos como paraguayos, vinculados o partícipes directos de la transferencia del Chile Solidario hacia Paraguay (Paraguay “Säso Pyahu”; Paraguay Solidario), resulta interesante encontrar ideas que son recurrentes respecto al contexto institucional de Paraguay, tales como: la existencia de una corrupción endémica que se cruza con lo político; instituciones no aptas; organizaciones que no son las que corresponden; institucionalidad extremadamente duplicada, competitiva, que no divide responsabilidades; no existe cultura de coordinación, con celo institucional....más bien competitiva; lentitud en mover el aparato público; no hay sofisticación política, sólo coyuntural y cortoplacista; opera la excepción mucho más que la norma, cosa permanente, la

---

<sup>237</sup> Op. cit. MUÑOZ, G. h. 23.

<sup>238</sup> Op. cit. SODUPE, K. p. 176.

ley siempre es bapaseable, no hay seguridad jurídica; o, que la gobernabilidad es un problema.<sup>239</sup>

Estas ideas se han encontrado a la base y formado parte en la construcción y desarrollo de este proceso cooperativo y de transferencia, en torno a un modelo en protección social que, en el caso de Chile y del Chile Solidario, y de modo casi excepcional en la región, habría demandado un involucramiento como Estado y de todos los sectores, pudiéndose argumentar que para su desenvolvimiento en Paraguay, faltaría *“un liderazgo político fuerte y una estructura de Estado organizada.”*<sup>240</sup> Consultado Andrés Toro respecto al posible lanzamiento del Sãso Pyahu, respondería, a noviembre del 2012, que no están las condiciones políticas ni estructurales para ello, agregando que *“está todo como para partir, pero no sé por qué no partió.”*

En efecto, de acuerdo a Diana Von Bargen, principalmente el tema no estaba en Chile, sino en Paraguay, siendo éste uno de los pocos países donde de programa a políticas y de ahí a sistemas no sería operativo; de hecho, tampoco estaba instalado en la agenda nacional el tema social. De este modo, a nivel de Chile el diseño estaría en orden, pero en un comienzo la madurez de Paraguay no habría sido la adecuada. A la fecha de la entrevista a Von Bargen, marzo 2012, la aludida señalaba que *“no existe una red”*, sólo instituciones y el desafío es tremendo; agregando que Paraguay tenía una bajísima cobertura, falta de

---

<sup>239</sup> Entrevistas a: AMARILLA, L.; CROSA, C.; DÍAZ, P.; MAQUIEIRA, C.; TORO, A. El orden presentado es alfabético, evitándose ex profeso asignar identidad a cada declaración.

<sup>240</sup> Chile Solidario; excepto Brasil, Chile es el único país en que esto funciona estrictamente de esta manera. (Op. cit. TORO, A.)

presencia del Estado en los territorios, por lo que el trabajo, entonces, habría sido arduo.<sup>241</sup>

En el plano operativo, a juicio de uno de los entrevistados<sup>242</sup>, para el caso de Chile existe una burocracia dirigida a la familia, pero, en Paraguay, la selección de beneficiarios se haría en alguna medida de manera prebendaria, politizada. En el caso particular del programa Tekoporá, no existiría supervisión de las corresponsabilidades a las cuales se condicionan las transferencias monetarias, por lo que este programa sería igual a clientelismo político. No obstante, de acuerdo a Diana Von Barga, si bien el controlar las corresponsabilidades es una debilidad de Tekoporá, desenvolver este programa en el marco de un sistema, puede regularlo. En concreto, al hablar de un *sistema* de gestión, se debió incorporar a un montón de actores, por lo tanto, al ser un sistema y no una instancia ejecutora coordinando, se posibilitaría que la oferta pueda encontrarse con la demanda, siendo una ayuda a los programas emblemáticos y para las familias al acceder a una serie de prestaciones.<sup>243</sup>

En este contexto, y conforme a la información recopilada en el *cuestionario*<sup>244</sup> realizado, entre los grandes desafíos presentados en la gestión de esta transferencia se encontrarían los siguientes:

---

<sup>241</sup> Justamente la II Fase de la cooperación sería para avanzar en dicho proceso, salir del Gabinete Social y hacerlo operativo. (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>242</sup> Se omite el nombre de quien emite estas opiniones en resguardo de su identidad.

<sup>243</sup> Op. cit. VON BARGEN, D.

<sup>244</sup> La información detallada corresponde a cuestionarios aplicados a: CARO, Jorge. Jefe de Gabinete del Subsecretario del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN). Santiago, Chile. 23 de noviembre, 2012. Y, CÁRDENAS, Héctor. Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la

- De acuerdo a la apreciación o percepción de personeros de Chile y Paraguay hacia Chile, principalmente, factores relacionados con: la Política de cooperación internacional: considerándose que la cooperación requiere de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de ésta; los Sistemas de evaluación y monitoreo: estimándose que la sustentabilidad de la transferencia, no ha sido evaluada lo suficiente, por insuficiencia o inexistencia de sistema(s) de evaluación, que defina(n) desde el diseño del programa de transferencia qué se va a evaluar y cómo; y, la Metodología de transferencia: indicándose que es necesario diseñar instrumentos o procedimientos concordados que establezcan claramente los *productos* finales del proceso de cooperación (de este modo es posible superar el límite que se observa cuando sólo se lleva a cabo un intercambio de experiencias); y, que la existencia de insuficientes modalidades de acuerdos de cooperación o acuerdos rígidos, no logran traducir la riqueza y diversidad que adopta este proceso de cooperación, tanto desde el punto de vista de: los roles, las responsabilidades y las limitaciones de los países involucrados.
  
- Conforme a la apreciación o percepción de personeros de Chile y Paraguay hacia Chile, se señalan, pero en menor grado, variables vinculadas a: Recursos humanos: indicándose que se presentan problemas de disponibilidad de los técnicos de las áreas afines para la implementación de

las actividades de cooperación (los profesionales técnicos involucrados tienen que compatibilizar el trabajo en los programas de cooperación con su trabajo diario, lo que muchas veces causa problemas por falta de tiempo y dedicación exclusiva); Sostenibilidad y replicabilidad: donde se observan obstáculos cuando se enfrenta el desafío de ampliar la experiencia o replicarla a nivel nacional; y, que no todo programa exitoso tiene viabilidad de ser transferido, en algunos casos más bien la transferencia se debe hacer en función de algún componente específico, y ello facilita la replicabilidad; por último, en cuanto a Sistemas de evaluación y monitoreo: se aprecia insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los resultados; e insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los efectos esperados post cooperación.

- Por su parte, en relación a la apreciación o percepción de personeros de Chile y Paraguay hacia Paraguay, principalmente, se indican factores en los ámbitos de: Política de cooperación internacional: señalándose que la inexistencia de una política de cooperación consensuada, genera una definitiva desvinculación de los procesos político-estratégicos del país; existencia de varias agencias gubernamentales que destinan parte de sus energías a la cooperación internacional y en las que aún se aprecia descoordinación<sup>245</sup>; existencia de asimetrías entre las distintas agencias del

---

<sup>245</sup> Ministerio de Hacienda, de Relaciones Exteriores y la Secretaría Técnica de Planificación, coordinan la Cooperación Internacional de Paraguay.

Estado, en cuanto a la implementación de modelos o metodologías de transferencia en cooperación lo cual repercute en la coordinación interna del país; y, que la cooperación requiere de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de ésta; Sostenibilidad y replicabilidad: donde se señala que no todo programa exitoso tiene viabilidad de ser transferido, en algunos casos más bien la transferencia se debe hacer en función de algún componente específico, y ello facilita la replicabilidad; Sistemas de evaluación y monitoreo: señalándose insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los resultados; insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los efectos esperados post cooperación; y, que la sustentabilidad de la transferencia, no ha sido evaluada lo suficiente, por insuficiencia o inexistencia de sistema(s) de evaluación, que defina(n) desde el diseño del programa de transferencia qué se va a evaluar y cómo; por último, se alude a la Metodología de transferencia: indicándose que es necesario diseñar instrumentos o procedimientos concordados que establezcan claramente los *productos* finales del proceso de cooperación (de este modo es posible superar el límite que se observa cuando sólo se lleva a cabo un intercambio de experiencias).

- Finalmente, respecto a la apreciación y percepción que tienen personeros de Chile y Paraguay hacia Paraguay, se hace mención, pero en menor grado, de: los Recursos humanos: indicándose falta de recurso humano

capacitado en la temática de cooperación internacional; Sostenibilidad y replicabilidad: donde se observan obstáculos cuando se enfrenta el desafío de ampliar la experiencia o replicarla a nivel nacional; y, Sistemas de evaluación y monitoreo: indicándose que la evaluación de esta Fase de la cooperación y transferencia técnica, estuvo más enfocada en los resultados que en el proceso.

Es interesante también señalar que, en cuanto a la Sostenibilidad y replicabilidad, hubo convergencia desde ambos países respecto a si en Paraguay los procesos de cambios gubernamentales pueden eventualmente constituirse en obstáculo para la sostenibilidad de la experiencia transferida, toda vez que las nuevas autoridades pueden presentar énfasis distintos en su política de cooperación en los enfoques de política social.

En definitiva es posible concluir respecto a este análisis, que en términos generales los mayores desafíos se pueden presentar, principalmente, y en orden descendente:

En primer lugar, en términos de:

- Política de cooperación internacional: la cooperación requiere de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de ésta;

- Sistemas de evaluación y monitoreo: la *sustentabilidad* de la transferencia, no ha sido evaluada lo suficiente, por insuficiencia o inexistencia de sistema(s) de evaluación, que defina(n) desde el diseño del programa de transferencia qué se va a evaluar y cómo; y,
- Metodología de transferencia: es necesario diseñar instrumentos o procedimientos concordados que establezcan claramente los *productos* finales del proceso de cooperación (de este modo es posible superar el límite que se observa cuando sólo se lleva a cabo un intercambio de experiencias).

A ello se suma, en segundo lugar, los aspectos relacionados con:

- Sostenibilidad y replicabilidad: no todo programa exitoso tiene viabilidad de ser transferido. En algunos casos, más bien la transferencia se debe hacer en función de algún componente específico, y ello facilita la replicabilidad;
- Sistemas de evaluación y monitoreo: insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los resultados; e insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los efectos esperados post cooperación; y
- Metodología de transferencia: Insuficientes modalidades de acuerdo de cooperación o acuerdos rígidos, no logran traducir la riqueza y diversidad que adopta este proceso de cooperación, tanto desde el punto de vista de:

los roles, las responsabilidades y las limitaciones de los países involucrados.

Por último, en tercer lugar, los vinculados con:

- Política de cooperación internacional: existencia de varias agencias gubernamentales que destinan parte de sus energías a la cooperación internacional y en las que aún se aprecia descoordinación; y, existencia de asimetrías entre las distintas agencias del Estado, en cuanto a la implementación de modelos o metodologías de transferencia en cooperación lo cual repercute en la coordinación interna del país;
- Recursos humanos: se presentan problemas de disponibilidad de los técnicos de las áreas afines para la implementación de las actividades de cooperación (los profesionales técnicos involucrados tienen que compatibilizar el trabajo en los programas de cooperación con su trabajo diario, lo que muchas veces causa problemas por falta de tiempo y dedicación exclusiva);
- Sostenibilidad y replicabilidad: se observan obstáculos cuando se enfrenta el desafío de ampliar la experiencia o replicarla a nivel nacional; y,
- Sistemas de evaluación y monitoreo: la evaluación de esta Fase de la cooperación y transferencia técnica, estuvo más enfocada en los resultados que en el proceso. A ello se suma que ambos países señalan, respecto a

su propia situación, que existe capacidad reducida de filtrar la demanda (que muchas veces viene sin objetivo claro y preciso).<sup>246</sup>

De acuerdo a este análisis, esta investigación confirma la hipótesis, en términos de que la presencia de fragilidades institucionales del país receptor de cooperación, Paraguay, plantea desafíos para la institucionalidad de ambos países y un proceso de construcción conjunta de esta cooperación y transferencia. A dichas fragilidades institucionales generales, será debido sumar el grado de madurez de su estructura institucional vinculada a la cooperación internacional, involucrando agencias, instituciones y recursos humanos; caso el de estos últimos, que también tiene su propia manifestación y desafío en los recursos humanos que compromete Chile.

Aludiendo a este último alcance, en el caso de Chile, se ha señalado que se presentan problemas de disponibilidad de los técnicos de las áreas afines para la implementación de las actividades de cooperación (los profesionales técnicos involucrados tienen que compatibilizar el trabajo en los programas de cooperación con su trabajo diario, lo que muchas veces causa problemas por falta de tiempo y dedicación exclusiva). Asunto no menor, en el entendimiento de que, de acuerdo a Andrés Toro, a la hora de realizar una transferencia y cooperación, se requiere de ciertas competencias y destrezas previas, genéricas y desde lo diplomático,

---

<sup>246</sup> Un mayor desglose de este análisis demuestra un alto nivel de acuerdo en la presencia de desafíos o debilidades vinculadas a *Sistemas de evaluación y monitoreo*. Situación que no deja de llamar la atención, considerando que éste factor es de vital importancia en la gestión y cumplimiento eficaz de objetivos en actividades, proyectos o programas de cualquier ámbito, en este caso, de Cooperación Internacional Sur-Sur en la región, y que, por defecto, sugiere que por parte de los involucrados en esta experiencia, no se hizo una evaluación integral y certera de la misma.

habilidades blandas y no propiamente técnicas (respecto al qué decir, o no decir, al cómo decir, etc.), destacando la relevancia de esto al hacer el alcance de que la cooperación se hace “ultra” dependiente de las personas y sus personalidades; señalando incluso también la importancia del fiato que tenga el equipo de cada país.

Siendo esto último, conforme a los resultados presentados, una situación asociable a los recursos humanos de Paraguay, Andrés Toro menciona que es un tema de capacitación en la temática de cooperación internacional en la que Chile también requiere formación.

En otro aspecto de la hipótesis, la investigación también confirma ésta, en términos de que: cuestiones que en el país receptor muchas veces superan el ámbito de la cooperación - en términos de acuerdos o voluntades políticas -, plantean dificultades que desafían la institucionalidad de ambos países, así como un proceso de construcción conjunta de la cooperación y transferencia. No obstante, también surge información nueva, respecto a que la cooperación requiere, también de parte de Chile como país oferente, de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de la misma.

En definitiva, los hallazgos de este estudio se presentan relevantes, en el entendimiento de que la Cooperación Internacional Sur-Sur refiere a atributos que cada país en desarrollo puede compartir con otros, de *similar o menor desarrollo* relativo, implicando en experiencias equivalentes en la región, seguramente, retos

de igual naturaleza a la analizada, generando exigencias que desafían a la institucionalidad de los países implicados, y la necesidad de una construcción conjunta de la cooperación y transferencia, siendo incluso más allá de las competencias presentes de los equipos de los países cooperantes.

De este proceso de construcción de Cooperación Internacional Sur-Sur en la región, se revelan, por tanto, la importancia que cobran:

- El grado de estabilidad institucional del país receptor;
- La madurez en la estructura institucional vinculada a las labores de transferencia y cooperación, tanto del país receptor como del país oferente;
- En caso contrario, la necesidad de fortalecer dichas institucionalidades.
- Por defecto, la necesidad de un claro conocimiento de las limitaciones y posibilidades reales de cooperación y transferencia, en torno a las cuales se cimenten mutuas expectativas;
- Con ello, la necesidad de acuerdos preliminares entre los países cooperantes;
- Y, por tanto, un claro conocimiento de la realidad local en cuanto a las condiciones existentes y las necesarias de asegurar para que una transferencia tenga resultados *esperados*, siendo *monitoreable* y *verificable*.

Coherentemente, entendiendo desde una perspectiva constructivista que las acciones y principios que guían se encuentran influenciados por la percepción de la realidad y el contexto, este estudio permite señalar, una vez más, el rol

relevante que adopta, en este caso en el establecimiento de una relación de Cooperación Internacional Sur-Sur en la región, tener un conocimiento profundo de las dinámicas sociales, culturales e institucionales del país contraparte, así como de la propias como país oferente, en el proceso constante de construir acuerdos, compromisos y proyecciones.<sup>247</sup> Aserción que se hace concordante con lo indicado por Wendt, al señalar que *“el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos”*.<sup>248</sup>

Por último, la Cooperación Internacional Sur-Sur como expresión de los profundos cambios que se presentan en el escenario internacional y, concretamente en el sistema de cooperación, merecerá abordar sus oportunidades y posibilidades futuras en el plano operativo, con un adecuado análisis y tratamiento de sus diversos desafíos presentes, observando lo realizado en experiencias previas, para el desarrollo y consolidación de metodologías de gestión que permitan asegurar el desempeño de la misma, en este caso en la región, en el ámbito del desarrollo social.

---

<sup>247</sup> De ello se infiere que, si los significados, ideas o percepciones que definen y presentan identidades, pueden ser complejas de definir entre países de la región, que meridianamente comparten una cultura, historia, e incluso una lengua, es posible extrapolar con mayor énfasis la importancia que tiene tanto el conocimiento del contexto como la elaboración de acuerdos en la construcción de Cooperación Sur-Sur entre países de diferentes regiones del mundo.

<sup>248</sup> Op. cit. WENDT, A. (1992). p. 403.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Fuentes Primarias:**

AGENCIA de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, AGCI, 2010. 101p.

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI) - GOBIERNO TRANSPARENTE. Respuesta Solicitud Folio N°AC004W-0000073. [en línea] En: <...@gmail.com> jueves 20 diciembre 2012 <[transparencia@agci.cl](mailto:transparencia@agci.cl)> [consulta: 20 diciembre 2012]

BANCO MUNDIAL. El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades. [en línea] <<http://web.worldbank.org>> [consulta: 30 febrero 2012]

CROSA, C. Información sobre monto. [en línea] En: <...@gmail.com> viernes 18 enero 2013 <[ccrosa@gabinetesocial.gov.py](mailto:ccrosa@gabinetesocial.gov.py)> [consulta: 19 enero 2013]

CERRITO IV (4ª edición, 2011, Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay) Paraguay está cambiando, vos estás cambiando a Paraguay. Palabras del Excmo. Sr. Presidente de la República. Paraguay, Gobierno de Paraguay, 2011.

CONFERENCIA de Alto Nivel “Promover la Cohesión Social: Experiencias de la Unión Europea y de América Latina y El Caribe” (2006, Bruselas, Bélgica) Integración de las Políticas Sociales para la cohesión social en el Paraguay. Presentación de la Sra. Blanca Ovelar de Duarte, Ministra de Educación y Cultura de Paraguay. 7p.

DIRECCIÓN GENERAL de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso 2010 de la Encuesta Permanente de Hogares. [en línea]. Paraguay, DGEEC-STP. <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2010/Boletin%20Pobreza%20EPH%202010%202309.pdf>> [consulta: 29 noviembre 2012]

GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sãso Pyahu. [en línea] <[http://www.contestadora.com/gabinete/?page\\_id=13](http://www.contestadora.com/gabinete/?page_id=13)> [24 julio 2011]

GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Paraguay para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010 2020. Paraguay, Gabinete Social, 2010. 128p.

GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sãso Pyahu Incluye. [ppt.]. Cerrito, Benjamín Aceval, Paraguay, Gabinete Social, 2011. 12 slides.

GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (GS). Sistema de Protección Social Sãso Pyahu, hacia un país equitativo e inclusivo. [ppt.]. Asunción, Paraguay, Gabinete Social, 2012. 23 slides.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL 39° período de sesiones (E/CN.5/2001/2). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. [en línea] Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social, 27p.  
<<http://social.un.org/index/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/Moreyears/2001/Documents.aspx>> [consulta: 17 enero 2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS). Chile Solidario-Descripción del Sistema. [en línea] <[www.chilesolidario.gob.cl/](http://www.chilesolidario.gob.cl/)> [15 julio 2011]

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN de Chile (MP)(a). Cooperación Internacional y Políticas Sociales en Chile. [en línea]  
<[http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/chile\\_-\\_mideplan.pdf](http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/chile_-_mideplan.pdf)> [consulta: 21 julio 2011]

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN de Chile (MP)(b). Cooperación Internacional y Políticas Sociales en Chile. [en línea]  
<<http://redproteccionsocial.org/recursos/panel-1-reunion-de-consolidacion-tecnica-de-la-ripsy>> [consulta: 21 julio 2011]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MRE). Chile y Paraguay suscribieron convenio para nuevos programas de cooperación [en línea]  
<[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20090724/pags/20090724110740.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090724/pags/20090724110740.php)> [10 julio 2011]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MRE). Relación Bilateral. [en línea] <<http://chileabroad.gov.cl/paraguay/relacion-bilateral/>> [consulta: 9 julio 2011]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES de Chile (MRE). Relaciones entre Chile y Paraguay. Primeros contactos y representantes diplomáticos chilenos en Paraguay. [en línea]. Chile, MRE.  
<[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_biblioarchivo/site/artic/20100524/asocfile/20100524112158/relaciones\\_entre\\_chile\\_y\\_paraguay.doc](http://www.minrel.gob.cl/prontus_biblioarchivo/site/artic/20100524/asocfile/20100524112158/relaciones_entre_chile_y_paraguay.doc)> [consulta: 9 julio 2011]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MRE). Sello social y situación regional destacan en Visita presidencial a Paraguay. [en línea].  
<[http://www.minrel.gob.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20090721/pags/20090721144740.php](http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090721/pags/20090721144740.php)> [consulta: 2 noviembre 2012]

SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT. Planificación habitacional 2010. [en línea] <<http://www.senavitat.gov.py/pdf/plan2010.pdf>> [consulta: 28 noviembre 2012]

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN de la Presidencia de la República de Paraguay (STP). Organigrama. [en línea] <[http://www.stp.gov.py/intro\\_or\\_dgcti](http://www.stp.gov.py/intro_or_dgcti)> [25 Octubre 2012]

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN (STP). Paraguay. Perfil Socio Económico. [ppt.]. Asunción, Paraguay, STP, 2012. 28 slides.

UNIDAD TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL de la Presidencia de la República del Paraguay (UTGS). Cuestionario de Sistematización de Experiencias de Cooperación Sur-Sur. [documento]. UTGS, 2012. 6p. Documento preparado para la Feria Saber del Sur.

UNIDAD TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL de la Presidencia de la República del Paraguay (UTGS). Saber del Sur. Convocatoria de experiencias de Cooperación Sur- Sur. [documento]. UTGS, 2012. 5p. Documento de aplicación.

### **Entrevistas:**

AMARILLA, Luis. Director de Cooperación Internacional en la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (Director General (2007-2012) en Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de la Secretaría Técnica de Planificación). Asunción, Paraguay. 23 de Marzo, 2012.

CROSA, Cecilia. Responsable Unidad de Cooperación Internacional-Apoyo al Gabinete Social. Asunción, Paraguay. 30 de marzo, 2012.

VON BARGEN, Diana. Gerente de Proyecto “Fortalecimiento para la puesta en marcha del Sistema de Protección Social Saso Pyahu”, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Asunción. Paraguay. 30 de marzo, 2012.

CÁRDENAS, Héctor. Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. Asunción, Paraguay. 21 de marzo, 2012.

DÍAZ, Patricio. Primer Secretario Funcionario de la Embajada de Chile en Paraguay. Asunción, Paraguay. 14 de julio, 2011.

MAQUIEIRA, Cristián. Embajador de Chile en Paraguay. Asunción, Paraguay. 28 de marzo, 2012.

TORO, Andrés. Ex-Coordinador Unidad Gestión Territorial Chile Solidario- Ministerio de Planificación de Chile. Santiago, Chile. 22 de noviembre, 2012.

### **Questionarios:**

CARO, Jorge. Jefe de Gabinete del Subsecretario del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN). Santiago, Chile. 23 de noviembre, 2012.

CÁRDENAS, Héctor. Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay (UTGS) En: CROSA, C. Encuesta completada. [en línea] En: <...@gmail.com> lunes 17 diciembre 2012 <[ccrosa@gabinetesocial.gov.py](mailto:ccrosa@gabinetesocial.gov.py)> [consulta: 18 diciembre 2013]

### **Fuentes Secundarias:**

ADLER, E. Constructivism and international relations. En: CARLSNAES, W., RISSE, T. Y SIMMONS, B. W. (Eds.) Handbook of international relations. Gran Bretaña, SAGE, 2002. pp. 95-118.

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). Cooperación Sur-Sur y Triangular [en línea] <<http://www.agci.gob.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>> [consulta: 20 diciembre 2012]

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). Qué es la Cooperación Internacional. [en línea] <<http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/apuntes-destacados/que-es-la-cooperacion-internacional>> [consulta: 22 junio 2011]

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI). [en línea] <<http://www.agci.cl>> \_\_[consulta: 22 junio 2011]

ALLAN, P. Ontologías y explicaciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Revista Ciencia Política, 23(1): 77-106, 2001.

ÁLVAREZ, G. y OVANDO, C. El Consejo de Defensa Suramericano: Posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. Revista Papel Político, 14(2): 543-579, julio-diciembre 2009.

ANDRADE, M. Is the South Ready for South-South Cooperation? En: PNUD-CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA EL CRECIMIENTO INCLUSIVO (CIP-CI). One pager, Brasil, PNUD. 2009, pp. 1.

AYLLÓN, Bruno. Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la Cooperación Internacional. [en línea]. Madrid, Fundación Carolina

<<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf>> [17 diciembre 2012]

BALDWIN, David A. Neorealism, Neoliberalism, and World Politics. En su: Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York, Columbia University Press, 1993. pp. 3-25.

CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. 284p.

CHETSONKCUL, Prapasri. La Política Exterior de Chile hacia Tailandia en el marco de la Política Exterior chilena hacia los países del sudeste asiático durante el período de la Concertación (1989-2009). Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2010. 180 h.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama social de América Latina. Santiago, Chile, Naciones Unidas. 2010, 287p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <<http://dds.cepal.org/bdptc/>> [13 octubre 2012]

COMISIÓN EUROPEA. Paraguay. Documento de Estrategia País 2007-2013. [en línea]. Comisión Europea. <[http://www.eeas.europa.eu/paraguay/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_es.pdf)> [consulta: 30 julio 2011]

CONFERENCIA DE ALTO NIVEL “Promover la Cohesión Social: Experiencias de la Unión Europea y de América Latina y El Caribe” (2006, Bruselas, Bélgica) Integración de las Políticas Sociales para la cohesión social en el Paraguay. Presentación de la Sra. Blanca Ovelar de Duarte, Ministra de Educación y Cultura de Paraguay Ovelar. 2006. 7p.

COOPERACIÓN SUR-SUR. PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. Definición-Antecedentes. [en línea] <[www.cooperacionsursur.org](http://www.cooperacionsursur.org)> [20 diciembre 2012]

DEL ARENAL, C. La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política. [en línea]. Bilbao, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones <<http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal/Papers>> [consulta: 27 agosto 2012]

EXTENCIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Cooperación Sur-Sur. [en línea]

<<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=3205&lang=ES>> [15 Nov, 2012]

EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Glosario. [en línea]  
<[http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE\\_LANG=ES](http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE_LANG=ES)> [15 Nov, 2012]

EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Regiones y Países-Chile. [en línea]  
<<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=304>> [15 Nov, 2012]

EXTENSIÓN MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – OIT. Regiones y Países-Paraguay. [en línea]  
<<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>> [15 Nov, 2012]

FRERES, CH. Reflexiones acerca de la arquitectura internacional de la Ayuda. En: FRERES, Christian (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. España, Fundación Carolina, 2010. pp. 13-20.

FRERES, Christian y MARTÍNEZ, Ignacio. El cambiante contexto Latinoamericano ante la Cooperación internacional. En: FRERES, Christian (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio y ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. España, Fundación Carolina, 2010. pp. 21-38.

FRERES, Christian. (dir.), MARTÍNEZ, Ignacio., ANGULO, Óscar. La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Madrid, Fundación Carolina, 2010, 153p.

FUENTES, C., S. La apuesta por el "poder blando". Política exterior de la Concertación 2000-2006. En: FUNK, R. (Ed.); NAVIA, P. y FUENTES S., C. El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena hacia el Socialismo. Chile. Editorial Universidad Diego Portales, 2006. pp. 105-122.

GARCÍA de Alba, C. Diplomacia pública, propaganda y poder blando. Revista Mexicana de Política Exterior, (85): pp. 221-228, Noviembre 2008-Febrero 2009.

GUERRERO Valencia, Carolina Andrea. Construcción del concepto "Regionalismo Abierto" en el marco de la política exterior del ABC (Argentina, Brasil y Chile) período 1990 – 2010. Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2012. 136 h.

GUZZINI, Stefano, A reconstruction of constructivism in international relations. European Journal of International Relations, 6(2): 147-182, junio 2000.

HETTNE, Björn. Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development. 2ª ed. Essex, England, Longman Scientific & Technical, 1995. 319p.

HORMAZÁBAL, R.; CARREÑO, E. Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales. [en línea] Santiago, Chile, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. <[http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto\\_de\\_asuntos\\_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf)> [consulta: 27 agosto 2012]

JIMÉNEZ González, Claudia. Las Teorías de las la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales. POLIS Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. 2(3): 115-147, 2003.

KEOHANE, Robert. Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones Internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993. 348p.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston, Little Brown and Co., 1977. 273p.

KRATOCHWIL, F. Is the Ship of Culture at Sea or Returning?, En: LAPID, Y. y KRATOCHWIL, F. (Eds.) The Return of Culture and Identity in IR Theory. London, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996. pp. 201-222.

MUÑOZ Bravo, Gonzalo Ignacio. Política Exterior de la República Popular Democrática de Corea (2000-2007). Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2008. 163 h.

NACIONES Unidas. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006. 40p.

NIETO, A. Diplomacia Pública [en línea] <<http://www.diplomacia-publica.org/>> [consulta: 14 noviembre 2012]

NYE, Joseph. The Paradox of American Power. Why the World's only Superpower Can't Go it Alone. New York, Oxford University Press, 2002. 240p.

ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)a, RED Interamericana de Protección Social (RIPSO) / MINISTÉRIO de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Governo Federal-Brasil. Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social. [en línea] Washington, OEA. 32p.

<[http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil\\_2011/booklet\\_esp1\\_LR.pdf](http://www.socialprotectionet.org/documentos/brasil/brasil_2011/booklet_esp1_LR.pdf)> [consulta: 31 julio 2011]

ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA)b. Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región: Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México. Washington, OEA, Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), 2010. 30p.

PALAN R. Constructivism and Globalization: From units to encounters in International affairs. Cambridge Review of International Affairs, 17(1): 11-23, Abril 2004.

PRADO, J. P. La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. [en línea] Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>> [consulta: 28 agosto 2012]

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Alianzas para el desarrollo. Viviana Reyes, una historia de superación. [en línea] <<http://www.undp.org.py/v3/noticias2.aspx?id=1147>> [consulta: 20 octubre 2012]

PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Nueva York, PNUD, 2010. 208p.

PROGRAMA de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. EEUU, PNUD, 2011. 195p. (Serie de informes)

RIVAROLA, D. Paraguay: La red de promoción y protección social. En: COHEN, E. y FRANCO, R. (Coords.) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana. México, FLACSO-México, SEDESOL, 2006. pp. 363-387.

ROBLES, Claudia. El Sistema de Protección Social en Chile: Una mirada desde la igualdad. Santiago, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2011. 102p. (Colección Documentos de Proyectos)

SABAT, R., Cooperación Internacional: pasado y presente. En: RODRÍGUEZ, J. y CASANUEVA, H. (Eds.) ¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 2008. pp. 65-72.

SALOMÓN, M. La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. [en línea] Revista Electrónica de Relaciones Internacionales, junio 2002, (4). <<http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones->

[internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones](#)> [consulta: 19 septiembre 2012]

SANAHUJA, J. Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial. En: NOS A., E. (Eds.) Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria: Relaciones imposibles? Barcelona, España, Icaria Editorial, 2002. pp. 39-64. (Volumen 15 de Akadnemeia: Sociedad y opinión)

SANTANDER, Guillermo (Coord.). La Cooperación Sur-Sur: Una aproximación introductoria. En su: Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. Pp. 7-17.

SANTANDER, Guillermo. (Coord.) Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. España, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. 180p.

SERAFINI, V. "Des"Protección Social: vínculo con el futuro. [en línea] <<http://vivapy.wordpress.com/2010/11/08/desproteccion-social-vinculo-con-el-futuro/>> [consulta: 29 enero 2012]

SODUPE, Kepa. La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI. Bilbao, Universidad del País Vasco, 2003. 254p.

UGARTE Díaz, Emilio. Chile-Perú: Cómo la idea de nación y los imaginarios condicionan la relación vecinal 1883-1980. Tesis (Magister en Estudios Internacionales), Santiago, Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2011. 157 h.

VIEIRA, E. Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. Revista Papel Político, (18): 235-290, diciembre 2005.

WENDT, A. Identity and Strutral Change in International Politics. En: LAPID, Y. y KRATOCHWIL, F. (Eds.) The Return of Culture and Identity in IR Theory. London, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996. pp. 47-64.

WENDT, A. Social theory and international politics. 6ª ed. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003. 450p.

WENDT, Alexander. La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. Revista Académica de Relaciones Internacionales, (1): 1-47, marzo 2005.

WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. International Organization, 46(2): 391-425, primavera 1992.

## **Prensa:**

ABC COLOR. Ex beneficiarios de ayudas monetarias pasarán a cargo del plan Sãso Pyahu. [en línea]. ABC Color. 27 de diciembre, 2011.

<<http://www.abc.com.py/articulos/ex-beneficiarios-de-ayudas-monetarias-pasaran-a-cargo-del-plan-sso-pyahu-349369.htm>> [consulta: 15 octubre 2012]

ABC DIGITAL. Fernando Lugo viajó a Chile. [en línea]. ABC. 15 de julio, 2008.

<<http://archivo.abc.com.py/2008-07-15/articulos/433075/fernando-lugo-viajo-a-chile>> [26 octubre 2012]

Dpa. 5.100 millones de personas alrededor del mundo viven sin protección social. [en línea] El Mundo.es. 19 de diciembre, 2011.

<<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/19/solidaridad/1324314734.html>> [consulta: 27 enero 2012]

ELESPECTADOR.COM. ONU: América Latina es la región más desigual del planeta. [en línea] <[http://www.americaeconomia.com/economia-](http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/onu-america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-planeta)

[mercados/finanzas/onu-america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-planeta](http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/onu-america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-planeta)> [consulta: 26 noviembre 2012]

HARDY, C. Sistema de protección social en Chile. [en línea] Cambio 21. 15 de abril, 2011.

<<http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110415/pags/20110415194210.html>> [27 enero 2012]

NACIÓN.CL Exportación no tradicional. [en línea] Nación.cl. 27 de julio, 2009.

<[http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20090726/pags/20090726191548.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090726/pags/20090726191548.html)> [consulta: 23 julio 2011]

UPI. Bachelet defiende política de protección social chilena. [en línea] La Tercera.com. 23 de julio, 2009.

<[http://www.latercera.com/contenido/674\\_160200\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/674_160200_9.shtml)> [21 julio 2011]

## Glosario

AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguay)
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Chile)
GS	Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ICV	Índice de Calidad de Vida
IPG	Índice de Priorización Geográfica
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de Chile
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (Paraguay)
PPS	Piso de Protección Social
PRM	Países de Renta Media
RIPSO	Red Interamericana de Protección Social
SIIS	Sistema Integrado de Información Social (Paraguay)
STP	Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social de la República de Paraguay

## ANEXOS

### Anexo I

#### Instrumento de Cuestionario

Los reactivos planteados tienen como base de su elaboración un estudio realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO)<sup>249</sup>. En efecto, en el uso de la tesis de la cual forman parte, no representan alcances o afirmaciones aludidos de modo oficial por organismos de los gobiernos involucrados o funcionarios de estos.

De modo similar, las respuestas emitidas en este cuestionario serán referidas en el documento final de la tesis de manera anónima.

La pregunta que motiva la tesis de investigación, es: “Qué desafíos es posible encontrar en la gestión de una transferencia de Cooperación Sur-Sur.”

#### **Instrucciones:**

El cuestionario consta de dos secciones. La primera, dirigida a la evaluación desde su experiencia como funcionario de gobierno hacia la labor del país parte, Chile o Paraguay, según corresponda, y, la segunda, desde su apreciación de cada reactivo respecto al país contraparte.

Indique con una “X” su **nivel de acuerdo o desacuerdo** con las afirmaciones citadas.

Cada reactivo debe ser evaluado considerando estricta y solamente la **Primera Fase** de la transferencia del Chile Solidario hacia el Paraguay y pudiendo **dar fe** de experiencia personal sobre la cual se funde su respuesta.

Luego de las preguntas se presenta un espacio destinado a “Observaciones”, en caso de que considere necesario hacer éstas.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Op. cit. OEAb.

<sup>250</sup> El presente Anexo incluye todos los reactivos utilizados en el cuestionario realizado. No obstante los éstos, han sido seleccionados haciéndolos atingentes a las impresiones de cada nación representada.

		Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
<b>Política de Cooperación Internacional</b>	Inexistencia de una política de cooperación consensuada, genera distintas modalidades de cooperación.				
	Inexistencia de una política de cooperación consensuada, genera una definitiva desvinculación de los procesos político - estratégicos del país.				
	Existencia de varias agencias gubernamentales que destinan parte de sus energías a la cooperación internacional y en las que aún se aprecia descoordinación.				
	Existen asimetrías entre las distintas agencias del Estado, en cuanto a la implementación de modelos o metodologías de transferencia en cooperación lo cual repercute en la coordinación interna del país.				
	La cooperación requiere de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de ésta.				
<b>Recursos Humanos</b>	Falta de recurso humano capacitado en la temática de cooperación internacional.				
	Se presentan problemas de disponibilidad de los técnicos de las áreas afines para la implementación de las actividades de cooperación (Los profesionales técnicos involucrados tienen que compatibilizar el trabajo en los programas de cooperación con su trabajo diario, lo que muchas veces causa problemas por falta de tiempo y dedicación exclusiva).				

		Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
<b>Sostenibilidad y replicabilidad</b>	La contraparte que actúa desde el país receptor, no siempre logra que los actores nacionales se comprometan en la continuidad de los procesos y la sostenibilidad de los conocimientos transferidos.				
	Los procesos de cambios gubernamentales, pueden eventualmente constituirse en obstáculo para la sostenibilidad de la experiencia transferida, toda vez que las nuevas autoridades pueden presentar énfasis distintos en su política de cooperación en los enfoques de política social.				
	Se observan obstáculos cuando se enfrenta el desafío de ampliar la experiencia o replicarla a nivel nacional.				
	No todo programa exitoso tiene viabilidad de ser transferido. En algunos casos, más bien la transferencia se debe hacer en función de algún componente específico y ello, facilita la replicabilidad.				
<b>Sistemas de Evaluación y Monitoreo</b>	Insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los resultados.				
	Insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación, desde el punto de vista de los efectos esperados post cooperación.				
	La <i>sustentabilidad</i> de la transferencia, no ha sido evaluada lo suficiente, por insuficiencia o inexistencia de sistema(s) de evaluación, que defina(n) desde el diseño del programa de transferencia qué se va a evaluar y cómo.				
	La evaluación de esta Fase de la cooperación y transferencia técnica, estuvo más enfocada en los resultados que en el proceso.				

		Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
<b>Metodología de transferencia</b>	Falta de una metodología para la construcción de proyectos de cooperación adecuados a la demanda realizada.				
	Falta de una metodología para la construcción de proyectos de cooperación adecuados a la capacidad operacional del país receptor.				
	Existe capacidad reducida de filtrar la demanda (que muchas veces viene sin objetivo claro y preciso).				
	Ausencia de herramientas metodológicas que permitan dimensionar tanto la demanda como la oferta y que faciliten el establecimiento de acuerdos y nivele expectativas.				
	Es necesario diseñar instrumentos o procedimientos concordados que establezcan claramente los <i>productos</i> finales del proceso de cooperación (de este modo es posible superar el límite que se observa cuando sólo se lleva a cabo un intercambio de experiencias).				
	Insuficientes modalidades de acuerdo de cooperación o acuerdos rígidos, no logran traducir la riqueza y diversidad que adopta este proceso de cooperación, tanto desde el punto de vista de: los roles, las responsabilidades y las limitaciones de los países involucrados.				

**OBSERVACIONES:**

## Anexo II

### Programa Tekoporá<sup>251</sup>

#### Objetivo del Programa:

Aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo a través de Transferencias Monetarias Condicionadas, promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, salud y educación, con un acompañamiento socio-comunitario, contribuyendo de esta forma a la construcción de capital humano y social.

#### Población objetivo:

Niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas portadoras de discapacidad, en familias del área urbana-rural en situación de extrema pobreza, y comunidades indígenas<sup>252</sup>.

La *metodología de focalización* es geográfica, utilizando un Índice de Priorización Geográfica (IPG) que combina criterios de pobreza monetaria y no monetaria; la comprobación de medios es indirecta (*proxy means test*): Índice de

---

<sup>251</sup> Op. cit. GS (2010). p. 110.

\* Esta expresión en guaraní significa “*vida con bienestar*”.

<sup>252</sup> La población indígena de Paraguay cuenta con más de 100.000 miembros que viven, básicamente, en una situación de marginación y olvido, a pesar de que la Constitución de 1992 reconoce ampliamente sus derechos. (Ibid. p. 105.)

Calidad de Vida (ICV) y el instrumento de selección es la Ficha Hogar de Selección de Beneficiarios.<sup>253</sup>

### **Oportunidades del Programa:**

El Programa Tekoporá contempla las Transferencias Monetarias Condicionadas<sup>254</sup> y el acompañamiento familiar, a través de agentes de apoyo llamados “Guías familiares”, que visitan los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias, y para brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, los hábitos de higiene, brindar consejos para mejorar la disponibilidad de alimentos, mejorar la salud, y a la vez oficiar de gestores para el acceso de las familias a los diversos servicios públicos.

Para la selección de familias destinatarias, se trabaja articuladamente con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Asunción, los cuales, acompañados por técnicos de la Secretaría de Acción Social (SAS), recogen informaciones, procesan y posteriormente vuelven a someter a revisión los resultados por parte de los ciudadanos organizados en torno a una Mesa de

---

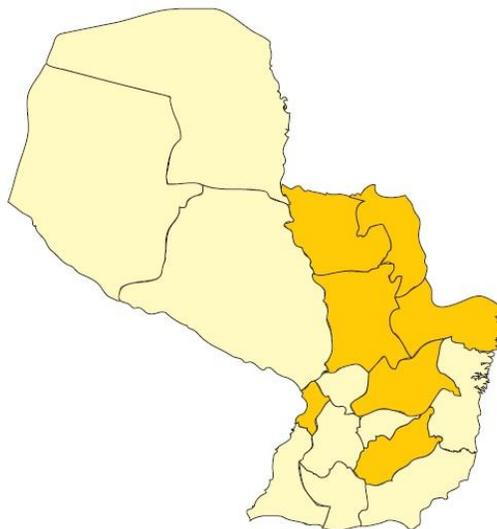
<sup>253</sup> Op. cit. CEPAL. Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

<sup>254</sup> La TMC es una Transferencia Monetaria mensual con Corresponsabilidades, que involucra a las comunidades previamente seleccionadas. Esta ofrece un alivio inmediato a la extrema pobreza, acompañado de un proceso que posteriormente permite crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación, y, por sobre todo, posibilitar el corte intergeneracional de la pobreza.

Participación Ciudadana, constituida ésta para ejercer el rol contralor del trabajo de selección y seguimiento.

**Mapa I**

**Departamentos priorizados Tekoporá**



Departamentos priorizados: Concepción, San Pedro, Canindeyú, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Central, Asunción.

## Programa Abrazo<sup>255</sup>

### Objetivo:

Disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles<sup>256</sup>, contribuyendo a la superación de la pobreza en el Paraguay, a partir del ejercicio de los derechos de salud, educación y protección familiar, por parte de los niños y niñas que realizan alguna actividad económica, pudiendo desarrollar sus capacidades de acuerdo al ciclo de vida en el que se encuentran.

### Población objetivo:

Niños y niñas entre 6 y 14 años, que realizan alguna actividad económica en espacios públicos; niños y niñas desde 0 a los 5 años en situación de calle; así como las familias de estos niños/as.

La *metodología de focalización* es categórica, correspondiendo a familias con menores de 14 años que realizan algún tipo de actividad económica, productiva, de comercialización o de servicio en la vía pública, y la comprobación de medios es por aproximación (*proxy means test*): Índice de Calidad de Vida (ICV)<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> Op. cit. GS (2010). p. 111.

<sup>256</sup> Estimaciones de UNICEF señalan que, sólo en Asunción y Gran Asunción, existirían entre 3.000 y 6.000 niños que trabajan en las calles. (Ibid. p. 106.)

<sup>257</sup> Op. cit. CEPAL. Programas de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

## **Oportunidades del Programa:**

Abrazo es un programa social con enfoque de derechos que se organiza en 4 componentes: calle, centros abiertos, familia y articulación interinstitucional<sup>258</sup>. La puerta de entrada al programa es la calle, lo que permite asegurar que las familias más deterioradas y los niños más vulnerables (por la situación de calle) ingresen al sistema para la restitución de Derechos. Por otra parte, el esquema de funcionamiento<sup>259</sup> del programa, que es por Responsable de Distritos, permite una mayor articulación con la oferta pública de servicios y con el sistema de protección integral de la niñez (Ley 1680).

El Programa Abrazo cuenta con 14 centros abiertos, que se constituyen en espacios adecuados de protección, alternativos a la calle, y desde donde se brindan a diario servicios de refuerzo escolar, alimentación, recreación y hábitos de higiene, entre otros. A estos centros abiertos asisten niños y niñas en edad escolar, de tal manera de garantizar que asistan a un centro abierto en un turno y en el otro asistan a la escuela.

Además, cada una de las familias recibe acompañamiento psicosocial, establece un plan de desarrollo con los trabajadores sociales, buscando superar

---

<sup>258</sup> Abrazo también entrega bonos solidarios con compromisos de corresponsabilidad, pero no se identifica propiamente como un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas como tal. El Programa no tiene como entrada la Ficha Hogar, aunque si se les aplica, sino la calle. Si los usuarios están bajo la línea de extrema pobreza sí se les hace Transferencia, pero se pertenece al programa Abrazo (Op. cit. VON BARGEN, D.)

<sup>259</sup> Información actualizada al año 2010.

sus principales problemas. El programa apoya sus iniciativas económicas y busca su inclusión en su comunidad y la cobertura de los servicios básicos.

Los dispositivos mencionados, permiten tener un circuito de control de la corresponsabilidad, considerando que uno de los indicadores de éxito es la disminución de horas calle del niño o niña, o salida definitiva de aquella, y uno de los indicadores de egreso del programa, es la ausencia de trabajo infantil (en el marco de lo establecido en la ley 1657/01 – Decreto 4951/05 que aprueba el listado de Trabajo Infantil peligroso).

**Mapa II**  
**Departamentos priorizados Abrazo**



Departamentos priorizados: Asunción, Dpto. Central, Ciudad del Este, Caaguazú, Encarnación, Concepción, Belén, Villarrica, Cnel. Oviedo, Cordillera, Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá.