



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Tassara, Carlo; Prandi, Sara

Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia

Revista Opera, núm. 18, enero-junio, 2016, pp. 61-83

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67546312005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA EUROSOCIAL EN COLOMBIA

CARLO TASSARA*
SARA PRANDI**

Resumen

El proceso de globalización ha creado condiciones propicias para que la dimensión internacional se consolide cada vez más como un espacio relevante para promover el diálogo sobre políticas públicas. En este marco, los procesos de integración regional y la cooperación al desarrollo con los países de renta media representan nuevos ámbitos privilegiados en la creación de comunidades de buenas prácticas que valorizan las experiencias realizadas por

cada Estado y fomentan el desarrollo de una cooperación entre pares orientada a mejorar la calidad de la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas. Con base en lo anterior, este artículo analiza las características generales y la experiencia del Programa para la cohesión social en América Latina (EUROSOCIAL) y presenta los resultados de un análisis de su impacto en Colombia.

Palabras clave: Colombia, lucha contra la pobreza, políticas públicas, Programa EUROSOCIAL, protección social.

* PhD en Teoría e investigación social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma *Sapienza* (Italia); docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). tassara@cisp-ngo.org

** Maestra en Ciencias de la cooperación al desarrollo en la Universidad de Roma *Sapienza* (Italia) y en Relaciones internacionales en la Universidad del Norte de Barranquilla (Colombia), en el marco del programa de doble titulación que existe entre las dos universidades. saraprandi@hotmail.it

Recibido: 30 de marzo de 2016 / Modificado: 22 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Tassara, C. y Prandi, S. (2016). Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROSOCIAL en Colombia. *OPERA*, 18, pp. 61-83.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.05>

**EURO-LATIN AMERICAN COOPERATION
AND PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL
COHESION AND FIGHT AGAINST
POVERTY. THE EXPERIENCE
OF THE EUROSOCIAL PROGRAMME
IN COLOMBIA**

Abstract

The globalisation process has created favourable conditions in order to strengthen the international dimension in a relevant environment to stimulate dialogue on public policies. In this framework, the regional integration processes and the development cooperation with middle-income countries represent new privileged areas for the creation of a set of good practices communities. These communities value the experiences carried out by each country and encourage the consolidation of a peer-to-peer cooperation to improve the quality in the formulation, implementation and monitoring of public policies. On this basis, the article (1) analyses the general features and the experience of the Programme for Social Cohesion in Latin America (EUROSOCIAL), and (2) presents the outcomes of an analysis of its impact in Colombia.

Key words: Colombia, EUROSOCIAL Programme, fight against poverty, social protection, public policies.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una experiencia euro-latinoamericana del diálogo y la creación de redes de buenas prácticas en el ámbito de las políticas públicas de corte social.

Con este propósito, la primera parte del texto aborda el análisis de la creciente importancia de la dimensión internacional en la formulación e implementación de políticas públicas, resaltando el papel proactivo que desempeñan al respecto los procesos de integración regional, así como algunas organizaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo con (y entre) los países de renta media.

La segunda parte presenta una breve contextualización de la cooperación euro-latinoamericana y de la filosofía y las características del Programa EUROSOCIAL. A continuación, se escudriña el impacto de cierto número de acciones que el mismo programa ha llevado a cabo en Colombia, con base en algunas entrevistas realizadas a los funcionarios de las entidades públicas directamente involucradas.

Finalmente, la cuarta y última parte del artículo esboza algunas ideas y consideraciones generales sobre los posibles aportes del ámbito internacional para el mejor diseño de las políticas públicas de los países de renta media en el futuro cercano.

DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

La globalización², que se empezó a manifestar en la Segunda Posguerra y se aceleró desde los años noventa con el fin de la Guerra Fría, ha creado nuevas condiciones para que los actores y la cooperación transnacional puedan “constituirse en un ámbito para el desarrollo de políticas públicas, tanto internacionales como de aquellas políticas domésticas que, en forma concertada, pueden contribuir o facilitar la adecuada provisión de bienes públicos globales” (Silva, 2009, p. 10).

Al respecto, un primer factor relevante es la creciente interdependencia de una realidad caracterizada “por los efectos recíprocos entre naciones o entre actores en diferentes naciones” (Ianni, 2002, p. 48), que a su vez genera la aspiración, y a menudo la necesidad, de promover políticas públicas sinérgicas —o

al menos no contradictorias— entre países vecinos y coherentes con los escenarios internacionales globales.

Otro elemento decisivo es la percepción de la urgencia de consolidar los bloques regionales para que adquieran un mayor peso político, económico y comercial en la arena internacional. Esto, conjuntamente con otras razones, ha empujado a la proliferación de los procesos de integración regional. Más allá de la Unión Europea, que es la entidad pionera en este ámbito, en las últimas décadas se han multiplicado experiencias similares en todos los continentes.

Basta recordar, en lo referente a América Latina y el Caribe, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)³ y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴ en 1991, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)⁵ en 2004, de la

¹ La primera parte de este acápite es una reelaboración y actualización de otros textos del mismo autor (Tassara, 2016a y 2015).

² Este fenómeno tiene múltiples interpretaciones y es muy controvertido. En este contexto se reconoce el extraordinario aumento de la extensión y densidad de las interrelaciones alrededor del globo, y se asume por globalización “la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional o local” (CEPAL, 2002, p. 17). En particular, este proceso cuestiona al principio de territorialidad del Estado y, por ende, la correspondencia entre sociedad, economía y Estado en un determinado territorio nacional (Held y McGrew, 2003, p. 15-20).

³ El Protocolo de Tegucigalpa, que crea esta organización, fue suscrito el 13 de diciembre de 1991 y entró en vigor el 1 de febrero de 1993. El SICA tiene por objetivo alcanzar la integración de Centroamérica a nivel político, económico y comercial.

⁴ El MERCOSUR es un proceso de integración regional que se constituye como área económica y plataforma industrial, y representa el cuarto bloque económico del mundo, en importancia y volumen de negocios.

⁵ ALBA-TCP es una organización internacional de ámbito regional que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechan las ventajas cooperativas entre los países asociados para compensar las asimetrías comerciales entre ellos.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁶ en 2008, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁷ en 2010, y de la Alianza del Pacífico⁸ en 2011. Todas estas organizaciones han impulsado la creación de procesos y espacios comunes para el intercambio informativo, y a veces la coordinación de las políticas públicas de los Estados miembros en varios ámbitos sectoriales.

El tercer factor, obviamente vinculado con los anteriores, es la multiplicación de los actores y las estrategias, como por ejemplo el G-20⁹ a nivel institucional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible¹⁰ a nivel temático (Naciones Unidas, 2015), que orientan la gobernanza del desarrollo global, tematizan el debate internacional y, por ende, influyen en las prioridades y en los contenidos de las políticas públicas de todos los países.

El último elemento está relacionado con la importancia de conocimientos especializa-

dos para retroalimentar el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En este contexto, la elaboración de investigaciones comparativas y de estudios técnicos de calidad, por un lado, y el uso de bases de datos y sistemas informativos muy sofisticados, por el otro, se han vuelto esenciales para dicho propósito. Por tanto, resulta fundamental el aporte de actores como las agencias de Naciones Unidas, los tanques de pensamiento con proyección internacional y las organizaciones regionales como las que se han mencionado.

Un caso ejemplar es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en las últimas décadas ha liderado el replanteamiento teórico de cuestiones centrales para las políticas públicas de corte social, como por ejemplo, el papel del desarrollo local, la erradicación de la pobreza, el enfoque de derechos y la lucha por una mayor

⁶ Su Tratado Constitutivo se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008 y entró en vigor el 11 de marzo de 2011, después de cumplirse el requisito de que al menos nueve países lo hubieran suscrito. Los propósitos principales de UNASUR son construir una identidad y ciudadanía suramericanas, y desarrollar un espacio regional integrado.

⁷ Constituida en diciembre de 2011, la CELAC es un organismo intergubernamental que promueve la integración y el desarrollo de los países miembros. La decisión de crearla fue tomada en febrero de 2010, en el marco de la última cumbre del Grupo de Río, que se llevó a cabo en Playa del Carmen (México).

⁸ Esta iniciativa fue lanzada el 28 de abril del 2011, por el entonces presidente del Perú, Alan García, con la Declaración de Lima. La Alianza cuenta con cuatro miembros plenos (Chile, Colombia, México y Perú) y 42 países observadores, y tiene el propósito de “profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia-Pacífico” (Alianza del Pacífico, s.f.).

⁹ El G-20 fue constituido en 1999, y es un foro de 19 países más la Unión Europea, reúne los gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas y, desde 2008, también los jefes de Estado y de gobierno. Los Estados miembros son los del G-7, más Rusia (G-8), Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.

¹⁰ Aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 propende por un desarrollo sostenible global con un enfoque de derechos y se orienta a la erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades.

igualdad para la construcción de sociedades democráticas, justas y prósperas en la región.

Volviendo a las organizaciones internacionales que han puesto la coordinación de las políticas públicas y la revisión entre pares de las mismas¹¹ al centro de su misión y de su praxis, es oportuno recordar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE).

La OCDE nació formalmente en 1961 y es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)¹², resultado del Plan Marshall¹³ y de la Conferencia de Cooperación Económica Europea, que existió entre 1948 y 1960.

Hoy en día, la OCDE tiene 34 Estados miembros plenos¹⁴ y se dedica a la realización de estudios y análisis, y a la formulación de recomendaciones para mejorar la calidad de las políticas públicas de los asociados y de la comunidad internacional en general. Su objetivo primordial es promover políticas tendientes a consolidar la expansión de la economía, aumentar el empleo y mejorar el nivel

de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial (García y Sagrario, 2010, pp. 14-36).

A lo largo del tiempo, la cobertura de la organización se ha ampliado y en la actualidad aborda unos treinta ámbitos temáticos considerados prioritarios por los países miembros (OCDE, s.f.). Dicho de otra manera, la OCDE realiza estudios y análisis, procesa una gran cantidad de datos para formular pronósticos de tendencias, establece estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas, y ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones compartidas a los problemas comunes.

Por ende, no sorprende que —más allá de las múltiples diferencias que existen entre ellos— los países miembros de la OCDE se caracterizan por la existencia de elementos comunes en el proceso de formulación e implementación de sus políticas públicas. El primer elemento es la presencia en la mayoría de los

¹¹ En este contexto, la revisión entre pares puede describirse como el examen y la evaluación sistemática de la política de un ministerio u otra entidad pública realizada por representantes de entidades homólogas con el propósito de ayudar a la entidad proponente a mejorar la formulación o la implementación de su política, adoptar mejores prácticas y adaptarse a normas y estándares internacionales (Tassara, 2015, p. 84).

¹² Los objetivos principales de la OECE eran garantizar la puesta en marcha del plan y supervisar la distribución de la ayuda.

¹³ El Plan Marshall se llevó a cabo entre 1947 y 1951, y fue impulsado por Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar la hegemonía política y comercial estadounidense en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética (Tassara, 2013, pp. 39-40).

¹⁴ Otros doce países adhieren a la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976 y participan en el Comité de Inversiones. Entre ellos: Argentina (desde 1997), Brasil (1997), Perú (2008), Colombia (2011) y Costa Rica (2013). Además, veinticuatro países participan como observadores en varios comités, a los que se suman otros cincuenta comprometidos en actividades puntuales (ver OCDE, s.f.).

gobiernos de una autoridad política central encargada de “formular políticas consistentes entre todos los sectores (y garantizar que las agencias públicas cooperen para este fin); y asegurar que las agencias implementen las políticas tal como se planificó”. En segundo lugar, existe una secretaría que respalda el trabajo de la autoridad política con asesoría técnica. El tercer elemento es la integración de las estructuras jerárquicas tradicionales con “instancias delegadas (agencias semiautónomas y autónomas, gobiernos locales) y acuerdos especiales para coordinar políticas e implementación (comisiones interagenciales, sistemas de información y auditoría, etc.)”. Otro factor característico es la presencia de “fuertes cuadros de gerencia pública –la mayoría de ellos funcionarios de carrera– proporcionan un puente crucial entre la política y el conocimiento técnico y entre la formulación e implementación de políticas”. Finalmente, el quinto elemento común está representado por la notable capacidad de diseño y evaluación de políticas de las mismas agencias que se encargan de su implementación (World Bank, 2010, p. 4).

Otra experiencia avanzada concierne a la UE, en la que la armonización de las políticas nacionales entre los Estados miembros se utiliza para facilitar la toma de decisiones en ámbitos temáticos que hacen parte de las competencias comunitarias. En muchos casos, esto ha facilitado avances para el logro de

objetivos propios de los Tratados¹⁵. En otros, ha viabilizado las condiciones adecuadas para transferir a los órganos comunitarios la potestad sobre temas que anteriormente eran encomendados a los Estados miembros. Según García y Sagrario, este enfoque de elaboración y coordinación de políticas

...ha sido conceptualizado como un modelo blando [...] frente a un modelo duro [...], que en el caso europeo se denomina “Método Comunitario”. Los criterios para diferenciar ambos serían la obligatoriedad (reglamentos, directivas, decisiones obligatorias) *vs.* no obligatoriedad (recomendaciones y opiniones) del Consejo Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión. En este segundo caso, [...] la falta de fuerza formal o legal no impide que el método blando pueda tener una fuerza considerable [...], y de hecho [...] los distintos procesos o métodos de coordinación de políticas en la UE han mostrado importantes logros a lo largo de su desarrollo (2010, p. 20).

Desde finales de los años noventa, en la UE se ha empezado a utilizar el Método Abierto de Coordinación (MAC), cuya aplicación se caracteriza por los siguientes elementos principales (Moreno y Serrano, 2009, p. 17):

- Las instituciones comunitarias proponen las líneas directrices (objetivos, metodología, etc.) de la política pública por implementar.

¹⁵ Un tratado es un acuerdo vinculante entre los países miembros de la UE. Establece los objetivos, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación existente entre esta y sus países miembros (ver Unión Europea, s.f.).

- Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los Estados miembros y plasmadas en unos planes de reforma nacional.
- Se escogen unos indicadores con los que comparar sincrónica y diacrónicamente la evolución de cada país e identificar las buenas prácticas generadas por cada uno de ellos.
- Se realiza un proceso de evaluación, revisión y control por parte de los pares y las instituciones europeas.

A nivel regional, vale la pena mencionar los casos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la CELAC. En particular, la OEA actúa como facilitador de comunidades de aprendizaje entre pares —como son los foros ministeriales y las redes interamericanas—, donde se tratan temas de gestión pública y se fomenta la interacción entre los niveles político y técnico. En este contexto, la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO, s.f.) opera como una comunidad de práctica de los ministerios y las agencias nacionales de desarrollo social que, en colaboración con otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la academia, promueve el intercambio y la transferencia de experiencias y conocimiento sobre protección social.

El programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del BID (s.f.) (SES, s.f.) fue lanzado en 2004 y se basa en el supuesto de que los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficazmente por

medio de la acción colectiva y la cooperación regionales, y apoya soluciones innovadoras de política pública. Esta iniciativa representa también una respuesta a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en la agenda de desarrollo de los países de la región y pretende valorizar el diálogo y el aprendizaje entre ellos.

En este marco, los BPR se definen como bienes, servicios o recursos de libre o fácil acceso que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público, y eventualmente por el sector privado sin fines de lucro, en un mínimo de tres países miembros del BID. El programa se enfoca en BPR que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes.

Cada año, el programa provee recursos no reembolsables para financiar proyectos que hayan sido seleccionadas como resultado de una convocatoria de propuestas. Por esta vía, hasta la fecha el BID ha financiado 124 proyectos e invertido unos 93 millones de dólares.

Finalmente, la CELAC ha establecido recientemente un sistema de reuniones especializadas a nivel ministerial en varios ámbitos temáticos —como por ejemplo, la lucha contra la droga, la erradicación del hambre y la pobreza, y la lucha contra la corrupción— y en 2014 ha lanzado el Proyecto de Agenda estratégica de coordinación regional en materia social (CELAC, s.f.; 2015).

Obviamente, la OCDE, la UE, la OEA, el BID y la CELAC cuentan con historias, propósitos y vocaciones institucionales muy diferentes. Sin embargo, es significativa la tendencia de todas estas organizaciones internacionales en atribuirle cada vez más importancia a la coordinación y el diálogo sobre políticas públicas.

En otro orden de ideas, desde los años noventa la cooperación internacional con los países de renta media (PRM), y especialmente con los países de América Latina, se ha orientado cada vez más en apoyar políticas públicas de ampliación de la cohesión e inclusión social, por un lado, y actividades dirigidas al fortalecimiento de las capacidades locales de implementación de estas políticas, por el otro.

Esto se debe a varios factores. Uno de ellos está relacionado con las características propias de estos países, que enfrentan las que Alonso, Glennie y Summer (2014, p. 5) definen como las trampas de renta media y consisten en “aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso”. Según Foxley, los principales factores que inciden en ellas son:

...desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político (2012, p. 14).

En este contexto, como recuerda la CEPAL (2014, p. 13), América Latina y el Caribe tienen “un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad [y se necesita] un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad”.

Otro factor relevante es que muchos PRM ya son donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo modalidades de asistencia técnica. Esto se acompaña de la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur y el reconocimiento de las capacidades de estos países para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013, pp. 20-21), incluso de la transferencia de buenas prácticas en la implementación de varias políticas públicas.

COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE COHESIÓN SOCIAL

Entre los aciertos de las relaciones euro-latinoamericanas se destaca que “la UE ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social” (Morazán, Sanahuja y Ayllón, 2011, p. 20). Es así que desde hace muchos años se realiza una cooperación entre pares, orientada a fortalecer la integración regional, la creación de capacidades y el diseño e implementación de políticas sociales, basada metodológicamente en el trabajo en redes y en el aprendizaje mutuo.

Por eso, los temas de la inclusión y la cohesión social representan el meollo de la cooperación euro-latinoamericana. Entre otras razones porque, observa Sanahuja, siendo los de América Latina sobre todo países de renta media-alta (PRMA),

...en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a [...]: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) las dificultades para la transformación tecnológica y productiva (2011, p. 210).

Este enfoque inspiró las actividades realizadas desde mediados de los años noventa y caracteriza especialmente a los programas de cooperación regional. Entre ellos se destaca el Programa EUROSOCIAL, que tiene el objetivo de contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina y, en particular, procura apoyar políticas públicas de inclusión y fortalecer las capacidades de las instituciones que las llevan a cabo con una metodología de trabajo basada en la demanda, o sea las solicitudes formuladas por los países participantes¹⁶.

La importancia de este programa no solo radica en su pertinencia temática para una región que es la más desigual del mundo, sino también en la adopción de mecanismos de cooperación acordes con la realidad de los PRM.

Facilitar la cooperación entre pares e instituciones homólogas de Europa y América Latina, intercambiando conocimientos,

experiencias y buenas prácticas en la construcción de modelos sociales, constituye el núcleo de la actividad del programa para apoyar y acompañar reformas hacia una mayor cohesión social y promover un espacio de diálogo euro-latinoamericano en torno a las políticas sociales (Tassara y Zuluaga, 2013, pp. 34-35).

En particular, el Programa EUROSOCIAL actúa en cuatro sectores y diez áreas temáticas que responden a intereses prioritarios identificados por los gobiernos latinoamericanos, así: Políticas sociales (que incluyen cuatro áreas de acción: Protección social, Empleo, Educación y Salud), Gobernanza (institucionalidad democrática, descentralización y diálogo social), Justicia (justicia y seguridad ciudadana) y Finanzas públicas. Para optimizar su impacto, el programa se dirige a tres niveles distintos de la acción pública:

...la definición de la agenda, en el que se construyen acuerdos y consensos políticos tanto nacionales como regionales; la toma de decisiones, en el que se diseñan y formulan las políticas públicas y sus reformas; y la implementación, en el que es necesario aumentar las capacidades operativas para mejorar la eficacia y la eficiencia en la realización de las actividades y la gestión de los recursos (Tassara, 2013, p. 203).

Sus pilares son el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades; el fortalecimiento del Estado para promover

¹⁶ El programa apoya únicamente a procesos de cambio ya en marcha en los países. Al respecto, la evaluación intermedia de EUROSOCIAL II señala que “Las acciones del Programa expresan un elevado nivel de alineación con las agendas de cohesión social de los países participantes” y “Las acciones son pertinentes [...] con las líneas directrices identificadas en los [...] Planes Nacionales de Desarrollo y con [las políticas sectoriales de los países involucrados]” (HTSPE, 2013, p. 7).

el bienestar de la población; y la construcción de una ciudadanía activa con sentimiento de pertenencia y participación. Más allá de su presupuesto limitado, que ascendió a unos 76 millones de Euros entre 2005 y 2015, en este mismo periodo EUROSOCIAL¹⁷ ha acompañado más de 160 procesos de reforma o implementación de políticas públicas, logrando la participación activa de unas 2.500 instituciones y organizaciones sociales europeas y latinoamericanas de 41 países (19 de ALC y 22 de la UE), realizando más de 500 intercambios de experiencias y buenas prácticas (FIIAPP, 2012; Chiodi, 2013; EUROSOCIAL, 2015).

Existe un amplio debate sobre la cooperación euro-latinoamericana y especialmente sobre la utilidad de la promoción de la cohesión social como su eje principal. Muchos investigadores consideran este enfoque un valor agregado en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad (Alacqua, 2011; Morazán *et al.*, 2011; Chiodi, 2013; Sanahuja, Tezanos, Kem y Perrotta, 2015), mientras que otros la tildan de inoportuna y hasta de neocolonialista (Sánchez Parga, 2007; Larrea y Martínez, 2012). En particular, Pedreschi afirma que:

A rede EUROSOCIAL tem em seu corpo constituído todos as peças que de alguma forma constroem esse mecanismo de colonizar o pensamento e aniquilar inquietações. [...] As boas intenções da EUROSOCIAL ficam somente na teoria, pois se colocadas em prática colocam as

nações parceiras de joelhos diante das velhas práticas do mercado [e] trabalha para a continuidade do modelo neoliberal (2015, pp. 47-48).

Sin pretender agotar este debate, puede ser útil sintetizar las principales conclusiones de la evaluación intermedia de Programa EUROSOCIAL II llevada a cabo por dos expertos independientes entre julio y septiembre de 2013.

CUADRO 1. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE EUROSOCIAL II

Pertinencia: EUROSOCIAL II ha mostrado una sustantiva capacidad de adecuarse a las necesidades de las administraciones públicas involucradas vinculando la modalidad de organización de las acciones al ciclo de las políticas públicas apoyadas. A lo largo de un importante proceso de identificación de las necesidades, siempre se tomaron en cuenta las condiciones evolutivas específicas de las políticas públicas apoyadas. En unos pocos casos se ha manifestado la tendencia de algunos los socios operativos a tratar de afirmar agendas propias sin tomar en cuenta adecuadamente el abordaje basado en la demanda. Otros impases relevantes fueron la elevada rotación de los funcionarios públicos y la dificultad de algunos de ellos en la priorización de las acciones solicitadas al programa.

Eficacia: EUROSOCIAL II ha logrado ya algunos resultados que suponen una contribución efectiva para mejorar los niveles de cohesión social en los países. En general, las perspectivas de alcanzar los resultados esperados con el Programa son favorables, si bien en algunas acciones el avance es lento.

Eficiencia: el programa manifiesta retrasos de implementación importantes debidos a la curva de aprendizaje del modelo de gestión complejo que fue necesario montar para cumplir con sus orientaciones fundamentales. La fase de recuperación acelerada del programa y la recuperación parcial de los retrasos indican la superación de las dificultades iniciales y aconsejan autorizar la extensión de un año, periodo en el

¹⁷ Su primera fase, EUROSOCIAL I, se llevó a cabo entre 2005 y 2010; EUROSOCIAL II se implementó entre 2011 y principios de 2016; mientras que EUROSOCIAL III fue lanzado durante la Cumbre CELAC-UE de Bruselas (junio de 2015).

cual es realista prever la implementación completa del programa y un alcance satisfactorio de los objetivos. *Sostenibilidad*: los siguientes factores indican un buen nivel potencial de sostenibilidad: 1) [Sus] intervenciones no toman ni proporcionan solo medidas para solventar problemas de falta de equidad y exclusión sino también promueven las prácticas institucionales que permiten viabilizar los cambios diseñados; 2) La creación de estas condiciones institucionales, la definición de herramientas para la actuación de los cambios previstos y la capacitación crean “anclajes institucionales” que se refieren al gran nivel de apropiación de las temáticas y las respuestas a los problemas que tienen [los] funcionarios [...] que han participado y están participando en las acciones de EUROSOCIAL II.

Fuente: HTPSE, 2013, pp. 21 y 73-75.

La segunda fase del programa, que se llevó a cabo entre 2011 y principios de 2016, fue gestionada por un consorcio liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) y conformado por seis socios coordinadores, tres europeos y tres latinoamericanos¹⁸, y unos ochenta socios operativos¹⁹ y entidades colaboradoras.

Esta segunda fase fomentó especialmente la cooperación Sur-Sur, exploró nuevos canales de aprendizaje mutuo, incentivó la creación de redes entre instituciones de la región (EUROSOCIAL, 2015, p. 12) y asumió los siguientes criterios operativos:

...apoyar políticas consideradas estratégicas por los gobiernos latinoamericanos, guiándose por sus demandas; orientar las acciones a resultados claros y concentrarse

en pocas acciones específicas; promover la intersectorialidad; facilitar la cooperación entre países latinoamericanos; asegurar la coordinación con los otros programas e iniciativas que existen en la región; asegurar una amplia difusión y visibilidad (Tassara, 2013, p. 203).

En este marco, Colombia jugó un papel prominente. No solo porque la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) fue uno de los socios coordinadores del programa, sino también porque el país aprovechó oportunamente EUROSOCIAL para mejorar sus políticas públicas y desempeñó un papel de liderazgo en la oferta de cooperación hacia otros países latinoamericanos.

Basta señalar que Colombia participó en 136 actividades del programa (cuadro 2) que fueron llevadas a cabo en el contexto de nueve de sus diez áreas de acción, y consiguió concretar resultados consistentes en todas ellas, con especial referencia a protección social (tres resultados logrados), salud e institucionalidad democrática (cuatro resultados logrados en cada una de ellas).

Así mismo, Colombia fue un actor relevante en la oferta de múltiples acciones de cooperación Sur-Sur, liderando ocho acciones de transferencia de buenas prácticas en políticas públicas que involucraron a ocho países de la región (cuadro 3), especialmente en lo relacionado con protección social y salud.

¹⁸ Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) de Brasil y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

¹⁹ Los socios operativos son entidades especializadas, europeas y latinoamericanas, que ejecutan las acciones programadas con base en las solicitudes de los Estados latinoamericanos y ponen a disposición del programa sus conocimientos y “saber hacer”.

CUADRO 2. RESULTADOS LOGRADOS EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL PROGRAMA EUROSOCIAL

Área de acción	Resultados logrados	Actividades realizadas			
		1	2	3	4
Protección social	Aportes a la nueva estrategia de lucha contra la pobreza con enfoque rural. Adopción de un sistema de monitoreo de los avances en los derechos de la niñez. Puesta en marcha de un nuevo sistema nacional de atención a la primera infancia.	17	6	3	26
Empleo	Implementación de la red de servicios públicos de empleo. Puesta en marcha del Observatorio Nacional del Mercado de Políticas Laborales.	6	4	2	12
Educación	Introducción de un modelo de gestión y atención del inter-nado rural.	3	1	1	5
Salud	Mecanismos de monitoreo del plan decenal de salud con equidad. Implementación de un nuevo modelo integral de salud con enfoque territorial. Implantación de un programa nacional de uso y mejoras en la transparencia y el acceso a medicamentos.	10	9	2	21
Institucionalidad democrática	Introducción de nuevos componentes en la política integral anticorrupción. Implementación modelo de gestión documental. Lineamientos a la transparencia y acceso a la información de partidos políticos. Aportes a la nueva estructura organizativa y metodologías de la Policía Judicial.	16	10	1	27
Descentralización	Aportes al modelo de desarrollo regional y ordenamiento territorial.	3	3	1	7
Justicia	Modelo de gestión productiva y comercial en centros peni-tenciarios nacionales.	8	2	3	13
Seguridad ciudadana	Apoyo a la política nacional de prevención de delincuencia adolescente y juvenil. Implementación de la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana.	7	7	1	15
Finanzas públicas	Aportes a la política de cumplimiento voluntario. Aportes a la política de reforma a los sistemas tributarios.	6	4	0	10
	Totales	76	46	14	136

Actividades realizadas: 1. Asistencia técnica, 2. Talleres, 3. Intercambios de experiencias, 4. Total.

Fuente: APC Colombia, 2016.

CUADRO 3. BUENAS PRÁCTICAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFERIDAS POR COLOMBIA EN EL MARCO DE EUROSOCIAL

Área de acción	Políticas transferidas	Países destinatarios
Protección social	Sistema nacional de cuidado infantil. Estrategia nacional de lucha contra la pobreza. Índice de derechos de la niñez.	Guatemala y Costa Rica Costa Rica Honduras
Empleo	Servicio público de empleo.	Guatemala y Costa Rica
Salud	Sistema nacional de equidad en salud. Política racional de medicamentos.	Perú y Uruguay El Salvador
Institucionalidad democrática	Institucionalidad para la transparencia.	Paraguay
Justicia	Orientación legal para víctimas de la violencia de género.	Argentina y Honduras

Fuente: APC Colombia, 2016.

ANÁLISIS DE IMPACTO DEL PROGRAMA EUROSOCIAL II EN COLOMBIA

Hacia mediados de 2015, APC Colombia y la Delegación de la UE para Colombia tomaron la iniciativa de solicitar al Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli

(CISP)²⁰, socio operativo de EUROSOCIAL II, de llevar a cabo un análisis cualitativo del impacto²¹ logrado con la realización de las principales actividades del programa en Colombia. Con este propósito, se decidió seleccionar un muestreo de cuatro acciones facilitadas por el CISP, mientras que el primer autor de este artículo diseñó la metodología y el cuestionario respectivo (estructurado alrededor de ocho ítems) y la segunda autora se encargó de realizar las entrevistas y de sistematizar las respuestas recibidas.

Las acciones consideradas fueron cuatro: 1) competencias transversales para el trabajo; 2) servicios educativos para la primera infancia; 3) discapacidad e inclusión laboral; 4) índice de derechos de la niñez.

El análisis de impacto fue realizado por medio de entrevistas a los funcionarios de las entidades implicadas en la realización de las acciones antes mencionadas. El cuadro 4 especifica el número de funcionarios que participaron en la realización de las mismas y el número de funcionarios que fueron entrevistados, desglosados por acciones y entidades. Como es evidente, el muestreo incluye más de la mitad de los funcionarios directamente involucrados en la realización de las acciones tomadas en cuenta.

²⁰ El CISP es una organización no gubernamental italiana constituida en 1983 y tiene su sede principal en Roma. En colaboración con socios locales, realiza proyectos de desarrollo, investigación aplicada y ayuda humanitaria en más de treinta países del mundo. En Colombia ha llevado a cabo múltiples proyectos de desarrollo local, cooperación académica y apoyo a políticas sociales.

²¹ Obviamente, la que se propone en este artículo es tan solo una primera aproximación, mientras que para llevar a cabo una evaluación de impacto más completa y profunda será necesario esperar por lo menos uno o dos años más.

CUADRO 4. FUNCIONARIOS PARTICIPANTES EN EUROSOCIAL Y FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

Entidades	Acciones									
	COT		SEPI		DIL		IDN		Total	
	FP	FE	FP	FE	FP	FE	FP	FE	FP	FE
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	3	3							3	3
Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	5	2							5	2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			7	3			2	2	9	5
Ministerio del Trabajo					3	1			3	1
Ministerio de Educación Nacional			1						1	0
Total	8	5	8	3	3	1	2	2	21	11

COT: Competencias transversales para el trabajo; SEPI: Servicios educativos para la primera infancia; DIL: Discapacidad e inclusión laboral; IDN: Índice de derechos de la niñez; FP: funcionarios que han participado en la realización de la acción; FE: funcionarios entrevistados.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

En las páginas siguientes se presentan brevemente las características generales de las

cuatro acciones analizadas y unos cuadros que sistematizan la percepción de los funcionarios entrevistados en lo referente a los impactos generados por cada una de ellas.

El objetivo de la primera acción, denominada Competencias transversales para el trabajo (COT), era crear un instrumento de medición de las mismas para evaluar su presencia entre los beneficiarios de los tres Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)²² gestionados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) –Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso Social– y crear nuevas rutas de capacitación. Las entidades que participaron en su realización fueron el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y las Direcciones de Inclusión Productiva e Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Las competencias transversales (CT) se definen como aquellas que le permiten a una persona actuar de manera efectiva con los demás y son fundamentales –más allá de las competencias técnicas– para acceder y desempeñarse en el mundo laboral. Por eso, en los últimos años se ha dedicado especial atención a los programas orientados a fomentar la inclusión laboral y la generación de ingresos con población pobre y vulnerable.

Para lograr el objetivo mencionado, antes que todo se identificaron las CT consideradas fundamentales, a través de la realización de

²² A partir de mediados de los años noventa, los PTC fueron implementados en América Latina y otras regiones del planeta con el propósito de contrarrestar la pobreza en las familias más vulnerables mediante el desarrollo de las capacidades humanas. Estos programas consisten en la erogación de una transferencia monetaria periódica y crean “las condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, salud y nutrición de los hijos” (Tassara *et al.*, 2015, p. 20).

11 talleres en el mismo número de municipios. Posteriormente, fueron formulados y validados los indicadores para su medición utilizando un muestreo de 1.027 beneficiarios de los tres PTC. Después, estos instrumentos fueron incluidos en la política pública de lucha contra la pobreza y utilizados para medir las CT de los beneficiarios de la ruta de inclusión productiva del DPS (Raciti, 2015, pp. 47-59).

En noviembre de 2014 hubo un intercambio de experiencias entre Colombia y Chile: los funcionarios colombianos fueron a Santiago de Chile para contar la experiencia colombiana y conocer aquella chilena e

intercambiar buenas prácticas sobre el tema objeto de la acción. Las entidades chilenas que participaron en esta actividad fueron las siguientes: ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Chile Valora, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Paralelamente, fue creada una Mesa sobre competencias transversales con la participación de dieciséis instituciones que trabajaban el tema para juntar los esfuerzos y conocer sus experiencias y actividades.

CUADRO 5. IMPACTOS DE LA ACCIÓN COMPETENCIAS TRANSVERSALES PARA EL TRABAJO²³

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El intercambio con Chile y el estudio de varios programas de capacitación ²³ y sus metodologías han sido muy útiles para conocer cómo otros países trabajan estos temas con la población meta respectiva y cómo promueven las CT desde la primera infancia. Lo anterior ha permitido: 1) dinamizar el abordaje al tema tratado y validar su importancia para la generación de ingresos; 2) mejorar el diseño de las actividades formativas respectivas; 3) conseguir elementos para decidir cuáles CT priorizar en Colombia.
Realización de estudios y sistematizaciones de las actividades llevadas a cabo en el marco de la política	El aporte de EUROSOCIAL ha representado un valor agregado en la organización y sistematización de las actividades llevadas a cabo, en particular de los intercambios y visitas de campo. Estas experiencias fueron documentadas por escrito y representan una fuente relevante para la retroalimentación de las entidades colombianas.
Mejoramiento de las capacidades del personal	La participación de los funcionarios colombianos ha mejorado sus capacidades, en particular en el uso de los instrumentos de medición de las CT.
Formulación de documentos e indicadores	La identificación de las CT y la formulación de los instrumentos de medición han sido los logros de mayor impacto. Estos instrumentos se utilizaron para diseñar y medir, en el marco de los PTC, rutas de desarrollo de las CT personalizadas por cada beneficiario. Al respecto, la primera experiencia relevante fue el diseño y la implementación de la ruta de inclusión productiva del DPS (desde inicios de 2015). Se reconoce como un gran avance la identificación de un abordaje y de un lenguaje compartido sobre CT entre todas las entidades públicas involucradas.

²³ Perú, Projoven; Bolivia, Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres; España (Navarra), Formación profesional; Italia, Ciclo formativo de instrucción y formación técnica superior.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Mejoramiento de la coordinación interinstitucional	La creación de la Mesa sobre CT* ha sido fundamental para: 1) disponer de un espacio común a fin de afinar los análisis sobre el tema en cuestión; 2) mejorar la coordinación interinstitucional; 3) conocer las actividades realizadas por todas las entidades participantes; y 4) evitar la duplicación de esfuerzos. Esto ha permitido mejorar el diálogo entre los funcionarios de las entidades involucradas y aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de cada entidad.
Impactos sobre las entidades involucradas	La realización de los talleres, en particular aquellos organizados para identificar las CT y aprender cómo utilizar los instrumentos de su medición, y el intercambio con Chile, han contribuido a la capacitación de los funcionarios del DPS. La realización de la acción ha involucrado diferentes instancias del DPS y viabilizado el mejoramiento de la coordinación interna. En particular, desde ese momento la Dirección de Inclusión Productiva y la Dirección de Ingreso Social del DPS trabajan juntas e intercambian informaciones sobre el manejo de las CT. El trabajo de la Mesa ha sido liderado por el DNP, que de esta forma ha consolidado sus conocimientos y coordinación interna en lo referente a las CT.

* Creada hacia finales de 2013, la Mesa sobre competencias transversales cuenta con 16 entidades participantes y ha llevado a cabo 25 reuniones hasta finales de 2015.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

La segunda acción consistió en el mejoramiento de los Servicios educativos para la primera infancia (SEPI) (cuadro 6). Para lograr este resultado los expertos de EUROSOCIAL y los funcionarios colombianos trabajaron sobre tres ejes: 1) diseño de un sistema de calidad y del proceso de acreditación de los servicios educativos; 2) formulación de un

plan integrado para la formación de los educadores implicados; y 3) implementación de un sistema de financiación de la demanda que involucre las familias como agentes activos en el proceso de calificación del sistema, con el propósito de que los servicios educativos sean reconocidos como un lugar de socialización para la comunidad local.

CUADRO 6. IMPACTOS DE LA ACCIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS PARA LA PRIMERA INFANCIA

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Realización de análisis	Los análisis realizados permitieron identificar los sectores de la educación de la primera infancia que necesitaban de mejoras, así: 1) calidad y acreditación de los servicios educativos; 2) formación de los educadores; 3) participación de las familias en la financiación de los servicios otorgados.
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El conocimiento del modelo italiano facilitó la identificación de elementos útiles para enriquecer la política pública, en particular en lo que concierne al diseño y la planificación de los espacios donde se atienden los niños. También, el análisis de las experiencias de Cuba, Honduras y Perú, llevadas a cabo por los expertos y presentadas a los funcionarios colombianos, viabilizó elementos útiles para consolidar la política nacional, por ejemplo, en lo que concierne la financiación y, por ende, la decisión y participación de las familias en el sistema de educación de la primera infancia.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Formulación de herramientas operativas	Las herramientas operativas realizadas fueron útiles para mejorar la educación de la primera infancia y guiar la implementación de la política pública “De Cero a Siempre”. Entre ellas: 1) diseño de un sistema de acreditación de los servicios educativos basado en estándares de calidad compartidos; 2) diseño e implementación de talleres de formación para los educadores.
Realización de estudios y sistematizaciones de las actividades llevadas a cabo	El estudio y la sistematización de las actividades anteriormente realizadas en Colombia permitieron identificar con más claridad las fortalezas y debilidades del trabajo llevado a cabo y replantear parcialmente las prioridades operativas.
Mejoramiento de las capacidades del personal	Se organizaron talleres y seminarios con los expertos de EUROSOCIAL para que los funcionarios pudieran conocer los modelos de servicios de educación para la primera infancia utilizados en otros países. En particular, el conocimiento del modelo italiano mejoró las capacidades del personal y permitió identificar posibles mejoras para introducir en Colombia, en particular en lo que concierne al diseño de los espacios educativos.
Formulación de documentos e indicadores	Se elaboraron: 1) un documento para la evaluación de los servicios educativos, que será utilizando durante las visitas a los centros con el fin de evaluar la calidad de los mismos; 2) una guía sobre el diseño de los espacios educativos, que fue un logro importante para mejorar la oferta en este sector. Como la organización del espacio estructura las oportunidades de las experiencias posibles, es necesario definir cuidadosamente los ambientes que componen cada unidad y su destinación de uso (trabajo en grupo, trabajo individual, interacción con los adultos, recogida de los niños, etc.).
Mejoramiento de la coordinación interinstitucional	Las actividades realizadas impactaron positivamente en la mejor coordinación entre el MEN y el ICBF. Estas dos instituciones trabajaron juntas durante toda la acción, participando activamente en la programación de los proyectos y dialogando entre ellas.
Impactos sobre las entidades involucradas	La acción tuvo un valor agregado para el ICBF, que llevaba muchos años trabajando este tema, pero no cumplía con los estándares requeridos. La acción resultó exitosa en identificar las prioridades operativas antes mencionadas. Se mejoró la coordinación del ICBF con otras entidades que trabajan el mismo tema y la misma población meta, en particular con el MEN. Gracias al conocimiento de otras experiencias y modelos, de manera particular el italiano, aumentó la capacidad del personal del ICBF en abordar críticamente el análisis de los problemas de educación infantil existentes en Colombia.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

En este caso, las entidades colombianas participantes fueron el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

El tema de la Discapacidad e inclusión laboral (DIL) representó el eje de otra acción, cuyo propósito principal fue la formulación de un decreto para la reglamentación de la

Ley 1618 de 2013 sobre inclusión laboral de personas con discapacidad (cuadro 7).

El primer paso fue revisar la reglamentación existente. Luego, se elaboraron tres líneas jurisprudenciales para analizar y resumir las decisiones tomadas sobre el tema por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, la experta de EUROSOCIAL y los funcionarios del Ministerio del Trabajo formularon un borrador del decreto que fue socializado con otros actores involucrados (sociedad civil, gremios, sindicatos y otras entidades públicas) por medio de siete talleres que se realizaron en Bogotá (3) Cali, Medellín, Cartagena y Bucaramanga, con la participación de unas 750 personas. Esto permitió recoger múltiples elementos útiles

para la elaboración de la última versión del proyecto de decreto, así: 799 comentarios generales, 313 sugerencias específicas, 163 artículos reformulados y 7 artículos adicionales.

El objetivo de la cuarta acción, Índice de derechos de la niñez (IDN), fue el diseño y la implementación de un índice para medir el goce efectivo de los derechos de la niñez y guiar las decisiones de las políticas públicas respectivas (cuadro 8).

CUADRO 7. IMPACTOS DE LA ACCIÓN DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN LABORAL

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	El conocimiento de la experta EUROSOCIAL ha sido decisivo para: 1) comprender cómo se maneja el tema en otros países (europeos y latinoamericanos); 2) conocer las ventajas y las desventajas respectivas; y 3) no caer en los mismos errores que hicieron estos países.
Formulación de documentos e indicadores	Los documentos elaborados y las recomendaciones formuladas por la experta de EUROSOCIAL permitieron: 1) conocer políticas y leyes orientadas a la inclusión laboral de personas con discapacidad; 2) formular el proyecto de Decreto ley. Estos documentos serán muy útiles en la implementación y reglamentación de la política pública.
Impactos sobre las entidades	La circulación del proyecto de Decreto y la participación de los funcionarios en su discusión ha mejorado la formación del personal del Ministerio del Trabajo. La realización de los talleres: 1) ha mejorado la coordinación interna del Ministerio, en particular entre la sede de Bogotá y sus oficinas regionales; 2) ha abierto un canal de comunicación e interacción entre el Ministerio y las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

CUADRO 8. IMPACTOS DE LA ACCIÓN ÍNDICE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Realización del análisis	El IDN fue calculado desde 2011 en adelante y sus datos fueron desglosados a nivel departamental. Estos datos fueron entregados a los departamentos y representan elementos útiles para: 1) identificar los ámbitos temáticos que necesitan de mayor y mejor atención; 2) guiar las decisiones y la implementación de las políticas públicas locales. Por otro lado, el IDN podrá ser utilizado para verificar la eficacia y eficiencia de las acciones implementadas en este ámbito. Las acciones que llevarán a un mejoramiento del Índice podrán ser consideradas como buenas prácticas para seguir implementando.
Conocimiento de experiencias realizadas en otros países	Fueron llevados a cabo estudios para conocer mejor la experiencias de otros países*. Su conocimiento ha sido relevante para comprender los alcances y las limitaciones del IDN. El estudio realizado llevó a la conclusión de que todos los países encuentran problemas similares en la recolección de los datos, en la articulación de subíndices, etc. La sistematización de este conocimiento permitió identificar algunas hipótesis sobre cómo resolver los problemas identificados.

Ámbitos de impacto	Impactos identificados
Formulación de herramientas operativas	El IDN constituye una herramienta útil para guiar la implementación de las políticas públicas de atención a la niñez. Entre otras, porque permite detectar claramente éxitos y fracasos. Los primeros son útiles para aprender de las buenas prácticas que permitieron lograrlos; los segundos son útiles para entender los aspectos que no fueron atendidos oportunamente.
Mejoramiento de las capacidades del personal	El Observatorio de la Niñez del ICBF participó en cada fase de construcción del IDN y su personal se capacitó en manejarlo y, de ser necesario, reajustarlo con base en los eventuales cambios en las políticas públicas respectivas.
Formulación de documentos e indicadores	El IDN representa un instrumento útil para orientar las políticas públicas en tema de niñez. En particular, destacando los ámbitos temáticos prioritarios que necesitan atención.
Mejoramiento de la eficacia/eficiencia de la entidad	Las entidades del Sistema Nacional de Bienestar se comprometieron a mejorar el manejo de sus registros administrativos, con el propósito de contar con datos confiables para retroalimentar el IDN.
Impactos sobre las entidades	La participación en todas las actividades de la acción mejoró la formación del personal adscrito al Observatorio ICBF, en particular en el diseño de índices.

* Los estudios realizados analizaron los siguientes índices: Índice Municipal de Desarrollo de la Infancia, Niñez y Adolescencia (Bolivia); Índice de Infancia y de la Adolescencia (Chile); Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana (México); Índice de Cumplimiento de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (República Dominicana).

Fuente: elaboración de los autores con base en la investigación realizada.

Los expertos de EUROSOCIAL y los funcionarios del ICBF diseñaron el IDN y lo calcularon en Colombia desde el 2011 en adelante. Luego, socializaron los resultados obtenidos y formularon recomendaciones para mejorar las políticas relacionadas con el goce efectivo de sus derechos por parte de los niños. Finalmente, las mismas personas llevaron a cabo una actividad de asistencia técnica a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) de Honduras, con el fin de crear un IDN adaptado al contexto nacional.

En síntesis, según los funcionarios colombianos entrevistados, los impactos positivos de las acciones realizadas en el marco del Programa EUROSOCIAL se concentran en los siguientes ámbitos temáticos y organizativos: 1) mejoramiento en el diseño y la implementación de políticas públicas, gracias a la reali-

zación de análisis, estudios e intercambios con otros países y a la elaboración de herramientas operativas; 2) fortalecimiento de la coordinación interinstitucional; y 3) aumento de las capacidades operativas de las instituciones y del personal encargados de formular y llevar a cabo las políticas sociales objeto del ejercicio.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En suma, hay suficientes evidencias para afirmar que las políticas públicas, y especialmente las políticas sociales, ya son una prioridad para múltiples actores y organizaciones internacionales, en las dos vertientes de la cooperación regional y de la cooperación para el desarrollo (Tassara, 2016a). Al respecto, se señalan a continuación unas breves reflexiones finales.

La primera tiene que ver con la creación de múltiples instancias de coordinación de metas y políticas sociales en América Latina. Sin embargo, de acuerdo con la CEPAL:

El desafío a futuro radica en la capacidad que tengan las instituciones de integración regional y los propios países de dar seguimiento a los compromisos acumulados, para alcanzar los objetivos acordados. De lo contrario, la proliferación de instancias puede convertirse en un espacio de dispersión y competencia, con consecuencias más negativas que positivas en cuanto a sostenibilidad e impacto de las acciones (2015, p. 95).

En segundo lugar, en América Latina a menudo se da mucha discontinuidad entre una administración y otra, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobiernos condicionan negativamente la coordinación intergubernamental y la capacidad de planificar a mediano y largo plazo.

Igualmente, es común que las urgencias de las agendas nacionales –sobre todo en las épocas de crisis– impulsen a los gobiernos “a actuar de forma unilateral y en contravía de los convenios [internacionales]”, mientras que “las políticas sociales comunes no son vinculantes y las entidades encargadas del tema en cada agrupación no tienen capacidad decisoria” (SELA, 2014, p. 125).

Por otro lado, el análisis del impacto del Programa EUROSOCIAL en Colombia refuer-

za la hipótesis de que la cooperación para el desarrollo –cuando adopta un enfoque de colaboración entre pares y metodologías que fomentan la cooperación Sur-Sur y las comunidades de buenas prácticas– representa un valor agregado en la formulación e implementación de políticas públicas más eficaces en materia de cohesión social y de lucha contra la pobreza.

Adicionalmente, hay que considerar que la Declaración de Busan, aprobada a finales de 2011 en el iv Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, y la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, introducen cambios sustantivos en el panorama de la cooperación internacional para el desarrollo. Uno de ellos, tal vez el más importante, es el impulso hacia una asociación global para el “desarrollo eficaz” basada en un enfoque más holístico y orientado a la solución en el largo plazo de los grandes problemas de la humanidad²⁴ (Tassara, 2016b).

Otra novedad significativa es que la lucha contra la desigualdad, un desafío primordial para los PRM en general y los países de América Latina en particular, aparece por primera vez –con el numeral 10– entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible que representan la columna vertebral de la Agenda 2030.

Finalmente, la discusión previa a la aprobación de la Agenda 2030 ha evidenciado la

²⁴ Como la coherencia entre las políticas públicas, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la mejor regulación de las finanzas, el fortalecimiento de la seguridad internacional, el gobierno de los flujos migratorios y el combate contra el cambio climático.

urgencia de replantear el papel de los PRM en la arquitectura y la gobernanza global de la cooperación internacional, teniendo en cuenta y promoviendo su “doble estatus” de países que han logrado progresos indiscutibles en algunos ámbitos de desarrollo y tienen problemas y dificultades abiertas en otros. En este contexto se explica la creciente atención de la cooperación internacional para mejorar la calidad del diseño y la implementación de las políticas públicas, tanto a nivel global como en lo referente a los PRM.

En suma, es posible concluir que existen condiciones favorables para que —en un futuro cercano— el diálogo y la coordinación de las políticas públicas se consoliden como una dimensión cada vez más importante en el ámbito internacional, tanto a nivel de agenda global como en lo referente a la cooperación para el desarrollo con los PRM.

REFERENCIAS

- Alacqua, M. (2011). La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 103. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Alianza del Pacífico (s.f.). Wikipedia. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_del_Pac%C3%ADfico
- Alonso, J. A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014). *Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA).
- APC Colombia (2016). Resultados y acciones del Programa EUROSOCIAL en Colombia. Ponencia presentada en el evento “Balance de resultados y perspectiva del Programa EUROSOCIAL en Colombia. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia).
- BID (s.f.). Integración regional. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>
- CELAC (s.f.). HOME. Recuperado de <http://www.celacinternational.org/>
- CELAC (2015). Celac aprobó agenda estratégica regional para erradicar el hambre y la pobreza. Recuperado de <http://www.nodal.am/2015/10/celac-aprobo-agenda-estrategica-regional-para-erradicar-el-hambre-y-la-pobreza/>
- CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiodi, F. M. (2013). Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. En Tassara, C. (ed.). *Investigación & Desarrollo. Dossier “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”* (pp. 185-208). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- EUROSOCIAL (2015). *Diálogo para la acción. Avances en políticas públicas para la cohesión social en América Latina*. Madrid: Programa EUROSOCIAL.
- FIIAPP (2012). *Visión y método del Programa EUROSOCIAL II*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

- Públicas (FIIAPP) y Oficina de Programación y Coordinación de EUROSOCIAL II.
- Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- García Femenía, A. M. y Sagrario Rueda, N. (2010). *El aprendizaje entre pares en la elaboración de las políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- HTSPE (2013). *Evaluación Intermedia del Programa EUROSOCIAL II. Informe Final*. Herts: HTSPE.
- Ianni, O. (2002). *Teorías de la globalización* (5ta ed.). México: Siglo XXI Editores.
- Larrea, C. y Martínez, M. (2012). *Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo*. Barcelona: Editorial UOC.
- Morazán, P., Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2009). Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva Época, (2), 11-32.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S
- ODCE (s.f.). *Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centro-demexico/laocde/>
- ODCE (2016). *What's New*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- Pataccini, V. (2013). Los países de renta media: una lectura política y debates recientes sobre su rol y desempeño en la cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano. En Colacrai, M. (comp.). *La cooperación internacional desde la visión de los países de renta media* (pp. 15-36). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario (UNR).
- Pedreschi Aluisi, A. (2015). *Educação e cooperação na EUROSOCIAL*. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho".
- Raciti, P. (comp.) (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica*. Madrid: Programa EUROSOCIAL
- Red Interamericana de Protección Social (s.f.). *Acerca de la RIPSOCIAL*. Recuperado de <http://redproteccion-social.org/acerca-de-la-ripsoc>
- Sanahuja, J. A., Tezanos Vázquez, S., Kern, A. y Perrotta, D. (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En *Pensamiento Iberoamericano* (pp. 195-222). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Sánchez Parga, J. (2007). ¿Qué cooperación internacional para qué desarrollo? Un paradigma neocolonial. *Universitas*, 5, (8), 11-26.

- SELA (2014). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2013-2014*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- SES (s.f.). ¿Qué es un Bien Público Regional (BPR)? Recuperado de <http://www.seguridadyregion.com/ique-es-un-bien-publico-regional-bpr.html>
- Silva, C. (2009). Globalización: dimensiones y políticas públicas. *Hologramática*, vi (10), 3-25.
- Tassara, C. (2016a). Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos. En: Calderón Sánchez, D. (ed.). *Políticas públicas: aportes para la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Tassara, C. (2016b). Cooperación internacional y relaciones euro-latinoamericanas en el escenario post 2015. En Marín Aranguren, E. M. y Ruiz Camacho, P. X. (eds.). *El futuro de la cooperación internacional para el desarrollo en un mundo en transición: escenarios, actores y paradigmas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.
- Tassara, C. (2015). La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En Tassara, C. (ed.). *Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo* (pp. 69-103). Cartagena: ELACID y Editorial Bonaventuriana.
- Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Tassara, C. y Zuluaga, Y. (2013). Cooperación euro-latinoamericana en la educación. Lecciones aprendidas en el Programa EUROSOCIAL. *Investigación & Desarrollo*, 21 (1), 66-111.
- World Bank (2010). *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America*. Washington: The World Bank, Gobierno de España y Ministerio de Economía y Hacienda.
- Unión Europea (s.f.). Tratados de la UE. Recuperado de http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm