

# Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos

Carlo Tassara<sup>1</sup>

## Introducción

Este capítulo analiza la creciente importancia de la dimensión internacional en la formulación e implementación de las políticas públicas, tanto en la cooperación internacional para el desarrollo como en la cooperación regional, con especial referencia a la situación de América Latina y el Caribe.

Con este propósito, se aborda primero un bosquejo del papel desempeñado por la globalización en la generación de nuevas interdependencias globales y regionales, evidenciando algunos factores que justifican y alimentan la relevancia de los actores y los ámbitos internacionales en la discusión y la tematización de problemáticas que afectan directamente a las agendas nacionales y la formulación de numerosas políticas públicas.

La segunda parte del capítulo plantea una contextualización conceptual y metodológica de la revisión entre pares en el sector de las políticas públicas y un examen de su utilización en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la Unión Europea y en la Unión Africana. Al respecto, se

---

<sup>1</sup> PhD en Teoría e Investigación Social con más de 30 años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones euro-latinoamericanas y políticas públicas de inclusión social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma *Sapienza* y docente de posgrado en varias universidades colombianas. Se desempeña también como consultor de entidades públicas y privadas. Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

subraya que la mencionada revisión no propicia únicamente un espacio para facilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo, sino que provee también un canal eficaz para fomentar acuerdos por consenso sobre las políticas que se deberían implementar en un determinado contexto.

A continuación se profundiza el análisis sobre América Latina y el Caribe y se investigan algunas experiencias exitosas en las que la cooperación internacional – en las dos dimensiones antes mencionadas– representó un valor agregado para la identificación de soluciones innovadoras a problemas específicos de políticas sociales y de lucha contra la pobreza.

Finalmente, la cuarta y última parte esboza algunas reflexiones finales sobre los nuevos escenarios internacionales de las políticas sociales.

## **Globalización y políticas públicas**

En esta primera parte del capítulo se analizan someramente algunos elementos y actores que caracterizan el actual escenario internacional e impactan en cuanto a la tematización y diseño de las políticas públicas nacionales.

En ese orden de ideas, es notoria la importancia de una oportuna identificación de los actores que participan en la formulación, negociación e implementación de las políticas públicas<sup>2</sup> para entender cabalmente características y matices del proceso. Tanto por el pluralismo clásico y la Teoría de los Grupos de Interés (Freeman, 1984; González-Rossetti, 2005; March y Olsen, 2008) como por el neo-institucionalismo y la teoría de la acción colectiva (Shepsle, 2006), los actores involucrados en estos procesos se pueden articular en tres tipos principales: actores con poder formal de decisión, actores con interés inmediato y actores de contexto (ver cuadro a continuación).

Al respecto, Maldonado y Palma (2013, p. 45) señalan la centralidad del papel jugado por algunos actores en la elaboración de los argumentos técnicos que fundamentan la sustentación de las hipótesis y la elaboración de la narrativa vinculada con las políticas públicas.

---

2 Sin pretender ingresar en el amplio debate sobre políticas públicas, se asume operacionalmente la siguiente definición: “[...] se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del Gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y procesos. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables [...], por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de la cosas percibido como problemático” (Roth Deubel, 2012, p. 27).

**Tabla 1.** Actores relevantes en el origen y la trayectoria de una política pública

Tipos de actores	Definición	Ejemplos
Actores con poder formal de decisión	Actores situados en posiciones con capacidad resolutoria de acuerdo con el ordenamiento y procedimientos jurídicos e institucionales previstos para la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular del ejecutivo.</li> <li>- Cámaras del poder legislativo.</li> <li>- Tribunales del poder judicial.</li> <li>- Titulares de ministerios, institutos y demás organismos públicos con distintos niveles de capacidad resolutoria en el sector afectado.</li> </ul>
Actores con interés inmediato	Actores que consideran fuertemente afectados o beneficiados sus intereses y/o valores por un proceso decisional. Pueden pertenecer a un actor colectivo con capacidad resolutoria o ser externos a la estructura formal de toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderazgos individuales al interior de actores colectivos con poder de decisión.</li> <li>- Partidos políticos.</li> <li>- Grupos de interés públicos y privados.</li> <li>- Organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>- Organismos internacionales.</li> <li>- Medios de comunicación.</li> </ul>
Actores de contexto	Actores cuya experiencia, conocimientos, recursos, intereses y valores son interrelacionados en el transcurso de un proceso decisional. Actúan como referentes o apoyos para los actores con poder de decisión y/o de interés inmediato.	

Fuente: Elaboración del autor con base en Maldonado y Palma (2013, p. 38).

[...] Los actores construyen y retoman elementos ideológicos y valóricos, pero también argumentos técnicos para defender y promover sus intereses y motivaciones. La elaboración de propuestas, de narrativas y de justificaciones sobre las alternativas posibles y la apropiación de argumentos técnicos para fundamentar el avance de intereses y valores es una labor colectiva y progresiva en la que participan no sólo los actores con poder formal de decisión o con intereses inmediatos, sino también una multitud de actores de contexto entre los que se encuentran profesionales de la administración pública, centros de investigación universitarios y del sector privado (*think tanks*), expertos nacionales

e internacionales y diversos organismos internacionales (Maldonado & Palma, 2013, p. 45).

Ahora bien, la hipótesis de fondo de este trabajo es el proceso de la globalización que se empezó a manifestar en la segunda posguerra y ha recibido un mayor impulso desde los años noventa con el fin de la Guerra Fría. Además, ha creado nuevas condiciones para que los actores y la cooperación transnacional pueda “constituirse en un ámbito [relevante] 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).

Lo anterior se debe a varios elementos que se retroalimentan el uno con el otro. El primero es la interdependencia de una realidad caracterizada “por los efectos recíprocos entre naciones o entre actores en diferentes naciones” (Ianni, 2002, p. 48), originada por la misma globalización, que a su vez genera la aspiración, y a menudo la necesidad, de identificar y llevar a cabo políticas públicas sinérgicas –o al menos no contradictorias– entre países vecinos y coherentes con los escenarios internacionales existentes a nivel global.

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

Basta recordar, en lo referente a América Latina y el Caribe, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en 2004; de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en 2008; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en 2010 y la Alianza del Pacífico, en 2011. Como se evidenciará más adelante, 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-20 a nivel institucional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible a nivel temático (Naciones Unidas, 2015), que orientan la gobernanza del desarrollo global, tematizan el debate internacional y por ende influyen directa o indirectamente 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 especializados para retroalimentar el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas. En este contexto, la elaboración de investigaciones comparativas y de estudios técnicos de alto nivel, 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 ende, 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 anteriormente.

Un caso típico es 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 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 igualdad para la construcción de sociedades democráticas justas y prósperas en la región.

## **Internacional**

La revisión entre pares constituye una de las experiencias más exitosas en la valorización de la dimensión internacional para el diálogo y la coordinación en materia de políticas públicas. Por esto se presenta a continuación su caracterización conceptual y metodológica y un recorrido institucional sobre su utilización en la comunidad internacional.

### **Conceptos y enfoques**

La revisión entre pares tiene múltiples aplicaciones en diferentes contextos, entre ellas el diseño y la implementación de una política pública como las que realiza periódicamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar el desempeño de cada país miembro; el análisis de la calidad de la enseñanza o de la investigación realizada por una facultad, un curso universitario u otras instancias formativas; así como la validación de artículos, ensayos y otros materiales producidos en el medio académico.

En el primer caso, la revisión entre pares consiste en el examen y la evaluación de una política o de un programa de un ministerio u otro organismo público realizada por representantes de entidades homólogas con el propósito de ayudar a la institución proponente a mejorar la formulación o la implementación de su política, adoptar

mejores prácticas y adaptarse a normas y estándares internacionales. Según la OECD (2011):

[...] Es una práctica de revisión y evaluación periódica de las políticas de un Estado llevada a cabo por un grupo de hacedores de políticas de otros Estados con el objetivo de mejorar el diseño y la efectividad de las políticas por medio de un proceso de intercambio de experiencias y evaluación cruzada y comparada de prácticas, desafíos y soluciones (p.27).

Igualmente, se trata de un examen “basado, en gran medida, en la confianza mutua entre los Estados que participan en la revisión y en el crédito que conceden a dicho proceso . [...] Las revisiones entre pares [...] suelen efectuarse con una periodicidad determinada, cada una de ellas queda plasmada en un informe, en el que se evalúan los logros, se señalan las lagunas y se efectúan recomendaciones” (OECD, 2003, p. 3).

En el contexto del Programa EUROSOCIAL, la revisión entre pares se basa en el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre un país anfitrión, que presenta una política o una reforma y desea obtener la opinión de los países pares que están interesados en: (i) ofrecer un asesoramiento crítico externo, caracterizado por el aporte de personas que, por conocimientos y roles desempeñados, son pares de aquellos que son responsables de la política a evaluar; (ii) compartir sus prácticas con el país anfitrión y los demás países participantes; (iii) aprender del país anfitrión y, de existir las condiciones apropiadas, verificar la posibilidad de aplicarlo, total o parcialmente, a su contexto nacional (EUROSOCIAL, 2010, pp. 3-4).

A partir de estas premisas, la revisión utiliza un enfoque basado en la evidencia y posibilita un análisis en profundidad de los procesos que han hecho posible lograr resultados y superar obstáculos, permitiendo a los participantes reflexionar sobre las estrategias más efectivas para lograr los cambios necesarios, alcanzar resultados útiles e inmediatamente aplicables y considerar el potencial de ser transferidos a su entorno nacional. “Al mismo tiempo, ofrece la posibilidad de revisar críticamente el progreso en cuanto a los compromisos adquiridos y el avance realizado, ofreciendo sugerencias de mejora” (EUROSOCIAL, 2010, p. 4).

Los temas a tratar durante una revisión de esta naturaleza pueden ir desde la identificación de los retos clave que deben abordarse en el diseño de políticas y reformas, hasta la evaluación de resultados. Al mismo tiempo, es necesario contar con la comprensión del contexto social y económico en el que se lleva a cabo la política analizada.

Un estudio de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) contextualiza el aprendizaje entre pares como un

instrumento privilegiado de la cooperación euro-latinoamericana y evidencia cómo este mecanismo se utilizó para

[...] Abordar los retos de mayor igualdad y cohesión social en la región [...] respetando lógicamente la diversidad nacional y la autonomía de los Estados en la formulación de sus políticas. [...] el hecho de facilitar la constitución de un espacio permanente para el diálogo y el intercambio de experiencias (García y Sagrario, 2010, p. 62).

En este contexto, los objetivos de una revisión entre pares pueden ser los siguientes: (1) contribuir a una mejor comprensión de la política y de su impacto; (2) identificar, evaluar y difundir las buenas prácticas inherentes a la política analizada, promoviendo eventualmente su aplicación en otros países; (3) elaborar una valoración crítica para apoyar al país anfitrión en la implementación y mejora de los compromisos adquiridos; (4) mejorar la eficiencia de las políticas y estrategias de cohesión social en varios ámbitos temáticos; (5) darle seguimiento y aplicación a las praxis de cohesión social.

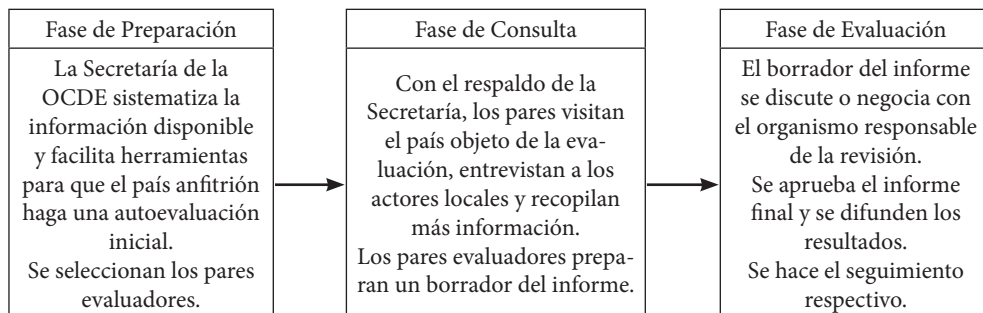
### **Utilización en el ámbito internacional**

La revisión entre pares tiene una aplicación muy amplia en el ámbito internacional, sobre todo a nivel de Estados nacionales. A continuación se presentan las prácticas más reconocidas (García y Sagrario, 2010, pp. 14-36), empezando por la experiencia tal vez más famosa, que es la de la OCDE.

La OCDE nació en 1961 y es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que existió entre 1948 y 1960. Sus objetivos principales eran darle seguimiento a la ejecución de Plan Marshall y facilitar a cooperación comercial entre los Estados miembros. El 14 de diciembre de 1960, en París, 20 países europeos y norteamericanos impulsaron la creación de la nueva organización con la firma de la “Convención de la OCDE” (Sorel y Padoan, 2008; Tassara 2013b, p. 45).

Hoy en día la organización, cuya sede principal está ubicada en París, tiene 34 Estados miembros plenos 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 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.

Figura 1. Etapas de la revisión entre pares en la OCDE



Fuente: Elaboración del autor con base en García y Sagrario, 2010, p. 18.

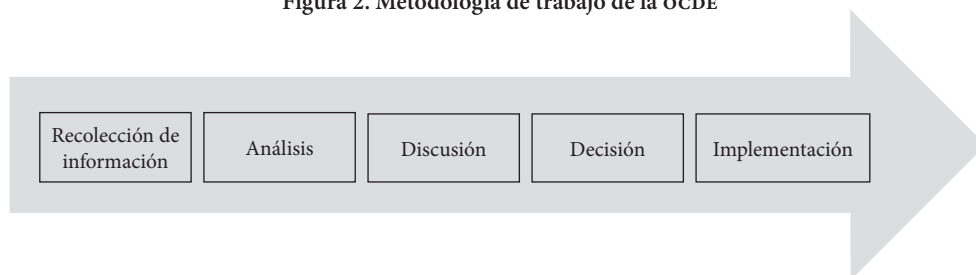
En la OCDE, la revisión entre pares se describe como una evaluación sistemática de las prácticas de un Estado por parte de otros Estados, con el objetivo último de ayudar al primero a mejorar sus políticas, adoptar buenas prácticas y cumplir con unos principios y estándares establecidos.

Si bien el análisis de la situación de un país y las recomendaciones surgidas de este son procesos fundamentalmente técnicos, la OCDE se basa en un enfoque de negociación y fomenta un acuerdo por consenso sobre las políticas que se deberían implementar. En consecuencia, los países miembros no reciben imposiciones sino que trabajan por resultados que les parecen razonables y aceptables.

Por ende, la OCDE puede ser descrita como un ámbito institucional que facilita la coordinación entre los Estados miembros, que actualmente son las principales democracias industriales y algunos de los países emergentes más exitosos. Además, la OCDE realiza estudios y análisis, procesa una gran cantidad de datos y estadísticas para realizar pronósticos de tendencias, establece estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas, y ofrece un foro donde los Estados miembros pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones compartidas a los problemas comunes.

Su metodología de trabajo se basa en la construcción del consenso alrededor de los temas identificados como prioritarios, se realiza a través de las etapas descritas en el siguiente gráfico y se apoya metodológicamente en la revisión entre pares.

Figura 2. Metodología de trabajo de la OCDE



Fuente: OCDE <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/> (consulta del 07/01/2016).

Todo esto tiene especial importancia para la región latinoamericana porque, después de la adhesión de México en 1994 y Chile en 2000, en la actualidad se encuentran en trámite los procesos de negociación para el ingreso de Colombia y Costa Rica.

Otra experiencia concierne a la Unión Europea (UE), en cuyo marco la coordinación de las políticas nacionales entre los Estados miembros se practica desde el inicio del proceso de construcción europea. Tanto es así que el Tratado de Roma, que en 1957 creó la entonces Comunidad Económica Europea, propende claramente por la creación de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas nacionales.

Desde ese momento, la armonización de políticas ha sido utilizada para facilitar la toma de decisiones relativas a los ámbitos temáticos que hacen parte de las competencias comunitarias. En muchos casos esto ha propiciado avances significativos en temas relevantes para el logro de objetivos propios de los tratados. En otros, ha viabilizado las condiciones óptimas para transferir a los órganos comunitarios la potestad sobre temas que anteriormente eran encomendados a los Estados miembros.

Como evidencian García y Sagrario (2010), 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 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 (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 las siguientes etapas (Moreno y Serrano, 2009, p. 17):

1. Las instituciones comunitarias proponen las líneas directrices (objetivos, metodología, etc.) de una política pública, muchas veces agrupadas alrededor de un tema específico.
2. Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los estados miembros y plasmadas en Planes de Reforma Nacional.
3. Se escogen unos indicadores que permitan comparar la evolución de cada país e identificar las buenas prácticas generadas para cada uno de ellos.
4. Se realiza un proceso de evaluación, revisión y control por parte de los pares y las instituciones europeas.

Una evaluación realizada por la Comisión Europea señala que el MAC viabiliza el fortalecimiento de una cultura orientada a la interacción entre los Estados miembros, la Comisión y los actores locales e internacionales en el espacio europeo. Esta cultura incluye prácticas como el fomento del trabajo en red, la valorización de la información compartida, la identificación de objetivos y la resolución de problemas comunes, así como la realización de acciones conjuntas, la promoción de compromisos y responsabilidades mutuas. Además, la promoción de las buenas prácticas mediante mecanismos de evaluación comparativa tiende a alimentar los comportamientos considerados virtuosos y deseables (CE, 2005).

Otra evaluación independiente confirma que la coordinación propiciada por el MAC es eficaz para dar forma a la agenda de reformas y fomentar el aprendizaje mutuo, entre otras razones porque su *modus operandi*, que privilegia el abordaje técnico y “neutral” a las políticas analizadas, la protege de las controversias político-partidistas (Toulemonde, 2010, pp. 75 y 77). Sin embargo, el mismo autor señala que este método es menos eficaz en ejercer presión sobre los Estados participantes a la hora de tomar las decisiones finales sobre los contenidos específicos de las políticas públicas nacionales (Toulemonde, 2010, p. 76).

Otra experiencia valiosa es el Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM, por sus iniciales en inglés), que surgió para impulsar la consolidación del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD, por su sigla en inglés), el principal programa de promoción del desarrollo regional gestionado por la Unión Africana.

En marzo de 2003 los Jefes de Estado y de Gobierno del NEPAD aprobaron el APRM, que se empezó a utilizar en 2004. Su principal ámbito de aplicación concierne la adopción de políticas que conduzcan a la estabilidad institucional, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la integración subregional y continental.

**Tabla 2.** Comparación de algunos sistemas de revisión entre pares

Ítem	OCDE	UE/MAC	NEPAD/APRM
<b>Origen del mandato</b>	Plan Marshall.	Estrategia de Lisboa (2000).	Aplicación de los principios del NEPAD.
<b>Funcionamiento</b>	Revisiones periódicas por país y revisiones temáticas.	Revisiones periódicas por políticas específicas y por país.	Revisiones periódicas y extraordinarias (situación de crisis).
<b>Actores involucrados</b>	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil (sindicatos, universidades, empresarios, ONG, otras organizaciones, expertos, etc.).	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil.	Gobiernos, funcionarios, partidos, parlamentarios, sociedad civil, medios de comunicación.
<b>Productos</b>	Informes, recomendaciones, estadísticas, seguimiento, indicadores.	Informes, directrices políticas, indicadores, estadísticas, planes nacionales.	Informes, recomendaciones, estadísticas, indicadores, Planes de Acción, etc.
<b>Financiación</b>	Presupuesto de la OCDE y sus Estados miembros (EEMM).	Presupuesto de la Unión y sus EEMM, programas temáticos, etc.	EEMM, organismos internacionales y aportaciones voluntarias.
<b>Ámbitos sectoriales</b>	Prácticamente todos: ciencia e innovación, cooperación para el desarrollo, empleo, TIC, economía y comercio, gobernabilidad corporativa, salud, educación, medioambiente, etc.	Innovación, investigación y desarrollo, empleo, @Europa, salud, inclusión y protección social, pensiones, educación, ambiente, juventud.	Desarrollo socioeconómico y gobernabilidad (política, económica y corporativa).

Fuente: García y Sagrario (2010, p. 34).

En fin, la revisión entre pares se utiliza para valorar la calidad del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una política pública<sup>3</sup>. Esto es posible porque lo anterior se realiza en etapas que pueden examinarse aisladamente.

Conforme a Osuna y Márquez (2000, p. 2), las etapas principales del proceso antes mencionado son las siguientes: (1) detección de los problemas y su sistematización

3 Según Feinstein (2007, p. 19), los objetivos de la evaluación coinciden sustancialmente con los de la revisión entre pares. “La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas [...], y para la rendición de cuentas [...]. El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado”.

por medio de un diagnóstico; (2) inclusión de los mismos en la agenda de la administración; (3) diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se realiza la política. Esto es: formulación de los objetivos, elección de los instrumentos y definición de las acciones necesarias; (4) implementación de la política anteriormente diseñada; (5) evaluación, seguimiento y control.

## **Políticas sociales en América Latina**

Desde mediados de los años noventa en América Latina se han dado cambios sustanciales en el abordaje de las políticas públicas de corte social. Esto ha permitido mejorar la cobertura de los servicios educativos y sanitarios y reducir de forma sustancial el número de pobres en la gran mayoría de los países de la región.

En consecuencia, esta tercera parte del artículo se focaliza en la investigación de algunas experiencias internacionales que han influido sobre el cambio de paradigma hacia “enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales” (Tassara, 2014, p. 11).

## **Cooperación internacional para el desarrollo: la experiencia de EUROSOCIAL**

De los años noventa en adelante, la cooperación internacional para el desarrollo con los países de renta media (PRM), y especialmente con los países de América Latina, se ha orientado cada vez más a apoyar políticas de lucha contra la pobreza y ampliación de la inclusión social, por un lado, y actividades de fortalecimiento de las capacidades locales en estos temas, por el otro. Entre otras razones, esto se debe a que en América Latina:

[...] 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 (Sanahuja, 2011b, p. 210).

A su vez, la Cepal (2012a, pp. 20-24) identifica las principales “brechas estructurales” de los PRM e incluye entre ellas, con especial referencia a América Latina, el bajo ingreso por habitante, la desigualdad (tanto en general, como en género y de ciertos grupos

sociales desfavorecidos), la pobreza persistente, la exigua inversión empresarial y el bajo ahorro, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, las infraestructuras insuficientes, la limitada inversión en investigación e innovación y el medioambiente.

En los últimos años la Cepal (2010; 2012b y 2014) ha elaborado también una serie de documentos para promover una agenda enfocada en la reducción de las desigualdades, conocida como la Trilogía de la Igualdad. En este contexto se evidencia que América Latina y el Caribe “tiene un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad [y necesita de] un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad” (Cepal, 2014, p. 13), se insiste sobre “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad” y se recuerda que “esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración” (Cepal, 2012b, pp. 30-31).

Más recientemente, esta visión quedó plasmada en el informe elaborado por las cinco Comisiones Regionales en preparación de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo 2016-2030 que se llevó a cabo en Nueva York, en septiembre de 2015. Este documento refleja las prioridades de desarrollo de la región y se resume en el cuadro 3.

**Tabla 3.** Prioridades de América Latina y el Caribe para la agenda post 2015

<b>Sostenibilidad económica</b>	<b>Sostenibilidad social</b>	<b>Sostenibilidad ambiental</b>	<b>Gobernanza</b>
1. Intensificar la diversificación productiva. 2. Crear empleo productivo y decente y facilitar oportunidades de trabajo para todos. 3. Cerrar las brechas de productividad y protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía.	4. Cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan a nivel intergeneracional. 5. Combatir la pobreza extrema y el hambre. 6. Promover la inclusión y la participación de los ciudadanos en el desarrollo económico y social (énfasis en la igualdad de género y la diversidad étnica y racial).	7. Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales. 8. Abordar el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad.	9. Promover una alianza mundial para el desarrollo y contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial. 10. Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el 0,7% de AOD/PIB. 11. Identificar fuentes innovadoras de financiación (ej: impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales).

Fuente: Elaboración del autor con base en Comisiones Regionales de Naciones Unidas, 2013, pp. 69-70 y Sanahuja *et al.*, 2015, p. 31.

Ahora bien, es evidente que lo anterior justifica ampliamente el giro que ha tomado la cooperación para el desarrollo a partir de los años noventa y la priorización del apoyo a la formulación e implementación de políticas públicas de corte social en la región.

Al respecto, la cooperación euro-latinoamericana ha jugado un papel relevante (Sanahuja, 2011a, pp. 24-25 y 34; Tassara 2013a, pp. 61-64; Tassara 2012, pp. 36-37), toda vez que en la segunda mitad de los años noventa la cohesión social fue incluida en la agenda común y en 2004 fue reconocida como tema prioritario de la cooperación y el diálogo político birregional en la Tercera Cumbre entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea realizada en Guadalajara. La respectiva declaración final afirma “la responsabilidad primaria de nuestros Gobiernos, junto con sus sociedades civiles de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”. Como señala Chiodi (2013)

El enfoque de la cohesión social, si bien se le identifica con una trayectoria política exógena, es considerado afín a las agendas públicas que vienen desarrollando los países latinoamericanos, fundamentalmente por su ligazón con una cultura de los derechos sociales que incorpora dimensiones y consignas actuales del discurso político predominante en la región, tales como inclusión social, equidad, pertenencia, etc. (p. 191).

Este planteamiento inspiró la acción de la Unión Europea desde 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, 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 participantes.

El Programa EUROSOCIAL actúa en 10 áreas temáticas y cuatro sectores clave que responden a intereses prioritarios identificados por los gobiernos latinoamericanos, así: políticas sociales, gobernanza democrática, finanzas públicas y justicia y seguridad ciudadana.

Sus pilares son el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades y sin discriminación; el fortalecimiento del Estado para promover el bienestar de la población, a través de políticas públicas sostenibles en el tiempo; y la construcción de una ciudadanía activa con sentimiento de pertenencia y participación. En este marco se han acompañado más de 160 procesos de reforma o implementación de políticas públicas, logrando la participación activa de unas

2.500 instituciones y organizaciones sociales de 41 países (19 latinoamericanos y 22 europeos) y realizando más de 500 intercambios de experiencias y buenas prácticas (FIIAPP, 2012 y Chiodi, 2013).

La metodología de trabajo del programa se articula alrededor del aprendizaje entre pares, el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de las dos regiones. Lo anterior con el propósito de mostrar a las administraciones involucradas cómo sus homólogas han abordado y dado solución a los mismos problemas con que ellas se enfrentan; así como apoyarlas en la adaptación y contextualización de las prácticas que les resultaran más adecuadas.

Un caso interesante concierne a la acción del Programa EUROSOCIAL en Colombia en lo referente a las competencias transversales, que a nivel internacional (1) se consideran esenciales para tener éxito en una significativa gama de trabajos; (2) juegan un papel fundamental en la inserción laboral y en la empleabilidad; (3) se juzgan estratégicas para consolidar las políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza.

Muchas evidencias indican que el grado de acceso y permanencia en el mercado laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC), que son parte esencial de la política de reducción de la pobreza extrema en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, suele ser menor que el de los no beneficiarios justamente por la debilidad de los primeros en el área de las competencias transversales.

En Colombia, los beneficiarios de los PTC son personas en situación de pobreza extrema o víctimas de desplazamiento forzado como resultado del conflicto armado. Tales fenómenos generan efectos psicosociales que tienen un impacto negativo sobre las competencias transversales de la población involucrada, y por ende sobre su capacidad de responder a las demandas del mercado laboral.

En consecuencia, entre diciembre de 2013 y diciembre de 2015, el Programa EUROSOCIAL realizó una asesoría técnica para profundizar en el abordaje conceptual y la medición de las competencias transversales, lo que a su vez ha orientado y complementado la operatividad y el diseño de las estrategias del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), entidad adscrita a la Presidencia de la República que encabeza el sector de inclusión social y reconciliación, y especialmente de los componentes de formación y de habilidades para la vida de los programas Jóvenes en Acción, Ingreso Social y Enrúdate-TU.

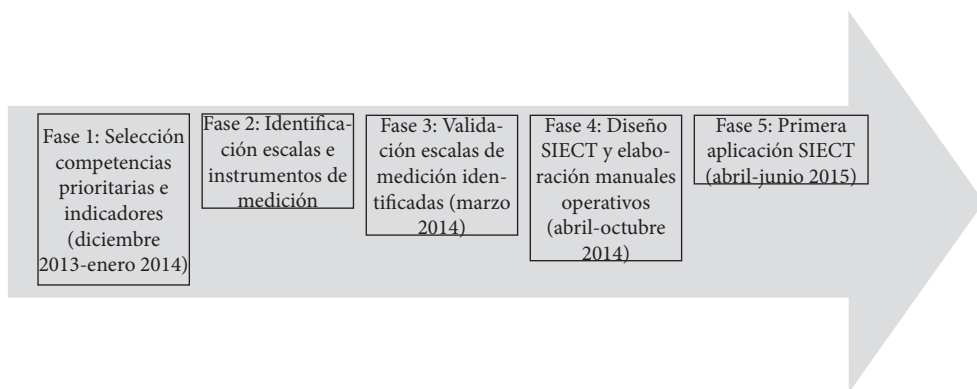
El aporte central de la asesoría ha sido la construcción del Sistema Integrado de Evaluación de Competencias Transversales (SIECT), que ha permitido medir el nivel de las mismas a una parte de la población meta del DPS, brindando insumos para la orientación de estrategias que promuevan su mejoramiento.

Posteriormente, la acción se ha ampliado y se ha utilizado la experiencia colombiana como referencia para llevar a cabo acciones de asistencia técnica en Chile, Ecuador, Honduras, Perú y El Salvador. En todos estos casos Colombia ha actuado en una lógica de cooperación Sur-Sur, poniendo sus avances a disposición de otros países de la región y contando con el respaldo de EUROSOCIAL.

Volviendo al caso colombiano, el diseño del SIECT se realizó a partir de un estudio sobre los instrumentos utilizados a nivel internacional para la identificación y medición de las competencias transversales y su posterior adaptación al contexto colombiano. Este proceso fue liderado y ejecutado por el DPS y el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), que es socio operativo del Programa EUROSOCIAL y coordinó la selección y el seguimiento de los expertos colombianos, chilenos e italianos que otorgaron la asistencia técnica necesaria. Otras entidades participantes fueron el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) de Colombia, la Universidad *Roma Tre*, la Pontificia Universidad Javeriana (sede Bogotá) y la Universidad de San Buenaventura (sede Cali), *Pôle emploi*, la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las actividades respectivas contaron con la colaboración de los funcionarios involucrados en la operación de los programas y de sus beneficiarios.

Así mismo el proceso de elaboración se llevó a cabo por medio de cinco fases principales, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Figura 3. Fases principales en la elaboración del SIECT



Fuente: Elaboración del autor con base en Raciti, 2015 y EUROSOCIAL, 2015.

La aplicación del SIECT, en el marco de la ruta de inclusión productiva del DPS, ha permitido confirmar dos niveles de impacto con referencia a los procesos de análisis y toma de decisiones por parte de los operadores y responsables de las instituciones involucradas (Tassara y Raciti 2016).

El primer nivel concierne a la posibilidad de procesar los datos en forma agregada y permite: (1) medir los niveles medios de las competencias, (2) hacer comparaciones entre subgrupos de beneficiarios, (3) analizar las necesidades formativas específicas de cada subgrupo, (4) planear acciones enfocadas en las necesidades de los subgrupos, (5) monitorear y evaluar la eficacia de la formación impartida.

El segundo nivel de impacto se refiere a la elaboración de los datos en forma individual, lo que permite: (1) medir analíticamente el nivel de cada competencia de la persona, (2) identificar fortalezas y debilidades de cada persona, (3) elaborar puntajes sintéticos que permitan a los operadores detectar las áreas potenciales de mejoramiento para el desarrollo y el empoderamiento de la persona.

A manera de conclusión, se puede afirmar que experiencias como esta abren caminos innovadores y fomentan “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 el aprendizaje mutuo entre los actores involucrados” (Tassara, 2013c, p. 9).

### **Cooperación regional y subregional en la política social**

La incidencia de la dimensión internacional en la formulación e implementación de las políticas públicas, en los últimos años, ha ganado terreno también en la cooperación y las organizaciones regionales de las Américas y ha propiciado la construcción de espacios colectivos de reflexión, elaboración y en algunos casos de coordinación intergubernamental.

Según la Cepal (2015, pp. 94-95), desde 1998 en adelante en la región han sido creadas al menos 20 instancias institucionales (foros, consejos intergubernamentales, etc.) de nivel regional o subregional “que complementan los acuerdos internacionales y han permitido coordinar esfuerzos para mejorar la política social y sus instituciones”, seis de ellas promovidas por agencias de Naciones Unidas y 14 por organizaciones de la región. Entre los temas que últimamente han cobrado gran relevancia en sus agendas, se señalan el diseño de políticas para reducir la desigualdad y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Entre ellos vale la pena mencionar el Diálogo Regional de Políticas, lanzado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1999 con el propósito de ampliar y profundizar los intercambios de experiencias útiles para enfrentar los grandes retos

de la globalización y consolidar los procesos de cooperación regional en siete áreas temáticas<sup>4</sup> en las que participan funcionarios de alto nivel encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas (Garcé y Uña, 2007, pp. 285-286) y la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED), creada en 2013 por iniciativa del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Cepal, bajo el liderazgo del Ministerio de Integración Nacional de Brasil y con la colaboración activa de la FIIAPP y el Centro de Desarrollo de la OCDE (Mattar y Riffo, 2015, pp. 12-13).

Así mismo, es notable la reciente decisión de la CELAC que, en la Segunda Cumbre de la Habana (enero de 2014), aprobó el Plan de acción de políticas públicas<sup>5</sup> elaborado por las autoridades de desarrollo social de los Estados miembros en la reunión de Caracas (julio de 2013). No mucho después, en la Primera reunión de los mecanismos regionales y subregionales de integración de América Latina y el Caribe de Caracas (junio de 2014) avaló, con el respaldo de varias agencias de Naciones Unidas, el Proyecto de Agenda estratégica de coordinación regional en materia social<sup>6</sup> (SELA, 2014, p. 30). Iniciativas similares se han formulado también en el marco del SICA, la Comunidad Andina, el Mercosur y Unasur.

Por otro lado, se puede recordar también el Programa Latin American and the Caribbean Middle Income Countries (LAC MIC++), que es un instrumento de fortalecimiento de las capacidades del sector público impulsado por la Cepal y el Banco Mundial. Sus actividades principales consisten en apoyar a redes de profesionales y fomentar el aprendizaje entre pares –especialmente entre la OCDE y la CELAC–, para mejorar el desempeño de los países de renta media de la región.

A nivel metodológico, el Programa LAC MIC++<sup>7</sup> privilegia el debate y la elaboración sobre la identificación de las prioridades para la reforma del sector público, los pasos concretos para conseguir los cambios deseados y los indicadores para hacer un seguimiento de éstos. El programa apoya también la creación de partenariados para

---

4 (1) Comercio e integración, (2) pobreza y redes de protección social, (3) educación y capacitación, (4) política macroeconómica y financiera, (5) gestión y transparencia de las políticas públicas, (6) manejo de desastres naturales; y (7) medioambiente.

5 Cuyas prioridades se articulan alrededor de cuatro ejes principales: (1) seguridad alimentaria y nutricional, (2) universalización de la salud, (3) universalización de la educación, (4) alfabetización y post-alfabetización (SELA, 2014, p. 126).

6 Ver también Venezolana de Televisión <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2014/06/20/celac-fao-unesco-y-oms-acordaron-identificar-desafios-comunes-en-la-region-en-materia-social-1548.html> (consulta del 18/01/2016).

7 Ver Cepal <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/2/40652/P40652.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/blanco.xsl> (consulta del 07/01/2016).

proveer actividades de asistencia técnica entre las agencias gubernamentales de la región y sus homólogos en países de la OCDE.

Como es evidente se trata de iniciativas poco homogéneas en lo referente al tipo de entidades promotoras, pero bastante similares en sus propósitos generales: facilitar espacios para intercambiar experiencias y buenas prácticas en la formulación e implementación de políticas públicas, mejorar y compartir herramientas técnicas útiles para estos propósitos y aumentar la coordinación operativa de tipo regional e intergubernamental.

Otra experiencia interesante ha sido promovida por la Organización de los Estados Americanos (OEA<sup>8</sup>), que actúa también como promotora y facilitadora de comunidades de aprendizaje entre pares de los Estados miembros –como los Foros Ministeriales y las Redes Interamericanas– que abordan temas de gestión pública y fomentan la interacción entre el nivel político y el nivel técnico.

En particular, la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) es una comunidad de práctica de los ministerios y agencias nacionales de desarrollo social que, en colaboración con organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la academia, promueve el intercambio y la transferencia de experiencias y conocimiento sobre protección social.

Sus objetivos generales son<sup>9</sup>: (1) Reunir actores e instituciones clave para participar en diálogos sobre la agenda relativa a esquemas de protección social y mecanismos apropiados de cooperación. (2) Fortalecer la capacidad institucional de las agencias nacionales de desarrollo social en la formulación e implementación de políticas efectivas para erradicar la pobreza extrema y coadyuvar la cooperación intersectorial en materia de protección social. (3) Implementar un mecanismo de cooperación para el intercambio de mejores prácticas en protección social basado en la identificación de las necesidades y prioridades específicas de los países miembros, en la construcción de un portafolio de programas de protección social, y la complementación de la oferta y demanda de programas exitosos y metodologías. (4) Generar una comunidad de práctica de tomadores de decisiones en política y expertos a través de una red de conocimiento y aprendizaje.

Creada en septiembre de 2009 con base en un mandato de la Quinta Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Puerto España (Trinidad y Tobago) en abril de 2009, y el Foro Ministerial de Desarrollo Social, la RIPSO se ha ido consolidando como una de las

---

8 La OEA es un foro político en el que los países de la región se reúnen para resolver sus diferencias y avanzar en sus objetivos comunes. Su actuación gira en torno a cuatro pilares (democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo), que se entrelazan transversalmente alrededor de tres principios (diálogo político, inclusión y cooperación) y varios instrumentos de seguimiento.

9 RIPSO: <http://redproteccionsocial.org/acerca-de-la-ripsa> (consulta del 14/01/2016).

redes más reconocidas en la región en lo referente a temas de protección social y, como se observa en el cuadro siguiente, ha realizado un volumen relevante de actividades.

**Tabla 4.** Principales actividades realizadas por la RIPSO

Lugar y fecha	Actividades realizadas
Mayo de 2009 Castries (Saint Lucia)	- Lanzamiento de la segunda fase del programa “Puente en el Caribe”. Este programa comenzó en 2007 y busca fortalecer las estrategias de protección social en el Caribe a través de la cooperación horizontal. El programa es liderado por la RIPSO desde el momento de su creación (septiembre de 2009).
Brasilia (Brasil) Julio de 2010	- Primer taller sobre política social y cooperación internacional para América Latina. Realizado en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil, contó con la participación de cuatro países líderes en la cooperación internacional en políticas de protección social: Brasil, Colombia, Chile y México. - Seminario sobre políticas públicas intersectoriales: protección social, trabajo y empleo.
Saint Michael (Barbados) Enero de 2011	- Conferencia del Caribe sobre Cooperación Horizontal en Protección social. Realizado en colaboración con el Ministerio de Asistencia Social, Empoderamiento y Desarrollo Comunitario de Barbados, tuvo el objetivo de presentar experiencias de los países en cooperación horizontal en la materia de protección social, como el “Puente en el Caribe”.
Brasilia (Brasil) Julio de 2011	- Segundo taller sobre política social y cooperación internacional para América Latina. Contó con la participación de 11 países latinoamericanos que se reunieron para examinar sus políticas y programas nacionales y negociar acuerdos bilaterales o regionales sobre temas de protección social.
Kingston (Jamaica) Junio de 2012	- Seminario “Cooperación en protección social”. Intercambio entre Jamaica y Saint Kitts and Nevis.
Santa Marta (Colombia) Octubre-noviembre de 2012	- Tercer Taller sobre Política social y Cooperación internacional: Desafíos para los Ministerios de Desarrollo social y la RIPSO. Se introdujeron las “rueda de negocios” en la cual oferentes de programas de protección social tuvieron la oportunidad de explorar posibles acciones de cooperación con potenciales demandantes de otros Ministerios de Desarrollo Social.
Bridgetown (Barbados) Septiembre de 2013	- Tercer Taller de Protección social y Cooperación Internacional del Caribe. Realizado con el propósito de fomentar la cooperación horizontal y el intercambio de buenas prácticas.
Nueva York (Estados Unidos) Abril de 2014	- Seminario “Alianzas para la inclusión financiera: un catalizador para el crecimiento inclusivo”.

Fuente: RIPSO, 2014, pp. 12-17 y RIPSO, 2013, pp. 5-11.

Además, la RIPSIO gestiona un Diplomado en Protección Social en colaboración con varias universidades de la región y una Plataforma de aprendizaje e intercambio a disposición de los Estados miembros; ha diseñado una metodología de Diagnóstico Participativo de Género (DPG) para los ministerios de desarrollo social<sup>10</sup>; ha realizado dos talleres sobre índices de pobreza multidimensional en colaboración con el Gobierno de Colombia; ha lanzado una serie de Diálogos Interamericanos de protección social (DIPS); y ha negociado y suscrito múltiples declaraciones conjuntas sobre protección social con varias agencias de Naciones Unidas (Cepal, OIT, FAO y PAHO).

## Reflexiones finales

Como se mencionó en la tercera parte del texto, después de la década perdida<sup>11</sup> y de los programas de ajuste estructural de los años ochenta, que “en América Latina y el Caribe produjeron un notable aumento de la pobreza, en los noventa empezó a ganar terreno el compromiso de enfrentar las brechas sociales” (Tassara *et al.*, 2015, p. 17). La coyuntura es favorable porque en ese mismo periodo se consolida la institucionalidad democrática y se aprueban nuevas constituciones más avanzadas, mientras que la dirigencia política “apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social” (Repetto, 2010, p. 1). En este contexto

[...] Organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cepal y la Unión Europea han desempeñado un papel proactivo en la promoción de los nuevos paradigmas en la lucha contra la pobreza. Esto ha estimulado mayor atención hacia los enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales (Tassara, 2014, p. 11).

Lo anterior genera la “preocupación explícita para lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad prevalente. Así, las personas pasan de ser consideradas consumidores

10 Que hasta el momento se han llevado a cabo en Colombia, Paraguay y Uruguay.

11 Término empleado para describir la crisis económica y social sufrida en América Latina durante los años ochenta, que en algunos países continuó hasta bien entrada la década siguiente.

y beneficiarios en convertirse en ciudadanos titulares de derechos” (Cecchini y Martínez, 2011, p. 33), y se reconoce que:

En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Baste contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos pobres (Cepal, 2010, p. 43).

A lo largo de este artículo se han identificado varios actores y elementos de tipo internacional que han contribuido al cambio de paradigma anteriormente descrito, influyendo tanto en la tematización como en la identificación de algunos factores centrales de la nueva generación de políticas sociales que se han afirmado a partir de los años noventa del siglo pasado.

Desde el punto de vista del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) hasta se puede plantear una periodización en el abordaje de estas temáticas. Por ende, durante los años noventa, que coincidieron con la temporada de ajuste de las agrupaciones subregionales, “se dio un proceso de institucionalización a través de mecanismos creados para coordinar asuntos sociales e impulsar programas de educación y salud”. Mientras que en el nuevo siglo se llegó a replantear el propósito estratégico de la integración y a compaginar el componente comercial con el componente social, identificando la necesidad de “fortalecer la dimensión social, armonizar las respectivas políticas nacionales de sus miembros y definir líneas de acción subregional ampliando los temas sociales”. Así se llegó finalmente a conceptualizar el desafío de “articular objetivos, agendas y metas acordes con compromisos en otros espacios multilaterales” (SELA, 2014, p. 117).

Otro elemento interesante es que muchos países de América Latina ya no son únicamente receptores sino también donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas, y que una parte relevante de la cooperación Sur-Sur en la región se focaliza en el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en temas de políticas sociales.

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, tanto en la vertiente de la cooperación para el desarrollo como en la vertiente de la cooperación regional. Al respecto, se señalan a continuación algunas reflexiones finales que encierran las principales disyuntivas que enfrentan América Latina y el Caribe en estos días.

La primera tiene que ver con los importantes avances logrados en la creación de múltiples instancias de coordinación de metas y políticas sociales. Sin embargo:

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 (Cepal, 2015, p. 95).

Otra reflexión concierne a la aceptación, cada vez más amplia y profunda, de la necesidad de coordinar y, en algunos casos, de llevar a cabo acciones conjuntas para ensanchar las políticas sociales, sobre todo en lo referente a los sectores más vulnerables y excluidos del mercado, de la institucionalidad y de la sociedad. Además, ha aumentado el reconocimiento de las sinergias positivas entre políticas sociales y factores como el crecimiento económico e industrial, la integración y la participación ciudadana, el desarrollo local y regional, el aumento del bienestar global y la disminución de la violencia.

Por otro lado, a menudo se da una marcada discontinuidad entre una administración y otra, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con las elecciones nacionales y los cambios de gobiernos condicionan negativamente la coordinación intergubernamental y la capacidad de planificar a mediano y largo plazo. Además, a veces las urgencias de las agendas nacionales –sobre todo en las épocas de crisis– impulsan 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).

Finalmente, “las agrupaciones subregionales se encuentran a medio camino entre acuerdos intergubernamentales y espacios comunitarios de integración, avanzan y retroceden en una u otra dirección” debido a factores ajenos a las efectivas prioridades sociales de la región (SELA, 2014, p. 125).

## Referencias bibliográficas

- CE, (2005). *El análisis del impacto de la evaluación comparativa y las acciones de la UE en el Método Abierto de Coordinación*. Bruselas: Comisión Europea (CE).
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Libros de la Cepal (111).
- 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: Cepal.
- Cepal, (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal, (2012a). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal, (2012b). *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal, (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. (2002). *Globalización y desarrollo* (Vigésimo período de sesiones. Brasilia: 06-10/05/2002). Santiago de Chile: Cepal.
- Chiodi, F.M. (2015). Presentación. En P. Raciti (Compilador). 2015. *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica* (pp.13-14). Madrid: Programa EUROSociAL.
- Chiodi, F. M. (2013). “Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas”. En C. Tassara (Co-editor), *Investigación & Desarrollo*, Vol. 21, N° 1, enero-junio 2013 (pp. 185-208). Dossier “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Comisiones Regionales de Naciones Unidas, (2013). “A regional perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda”, [en línea]. Disponible en <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf>
- EUROSociAL, (2015). *La medición de las competencias transversales para la empleabilidad. La experiencia de EUROSociAL en apoyo al Departamento*

*para la Prosperidad Social de Colombia. Informe ejecutivo.* Bogotá: EUROSociAL. Documento inédito.

- EUROSOCIAL, (2010). *Revisión entre pares (Peer Review)*. Madrid: EUROSociAL.
- Feinstein, O. (2007). “Evaluación pragmática de políticas públicas”. *Revista de Economía ICE: Información Comercial Española*, mayo-junio 2007, N° 836 (pp. 19-31). Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- 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.
- Freeman, R. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Garcé, A. y Uña, G. (Compiladores), (2007). *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- García F., A.M. y Sagarrio, 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).
- González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. México: Cepal, Estudios y perspectivas 39.
- Held, D., y McGrew, A. (2003). *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Ianni, O. (2002). *Teorías de la globalización (5ta ed.)*. México: Siglo XXI Editores.
- March, J. G. y Olsen, J.P. (2008). “Elaborating the ‘New Institutionalism’”. En R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Maldonado, C. y Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Santiago de Chile: Cepal y Cooperación Alemana. Serie Políticas sociales 179.
- Mattar, J. y Riffo Pérez, L. (2015). «Notas sobre el desarrollo regional en América Latina y el Caribe y los desafíos para el cambio estructural con igualdad. Boletín Regional, Urbano y Ambiental», N° 11, enero-junio 2015 (pp. 9-14). Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

- Moreno, L. y Serrano, A. (2009). “Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional”. En *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, N° 2 (pp.11-32). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- 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”, [en línea], (consulta del 28/12/2015). Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S)
- OECD, (2011). *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*. París: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD. (2003). *Peer Review. An OECD Tool for Cooperation and Change*. Paris: OECD.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (Dirección y edición). 2000. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional (IDR).
- Raciti, P. (Compilador) (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica*. Madrid: Programa EUROSOCIAL.
- Repetto, F. (2010). “Protección social en América Latina. La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”. En *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 47. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- RIPSO, (2014). *5 años Intercambiando experiencias, Expandiendo oportunidades*. Washington: Red Interamericana de Protección Social (RIPSO).
- RIPSO, (2013). *Innovación e intercambio: la protección social en la práctica*. Washington: RIPSO.
- Roth Deubel, A. (2012). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora (Octava edición).
- Sanahuja, J.A., Tezanos, 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. (2011a). *La política de desarrollo de la UE en América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Madrid: Fundación Carolina: Centros de Estudios CealCI, Cuaderno 12.

- Sanahuja, J.A. (2011b). “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*, N° 8 - 2ª época 2011/1 (pp. 195-222). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Shepsle, K.A. (2006). “Rational Choice Institutionalism”. En R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (pp. 23-38). Oxford: Oxford University Press.
- Silva, C. (2009). *Globalización: dimensiones y políticas públicas*. *Hologramática*, año VI, N° 10 (pp. 3-25). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Facultad de Ciencias Sociales.
- SELA, (2014). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2013-2014*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Sorel, E. y Padoan, P. (2008). *The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21<sup>st</sup> Century*. Paris: OECD.
- Tassara, C. y Raciti, P. (2016). *Cooperación euro-latinoamericana con los países de renta media y Agenda 2030. Una experiencia de cooperación entre pares de EUROSOCIAL en Colombia*. En: Jairo Agudelo Taborda y Gustavo Rodríguez (Editores). *Perspectivas de transición de la cooperación internacional para el desarrollo 2015-2030*. Cartagena: Editorial Bonaventuriana [en imprenta].
- Tassara, C. (Editor); 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 C. Tassara (Editor). “Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo”. Número monográfico de la *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 2, N° 2, julio-diciembre 2015 (pp. 69-103). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Elacid).
- Tassara, C. (2014). “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza”. En *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, N° 1, enero-junio 2014 (pp. 6-33). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Elacid.

- Tassara, C. (2013a). *Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento?* En: J. Agudelo Tabora (Editor). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015* (pp. 51-78). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Elacid.
- Tassara, C. (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones Unaula.
- Tassara, C. (2013c). *Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas*. En: Carlo
- Tassara (Co-editor), *Investigación & Desarrollo*, Vol. 21, N° 1, enero-junio 2013 (pp. 2-21). Dossier “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2012). *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones*. En: Elías Said Hung (Editor). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Toulemonde, J. (2010). *Una evaluación del método abierto de coordinación de las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea*. En *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, N° 4 (pp.53-78). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).