

COOPERACIÓN EUROPEA EN APOYO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ACIERTOS, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS

European cooperation in support Latin American public policies
for social cohesion: successes, difficulties and perspectives

Francesco María Chiodi

Instituto Italo-Latino Americano (IILA)

FRANCESCO MARÍA CHIODI

EXPERTO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO. ACTUALMENTE TRABAJA
EN INSTITUTO ITALO-LATINO AMERICANO (IILA) COORDINANDO EL ÁREA
PROTECCIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL PROGRAMA EUROPEO
DE COOPERACIÓN REGIONAL CON AMÉRICA LATINA EUROSOCIAL II.
fm.chiodi@iila.org

RESUMEN

El artículo describe en primer lugar la teoría del Programa Eurosocietal, iniciativa de cooperación europea con América Latina, para analizar, a continuación, su validez y consistencia a la luz de las relaciones que los países destinatarios han establecido con él. El diseño del programa se está demostrando coherente, aunque el “diálogo birregional de políticas públicas” no constituye una prioridad para las instituciones latinoamericanas. Por ello, la calidad de los resultados del programa dependerá sobre todo de su buena gestión. Será importante también dedicar especial atención a la participación europea, por ahora limitada a estudios comparativos y visitas de estudio en el viejo continente; actividades que, como es sabido, difícilmente producen cambios. Quizá el valor añadido de Eurosocietal radica precisamente en la presencia europea. En efecto, existen en América Latina varias iniciativas similares a Eurosocietal, pero ninguna implica a Europa como lo hace Eurosocietal.

PALABRAS CLAVE: Cooperación internacional; Políticas públicas; Relaciones Europa América Latina; Teoría del programa.

ABSTRACT

At first, the article describes the program theory of Eurosocietal, a European project of cooperation with Latin America. Subsequently it analyses its validity in view of how the Latin American countries consider it and relate to it. The design of the project is proving to be sufficiently sound, even if the “bi-regional dialogue on public policies” is not a priority for the recipients. The solidity of the design shows that the quality of results will depend primarily on the management. It will be necessary to improve the participation of European experiences, mostly involved in studies and visits to Europe, activities which, as known, hardly produce changes. The added value of Eurosocietal consists in the European presence itself. There are, in fact, several similar initiatives of cooperation with Latin America, but none of these involve Europe as much as Eurosocietal does.

KEYWORDS: *European-Latin American Relations; International Cooperation; Program Theory; Public policies.*

INTRODUCCIÓN

En este escrito me propongo compartir algunas reflexiones sobre los problemas y los desafíos que enfrenta la cooperación regional europea con América Latina que pretende incidir en las políticas públicas de los países latinoamericanos a través del ‘aprendizaje entre pares’ (FIIAPP, 2010; OECD, 2003). Este tipo de cooperación apunta a respaldar procesos endógenos de reforma de las políticas mediante intercambios de experiencias, acciones de acompañamiento, revisiones entre pares y otras modalidades similares cuya característica esencial es la colaboración entre instituciones públicas homólogas de países diferentes.

Las reflexiones que desarrollaré aquí están referidas, en particular, al Programa EUROsociAL¹, uno de los ejemplos más típicos de la cooperación regional europea con América Latina, reflexiones que surgen de la experiencia personal en la coordinación del área de protección social y políticas activas de empleo de esta iniciativa. EUROsociAL se encuentra actualmente (octubre 2012) en su etapa inicial de desarrollo, de allí que me limitaré a considerar las relaciones que los países destinatarios han establecido con este programa, sus expectativas y demandas². En primer lugar intentaré desentrañar la teoría del impacto³ del programa, es decir, las secuencias

-
- 1 El programa actual es la segunda fase de una iniciativa de la Comisión Europea que surgió al alero de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Europa América Latina, a partir de la Cumbre celebrada en Guadalajara en 2004. Su propósito es apoyar políticas públicas que contribuyen a mejorar la cohesión social. Con una duración de 4 años (2011-2014), cuenta con un presupuesto de 40 millones de euros y está gestionada por un consorcio de alrededor de 80 instituciones. EurosociAL se configura como un espacio de diálogo y colaboración entre políticas públicas de la UE y de AL, como también al interior de la región latinoamericana (18 países destinatarios). Pretende movilizar experticia pública en un ejercicio de aprendizaje entre pares, con enfoque regional de trabajo colaborativo, para afrontar retos comunes en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Actúa en los siguientes 10 ámbitos: salud, educación, protección social, empleo, justicia, seguridad ciudadana, diálogo social, finanzas públicas, institucionalidad democrática y descentralización.
 - 2 Por demandas se entiende los intereses prioritarios manifestados por las instituciones destinatarias.
 - 3 La teoría del impacto es un componente de la teoría del programa formulada por Rossi, Freeman y Lipsey (2004).

causas-efectos que EUROsociAL procura desencadenar para lograr su objetivo. A continuación, analizaré las interacciones efectivamente establecidas por los países destinatarios para considerar si están verificándose las secuencias causa-efecto que el programa impulsa.

LA LÓGICA DEL PROGRAMA EUROSOCIAL

El Programa EUROsociAL, al igual que cualquier otro proyecto, se asienta en una previsión de que ocurrirán algunos hechos positivos como consecuencia de algunas actuaciones. Los hechos positivos o efectos corresponden al objetivo específico definido en la fase de formulación del programa, esto es: “apoyar políticas públicas nacionales dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, fortaleciendo también las instituciones que las llevan a cabo” (CE, 2010, p. 5). Aunque en la redacción del objetivo se ha privilegiado el punto de vista del programa (sujeto del verbo apoyar), de las palabras anteriores se desprende que los hechos positivos que deberán resultar de la estrategia de actuación de EUROsociAL son la mejora de políticas públicas nacionales aptas para mejorar los niveles de cohesión social y el fortalecimiento de las instituciones responsables de dichas políticas.

¿Cuáles son las acciones por medio de las cuales se pretende conseguir el objetivo del programa? Dicho de otra forma, ¿cuáles son las acciones previstas que deben operar como causa de estos efectos? La respuesta está en la Guía del Programa, donde se señala:

La actividad principal [de EurosociAL] es el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre administraciones públicas de la UE y de AL, así como entre administraciones públicas de AL empeñadas en afrontar problemáticas y cambios políticos semejantes en pos de la cohesión social. [...] el intercambio es entendido como un método de cooperación entre pares que se puede llevar a cabo a través de diferentes modalidades, normalmente combinadas entre sí” (CE, 2010, p. 5).

El abanico de modalidades, que se pueden emplear de forma sumamente versátil, está conformado por las siguientes herramientas/actividades (EUROSociAL, II 2012): (a) asistencia técnica y acompañamiento; (b) conocimiento de experiencias relevantes de otros países; (c) pasantías y visitas de funcionarios con responsabilidades en la toma de decisiones y en la gestión; (d) acciones formativas; (e) talleres, encuentros, seminarios y trabajos en red entre administraciones públicas de los países.

Cabe precisar que lo anterior está enmarcado en algunas pautas fundamentales de EurosociAL, a saber: (a) sujeción a las demandas: las actividades de apoyo del Programa responden a los intereses prioritarios manifestados por los gobiernos latinoamericanos; (b) enfoque estratégico: se apoyan políticas y reformas relevantes dentro de las agendas de gobierno; (c) orientación a resultados, enlazados con los resultados esperados de las políticas públicas que se acompañan; (d) concentración de recursos en acciones susceptibles de generar el mayor impacto, evitando la dispersión de actividades muy puntuales; (e) intersectorialidad: las acciones del Programa involucran distintas áreas temáticas; (f) dimensión regional, para favorecer el trabajo colectivo entre países, la elaboración de productos comunes o el establecimiento de comunidades de práctica o redes; (g) complementariedad con otras iniciativas en marcha, tanto de donantes bilaterales como multilaterales y, en especial, de la Comisión Europea (CE).

De las líneas anteriores se puede colegir una serie importante de supuestos subyacentes que conforman la teoría del Programa, supuestos que conviene explicitar porque, como trataré de demostrar más adelante, de su mayor o menor validez depende el éxito de este tipo de cooperación. Los principales, según quien esto escribe, son los siguientes:

1. Hay un déficit de cohesión social en América Latina que se debe, entre otras razones, a carencias de las políticas públicas y de las instituciones que las llevan a cabo;

2. los gobiernos de los países de la región están interesados en el apoyo (también) de la cooperación europea para enfrentar estos problemas y, en particular, de un programa regional concebido como un espacio para compartir el patrimonio del saber hacer de las administraciones públicas de la misma región y de Europa, a través de acciones de intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre pares;
3. el ‘intercambio’ es un método eficaz ya que favorece la circulación de ideas, saberes, experiencias, así como la generación de nuevos aprendizajes, los mismos que, una vez integrados a nivel nacional, originan una mejora de sus políticas y fortalecen sus instituciones;
4. redundando en un avance de la cohesión social en los países de la región.

En síntesis, la lógica del Programa EUROsociAL se sustenta en los siguientes nexos entre causas y efectos.

Causa	Efecto y causa	Efecto y causa	Efecto final
Intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre pares (administraciones públicas UE-AL y AL-AL).	Aprendizajes entre pares que se integran a nivel nacional (políticas y procesos de reforma).	Avances de las reformas y políticas nacionales, así como fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo.	Mejora de los niveles de cohesión social.

DIFICULTADES Y ACIERTOS

Reconstruida la teoría del programa, podemos abordar ahora la pregunta más importante: ¿está funcionando esta teoría en la práctica? ¿Está superando la prueba de los hechos?

Para facilitar la exposición, trataré de contestar analizando la etapa inicial de implementación del Programa en relación con los

primeros tres supuestos de la lógica de EUROsociAL. Sobre el cuarto sería prematuro pronunciarse ya que el programa cuenta con muy poco tiempo de vida. En particular, mi análisis considerará el eje políticas sociales de EUROsociAL, con intervenciones, actualmente, en los siguientes países: Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Honduras, El Salvador.

Supuesto 1: *hay un déficit de cohesión social en América Latina que se debe, entre otras razones, a carencias de las políticas públicas y de las instituciones que las llevan a cabo.*

Es posible que nadie, en América Latina, afirmaría lo contrario. Pese a ello, el concepto de ‘cohesión social’ no ha calado hondo: acuñado en Europa y difundido por esta en la región latinoamericana, no se ha convertido en una expresión habitual del vocabulario político de Latinoamérica (Morazán et al., 2011), salvo en ambientes de investigación y reflexión política. La CEPAL ha propuesto una importante y reconocida conceptualización de la cohesión social con el afán de realizar una aproximación latinoamericana a esta noción y dotarla de “un mayor perfil, identidad y profundidad” (CEPAL/SEGIB, 2007, p. 10; CEPAL, 2007a). Sin embargo, ninguna política pública latinoamericana resulta enunciada abiertamente en clave de cohesión social. Ello no obstante, los gobiernos no han cuestionado la cohesión social como paraguas y fundamento de EUROsociAL, un programa de cooperación que los ve como destinatarios. La casi totalidad de los países, en efecto, está participando. Podemos suponer que 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. Como señalan además Tironi y Sorj (2007, p. 110), el valor de este concepto “radica en su ambivalencia, no en su claridad conceptual; en su capacidad evocativa

y normativa, no en su rigor científico. En este sentido, tampoco es un paradigma comprometedor a la hora de aceptar tomar parte del programa EUROsociAL. Cabe recordar, por último, que esta iniciativa se ciñe a las demandas y prioridades gubernamentales. De aquí que las “carencias de las políticas públicas” están definidas y luego asumidas por el programa con estricto apego a lo que los gobiernos determinen.

Supuesto 2: los gobiernos de los países de la región están interesados en el apoyo (también) de la cooperación europea para enfrentar estos problemas y, en particular, de un programa regional concebido como un espacio para compartir el patrimonio del saber hacer de las administraciones públicas de la misma región y de Europa, a través de acciones de intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre pares.

Para contrastar empíricamente este supuesto, es preciso hacer referencia a las demandas de los países destinatarios en el área social, en función de las cuales el programa ha puesto en marcha tres acciones⁴, esto es: (1) Fortalecimiento de la institucionalidad y de la gestión de las políticas de protección social; (2) Fortalecimiento y ampliación de los sistemas públicos de cuidado; (3) Fortalecimiento de las estrategias para la inserción laboral de los titulares de los PTC y el desarrollo de la economía social.

Las tablas que siguen presentan en síntesis las demandas de los países sobre las cuales se está trabajando actualmente, aunque cabe advertir que en el transcurso del tiempo dichas demandas han fluctuado bastante, debido a los cambios de directivos y funcionarios de los Ministerios y a una variación de las prioridades expresadas por sus autoridades.

⁴ En la terminología del programa la palabra acción es casi sinónimo de proyecto.

Tabla 1.

Acción: Estrategias para la inserción laboral de los titulares de los PTC y el desarrollo de la economía solidaria

Brasil
<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de experiencias (2) internacionales de inclusión de trabajadores informales diaristas (trabajo doméstico y trabajadores rurales) en el sistema de protección social de tipo contributivo. - Visitas de estudio (2) en UE y desarrollo de un seminario internacional (3) en Brasil sobre el tema.
Chile
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de una mesa regional virtual para el intercambio (3) de aprendizajes entre programas de inserción laboral y generación de ingresos, en el marco de sistemas de protección y promoción social.
Ecuador
<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de experiencias (2) UE y AL de economía social, con énfasis en (a) sostenibilidad de emprendimientos asociativos; (b) áreas rurales; (c) incentivos, financiamientos públicos e inclusión financiera. - Asesoría (1) para diseñar líneas de financiamiento productivo para los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones. - Conocimiento (2) experiencias de Colombia y otros países de la región sobre las modalidades de gestión de las “corresponsabilidades” en los PTC.
Perú
<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de experiencias (2) UE de economía social, con énfasis en (a) sostenibilidad de emprendimientos asociativos, (b) áreas rurales (economía social como oportunidad para favorecer la salida de la pobreza), (c) incentivos, financiamientos públicos e inclusión financiera. - Asesoría (1) sobre el plan piloto de articulación de las transferencias monetarias (Programa JUNTOS) con las intervenciones para el desarrollo productivo de áreas rurales (FONCODES).
Colombia
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para transferir a los funcionarios del Departamento de Prosperidad Social conocimientos y herramientas para implementar y evaluar el componente de desarrollo de habilidades socioemocionales de los participantes de los programas Ingreso Social, Jóvenes en Acción y Trabajemos Unidos. - Asesoría (1) para la elaboración de un documento CONPES sobre estrategias de egreso de los PTC (programas de transferencias condicionadas).
El Salvador
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para: (a) el fortalecimiento operativo del Registro de Participantes en el Programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR) y su posicionamiento dentro del Sistema de Protección Social Universal, y (b) la definición de una estrategia de salida de las familias participantes en el programa CSR y la formación de los profesionales a su cargo.

Tipo de actividades

Los números que se indican entre paréntesis especifican el tipo de actividades:

- (1): asesorías y actividades de acompañamiento.
- (2): actividades dirigidas a profundizar el conocimiento de experiencias de otros países.
- (3): intercambios/encuentros.

Tabla 2.
Acción: Fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión de las políticas de protección social

Brasil
<ul style="list-style-type: none"> - Relevamiento de lecciones aprendidas (2) en materia de coordinación entre organismos gubernamentales de grandes programas de superación de la miseria. - Revisión de experiencias (2) internacionales en materia de gestión del conocimiento y usos de las evaluaciones para la gestión. - Acompañamiento (1) técnico al desarrollo de un estudio longitudinal sobre las características de la población en situación de pobreza.
Uruguay
<ul style="list-style-type: none"> - Estado del arte (2) de las metodologías e instrumentos de definición, identificación y selección de población objetivo de programas destinados a sectores vulnerables.
Chile
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para realizar un diagnóstico del Registro de Información Social de Chile y elaborar una propuesta de mejora con el fin de potenciar la capacidad del sistema de monitoreo de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social.
Ecuador
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para la definición de una propuesta de introducción de capítulos destinados al aseguramiento universal no contributivo en el marco de la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social (a ser validada).
Perú
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para la revisión y sistematización de lecciones aprendidas de lo acontecido en el primer año de experiencia de trabajo de los 5 programas del MIDIS en el territorio (retos y desafíos para mejorar los mecanismos de articulación intra-ministerial, de los programas entre sí y de estos con las otras áreas del Ministerio) y generación de recomendaciones.
Colombia
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para la revisión de los indicadores de seguimiento de las familias atendidas por UNIDOS. - Revisión de experiencias (2) internacionales sobre los índices e indicadores utilizados en intervenciones similares a UNIDOS. - Taller de trabajo (3) internacional para compartir experiencias sobre figuras similares a la de los cogestores de UNIDOS (facilitadores que acompañan las familias beneficiarias y procuran el enlace con la oferta de servicios).
El Salvador
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación (1) para promover la coordinación del Sistema Universal de Protección Social, incluyendo el programa Comunidades Solidarias Rurales.
Honduras
<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría (1) para la definición e implementación de un plan de fortalecimiento del Comité técnico y de las Mesas territoriales, así como de los mecanismos de diálogo entre las distintas instancias de coordinación. - Asesoría (1) para la revisión de la estrategia de focalización de los mecanismos de compensación social (subsidios) y su articulación con el Programa Bono 10 mil.

Tipo de actividades

Los números que se indican entre paréntesis especifican el tipo de actividades:

(1): asesorías y actividades de acompañamiento.

(2): actividades dirigidas a profundizar el conocimiento de experiencias de otros países.

(3): intercambios/encuentros.

Tabla 3.
Acción: Sistemas públicos de cuidado

Brasil
- Revisión de experiencias (2) internacionales en materia de metodologías innovadoras de abordaje de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y generación de vínculos familiares y comunitarios.
Uruguay
- Encuentro (3) con la presencia de destacadas figuras de prestigio internacional AL y UE, que fomente la legitimidad política de avanzar en la construcción de la ley marco del Sistema Nacional de Cuidados.
Chile
- Estudio sobre experiencias (2) de cuidado de personas dependientes de base comunitaria o municipal, que sirva como insumo a la estrategia del Ingreso Ético Familia de promover la inserción laboral de los miembros de las familias atendidas resolviendo sus necesidades de cuidado.
Perú
- Asesoría (1) para apoyar el proceso de definición de un sistema integral de cuidado y desarrollo infantil. - Participación (3) de un equipo técnico del programa Cuna Más a un curso internacional.
Colombia
- Asesorías (1) al ICBF, en el marco de de la implementación de la Estrategia "De cer0 a Siempre" para: (a) capacitar para la construcción de índices de goce efectivo de derechos, (b) realizar una prueba piloto de financiamiento a la demanda en primera infancia, (c) elaborar recomendaciones para la generación de incentivos para profesionales y tecnólogos.
Costa Rica
- Asesoría (1) para el diseño del currículum de capacitación de los centros comunitarios de la Red Nacional de Cuido Infantil y el desarrollo de un ciclo de capacitaciones.
Honduras
- Asesoría (1) especializada a una comisión de la Secretaría de Desarrollo Social para la definición de una propuesta de actualización de la Política de Atención Integral a las Personas con Discapacidad.

Tipo de actividades

Los números que se indican entre paréntesis especifican el tipo de actividades:

- (1): asesorías y actividades de acompañamiento.
- (2): actividades dirigidas a profundizar el conocimiento de experiencias de otros países.
- (3): intercambios/encuentros.

A continuación me referiré a dos asuntos centrales del segundo supuesto de la lógica del programa: el aporte europeo y la dimensión regional (latinoamericana) de EUROsociAL.

La propuesta del Programa EUROsociAL ha sido bien aceptada por las altas autoridades de gobierno. La gran mayoría de los ministerios de los países, en efecto, se ha involucrado en las acciones de EUROsociAL⁵, participando desde el comienzo en la definición de sus objetivos y contenidos. Sin menoscabo de lo anterior, cabe reconocer que la cooperación europea se sitúa en un escenario internacional inédito y probablemente inesperado hace pocos años atrás, cuando el programa fue diseñado (2009-2010). El principal elemento a destacar, que hace de contexto a la cooperación regional europea, es el momento extraordinario que vive América Latina, cuyos rasgos prominentes son la estabilidad política, un crecimiento económico sostenido y los progresos en el abatimiento de la miseria y la pobreza. El Viejo Continente, por otro lado, está sacudido por una crisis económica y financiera de grandes proporciones, además de haber perdido centralidad en la geografía política mundial. América Latina crece y adquiere cada vez más confianza en sí misma, mientras que Europa ya no cuenta con la fuerza y el prestigio de antaño (Tassara, 2013).

Aunque el programa EUROsociAL no ha sido concebido para exportar paradigmas de cuño europeo, la inversión de la tradicional asimetría entre las dos regiones parece estar afectando un aspecto medular de esta iniciativa: la puesta en común del “patrimonio del saber hacer de las administraciones públicas de las dos regiones”. Como se puede observar en el cuadro de las demandas, la mayoría se refiere a asesorías (16 casos). Sin embargo, el proceso de implementación de estas asistencias técnicas revela la tendencia a preferir colaboraciones procedentes de la propia región, con el afán de aprender u obtener beneficios de países más similares y cercanos por pertenecer al mismo contexto, especialmente de aquellos países que han emergido en los últimos años como referencias y modelos regionales, máxime en el campo de las políticas sociales.⁶ Asimismo, en

5 Con la excepción de México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Otros países no están aún involucrados debido a los procesos electorales (Guatemala) o la particular situación política que están enfrentando (Paraguay), pero se incorporarán más adelante.

6 De acuerdo con la OEA, los principales “oferentes” de cooperación intrarregional son Brasil, México, Colombia y Chile (Pilotti, 2011).

los 11 casos de demandas relativas al conocimiento a experiencias europeas y latinoamericanas (5 de los cuales son expresadas por Brasil), 6 incluyen de manera explícita a experiencias procedentes de la UE. Por último, solamente 2 de las 4 demandas encauzadas a intercambios o encuentros prevén la participación europea.

En síntesis, si bien el programa plantea “consolidar un espacio de diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social” (EUROsociAL, 2012, p. 1), parece ser la relación intrarregional lo que atrae principalmente. Dentro del grupo de países, sin embargo, Brasil manifiesta una mayor propensión a medirse con experiencias europeas. En todo caso, en ningún caso a la contribución europea no se le está asignando un rol decisivo. Se les ubica preferentemente en el lugar de experiencias que puede ser útil considerar en un contexto de comparación de enfoques y prácticas políticas o para ampliar conocimientos.

Los gobiernos de la región no están en busca de modelos foráneos de protección social. Indudablemente, además, se asiste a un deterioro de la imagen del “modelo social europeo” en la percepción común latinoamericana. Así, las demandas de los países ponen en evidencia un interés circunscrito a prácticas europeas sobre temas específicos: no se mira a Europa como conjunto, a su “modelo social”, sino a experiencias determinadas. Entre ellas, predominan aquellas relacionadas con la economía social y, en el caso de Brasil (cuyo horizonte se extiende mucho más allá del continente europeo), con la gestión del conocimiento, el uso de las evaluaciones y la inclusión en la seguridad social de trabajadores informales.

Cabe recordar que en estos años los ministerios del área social involucrados en EUROsociAL están abocados esencialmente a la implementación de grandes planes sociales y a la conformación o consolidación de sistemas institucionales con función de rectoría y coordinación de las diferentes intervenciones sociales. En otras palabras, su quehacer está bien definido y las agendas gubernamentales no están priorizando el lanzamiento de nuevas reformas o cambios estructurales de los sistemas de protección social, para los cuales podría ser provechoso un intercambio internacional más intenso.

Desde otro punto de vista, EUROsociAL ha acertado al proponerse como un programa ‘entre pares’, sin pretender la transferencia de modelos generados en Europa⁷ y alentando la construcción de espacios de colaboración entre países e instituciones de la región latinoamericana.

¿Qué tipo de colaboración se está buscando dentro de la región? Esta es una pregunta fundamental porque, como recordé arriba, EUROsociAL apunta a tener incidencia en las políticas públicas: su propósito es acompañar procesos de reforma y/o políticas de carácter estratégico dentro de las agendas de gobierno. Al analizar las demandas de los ministerios latinoamericanos del área social, en cambio, se constata que en la mayoría de los casos el horizonte de sus intereses no sobrepasa el corto plazo al estar focalizado en retos o problemas que se están encarando en el momento actual⁸. Dicho de otra forma, no se concibe un vínculo con EUROsociAL en función de cuestiones estratégicas (que proyectan necesariamente hacia el mediano-largo plazo). Esto no quiere decir que los asuntos sobre los que solicita el apoyo del programa sean triviales o menores; no obs-

7 Otro logro consiste en la disposición del programa a facilitar relaciones con experiencias europeas sin presionar para que estas se conviertan en el centro de los intercambios entre administraciones públicas, sino solo cuando es útil y demandado, dependiendo de las situaciones específicas.

8 He aquí algunos ejemplos de ‘resultados esperados’ de las actividades concertadas con los ministerios demandantes (cada uno asociado a un país): (a) se genera una serie de indicadores que dan cuenta del logro de los objetivos de la oferta social; (b) se capitalizan las lecciones aprendidas de otros países de la región en materia de publicación de las informaciones referidas a los programas de protección social existentes y sus beneficios; (c) se cuenta con más herramientas para el rediseño de los procesos internos del ministerio (en particular del Programa de Protección Social); (d) el Fondo y las otras instituciones involucradas en la gestión del Programa cuentan con mayores capacidades y una estrategia definida para ejercer la función de coordinación interinstitucional; (e) la Dirección cuenta con mayores parámetros para su rediseño organizativo, a partir de un relevamiento de las lecciones aprendidas en otros países de la región acerca de la organización de las áreas de evaluación, seguimiento, monitoreo y sistemas de información; (f) la División conoce las razones detrás del hecho de que algunas familias, por más de contar con el acceso a servicios de cuidado, no los aprovechan; ello contribuirá a perfeccionar la estrategia dirigida a promover el uso de servicios de cuidado; (g) se generan índices del goce efectivo de derechos y de sufrimiento de riesgos, y se realiza una primera medición (línea de base); (h) se conocen los resultados de una prueba piloto en el financiamiento a la demanda en primera infancia (como alternativa al modelo actual de financiar a ONG u otros prestadores de servicios).

tante, se tiende a evitar una participación 'externa' excesivamente intensa. Ello se desprende de la clasificación de las demandas, que se distribuyen entre asesorías (16), profundización de conocimientos (11) e intercambios/encuentros (4). Aun en el caso de las asesorías, su implementación está indicando que los ministerios destinatarios procuran que el apoyo del programa permanezca en los confines de las recomendaciones y transmisión de conocimientos. Esta situación no sorprende, pero ciertamente puede mermar las ambiciones de incidencia del Programa⁹.

Sin que lo anterior sea entendido aquí como una actitud de recelo por parte de los gobiernos, por ahora las grandes reformas o los momentos más críticos y cruciales de sus políticas los gobiernos se los guardan para sí o los comparten con organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes tienen de por sí el derecho a sentarse en la 'mesa principal' en virtud de los financiamientos que traen¹⁰.

Para terminar con el análisis del segundo supuesto de la lógica de EUROsociAL, cabe destacar que su dimensión regional se ajusta a las expectativas de los países¹¹. Pese a ello, el Programa reivindica su carácter de iniciativa birregional en una región sin unidad político-económica y en la que las diferencias entre los países van ensanchándose. De aquí que situar la dimensión regional como eje

9 Verosímilmente, la apertura a la cooperación de EurosociAL podrá aumentar en los próximos meses en la medida en que el programa despliegue todo su potencial y demuestre su eficacia.

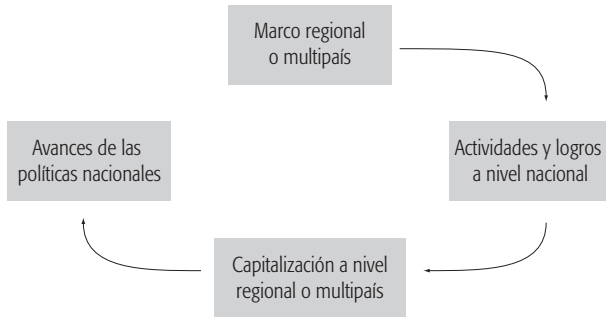
10 Comentario personal al autor de Fabián Repetto, director del programa de protección social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

11 Cabe tener en cuenta, sin embargo, que la regionalidad no es incorporada como una pieza del proceso de integración de América Latina, una de las ambiciones prioritarias de la programación 2007-2013 de la Unión Europea en su relación con América Latina, con miras a un futuro Acuerdo de Asociación entre las dos regiones. Si bien es evidente en el plano retórico e identitario el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad, múltiples organismos están trabajando en pos de la unidad regional en diferentes sectores: OEA, UNASUR, MERCOSUR, ALBA TCP; ALADI, CELAC, CAN, CAF, CEPAL, etc. El cuadro actual de fragmentación parece reflejar la falta de condiciones para un proceso de integración supranacional, también por la existencia de viejas y nuevas divisiones, distintas orientaciones políticas, intereses de países dominantes y agrupaciones geográficas.

de un programa europeo de cooperación implica enfrentarse con un escenario en que los interlocutores siguen siendo los Estados nacionales, más que una comunidad organizada de países.

Por ahora las 'demandas' de los países latinoamericanos quedan confinadas al ámbito nacional. Cautiva mucho menos la perspectiva de trabajar colectiva y mancomunadamente, si se exceptúan algunas visitas de estudio y comparaciones internacionales. Los ministerios esperan de EUROsociAL un apoyo a sus planes y programas y están menos dispuestos a trabajos colectivos. Por esta razón, EUROsociAL ha tenido que buscar una manera de acomodarse a esta realidad y asentar marcos regionales de acción¹² (áreas de intereses compartidos, cada una con un objetivo general a nivel regional) que ofrecen un mínimo denominador común a las actividades que se desarrollan a nivel nacional. Se trata de una interpretación del enfoque del Programa que puede llegar a empobrecer su vocación regional si no se instrumentan medidas que permitan valorizar las actividades en una dimensión que trasciende los contextos nacionales, en función precisamente del desarrollo de aquellos 'marcos regionales/multipaís de acción' que pretenden dar un sentido unitario a las actividades específicas en cada país. El esquema que representa la forma ideal de actuación puede ser así graficado:

12 El marco regional de acción no significa necesariamente la totalidad de los 18 países elegibles, sino aquellos países que se asocian en función de objetivos o problemáticas compartidas. Un ejemplo de marco regional o multipaís es la acción de Eurosocial en apoyo a las estrategias de egreso de los Programas de Transferencias con Responsabilidad (PTC) a través de la inclusión laboral de sus titulares. En casi todos los países existen programas de este tipo y la mayoría se enfrenta con el reto de promover una salida sostenible de las transferencias monetarias, de modo tal que los destinatarios superen las condiciones de pobreza que determinaron su ingreso en ellos. Las actividades difieren según los países de acuerdo con intereses más específicos en cada caso.



La aplicación de este esquema requiere una gran inteligencia en el plano del manejo estratégico y a la vez implica sortear la dificultad de trabajar la dimensión regional en un continente que se caracteriza, precisamente, por su fuerte heterogeneidad y donde no existen instancias que puedan impulsar políticas supranacionales.

Supuesto 3: *El ‘intercambio’ es un método eficaz ya que favorece la circulación de ideas, saberes, experiencias, así como la generación de nuevos aprendizajes, los mismos que, una vez integrados a nivel nacional, originan una mejora de sus políticas y fortalecen sus instituciones.*

El intercambio entre instituciones públicas es el eje vertebrador de la estrategia de EUROsociAL, el instrumento principal mediante el cual realizar aportes sustantivos a las políticas públicas que contribuyen a la cohesión social. De su funcionamiento, por ende, depende la solidez de la arquitectura del Programa. ¿Cómo los países de la región están entendiendo el intercambio? ¿Qué uso hacen de esta herramienta? ¿Qué efectos se empiezan a percibir en las políticas públicas y las instituciones que las implementan?

El intercambio de informaciones, experiencias y puntos de vista supone una relación fundamentalmente simétrica entre las partes que intercambian. Difícilmente un acción de intercambio ocasiona consecuencias negativas. Su signo es positivo. Esto porque, tal como indica su etimología – el prefijo *inter* y la palabra *cambium* –, la acción de intercambiar implica un dar y recibir, hacer una suerte de trueque: en el caso de EUROsociAL se dan y reciben

palabras que expresan reflexiones, lecciones aprendidas, sistematizaciones de experiencias, métodos utilizados, pensamientos, etc. (EUROsociAL, 2006). En general, se le valora porque satisface una curiosidad humana primordial: saber cómo 'otros' contemplan un asunto¹³, cómo lo tratan, qué están haciendo al respecto. A un nivel superior de rendimiento, el intercambio puede conducir a nuevos aprendizajes y modificar conocimientos preexistentes, o sea enriquecerlos. Así pues, por su diferentes virtudes, cualquiera aprecia la posibilidad de intercambiar.

Para EUROsociAL, el intercambio consiste en un método de aprendizaje entre pares, vía elegida para provocar influencias que permitan innovar las políticas públicas¹⁴.

Sin embargo, ¿qué tipos de intercambios están siendo elegidos preferentemente por los países? De la lectura de las demandas y prioridades manifestadas hasta el momento al área protección social se infiere que, entre las diferentes modalidades que puede asumir el 'intercambio' en EUROsociAL¹⁵, los países se orientan básicamente hacia los dos primeras: la asistencia técnica y, en menor medida, el conocimiento de experiencias significativas de otros países. De este modo, si por un lado, predomina el interés de contar con apoyos directos en cada país (en detrimento de tareas más colectivas), por otro la asistencia técnica aventaja de lejos a las otras intervenciones susceptibles de ser activadas.

Cabe hacer una precisión en este punto: Brasil y Uruguay no han solicitado asesorías; algunos países (Ecuador, Chile, etc.) están interesados en asesorías muy específicas y especializadas; al-

13 En nuestro caso: un problema, una tipología de política, etc.

14 Esta elección se inspira en las prácticas de peer review movilizadas por la OECD y la Comisión Europea, del Método Abierto de Coordinación (MAC) de la Unión Europea y las múltiples experiencias de intercambio entre los países europeos desarrolladas al amparo del Fondos Estructurales y otros programas comunitarios (García Femenía & Sagrario Rueda, 2010).

15 Recordemos que las modalidades de intervención son: asistencia técnica y acompañamiento; conocimiento de experiencias relevantes de otros países; pasantías y visitas de funcionarios con responsabilidades en la toma de decisiones y en la gestión; acciones formativas; talleres, encuentros, seminarios y trabajos en red entre administraciones públicas de los países.

gunos pocos países, finalmente, como puede ser el caso de Honduras y Ecuador, demandan una asistencia más abarcadora que atañe al diseño y la implementación de componentes centrales de sus políticas¹⁶.

Al profundizar en el tipo de asistencia técnica más requeridas se pone en evidencia otro fenómeno: la prioridad no es recibir apoyo de administraciones públicas homólogas, lo que cuenta es la respuesta adecuada a la demanda, por tanto importa sobre todo la calidad de los expertos llamados a hacer asesoría, al margen de su procedencia o no de instituciones públicas.

Por otra parte, está resultando muy difícil movilizar experiencia de las administraciones públicas. La razón es muy elemental: la falta de tiempo, o sea la alta carga de trabajo de directivos y funcionarios públicos constituye un impedimento insalvable para ponerse a disposición de otros países. Las asesorías contempladas en EUROsociAL, en efecto, exigen tiempo y una cierta dedicación, no se agotan en misiones cortas y puntuales. De aquí que, frecuentemente, los gestores del área social del programa están recurriendo a expertos privados, aunque con una amplia trayectoria en la función pública (exdirectivos, exministros, etc.).

En cuanto a las otras modalidades de intercambio en que se articula la oferta de EUROsociAL, por el momento son asumidas por los países como oportunidades para desarrollar visitas al exterior y participar en seminarios, talleres y encuentros. Se reconoce la oportunidad de estimular el enriquecimiento de los participantes, pero a sabiendas de que estos momentos no se convertirán fácilmente en aprendizajes que puedan ser efectivamente atesorados.

A todo lo anterior hay que añadir que EUROsociAL se suma a varias otras iniciativas de cooperación que apoyan políticas públicas

¹⁶ Por ejemplo, en Honduras, para la definición de una propuesta de actualización de la política de atención integral a las personas con discapacidad.

en los países latinoamericanos¹⁷ y que se despliegan a través de asistencias técnicas, talleres, seminarios, visitas de estudio, algunas de ellas, al igual que en EUROsociAL, en un marco regional.

El conjunto de factores y fenómenos examinados en las páginas anteriores comporta que EUROsociAL todavía no arroje un saldo positivo en términos de contribución efectiva a las políticas públicas nacionales. Empero, sería prematuro pronunciarse sobre la aptitud del 'método' del intercambio para generar nuevos aprendizajes e integrarlos en las instituciones nacionales y, de este modo, mejorar las políticas públicas. Como ya se consignó, no se cuenta con un caudal suficiente de experiencias acumuladas puesto que el programa se encuentra en una fase inicial de desarrollo.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de haber recorrido, bien que ligeramente, los sucesos del programa vinculados con los pilares de esta iniciativa de cooperación (sus hipótesis de cadenas entre causas y efectos), es la hora de hacer un balance. Por cierto ha de ser un primer balance, porque aquí me referí a la etapa inicial de EUROsociAL, en la cual es posible poner bajo la lupa únicamente las demandas de los países y la forma en la que estos han comenzado a relacionarse con el programa. Esta etapa, no obstante, proporciona información suficiente para sacar algunas conclusiones preliminares acerca de la validez y vitalidad de las hipótesis sobre las que se rige el Programa.

El diseño de EUROsociAL, a grandes rasgos, resiste la prueba de los hechos, pero cabe reconocer que su concepción como espacio

17 Por ejemplo, el programa Comunidades Solidarias en El Salvador, cuenta con el apoyo de varios socios que aportan recursos y asistencia técnica, tales como: Unión Europea (UE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GIZ), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS), el Gran Ducado de Luxemburgo, Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas a través de su agencia PNUD, entre otros. Todos ellos participan del Grupo de Trabajo establecido y convocado por Secretaría Técnica de la Presidencia y el Vice Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.

para compartir el patrimonio del saber hacer de las administraciones públicas de las dos regiones suena un tanto altisonante. Los países han interpretado de forma muy pragmática su participación, creyendo sí en el valor del “saber hacer público” a la hora de cosechar apoyos, pero por sobre todas las cosas apuntan al resultado, con relativa independencia del actor que ayuda a conseguirlo. Según fuimos descubriendo, los ministerios involucrados tienen la mirada puesta en sus planes y problemas de gestión, manifestando mayor interés por la asistencia técnica y, en medida menor, por el conocimiento de experiencias significativas de otros países. Por otra parte, sin sustraerse a la convocatoria de eventos multipaís (seminarios, visitas, etc.), esta entrada a la innovación provoca menos expectativas.

El segundo elemento que no armoniza plenamente con la lógica del Programa guarda relación con los espacios de intervención que los países le conceden. Ante la ambición de EUROsociAL de tener una alta incidencia política, las instituciones involucradas aún no comparten las áreas más ‘sensibles’ de sus políticas y reformas. Sin embargo, esta situación podrá evolucionar positivamente conforme el Programa vaya convenciendo y acreditándose como una herramienta útil y productiva.

En este sentido, si de manera general se confirma la viabilidad del diseño de EUROsociAL, también por la flexibilidad que caracteriza su actuación, es la gestión su verdadero banco de prueba, su mayor desafío. Al momento no es posible decir algo acerca del penúltimo eslabón de la cadena lógica, aquel que plantea el mejoramiento de las políticas públicas por medio de los intercambios (en sus diferentes modalidades). No es posible porque todavía no se ha desarrollado una masa suficiente de actividades en los países de la región. Pero, sin lugar a dudas, las posibilidades de éxito del Programa se resuelven en este nivel. Es necesaria una elevada capacidad de gestión para que el método del intercambio produzca los frutos esperados: una gestión inteligente y refinada, también porque EUROsociAL, de suyo, no aporta recursos financieros, sino algo tan peculiar (y delicado) como son los conocimientos, las experiencias, ideas, propuestas, recomendaciones; todo pasando por

un instrumento también muy delicado –la palabra– que, como es sabido, puede ser profunda y penetrante, o bien insustancial. En este marco, nada puede darse por descontado y, más bien, hay que actuar estratégicamente para entender dónde, cuándo y cómo mejor actuar en apoyo a los países, cuidando la calidad de los productos para que conduzcan a resultados, transformando las asesorías técnicas, las visitas de estudio al exterior y los momentos de intercambio presencial entre países en espacios capaces de ayudar concretamente a generar los cambios que las instituciones participantes están buscando. Estas y otras temáticas atañen a la gestión del Programa donde, en mi opinión, se decide su suerte.

En esta línea de reflexiones sobre los desafíos y perspectivas de EUROsociAL me parece importante terminar con una referencia a la experiencia europea. Su inserción en el Programa, de momento, se restringe a las visitas de estudio en países de la UE y a estudios que documentan experiencias maduradas en el viejo continente. Ello atestigua que si bien Europa perdió su magisterio intelectual de antaño, continúa siendo una fuente primaria (Tassara, 2012). Valen en este sentido las consideraciones consignadas recién sobre la necesidad de dedicar las mayores energías a optimizar la gestión del Programa: traducir una ‘experiencia’ de un país europeo visitado en un aprendizaje aprovechable por una política o reforma de un país de América Latina no es una operación fácil e inmediata. Solo una gestión atenta a problemas metodológicos de esta naturaleza puede lograrlo.

La cuestión es tanto más urgente si se tiene en cuenta que al fin y al cabo el valor añadido de EUROsociAL es precisamente la participación europea. En efecto, existen varias otras ocasiones y herramientas de cooperación entre instituciones públicas de países latinoamericanos. Pero ninguna incluye Europa, o no la implica en la forma amplia y sistemática en que lo hace EUROsociAL.

BIBLIOGRAFÍA

- CE. (2010). Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina EUROSociAL II. Guía para los solicitantes de subvenciones. Comisión Europea (CE). Bruselas.
- CEPAL. (2007^a). Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2007b). Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina (LC/G.2362). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/SEGIB. (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1). CEPAL y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Santiago de Chile.
- EUROSociAL II (Oficina de Programación y Coordinación). (2012). Visión y método del Programa EUROSociAL II. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Madrid: (FIIAPP).
- EUROSociAL (Oficina de Coordinación). (2006). Guía Metodológica para la Gestión del Ciclo de un Intercambio de Experiencias. FIIAPP. Madrid.
- García Femenía, A. M., & SAGRARIO Rueda, N. (2010). *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Godínez, V. (2007). Las políticas sociales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano. En: *Anuario de la cooperación descentralizada*. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona.
- Morazán, P., Sanahuja, J. & Ayllón, B. (2011). *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Pilotti, F. (2011). *Cooperación sur – sur y políticas sociales: la experiencia de la red interamericana de protección social*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E.; Lipsey, Mark W. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*. (7th edition). Thousand Oaks: Sage.

- Tassara, C. (2013). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En J. Agudelo Taborda (Ed.). *Cooperación internacional, desarrollo y crisis mundial: análisis y perspectivas*. Cartagena, Colombia: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En E. Said Hung (Ed.). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Barranquilla - Colombia: Editorial Universidad del Norte.
- Tironi, E. & Bernardo, S. (2007). Cohesión social en América Latina: un marco de investigación. En *Cohesión social en Iberoamérica. Algunas asignaturas pendientes*. Revista *Pensamiento Iberoamericano*, 1. Madrid.