

Diálogo euro-latinoamericano de políticas para la cohesión social

Ponencias y Debates

Encuentro EUROsociAL,
Bruselas, 24-25 marzo 2014




EUROsociAL

PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



**Diálogo euro-latinoamericano
de políticas para la cohesión social
Ponencias y Debates**



Redacción:

EUROsociAL, con la colaboración y autorización de los ponentes y participantes en el Encuentro celebrado en Bruselas, los días 24 y 25 de marzo de 2014

Diseño y maquetación:

Cyan, Proyectos Editoriales S.A.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Autorizada su reproducción siempre que se mencione su fuente.

Madrid, noviembre 2014.

www.eurosocial-ii.eu
info@eurosocial-ii.eu



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

ÍNDICE



04 _ PRESENTACIÓN

- Por Pedro Flores, Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

06 _ DOCUMENTO DE SÍNTESIS

23 _ UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: SOCIOS ESTRATÉGICOS EN EL ESCENARIO GLOBAL

- Presentación Andris Piebalgs, Comisario europeo de Desarrollo
- Documento de base. José Antonio Sanahuja: Las relaciones UE-CELAC y la cohesión social
- Presentación Catherine Grèze, miembro de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo y de la Delegación de la Asamblea Euro-Latinoamericana

41 _ COOPERANDO CON PAÍSES DE RENTA MEDIA: DESIGUALDAD Y NUEVAS BRECHAS SOCIALES

- Documento de base. Clarissa Hardy: Retos de la cohesión social en América Latina
- Artículo Iliana Olivie, investigadora del Real Instituto Elcano
- Artículo Jonathan Glennie, investigador asociado del Overseas Development Institute

69 _ EUROSOCIAL, UN FACILITADOR DE PROCESOS DE CAMBIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Presentación Inma Zamora, Directora de EUROsociAL
- Estudios de caso (Lucha contra los delitos económicos y financieros vinculados a la corrupción/regional, Empleo/Colombia, Atención a mujeres víctimas de violencia de género/Honduras, Alianza con Redes/regional)

80 _ CLAUSURA DEL ENCUESTRO

- Por Jolita Butkeviciene, Directora de América Latina y el Caribe, Dirección de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid de la Comisión Europea

Presentación

Esta publicación reúne los discursos, documentos de reflexión y ponencias presentados en el marco del Encuentro de EUROsociAL *Apoyando políticas, conectando instituciones: Diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas para la cohesión social*, que se celebró en Bruselas, el 24 y 25 de marzo de 2015, en la sede de la Comisión Europea.

EUROsociAL, el programa de cooperación entre la UE y América Latina para promover la cohesión social, propuso la realización de este Encuentro para compartir reflexiones sobre el futuro de la asociación estratégica bi-regional, en general, y sobre el de la cooperación al desarrollo, en particular, con una mirada conjunta estratégica y de largo plazo. Todos los actores que formamos parte de este Programa— tanto socios del consorcio implementador como instituciones latinoamericanas destinatarias— estábamos interesados en promover y contribuir (con algunos insumos) al debate sobre la nueva agenda de la cooperación europea con América Latina, una región heterogénea en la que varios países han dejado atrás algunos problemas clásicos del desarrollo, pero plantean otros nuevos, vinculados a factores de vulnerabilidad relacionados con las llamadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). También se invitó a compartir esta reflexión a algunas autoridades nacionales europeas tales como el Secretario de Estado para Iberoamérica y de Cooperación de España, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Italia y el Director de la Política Regional de Desarrollo de Alemania.



EUROsociAL ofreció su ejemplo para repensar lo que puede ser el futuro de la cooperación con países de renta media. Distintos estudios de caso mostraron como este programa actúa como “catalizador” de procesos e inspirador de cambios en políticas públicas estratégicas en los países de la región. Para ello utiliza un instrumento potente pero sencillo: el aprendizaje entre pares, entre instituciones públicas homólogas, que pueden asesorarse mutuamente para hacer efectivo el cambio deseado; promoviendo una transferencia de *know-how* orientado a un cambio real y práctico.

Esta publicación consta de un resumen ejecutivo y tres bloques temáticos. El resumen ejecutivo construye un “relato” sobre el Encuentro. A modo de crónica se narran los principales debates que recorrieron estas jornadas. Todos los participantes al Encuentro —políticos, expertos, profesionales del mundo de la cooperación, funcionarios públicos— de uno y otro lado del atlántico tienen voz en dicho relato.

El primer bloque temático, *Europa-América Latina: socios estratégicos en el escenario global*, recoge: el discurso inaugural del Comisario europeo de Desarrollo, Andris Piebalgs; el documento

de reflexión sobre las relaciones UE-América Latina y la cohesión social, realizado por el experto José Antonio Sanahuja, que sirvió de marco y de pretexto para entablar un diálogo entre Clarisa Hardy, ministra de Planificación de Chile (2006-2008) y Josep Borrell, Presidente del Parlamento Europeo (2004-2007); y, por último, el discurso de Catherine Grèze, miembro de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo y de la Delegación de la Asamblea Euro-Latinoamericana. Se contraponen de esta manera la visión que la Comisión Europea tiene de la cooperación europea con América Latina, a través del discurso del Comisario, con la del Parlamento Europeo, a través del discurso de la eurodiputada.

El segundo bloque temático, *Cooperando con países de renta media: desigualdad y nuevas brechas sociales*, parte del documento de reflexión, realizado por Clarisa Hardy, que pone el acento en la construcción de la cohesión social como condición del desarrollo económico y la estabilidad política de América Latina. El documento desmonta la hipótesis que varios organismos internacionales están sosteniendo en los últimos años sobre cómo la región, además de ingresar a la liga de países de renta media, está transitando hacia la conformación de sociedades de clases medias. A este bloque también se suma las ponencias de Iliana Olivie, investigadora de Real Instituto Elcano, y Jonathan Glennie, investigador de ODI. Ambos reforzaron los argumentos de Hardy, enmarcando la desigualdad en el debate sobre los retos actuales del desarrollo global en la agenda post 2015 y poniendo en valor la forma de trabajar de EUROsociAL no sólo en la cooperación con los países de renta media, sino también en la cooperación al desarrollo en general en otras partes del mundo.

En el tercer bloque temático, *EUROsociAL, un facilitador de procesos de cambio de políticas públicas*, se ha hecho una selección de los estudios de casos presentados en el Encuentro que mejor ilustran las notas distintivas del Programa: la triangulación en el caso de la puesta en marcha de la red de Centros Públicos de Empleo en Colombia; la coordinación de actores y la intersectorialidad en el caso sobre lucha contra los delitos económicos y financieros vinculados a la corrupción; la respuesta a problemas nacionales con abordaje regional en el caso de la atención a mujeres víctimas de violencia en Honduras; la dimensión regional a través del trabajo con las redes regionales o bi-regionales. Este bloque está introducido por una presentación sobre el Programa por parte de su directora, Inmaculada Zamora.

Por último, a modo de conclusión, se recoge el discurso de clausura de Jolita Butkeviciene, Directora de América Latina y el Caribe de DEVCO, que da unas pinceladas sobre el futuro de la cooperación regional entre la UE y América Latina en el nuevo periodo de programación 2014-2020 que está llevando a cabo la Comisión Europea.

Pedro Flores
Director de FIIAPP



Las discusiones en torno a la relevancia y alcance de esta relación estratégica UE-América Latina y el Caribe se plantearon en torno a cuatro lógicas o razones fundamentales que, como bien señaló José Antonio Sanahuja (investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales —ICEI—), moderador de la sesión Europa-América Latina: socios estratégicos en el escenario global, tienen como eje vertebrador a la cohesión social: i) identidad común y valores compartidos; ii) visión global compartida y actuación coordinada en foros y agendas globales de interés mutuo; iii) intereses económicos y de internacionalización de ambas regiones; y iv) agenda de cooperación más amplia y avanzada, acorde a las nuevas demandas de cooperación propias de los Países de Renta Media.

“Apoyando políticas, conectando instituciones”

Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social

El Programa EUROsociAL reunió en la sede de la Comisión Europea, en Bruselas, el 24 y 25 de marzo, a representantes de las distintas instituciones de la Unión Europea (Comisión, Servicio Europeo de Acción Exterior, Parlamento, Consejo y Comité de las Regiones); representantes de los Estados Miembros ante la UE; representantes de los países de América Latina en Bélgica; algunas autoridades nacionales europeas; expertos e instituciones del Consorcio ejecutor del Programa y destacadas autoridades de instituciones latinoamericanas participantes en EUROsociAL.

El **Comisario europeo de Desarrollo, Andris Piebalgs**, que inauguró el Encuentro, señaló que programas como EUROsociAL muestran cómo la cooperación UE-ALC puede “aspirar a alturas mayores, permitiéndonos afrontar conjuntamente numerosos desafíos globales de nuestro moderno y globalizado mundo”. Puso en valor el enfoque innovador del Programa y sus potencialidades para el futuro.

En este marco, **Piebalgs** anunció un incremento significativo en la dotación para programas regionales, pasando de 556 millones de Euros en los siete años anteriores a 925 millones en la nueva programación 2014-2020.

Piebalgs: “EUROsociAL es un ejemplo de cómo los programas regionales, que abarcan acciones multi-país, pueden lograr resultados positivos, actuando como catalizadores y facilitadores de procesos”.

I. Hacia dónde va la relación estratégica UE-ALC: ¿fin de ciclo?

El *partenariado* estratégico birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe cumple 15 años. En un contexto internacional en cambio, con nuevos actores emergentes y un vasto proceso de redistribución del poder y de la riqueza a escala global, cabe preguntarse de nuevo por los fundamentos, la racionalidad y las funciones de esta asociación.

¿Podrá este partenariado estratégico erigirse en agente del cambio? ¿Existe quizás una fatiga en esta relación? Durante el Encuentro quedó claro, por parte de ambas regiones, que esta relación estratégica no es sólo deseable sino necesaria.

Como el **Comisario de Desarrollo** señaló “Europa y América Latina comparten una especial responsabilidad para luchar contra la desigualdad”. Sobre esta mutua responsabilidad dialogaron **Clarisa Hardy, Ministra de Planificación de Chile en el primer gobierno de Bachelet**, y

Josep Borrell, ex presidente del Parlamento Europeo, cruzando miradas sobre la situación actual de Europa y de América Latina, con la moderación de **José Antonio Sanahuja, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)**.

Contexto

América Latina

Clarisa Hardy hizo referencia al periodo de dinamismo económico que está viviendo América Latina e indicó que el crecimiento económico experimentado en la última década no llega a superar el promedio de los países de la OCDE con una tendencia actual a la desaceleración. Los avances en la reducción de la pobreza no se han traducido en una reducción de la desigualdad, y, a diferencia de los países europeos, “la pobreza y la desigualdad no siguen procesos paralelos”.

Hardy: “Pasar de un país de renta media a un país desarrollado implica abordar tres desafíos: lograr un crecimiento sostenido; reducir las desigualdades; y tener estabilidad institucional”.



Clarisa Hardy señaló que son dos los motivos que llevaron a que los gobiernos latinoamericanos asumieran la cohesión social como eje sustantivo de sus políticas: el desarrollo económico y la estabilidad, ambos amenazados por las desigualdades. Se están viviendo crecientes demandas y protestas sociales provenientes sobre todo de sectores que se han denominados “medios”, pero que en realidad son sectores no pobres altamente vulnerables. Y es entonces cuando América Latina vuelve la mirada hacia el Estado del Bienestar europeo, coincidiendo con la crisis europea.

En este sentido, puso de manifiesto que la lectura latinoamericana de la crisis “es el fracaso de los Estados del Bienestar y no la del impacto de la crisis financiera y como ésta ha castigado a los Estados del Bienestar”. Pidió a Europa que exporte este debate a la región en este momento en el que algunos países están discutiendo la construcción de Estados de Bienestar a la latinoamericana. Si desde Europa no se hace, se corre el riesgo de que América Latina “quede con pendientes de desigualdad sin resolver y convirtiéndose en un polvorín social”, afirmaba la **ex Ministra**.

Europa

Josep Borrell enfatizó que “cuan terrible no hubiera sido la crisis sino hubiésemos tenido la red de seguridad y el colchón amortiguador que representa el Estado del Bienestar como instrumento de transferencia de rentas masivas, que han mantenido la demanda (...) y evitado la catástrofe social”. No fueron los enfermos, los pensionistas y los desempleados lo que provocaron la hipertrofia del sistema bancario en Irlanda o la burbuja inmobiliaria en España, argumentaba; “fue el exceso, el descontrol y la desregulación del sistema financiero”. Por tanto la imagen de que el Estado del Bienestar es la causa del problema no se corresponde con la realidad, y tampoco se corresponde



Borrell: “Las raíces de la UE como proceso de construcción de una identidad colectiva vienen de un intento de superar los antagonismos pasados, y ese deseo explica en parte el éxito del proyecto europeo”.

con las recetas que, actualmente, organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) están dando a América Latina, poniendo el foco en la desigualdad y en la falta de cohesión de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo **Borrell** señaló algunas lecciones aprendidas sobre lo que se ha hecho mal, destacando concretamente dos: construir una unión monetaria sin un prestamista de última instancia y un mercado único con libertad de circulación de mercancías, capitales y de personas, sin armonizar mínimamente las normas sociales y fiscales. Señaló que “la hipótesis básica que modula a la sociedad europea es que competitividad y cohesión social no son antagónicas sino complementarias y se apoyan mutuamente”. El mejor ejemplo de ello son los países del norte de Europa. Pero Europa es tan heterogénea como América Latina, y los parámetros de Finlandia no tienen nada que ver con los de Grecia.

Debate

Clarisa Hardy replicó a **Borrell** que, justamente, la diferencia entre Europa y América Latina es que, dentro de esa heterogeneidad, Europa del norte sigue siendo un referente para el resto de Europa. Por el contrario, en América Latina se ha logrado, a lo sumo, pasar de fenómenos de exclusión a fenómenos de integración muy desiguales, por ello el diálogo con Europa es fundamental, primero, para construir “región” dentro de la heterogeneidad, y después, dentro de la región, para construir aquellos referentes que hacen posible el aprendizaje. Pero **Josep Borrell** rebatió el argumento señalando que también existen contra referentes. Actualmente en Europa se mantiene un debate profundo sobre si se ha de seguir el modelo alemán, basado en una compresión de costes salariales para aumentar la competitividad y ganar posiciones en la exportación. Más que de referentes, hay que hablar de una pugna de modelos y no existe un consenso sobre el camino a seguir. Desde América Latina.

Diálogo birregional

El moderador reorientó la discusión hacia el diálogo birregional. La crisis ha contribuido a un reequilibrio de las relaciones y ambas regiones comparten problemas. En este sentido, se planteó por dónde tiene que transitar la cooperación birregional en los próximos años, y cómo mantener la cohesión social como eje estratégico de nuestra relación.

Desde Europa

Borrell señaló que dos cooperan si comparten valores, tienen una misma visión del mundo y tienen intereses comunes. Probablemente la cohesión social vertebrará estas cuestiones. “¿Compartimos valores? ¿Cuál es la línea divisoria que separa a los derechos de las mercancías? ¿Qué es lo que encargamos al mercado y qué a la acción colectiva?”, preguntaba retóricamente. América Latina tiene una raíz mucho más europea, en el sentido social de la palabra “europeo”, que cualquier otra región del mundo. Pero ¿tenemos intereses comunes para sentarnos en una mesa de negociación y defender temas que benefician a ambas regiones? Probablemente los tenemos en muchos campos. Por ejemplo, uno de los temas en los que deberíamos tener una posición conjunta, indicó, es en el del cambio climático. Europa y América Latina deberían ir juntas a las negociaciones de la Conferencia de París 2015. Respecto al tema del desplazamiento de la riqueza y del poder económico o shifting wealth hacia Asia, mencionó que probablemente haya algunas diferencias; actualmente América Latina está dividida entre la fachada atlántica y la fachada pacífica que mira sobre todo Asia, aprovechando el incremento de los precios de las materias primas.



Desde América Latina

Clarisa Hardy apoyó sus argumentaciones, planteando un tema más en este debate, utilizando las percepciones y opiniones subjetivas de los ciudadanos. Según datos del latinobarómetro sólo el 39% de los latinoamericanos están satisfechos con la democracia, según el eurobarómetro: el 38%. En ambas regiones los modelos de representación política están en discusión y esto tiene que ver con la calidad de la democracia y con la capacidad para convocar a los propios ciudadanos en las soluciones. Por tanto, ambas regiones comparten el desafío de cómo dar legitimidad a las instituciones democráticas. En América Latina, los países que están enfrentando mayores presiones son aquellos en los que se ha construido mayor ciudadanía y en los que el reclamo de derechos tiene que ver con esos procesos de inclusión desiguales de los que se habló inicialmente. Además, en la última década la ciudadanía “de segunda”, despojada de derechos, se ha hecho representar: las mujeres llegan al poder en diferentes países, un sindicalista en Brasil y el componente indígena está presente en el caso de Bolivia. Por tanto, hoy la aspiración al modelo social europeo está más presente que nunca.

Inés Ayala, miembro de la Delegación para las relaciones con los países de la América Central–Mercosur y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, destacó que en las relaciones con Centroamérica “si bien el pilar económico fue el más urgente, desde el Grupo Socialista, siempre hemos planteado que había que avanzar en el pilar de cooperación y en el diálogo político”. También destacó que en el marco de esta situación de crisis, en el trabajo de la Asamblea EURO-LAT se observa “una mayor capacidad de aprendizaje bilateral, de aprendizaje entre pares, que en situaciones anteriores”; existe un diálogo más horizontal.





Jürgen Klute miembro de la Delegación para las relaciones con los países del Mercosur y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, abogó por la coherencia entre la política de cooperación y la política comercial de la UE con América Latina. "Desde mi grupo político, la Izquierda europea, proponemos negociar acuerdos para el beneficio de los pueblos de Europa y de América Latina y no para las grandes empresas o para los mercados. Queremos tener relaciones comerciales complementarias".

Autoridades Nacionales Europeas



A este diálogo también se incorporaron algunas autoridades nacionales europeas que agregaron algunos comentarios a los temas ya planteados, resaltando algunos elementos que, a nivel bilateral, caracterizan la relación de sus países con América Latina. **Jesús Gracia, Secretario de Estado para Iberoamérica y de Cooperación de España**, habló sobre cómo se conecta lo iberoamericano a la relación entre la UE-AL, poniendo en valor las Cumbres Iberoamericanas como espacio de discusión sobre temas de interés común para los 22 países iberoamericanos. Señaló que a partir de ahora estas cumbres se alternarán con las Cumbres UE-CELAC y estarán más centradas en los elementos que mejor definen y más unen a los países del espacio iberoamericano como son la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología.

Mario Giro, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Italia, destacó que en los últimos 10 años, América Latina ha sido un laboratorio de políticas sociales innovadoras de las que Europa puede beneficiarse; Italia ya lo está haciendo, añadió. En este sentido destacó el éxito de EUROsocial para promover el intercambio de experiencias entre las dos regiones.



Klaus Kraemer, Director de la política regional del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, señaló que la cooperación con América Latina es un pilar central de la cooperación alemana y que se mantiene la tendencia a aumentar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) hacia la región. Destacó dos elementos de su cooperación bilateral con América Latina: el enfoque diferenciado por país en función de las necesidades de desarrollo, la apropiación y desempeño de los socios, por un lado, y la promoción de la cooperación triangular, por otro.

Autoridades Nacionales Latinoamericanas

También, algunos ministros latinoamericanos contribuyeron a este debate. Tanto **Ekaterina Parrilla, Secretaria de Planificación de Guatemala**, como **Roberto Gallardo, Ministro de Planificación de Costa Rica**, y **Olman Segura, Ministro de Trabajo de Costa Rica**, coincidieron en resaltar que la clasificación de renta media tiene un coste de oportunidad muy alto en sus respectivos países pues todavía existen brechas estructurales para reducir la desigualdad y lograr un desarrollo inclusivo.



“El hecho de ser un país de renta media no quiere decir que han sido superadas todas las brechas y todas las desigualdades sociales”, subrayó **Ekaterina Parrilla**, recordando que la sociedad guatemalteca es una de las más fragmentadas de América Latina.

Una opinión en la que ahondó **Roberto Gallardo**: “Hay una trampa en la clasificación de los países. En el caso de Costa Rica, haber alcanzado ser un país de renta media, con una gran cobertura de servicios sociales, ha resultado ser un castigo”.

Los tres señalaron la importancia de la cooperación europea y de los apoyos que está recibiendo de EUROsociAL. **Roberto Gallardo** destacó que se necesitan “formas adicionales para replantear los términos de las relaciones entre Europa y América Latina basadas en el reconocimiento de la complejidad de América Latina y la coyuntura europea”.

La Secretaria de Planificación de Guatemala mencionó algunos de los retos mas apremiantes a los que se enfrenta Guatemala: la juventud (70% de la población es menor de 30 años) y los retos que implica en materia de educación, salud, y empleo; la cuestión del territorio, con poca presencia del Estado en alguno de ellos y con un fuerte desarrollo urbano; la conflictividad social, en particular la vinculada con las empresas extractivas; y la alta vulnerabilidad del país al cambio climático.

II. Cooperando con países de renta media: América Latina y la trampa de la desigualdad

Retos de la cohesión social en América Latina

En su análisis sobre la realidad social de América Latina, **Clarisa Hardy** identificó algunas tendencias que son generales y que constituyen los retos de cohesión social comunes a toda la región, bajo el supuesto de que se trata de una región heterogénea y se requieren singularizar estrategias de acción consistentes con la especificidad de cada país o grupo de países similares. **Clarisa Hardy** trata de desmontar la hipótesis que varios organismos internacionales están sosteniendo en los últimos años sobre cómo la región además de ingresar a la liga de países de renta media, está transitando hacia la conformación de sociedades de clases medias. En su análisis utiliza las ENH aplicando una metodología innovadora basada en el concepto de “vulnerabilidad” (que ha sido adoptada por el Banco Mundial) que tiene en cuenta el riesgo de caer en pobreza, para demostrar que el 68% de la población total de la región son pobres o con riesgos de empobrecer. Se está reduciendo la pobreza, pero salvo en Argentina y en Uruguay, no se están consolidando clases medias. La denominada equivocadamente “clase media emergente” son estratos sociales no pobres pero vulnerables.



Pero, si se está creciendo y reduciendo pobreza, ¿por qué el resultado son sociedades económicamente inseguras, precarias? ¿cuáles son las posibles explicaciones de este fenómeno? El análisis de los estratos sociales revela que es la desigualdad la que marca sus comportamientos y relaciones. Desigualdades persistentes que, radicadas en la esfera laboral y en un segmentado sistema educacional que segrega a la población por sus condiciones de origen, se manifiestan en las brechas distributivas que distancian a los hogares y a los trabajadores según su origen socioeconómico, y que se agravan (recorriendo a las sociedades de manera transversal) por condiciones de género, edad y ruralidad.

Algunas evidencias empíricas lo demuestran: el 57,4% de la población tiene un trabajo informal y los estratos medios consolidados concentran casi un 40%; sólo un 40% de la población accede a la educación superior, concentrándose sobre todo en los estratos altos, tendencia que después se refleja en los mercados laborales; entre los sectores altos de la sociedad y los estratos pobres la distancia en los ingresos per cápita del hogar es de 36,3 veces y pasa a ser de 13,4 veces entre los estratos no pobres vulnerables y los estratos altos; si tomamos a los estratos medios en relación a los estratos ricos, resulta que las brechas en sus ingresos familiares es de 4,7 veces, la misma brecha que en los países de la OCDE tienen las familias de menores ingresos con las de altos ingresos.

No obstante, estos datos agregados esconden una realidad muy heterogénea. Considerando los pesos relativos de los estratos sociales y sus relaciones **Clarisa Hardy** construye una tipología de países que, de acuerdo al grado de extensión o accesibilidad de derechos sociales, transitan de la exclusión a la integración social, pero de manera desigual: Grupo I: Uruguay, Argentina y Chile (distante), con baja pobreza e importantes sectores medios consolidados. Grupo II: Costa Rica, Panamá, Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y México, con una pobreza que sigue siendo importante (si bien por debajo de su expresión regional) y con capas medias en creciente formación; es el que mejor representa la vulnerabilidad social de América Latina. Grupo III: República Dominicana y El Salvador y el Grupo IV: Honduras, Nicaragua y Guatemala con niveles excesivamente altos de pobreza e incipientes estratos medios.

A las realidades objetivas, **Clarisa Hardy** también incorporó las subjetivas (la confianza en las instituciones) como base para una nueva estrategia posible en América Latina, que haga de la desigualdad el desafío a vencer y de la cohesión social la meta a lograr. En la búsqueda de esta meta, destacó

tres retos importantes que la región tiene que enfrentar: la construcción de un sistema de protección social fundado en derechos para abordar la desigualdades; impulsar una agenda por la igualdad de las mujeres; lograr la sustentabilidad institucional, política y fiscal de la cohesión social.

Crecimiento económico vs cohesión social



Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), comenzó su intervención afirmando que la trampa de la renta media no es inevitable y destacando tres elementos para superarla. En primer lugar, señaló que gran parte de los análisis apuntan que la baja productividad explica el fracaso de la región para lograr un crecimiento sostenido. En este sentido, y en comparación con los tigres asiáticos, argumentó como el fuerte crecimiento económico de estos últimos años no ha ayudado a fortalecer la competitividad y la innovación (capacidad tecnológica) como debía haberlo hecho. Por tanto, la cuestión no es tanto crecer más sino el tipo de crecimiento. En segundo lugar, se ha visto como una enorme cantidad de personas ha dejado la pobreza extrema y ha entrado en sectores no pobres y altamente vulnerables, como afirma **Clarisa Hardy**. Esa vulnerabilidad crea mucha tensión, porque con la expectativa de haber mejorado su condición, estos sectores esperan oportunidades que no siempre llegan. Luego, una lucha eficaz contra la desigualdad pasa también por la forma en que se interviene en la estructura productiva. Por último, destacó que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente y debemos preocuparnos por el bienestar de la gente. Casos como el de Túnez demuestran que la cohesión social no sólo empieza a ser una dimensión autónoma del crecimiento económico, sino que es necesaria para lograr un crecimiento económico sostenido.

María Irigoyen, miembro de la Delegación en la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana: "La cohesión social implica derechos sociales e implica igualdad de oportunidades. Y con estos principios debemos seguir defendiendo los Estados de Bienestar en Europa (...) Detrás de las políticas de austeridad están las personas. La preservación del Estado del Bienestar pasa inevitablemente por un reforzamiento de los principios de solidaridad y cohesión social".



Economía política del desarrollo

Iliana Olivé, investigadora del Real Instituto Elcano, focalizó su atención en dos temas: la vinculación del patrón de la exclusión social (mostrado por **Clarisa Hardy**) y el propio modelo productivo de los países; y la "renta media" como categoría de análisis. Respecto al primero, argumentó como esos patrones específicos de exclusión-integración (desiguales) responden a una combinación de modelos productivos muy concretos: de un lado, ramas del sector servicios hipertrofiados que están empleando a una gran masa de población pero con

muy pocas ganancias productivas; de otro, un sector extractivo, con unas posibilidades de crecimiento muy elevadas, en un contexto de aumento del precio las materias primas, pero sin posibilidades de generar empleo. Esto provoca la expulsión de una gran masa de población, potencialmente empleada, del mercado laboral. Respecto al segundo, su experiencia como investigadora le ha demostrado que la categoría de “renta media” es cada vez menos operativa para clasificar países que tienen rasgos compartidos y hablar de las “trampas de la renta media” pierde todo su sentido y obedece a otro tipo de factores que no tiene nada que ver con tener una renta media, siendo ineficaz para diagnosticar problemas de la región. Desde su punto de vista es necesario abrir el abanico a una perspectiva, sobre todo social y algo más política y a la estructura productiva. Concluyó señalando que la región lleva años tratando de hacer un cambio estructural, se conocen los diagnósticos pero el problema de fondo es una cuestión de economía política.

La gobernabilidad también importa

Glennie: “Conforme los países van incrementando sus ingresos se ven menos afectados por la absoluta escasez (aunque la escasez permanece) y más por las asimetrías y los cuellos de botella en sus procesos de desarrollo”.

Además de la clásica trampa asociada al cambio productivo, **Jonathan Glennie, investigador asociado de Overseas Development Institute (ODI)** añadió otras dos trampas relacionadas con la gestión macroeconómica y la integración financiera internacional, y con la cohesión social y la calidad institucional. Justamente, esta última, resaltó, es el núcleo central de Programas de cooperación como EUROsociAL. Insistió en que mejorar la gobernabilidad en un contexto de alta desigualdad y fragmentación social resulta relevante si estos países quieren tener un crecimiento económico sostenido.

Tener un crecimiento económico no quiere decir que las instituciones se vayan a fortalecer por sí mismas. **Glennie**, incluso señaló una cuarta trampa, la discriminación étnica. En países con un alto porcentaje de población indígena, la desigualdad por razones étnicas constituye una vulnerabilidad. Concluyó defendiendo que la solución solo puede ser política. Se necesitan políticas adecuadas para reducir las desigualdades, y para ello se requiere que en algunos países se erradique el control de “la oligarquía” sobre la política.

Cambio de época

Jorge Valdez, Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC, señaló que estamos viviendo un cambio de época, un momento de inseguridad e incertidumbres y que la falta de cohesión social hace más difícil afrontarlo. Los principios y valores en los que se ha fundado la asociación estratégica birregional ahora son universales pero la cohesión social, el referente del modelo de bienestar europeo, nos hace diferentes al resto.



Valdez: “Abandonar la cohesión social como eje de la asociación estratégica birregional es abandonar la asociación estratégica en sí misma”.

La cooperación con América Latina

Específicamente, en relación a la cooperación europea con América Latina, los panelistas destacaron algunos mensajes importantes. **Clarisa Hardy** señaló que si gobiernos de diferente color político en América Latina están prestando atención a la desigualdad eso quiere decir que se abre una oportunidad para reducirla. La relación estratégica que se juega en el

modelo de cooperación Unión Europea-América Latina es, precisamente, la afirmación de la cohesión social como eje de las políticas públicas.

Iliana Olivié resaltó que el aumento de la desigualdad se está convirtiendo en un problema mundial, no sólo de América Latina. Compartir problemas abre una oportunidad para la cooperación; y concluyó diciendo que el enfoque de EUROsociAL, esta forma de cooperar con los países, ha demostrado ser eficaz y tener resultados positivos, por tanto debería ser aplicado en otras partes del mundo.

Mario Pezzini destacó que, desde su punto de vista, EUROsociAL lidera la construcción del diálogo de política entre la UE y AL a través de plataformas donde es posible compartir experiencias de políticas públicas implementadas. En un mundo globalizado como el actual, con una tendencia a la reducción de los fondos de cooperación, los países emergentes demandan cada vez más este tipo de plataformas o mecanismos de colaboración.

Por último, **Glennie** insistió en que, a pesar de que la AOD va ir reduciéndose, estas limitaciones no pueden condicionar el futuro en los próximos 15 años. No sólo los países de renta media necesitan el apoyo de la comunidad internacional; la comunidad internacional necesita que estos países tengan éxito si se quieren alcanzar objetivos de desarrollo globales. El hecho de que los países no necesiten tanta ayuda como antes no significa que esta ayuda no siga siendo un aporte muy importante para su desarrollo. Siempre se necesitará la AOD y habrá que ir pensando en reformar el sistema financiero internacional para que pueda responder a estos desafíos.

La nueva agenda europea de cooperación 2014-2020

En la inauguración, el **Comisario Andris Piebalgs** adelantaba algunos elementos de respuesta, anunciando que para el futuro periodo de programación (2014-2020), la ayuda al desarrollo ascenderá a 2.500 millones de euros, con una decidida apuesta por el enfoque regional.

Según **Jolita Butkeviciene, Directora para América Latina y el Caribe de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid de la Comisión**, estos programas permiten enfrentar los problemas globales y han demostrado ser muy útiles para la cooperación birregional. Así lo ilustra EUROsociAL, que representa “una oportunidad para demostrar que los programas regionales pueden estar orientados a resultados”.

Corinne Brunon Meunier, Directora adjunta, Dirección de Bienes Públicos Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia: “La UE es el primer donante en AL. Mi país (Francia) tiene la firme voluntad de que la UE mantenga este compromiso con una región clave para el siglo XXI (...). Nuestras dos regiones tienen que unir sus fuerzas para incidir, juntas, en las instancias internacionales.”

La nueva programación se estructura en torno a cuatro prioridades: Crecimiento económico inclusivo y sostenible; Gobernanza, rendición de cuentas y equidad social; Seguridad y fortalecimiento del Estado de Derecho; y Sostenibilidad ambiental y cambio climático. Se enmarca en el nuevo enfoque de la ayuda y, en general, de las relaciones de la UE con sus socios, que se entiende en términos de intereses y retos compartidos.

Algunas voces críticas pusieron de manifiesto los riesgos de esta nueva agenda. La **eurodiputada Catherine Grèze** señaló la bajada relativa del presupuesto destinado a la cooperación con AL (de

16% a 13% del presupuesto total del ICD), y la orientación de la programación (en particular el criterio de diferenciación): “la CE ha decidido privilegiar los países pobres; por encima de las poblaciones pobres”. También se resaltó la vinculación de la cooperación con el cambio climático.

Para **Paul Engel**, director del **European Centre for Development Policy Management (ECDPM)** toda la ayuda europea va a ser “climatizada”; una tendencia que, como recalcó el **experto internacional Oscar Cetrángolo**, conlleva el riesgo de “desatender” la cohesión social. No obstante, tanto **Jonathan Hatwell**, **Jefe de División para Asuntos Regionales del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**, como **Jolita Butkeviciene**, afirmaron que la cohesión social sigue siendo el eje vertebrador de la cooperación con América Latina, pues está presente en las cuatro prioridades de la nueva programación. **Andris Piebalgs** señaló que las dos regiones siguen comprometidas con la cohesión social, y que “el programa EUROsociAL es el producto práctico de este compromiso.”

III. EUROsociAL, un enfoque innovador para la cooperación

Una nueva forma de cooperación

Aterrizar los compromisos birregionales para mejorar la cohesión social es efectivamente el cometido de EUROsociAL. Pero, más allá de los avances tangibles que pusieron de relieve los responsables públicos latinoamericanos, el encuentro hizo emerger elementos de valor añadido del programa. Para **Andris Piebalgs**, “EUROsociAL es un ejemplo de cooperación moderna y relevante, que hace avanzar nuestra relación con América Latina (...)” En opinión de actores relevantes, los futuros programas deberían de ser como EUROsociAL”. Una opinión compartida por **Paul Engel**, que resaltó que EUROsociAL, con su modelo de cooperación, se ha anticipado al futuro.

Inmaculada Zamora, Directora de EUROsociAL: “El Programa EUROsociAL construye sobre interesantes equilibrios. Es un programa de diálogo y debate, pero sobre todo de acción, de contribución práctica al cambio. Es flexible, con capacidad para atender los contextos y tiempos de cada país; pero con una fuerte dimensión regional de trabajo colaborativo. Promueve la cooperación sur-sur y, a su vez, valoriza las experiencias y casos de éxito de ciertas políticas europeas. Y posee la capacidad y habilidad para facilitar y promover la coordinación de actores, multisectoriales y de diferentes niveles de gobierno.”

Paolo Reboani, Presidente de Italia Lavoro: “Esta experiencia ha sido muy importante para compartir buenas prácticas en materia de empleo, un tema central de la cooperación entre ambas regiones. Pero no se trata solamente de transferir experiencias y tecnologías, sino adaptarlas a la realidad de cada país. Eso es el rasgo distintivo de EUROsociAL”.



Una de las características diferenciadoras es la metodología de trabajo, el aprendizaje entre pares: “mucho más que una transferencia de modelo o de buenas prácticas, es el resultado de un diálogo de políticas (...)”, destacó **Luis Ernesto Gómez, Director General del Servicio Público de Empleo del Ministro de Trabajo de Colombia**. Un diálogo que permite avanzar hacia verdaderos partenariados institucionales, con instituciones europeas, pero también entre instituciones latinoamericanas. Los esquemas de cooperación “sur-sur” y de triangulación cobran en efecto cada vez más relevancia y han demostrado tener un efecto multiplicador.

Otra característica del programa es la orientación a demanda: “EUROsociAL respeta la soberanía de los países, basándose en las demandas; y no pide una contraprestación sino un indicador de cumplimiento”, destacó **Gonzalo Arias, Jefe de cooperación del CIAT**; y su capacidad de “escuchar” para adaptar las acciones a las necesidades e idiosincrasias de cada país, como señaló **Sandra Pérez, asesora del Ministro de Empleo de Argentina**.

El moderador de la segunda sesión, **Fabián Repetto (responsable de políticas sociales de CIPPEC)**, lo ilustra con una fórmula acertada: “se trata de evitar de aplicar enlatados”.



Soluciones diferenciadas (adaptadas a cada país) para retos comunes, pues el programa tiene una dimensión regional. Saber combinarla con un aterrizaje a nivel nacional es precisamente la complejidad y la gran aportación de EUROsociAL. Para **Karima Zouaoui, Directora de Justice Coopération Internationale (JCI)**, esto es sin duda un activo del programa: “En este proyecto (defensa pública de las personas privadas de libertad) cabe resaltar un elemento especialmente notable: el compromiso de los países a nivel regional; y la apropiación legislativa a nivel nacional. (...) Para Francia esta colaboración ha sido muy enriquecedora, porque no conocemos el sistema de las defensas públicas y hemos aprendido mucho”

Paulo Pitanga, Coordinador General de Planificación Estratégica del Ministerio de Integración Nacional de Brasil, planteó el tema de la sostenibilidad de las redes. Concretamente, en relación a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, que Brasil ha impulsado, argumentó que EUROsociAL ha apoyado el arranque de la Red, pero que es necesario definir un modelo de gobernanza que garantice su institucionalización y, por tanto, su sostenibilidad.

Para combinar estas dos dimensiones (nacional y regional), las redes han resultado ser una herramienta clave: sirven de plataforma para el diálogo de políticas a nivel regional y birregional, que a su vez impulsan cambios o alimentan procesos a nivel nacional, desde una dimensión más operativa. El encuentro puso de relieve el trabajo de varias redes que apoya, impulsa o en las que participa EUROsociAL; y que representan “una oportunidad para trabajar de manera colectiva los desafíos de la región”, como señaló el **Vice-ministro de Hacienda de Costa Rica, José Luis Araya**. Por su parte, **Marisa Ramos, Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB)**, también subrayó la importancia que han tenido las redes en la transición entre la primera y la segunda fase de EUROsociAL, capitalizando los avances y dando continuidad a temas claves de la agenda y compromisos asumidos por los países.



No menos importante es el marco de actuación del programa, que apoya políticas públicas estratégicas. “El objetivo es colaborar donde los países ponen el acento”, recordó **Fabián Repetto**; una afirmación que ilustró **Rosa de Lourdes Paz Haslam, Magistrada de la Corte Suprema de Justicia de Honduras**: “las dos acciones (de EUROsociAL) se enmarcan en dos importantes políticas públicas. Una de ellas es la “visión país-plan de nación”. Apoyar políticas estratégicas implica trabajar desde (y facilitar) la coordinación de actores interinstitucionales, una dimensión muy presente en EUROsociAL para abordar problemáticas comunes, intersectoriales e interinstitucionales: “Hay una clara necesidad de pensar el trabajo multi-actores para las políticas estratégicas (...); como elemento para fomentar el consenso y acordar resultados concretos”, señaló **Fabian Repetto**.



Patricia Arriagada, Directora Ejecutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS: “Para nosotros (OLACEFS) es muy importante entrar a conversar y analizar políticas con otras redes (...). La corrupción es transversal: no basta con que conversemos con nuestros pares para solucionar el problema. La lucha también tiene que ser transversal”.

La cohesión social, objetivo pertinente

Las intervenciones de los participantes latinoamericanos también dejaron patente la pertinencia del concepto de cohesión social, como objetivo y principio orientador de las políticas. Se pusieron de relieve elementos que afectan o garantizan la inclusión, la reducción de brechas, y los derechos de la ciudadanía; a través de casos representativos de EUROsociAL. Uno de ellos se relaciona con los modelos de gestión de servicios públicos de empleo como herramientas para las políticas de empleo juvenil, una prioridad para la región. **Olman Segura, Ministro de empleo de Costa Rica**, recalcó al respecto el problema de los “ni-ni”, jóvenes que ni estudian ni trabajan, y están más expuestos a la vulnerabilidad.

Otro caso abordado fue el acceso a la justicia y a los derechos para los grupos vulnerables. **Víctor Ticona, Magistrado del Tribunal Supremo de Perú**, resaltó la contribución de EUROsociAL a la reducción de las barreras de acceso a la justicia para los pueblos indígenas; mientras **Patricia Soares, Directora de la Secretaría de la Reforma Judicial de Brasil**, presentó el programa de Casas de Derechos, que acerca los servicios judiciales a la población que vive en los barrios marginados. “Este programa se enmarca en la estrategia de justicia social del país, porque da acceso a la justicia para la gente que no tiene como alcanzar las instituciones o llevar sus demandas (...). Es la justicia que va al encuentro del ciudadano”.



Fernando Terán, Viceministro de Aseguramiento y Movilidad Social de Ecuador, señaló que EUROsociAL está acompañando en Ecuador el establecimiento de un piso básico no contributivo de protección social para los sectores de población más vulnerables, sectores que viven bajo la extrema pobreza: “Un mínimo por debajo del cual ningún ecuatoriano o ecuatoriana debería estar y que sólo dependa de la voluntad personal el acceder a estos servicios”.

Luchar contra la corrupción y facilitar la transparencia de las instituciones son también elementos importantes para la cohesión social.

Raúl Ferrada, Director General del Consejo para la Transparencia de Chile, insistió en el desafío que supone enfrentar estas cuestiones: “se trata de una transición de una cultura opaca de la administración a una cultura que pone en el centro al ciudadano (...), que demanda un funcionario distinto, una organización distinta y unos mecanismos que garanticen el cumplimiento de este derecho”. El último caso que se abordó fue el diálogo de políticas en materia fiscal, sin duda la cuestión central a la hora de asegurar la cohesión social.



Carlos Roberto Occaso: “Los derechos de los ciudadanos a la educación, a la salud, a la cultura, al medio ambiente, deben de ser financiados colectivamente por todos los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades de ingreso”.



En este sentido, **Carlos Roberto Occaso, Subsecretario de recaudación y atención al contribuyente de la Receita Federal de Brasil** señaló que: “El intercambio de experiencias entre administraciones tributarias de América Latina es fundamental para la identificación de iniciativas que pueden influir sobre las políticas públicas que apoyan cohesión social en nuestros países”.

Julia Cori, Asesora de la Comisión Anticorrupción de Perú: “Para luchar contra la corrupción no solamente tiene que haber cohesión entre las instituciones del sector público, sino también participación de la sociedad civil y del sector empresarial. Es fundamental el involucramiento de las más altas autoridades”.





Roberto Solorzano, Viceministro de Hacienda de El Salvador: "Con el apoyo de EUROsociAL y de la administración federal de ingresos públicos de Argentina, (...) la educación fiscal se incluyó en los planes estratégicos del Ministerio de Hacienda y se convirtió en una política pública".

En el debate estructurado que surgió a continuación, se plantearon otras cuestiones también importantes para la cohesión social: la equidad en salud, con el desafío de "pasar la equidad de un principio orientador de la política a un criterio operativo", según **Elena Clavell, Directora del Sistema Integrado de Salud de Uruguay**, la importancia del **diálogo social** para reducir la conflictividad social y asegurar políticas públicas enmarcadas en una visión país, como explicaron tanto el **Presidente del Consejo Económico y Social (CES) de Guatemala, Gustavo Porras**; como el **Vice-Ministro de trabajo de Honduras, Ramón Carranza**.



Elementos críticos para futuras estrategias

Las discusiones también han dejado patente algunos elementos críticos a la hora de pensar estrategias de cohesión social, y por ende a la hora de pensar estrategias de cooperación en esta materia. En primer lugar, la cuestión de la sostenibilidad y de la financiación de las políticas públicas. La cooperación puede ser un grano de arena, pero los recursos tienen que venir de los países. En este sentido, asegurar sistemas fiscales inclusivos y sostenibles debería ser una prioridad para avanzar en cohesión social, y hacer posible el goce de derechos por parte de los ciudadanos.



Danielle Mazzonis, Coordinadora de EUROsociAL en FORMEZ, resaltó que la experiencia del partenariado entre Guatemala e Italia en materia de Desarrollo Regional es un desafío para EUROsociAL, pues está enmarcado en una acción integral que pretende revisar cada uno de los elementos que componen la estructura territorial del Estado.

En segundo lugar, la sostenibilidad de los servicios públicos, que precisa de la construcción de marcos normativos estables. Una cuestión estrechamente vinculada además con la del territorio (y de la territorialidad de los servicios públicos para llegar a los ciudadanos). También ha surgido con fuerza en los debates la importancia de la implementación y del escalonamiento (*scaling-up*): pasar de planes piloto o programas a políticas públicas de gran escala sigue siendo sin duda un reto. Al respecto, el ejemplo de EUROsociAL es llamativo: actúa como catalizador de procesos y pequeños cambios, que pueden a su vez impulsar o sostener reformas más profundas: “EUROsociAL se sube en un tren en marcha”, resaltó acertadamente **Jerónimo Roca, Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay**. Él también hizo hincapié en otro elemento crítico: los sistemas de información y de medición.



Jerónimo Roca: “Lo que no se mide no se conoce, y si no se conoce no se puede controlar (lo que hace el monitoreo), no se puede explicar (lo que hace la evaluación) y no se puede rendir cuentas”.

Por último, ha quedado abierta la reflexión sobre la “huella EUROsociAL II”, y, en general, sobre la continuidad y la sostenibilidad de los programas de cooperación. La mayoría de las políticas acompañadas requieren tiempos de maduración que trascienden no solamente los ciclos de gobierno, sino también los ciclos de cooperación. El reto, en el que EUROsociAL pone especial énfasis es, por tanto, asegurar la apropiación por parte de los países.

Unión Europea- América Latina: socios estratégicos en el escenario global

Futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina



ANDRIS PIEBALGS

Comisario europeo de Desarrollo (2009-2014)

La Asociación Estratégica Birregional, la cooperación de la UE y su impacto

(Extracto del discurso del Comisario Andris Piebalgs en la mesa redonda sobre el futuro de la política de desarrollo. Bruselas, 24 de marzo de 2014)

La relación entre América Latina y la Unión Europea prospera gracias a la Asociación Estratégica Birregional que celebra su 15º aniversario y es cada vez más fuerte. Junto con el compromiso político, el comercio y la inversión, y los diálogos sectoriales, la cooperación al desarrollo de la UE ha sido un elemento crucial de esta asociación y no cabe duda que ha arrojado algunos resultados duraderos sobre el terreno. Cabe destacar tres ejemplos significativos:

Por una parte, el programa AL-INVEST, que prestó asistencia a 30.000 pequeñas y medianas empresas latinoamericanas en su proceso de internacionalización entre 2009 y 2013. Tan solo en América Central y México, AL-INVEST ayudó a crear nuevas empresas con un valor superior a 77 millones de euros. Algunos dirán que se trata de cifras y conceptos abstractos. Quizás sea así, pero, no obstante, son importantes pues ponen de relieve nuestro compromiso de ayudar a nuestros socios de América Latina. Y detrás de las cifras se encuentran historias de personas que han cambiado su vida. Se trata de la historia de las 450 personas de una zona rural de Costa Rica que han encontrado empleo, de los artesanos de Perú que se han beneficiado del programa, de los pequeños agricultores de Nicaragua y de los 300 productores indígenas de cacao de Tlamanca que han podido obtener mejores ingresos para sus familias.

Otro ejemplo es el programa EURO-SOLAR, que ha desempeñado un papel decisivo para dar acceso a la electricidad a más de 300.000 personas de 8 de los países latinoamericanos más desfavorecidos. Por otra parte, el proyecto KID del programa ALFA ha ayudado a que 8.000 mujeres encontraran empleo.

Estos son tan solo tres de los muchos ejemplos que demuestran que nuestra cooperación regional marca una verdadera diferencia para las personas.

Me complace que hayamos podido hacer una modesta contribución a los impresionantes avances que ha hecho América Latina en los últimos diez años. Las cifras hablan por sí mismas. Desde 2002, 60 millones de personas de una población total de 580 millones han salido de la pobreza, dando así al continente una oportunidad histórica de erradicarla definitivamente, en particular la pobreza extrema.

En el debate en curso a nivel mundial sobre la agenda de desarrollo post-2015 se ha dicho en repetidas ocasiones que existen recursos suficientes para erradicar la pobreza. Queremos que la ayuda que concedemos a nuestros socios sea lo más eficaz y pertinente posible. Y no es solo América Latina la que ha cambiado, pues en unos cuantos años el mundo entero se ha convertido en un lugar diferente.

Para seguir siendo pertinente y eficaz, la política de desarrollo de la Unión Europea tiene que reflejar estos enormes cambios a nivel mundial. El resultado es un nuevo marco de cooperación; una Agenda para el Cambio.

La Agenda para el Cambio se centra en el objetivo de erradicar la pobreza y, al mismo tiempo, garantizar el desarrollo sostenible. Se centra en la gobernanza, el crecimiento inclusivo y sostenible, y el desarrollo humano. Se trata de que nuestra política tenga un mayor impacto con los recursos que tenemos, de destinarlos a quienes más los necesitan, de lograr una ventaja comparativa y obtener valor añadido real, de modo que las personas y, en particular, los más débiles, incluidos los niños, puedan salir de la pobreza y no regresen a ella.

Siento un enorme orgullo de que, con el Programa para el Cambio, la Unión Europea haya vuelto a escuchar atentamente antes de actuar. Hemos escuchado a los ciudadanos europeos que en su gran mayoría apoyan en lo que hacemos, pero que con razón esperan que gastemos su dinero con la mayor responsabilidad y eficacia posibles. Hemos escuchado a nuestros países socios para responder mejor a sus necesidades concretas y construir asociaciones importantes con ellos. Y hemos escuchado a la población de nuestros países socios, que a veces carece de las oportunidades básicas que nosotros damos por sentadas: instituciones públicas sólidas y responsables, una alimentación adecuada, oportunidades en materia de salud y educación, empleos dignos y acceso a la energía, por solo mencionar unas cuantas.

Así pues, concentraremos una ayuda eficaz y selectiva en aquellos países que más la necesitan. Aquí en América Latina, la cooperación bilateral con países que se enfrentan a los mayores retos seguirá siendo significativa. Pero la Unión Europea no abandonará a los países y regiones socios con los que se ha interrumpido la cooperación bilateral al desarrollo. Ahora existe la oportunidad de entablar una relación más estratégica con América Latina, en la que buscar soluciones a temas de interés común por medio de una cooperación regional significativa, programas temáticos y nuevos instrumentos financieros. En resumen, estamos iniciando un nuevo capítulo en nuestra asociación para el desarrollo con América Latina.

El futuro de la cooperación al desarrollo y América Latina

Y hoy puedo decirles que, para marcar este nuevo capítulo, los fondos que reservamos para la programación regional de aquí a 2020 registrarán un enorme aumento al pasar de 556 millones de euros durante los siete años anteriores a 925 millones en los próximos siete hasta 2020. Me

parece que esta es la señal más clara que podemos dar de nuestra intención de seguir apoyando los esfuerzos de desarrollo en América Latina.

Con este incremento y mejora, nuestra cooperación regional deberá buscar soluciones a problemas clave que siguen impidiendo el desarrollo político y socioeconómico del continente. Para ello hemos identificado una serie de ámbitos estratégicos prioritarios para la cooperación regional con América Latina. Entre ellos se encuentran:

- un crecimiento económico inclusivo y sostenible, abordando las debilidades estructurales, la desigualdad económica aguda y la dependencia excesiva de la extracción de recursos naturales;
- conciliar la sostenibilidad medioambiental con un desarrollo continuado en una región sumamente vulnerable al cambio climático y los desastres naturales;
- el desarrollo de las capacidades de las instituciones estatales encargadas de la seguridad y el Estado de Derecho a fin de promover los derechos humanos y la igualdad de género, fomentar la confianza del público y reforzar el contrato social que se requiere para que el desarrollo tenga éxito, y
- mejorar la gobernanza, la rendición de cuentas, la recaudación de impuestos y el gasto público para hacer frente a la desigualdad, aumentar la cohesión social y responder a la creciente demanda social de servicios públicos de calidad.

Desigualdad, cohesión social y EUROsociAL

Existe un amplio consenso en que uno de los mayores obstáculos para el desarrollo en cualquier país, tanto rico como pobre, es la desigualdad. Actualmente, un 70 % de la población mundial vive en países en los que la desigualdad ha aumentado en los últimos 30 años. La desigualdad y la exclusión pueden causar grandes daños.

Europa y América Latina comparten una responsabilidad especial en la lucha contra la desigualdad. La Unión Europea por ser la región con los sistemas de bienestar más desarrollados, que se basan en la firme convicción de que todos los miembros de la sociedad deben poder contribuir a un crecimiento duradero que beneficie a todos. Y América Latina por ser la única región del mundo en la que la inclusión social expresada por el coeficiente Gini ha mejorado de hecho en los últimos diez años, a pesar de ser el continente con mayor desigualdad. Muchos países latinoamericanos llevan a cabo ambiciosos programas para desarrollar políticas sociales más amplias y sólidas.

América Latina se ha convertido en el continente de la esperanza para la inclusión social. Los gobiernos de Europa y América Latina están unidos más que nunca antes en su firme compromiso con la cohesión social. El programa EUROsociAL que nos reúne hoy es en la práctica el producto de este compromiso compartido.

El programa EUROsociAL se basa en la demanda, ya que son los propios gobiernos beneficiarios los que definen las acciones que deben llevarse a cabo. Promueve activamente la cooperación Sur-Sur en América Latina, cuyo gasto se prevé que alcanzará 10 millones de euros durante la duración del programa. Y se basa en resultados, pues solo apoya acciones que tengan objetivos claramente formulados y formen parte de políticas públicas más amplias.

El programa EUROsociAL adopta un enfoque innovador que genera productos y resultados medibles. Y lo más impresionante es que lo hace con un presupuesto relativamente pequeño dividido entre 18 países socios en 10 áreas temáticas. Por ejemplo, su segunda fase de cuatro años de duración ha recibido una financiación de 40 millones de euros de la UE. Y me complace mucho decir que ya ha obtenido algunos excelentes resultados tangibles en diversos sectores y países. Ha prestado ayuda a la reforma del sistema de información laboral en Colombia para lograr que la oferta satisfaga mejor la demanda del mercado de trabajo. Ha contribuido a la introducción de una nueva ley para las personas con discapacidad en Honduras y una nueva política en materia de educación fiscal en Brasil. Por otra parte ha promovido numerosas iniciativas regionales en América Latina en ámbitos tan diversos como la administración tributaria, el desarrollo regional, la justicia y el diálogo social y económico.

En mi opinión, resulta evidente que el programa EUROsociAL constituye un buen ejemplo de cooperación moderna y pertinente que hará avanzar nuestra relación con América Latina. Me alegra que, gracias a su éxito, su duración se prorrogue probablemente hasta 2015.

Conclusión

Los programas como EUROsociAL ponen de manifiesto que podemos llevar nuestra cooperación a niveles todavía más altos y permitirnos hacer frente juntos a los numerosos retos a los que se enfrenta nuestro mundo moderno y globalizado. Estos problemas requieren soluciones globales. Para encontrar estas soluciones, la Unión desea establecer asociaciones globales importantes que marquen una verdadera diferencia para nuestro mundo y brinden prosperidad y desarrollo sostenible a todo el planeta. En América Latina, Europa tiene un socio clave para el futuro. No le damos la espalda a este gran continente. Por el contrario, miramos hacia el futuro con él.

En palabras del gran poeta, premio Nobel y diplomático mexicano, Octavio Paz, «América no es tanto una tradición que continuar como un futuro que realizar». Realicemos ese futuro juntos.

Las relaciones UE-América Latina balance y perspectivas futuras



En un contexto internacional como el actual cabe preguntarse de nuevo por los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
*Instituto Complutense de Estudios
Internacionales (ICEI)*

Un balance de la relación birregional

A lo largo de varias décadas, las relaciones birregionales entre la UE y América Latina y el Caribe han mantenido de manera continuada objetivos relacionados con la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho, el desarrollo sostenible, la cohesión social y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo, a partir del acervo común que suponen los valores e intereses compartidos por ambas regiones. Por otro lado, se han adaptado a un contexto internacional cambiante: se originaron en los años ochenta, dando una respuesta exitosa a los retos de la transición democrática, y la paz y la solución negociada a los conflictos de la región. En los años noventa, en el escenario más propicio de la posguerra fría, el auge del regionalismo latinoamericano, y el desarrollo de la PESC, se afirmó desde la UE una estrategia interregional que respondía de manera diferenciada al nuevo mapa de la integración latinoamericana. Esa estrategia dio paso a un diálogo político birregional de alto nivel, a través de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe. Incluyó también una cooperación al desarrollo más amplia y diversificada, así como a la propuesta de una red de Acuerdos de Asociación de carácter bilateral o plurilateral cubriendo al conjunto de América Latina y el Caribe.

Esas metas han encontrado dificultades para materializarse y aún hay tareas pendientes, como las negociaciones UE-Mercosur, pero en retrospectiva los resultados han sido notables. Ambas

y la cohesión social:

regiones mantienen un diálogo político que contribuye a la concertación de posiciones en los foros internacionales y realza el papel de ambas partes como actores globales. También existen mecanismos abiertos a la sociedad civil y a los sectores empresariales y se ha institucionalizado un diálogo parlamentario a través de la Asamblea EuroLat, constituida en 2006. Se han firmado amplios Acuerdos de Asociación entre la UE y México (2000), Chile (2002) y América Central (2010), y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia (2010), habiéndose reiniciado las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur en ese último año. Con los 13 países del Carifórum, la UE firmó también un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. En materia de cooperación al desarrollo, la Unión y sus Estados miembros aportan más del 60% de al AOD que recibe la región, con las instituciones de la UE como tercer donante en importancia, con el 12% del total. Hay que mencionar la firma de acuerdos de cooperación científico-tecnológica, que permiten la participación de algunos países en proyectos conjuntos de investigación científico-tecnológica a través de Programa Marco de la UE, que representan una modalidad de cooperación avanzada de gran relevancia para los países de renta media-alta de la región.

“Ambas regiones comparten muchos de los principios y supuestos del internacionalismo liberal, y en particular los principios democráticos, las economías abiertas, el compromiso con el multilateralismo y el imperio de la ley y el Estado de Derecho”.

En un contexto internacional en cambio, con nuevos actores emergentes y un vasto proceso de redistribución del poder y la riqueza a escala global, cabe preguntarse de nuevo por los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe. Para responder a estos interrogantes, de los que dependería la existencia, relevancia y alcance de esa relación, podrían invocarse cuatro grandes razones o lógicas, que ponen de relieve la relevancia de la cohesión social como eje de las relaciones birregionales:

La razón de identidad. Valores compartidos en torno a la democracia y la cohesión social

En un contexto internacional con una creciente fisonomía “post-occidental”, y con países emergentes que no siempre comparten los valores en los que se basa la relación UE-América Latina y el Caribe, la definición “occidental” de estos actores ha sido y en gran medida aún es un rasgo singular de su identidad y su práctica política, y fuente de legitimidad e influencia internacional. Ambas regiones comparten muchos de los principios y supuestos del internacionalismo liberal, y en particular los principios democráticos, las economías abiertas, el compromiso con el multilateralismo y el imperio de la ley y el Estado de derecho como piedra angular del sistema político y el contrato social. Pero a esos principios, que pueden encontrarse en otros países

de Occidente, ambas regiones han añadido componentes netamente latinoamericanos y europeos, como el apoyo a la integración regional, las aspiraciones latinoamericanas a la equidad y la inclusión social, o la defensa del modelo europeo de sociedad. El compromiso con la cohesión social es, de hecho, un elemento distintivo de los intereses, los valores y la identidad en las que se fundamentan las políticas internas e internacionales tanto de América Latina y el Caribe, como de la Unión Europea. Más allá de su relevancia como eje de políticas de cooperación, constituyen un elemento distintivo de su acción internacional, y con ello, una fuente de legitimidad y de influencia —o de “poder blando”— para actores que, como ocurre con ambas regiones, se alzan como “potencias normativas” basadas en valores a la hora de conformar las nuevas reglas que definirán el sistema internacional, más plural, diverso y “post-Occidental” que se está conformando.

Sin embargo, el consenso en torno a valores compartidos ya no puede darse por sentado. (Re) constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica. Ello se debe, sobre todo, a que esos valores están hoy en debate en ambas partes, y la democracia, la acción pública para la regulación de los mercados o el alcance y significado de la cohesión social son cuestiones sobre las que los viejos consensos están en abierta discusión.

“El consenso en torno a valores compartidos ya no puede darse por sentado. Re-constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica”

En la UE se debate el alcance de los derechos democráticos y de ciudadanía en cuestiones como la igualdad de género y la violencia contra la mujer, la inmigración, y otros grupos sociales que enfrentan situaciones o riesgos de exclusión. Pero es la crisis económica la que en mayor medida ha confrontado a la UE con las visibles contradicciones que supone la vindicación, por un lado, del “modelo social europeo”, de los derechos previstos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y de los objetivos de cohesión social

contemplados por los Tratados; y por otro lado, la imposición de políticas de austeridad adoptadas con motivo de la crisis económica y de los programas de rescate adoptados desde 2010. Estos problemas están en el trasfondo de los nuevos movimientos sociales que han aparecido en algunos de los Estados miembros de la UE, así como en el preocupante ascenso de los populismos y de partidos ultranacionalistas y xenófobos en algunos Estados miembros de la UE, que entre otros hechos se expresa en el ascenso del euroescepticismo en el propio Parlamento Europeo.

La cuestión migratoria también parece confrontar interna y externamente a la UE con sus valores e identidad. A lo largo del decenio de 2000 no ha sido posible desarrollar una política migratoria común, al tiempo que se han puesto de manifiesto las carencias de las políticas nacionales de inmigración y los distintos modelos de integración social que habían sido adoptados por los Estados miembros. Con la crisis económica, estos problemas se agravan y el rechazo a la inmigración y la xenofobia, tanto en relación a nacionales de países terceros como a ciudadanos de la propia UE, se han impuesto en el debate político hasta el punto de poner en cuestión los derechos de libertad de circulación y establecimiento contemplados por la UE.

En América Latina, la agenda democrática de la región está hoy presidida por los desafíos que supone la materialización de los derechos de la ciudadanía civil y social. El favorable ciclo de

crecimiento económico ha contribuido a la mejora del empleo y de los índices de pobreza y desigualdad, que también debe mucho a políticas sociales más amplias e inclusivas, y en particular a los programas gubernamentales de transferencias monetarias condicionadas, a las políticas salariales y a la expansión de la educación secundaria. Todo ello ha permitido que la pobreza se haya reducido a una cuarta parte de la población de la región¹, y también se ha registrado una visible ampliación de las clases medias. En suma, la región ha logrado importantes avances en cuanto a la inclusión social y la ampliación del concepto de ciudadanía, más allá del derecho al sufragio y de otros derechos políticos.

Pero este escenario positivo no se debe olvidar que la región en su conjunto, y algunos países en particular, siguen teniendo los peores indicadores de desigualdad de todo el mundo. La igualdad de género y cuestiones como la violencia contra la mujer o el alcance de los derechos reproductivos están en el centro de la agenda social y política de muchos países de la región. No menos relevante es la creciente exigencia ciudadana de reconocimiento de los derechos asociados a la diversidad propia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en particular en cuanto a la identidad cultural y étnica, y de manera creciente a la condición sexual o la situación de discapacidad. Todo ello supone una importante ampliación de la agenda de cohesión social y la exigencia de políticas públicas más amplias e inclusivas, y de mayor calidad.

Es el ascenso de las clases medias —quizás el proceso de cambio social más importante en la región en las últimas décadas— el que supone el mayor desafío de cara a esas agendas de gobernanza democrática, de redefinición del contrato social, o de cohesión social. Desde el punto de vista sociopolítico, ese ascenso puede suponer un fortalecimiento de la democracia, la sociedad civil, la tolerancia, la diversidad y el emprendimiento económico, y el tránsito a una economía de servicios de amplia base. Pero también puede dar lugar a mayores expectativas de ascenso social y a un aumento de las demandas colectivas, así como a un cuestionamiento de las estructuras de gobernanza en el nivel local, nacional y global. No en vano, estos grupos sociales emergentes han protagonizado algunas de las más importantes movilizaciones sociales que ha vivido la región y que expresarían ese creciente “malestar en la democracia” que la caracteriza. Las demandas de los estudiantes chilenos reclamando una educación universitaria asequible y de calidad, de la ciudadanía brasileña en demanda de mejores servicios públicos y de que se ataje la corrupción; o las manifestaciones ciudadanas contra la inseguridad pública en Buenos Aires, México DF y otras muchas ciudades latinoamericanas irían en esa misma dirección, y parecen tener eco, pese a sus diferencias, con los movimientos sociales que han aparecido en la UE y en otros países y regiones, avanzados y en desarrollo.

“El ascenso de las clases medias supone el mayor desafío de cara a esas agendas de gobernanza democrática, de redefinición del contrato social, o de cohesión social”.

Algunos desafíos inmediatos se encuentran en el escenario económico menos favorable que parece anunciarse. Tanto los “no-pobres” como parte de la clase media en ascenso, con ingresos apenas por encima de las “línea de pobreza”, se caracterizan por su vulnerabilidad ante eventuales *shocks* externos o una recesión asociada a las “trampas de ingreso medio” que

1. Tomando como línea de pobreza, como hace el Banco Mundial, unos ingresos per cápita ajustados a la paridad del poder adquisitivo de 4 dólares diarios.

puedan afectar a los países de la región en caso de una desaceleración económica global. Ello plantea importantes desafíos en cuanto a la cohesión y la inclusión social en aspectos como las políticas contracíclicas para afrontar esos riesgos a corto plazo, y las que a largo plazo han de permitir el crecimiento, más allá del auge de la bonanza de las materias primas, a través de la inversión productiva y la mejora de la productividad de la región. Pero no menos importante es una mayor movilización de recursos fiscales, dado que a pesar de las mejoras de los últimos años, las tasas de recaudación son aún bajas y se caracterizan por una baja progresividad.

Sin embargo, los desafíos para la cohesión social planteados por el ascenso de las clases medias son de mucho mayor alcance. El ascenso de las clases medias supone demandas crecientes a los gobiernos para proveer bienes públicos, afrontar conflictos distributivos, regular mercados protegiendo a los consumidores y al territorio y el medio ambiente, y gestionar los servicios públicos. Como ocurre en la UE con la presión social y económica a la que se ven sometidas las clases medias, demandan una amplia redefinición del contrato social que las vincula con el Estado y con los derechos y deberes que éste comporta. Sobre estos estratos sociales recae una parte significativa de las cargas fiscales, y sin embargo no reciben servicios públicos de calidad, han quedado al margen de la cobertura de las políticas de salud y educación pública, así como de los programas sociales “focalizados” hacia los más pobres que los gobiernos de la región han promovido en las dos últimas décadas. Ese nuevo contrato social debiera estar basado, por un lado, en amplias reformas fiscales basadas, por un lado, en la ampliación de la base impositiva, reduciendo los elevados niveles de informalidad; una mayor progresividad de los ingresos fiscales, una mayor efectividad de la administración tri-

“El ascenso de las clases medias supone demandas crecientes a los gobiernos para proveer bienes públicos, afrontar conflictos distributivos, regular mercados protegiendo a los consumidores y al territorio y el medio ambiente, y gestionar servicios públicos”.

butaria, y al igual que en la UE, una mejora de la regulación internacional para hacer frente a lo que la OCDE denomina la erosión de la base tributaria. Por otro lado, la viabilidad y legitimidad de esas reformas dependerá de que se logre hacer un mejor uso de los recursos, atajando la corrupción, y de que se amplíe la cobertura y la calidad de los servicios públicos para responder a las demandas sociales, y en particular las que plantean las clases medias y sus aspiraciones de progreso —educación pública, salud y previsión social, y seguridad ciudadana—, sin cuyo respaldo esas reformas no tendrán legitimidad.

En suma, una fundamentación “fuerte” de la relación birregional a partir de los valores comunes, y del compromiso con la democracia, los derechos de ciudadanía, y la cohesión social, confronta a ambas regiones con su propia realidad, contradicciones, y aspiraciones. Hacer frente a esas contradicciones no sólo comporta agendas propias de cada región, a escala nacional y regional. Supone también de una “agenda externa” que afecta a sus relaciones exteriores y sus política de cooperación. En particular, requiere de un diálogo político permanente y de instancias y mecanismos de construcción de consensos, de socialización y aprendizaje conjunto, que permitan la reconstrucción compartida de esos valores, como expresión de la voluntad política y el compromiso birregional con las aspiraciones colectivas de democracia e inclusión social. Con ese respaldo político, requiere también de mecanismos ágiles y efectivos de cooperación en el ámbito de las políticas públicas, que permitan el aprendizaje conjunto y la transferencia de buenas prácticas.

La razón cosmopolita y la gobernanza de la globalización

Esa razón cosmopolita explicaría las relaciones birregionales a partir de la necesidad de dar respuestas conjuntas a los desafíos de la gobernanza global en un mundo transnacionalizado e interdependiente. Frente a los procesos de globalización, la gran pregunta es cómo articular una acción colectiva internacional eficaz, y cómo crear normas e instituciones representativas y legítimas para que puedan afrontarse adecuadamente “riesgos globales”. Ante ellos, es más necesario que nunca un “nuevo multilateralismo” que sea capaz de democratizar las organizaciones internacionales, mejorando su legitimidad, representatividad, y eficacia. El diálogo político entre ambas regiones debiera contribuir a definir una visión global compartida y una actuación más coordinada en los foros multilaterales y en agendas globales de interés mutuo.

La cuestión es especialmente relevante desde el punto de vista de los “riesgos globales” como el cambio climático, así como del desarrollo económico y social y las condiciones y políticas de las que depende la cohesión social y el modelo social al que aspiran ambas regiones. El crecimiento económico, las dinámicas del empleo y la estructura del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y las políticas que conforman el Estado del bienestar, así como las políticas fiscales de las que depende su sostenimiento, e incluso la seguridad ciudadana se sitúan cada vez en mayor medida de procesos transnacionales y de las redes de interdependencias a las que ha dado origen el proceso de globalización. Así lo pone de relieve, de manera dramática, la crisis económica que se ha desencadenado desde 2008, o el papel creciente de redes delictivas transnacionales en la violencia que sacude a Latinoamérica. La vigencia y el contenido de la democracia, como sistema de derechos y garantías (*entitlements*), y el mismo contrato social, en suma, depende de manera creciente de las contingencias asociadas a ese proceso, del manejo adecuado de los riesgos globales y de la acción colectiva global, más que de los pactos sociales que se hayan definido al interior de cada Estado, o incluso en el marco de los procesos de integración regional.

De ahí la relevancia de situar la cohesión social en las estructuras emergentes de la gobernanza global, como el G20, y de la construcción y/o reconstrucción de la gobernanza económica de cada grupo de integración regional. Igualmente relevante sería la cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que afectan a la seguridad y el bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia internacionalmente organizada, o las migraciones internacionales, y la cooperación para promover los objetivos internacionales de desarrollo, más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a partir de la reforma de la política europea de desarrollo y de la especificidad y el potencial de los países de renta media (PRM) y su creciente implicación en la Cooperación Sur-Sur.

En suma, los procesos de globalización suponen sitúan los procesos de desarrollo en un marco crecientemente transnacional, lo que limita el alcance de las políticas nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales. En ese marco, las políticas de cooperación internacional para promover la cohesión social ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones norte-sur en el que, en gran medida, están basadas, y trascienden la mera transferencia de recursos de la AOD norte-sur. Suponen políticas para la gobernanza multilateral del desarrollo global, más que políticas de ayuda, y éstas últimas, para ser efectivas, habrán de resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

La razón pragmática: intereses económicos y cohesión social

Vinculada a intereses económicos, por la que ambas regiones cooperarían para una mejor inserción internacional frente al proceso de desplazamiento del poder económico hacia el área Asia-Pacífico, un proceso que exige actuar para mejorar la inserción internacional de todos los actores. En ese objetivo las relaciones birregionales pueden jugar un papel decisivo. Para América Latina la UE sigue siendo un socio de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología y la cooperación económica avanzada en campos relevantes para las agendas de competitividad como la educación superior y los programas nacionales de I+D+i. Además, el ascenso de América Latina y el Caribe, en un contexto de recesión en los países avanzados, tiene mayor atractivo como destino de exportaciones y flujos de IED, y en relación a esta última, la región ya no es sólo receptora y el ascenso de las “multilatinas” es un hecho a reseñar. En tercer lugar, a través de las propuestas de “megacuerdos” como el Acuerdo Transpacífico (TTP), y el

“Para América Latina, la UE sigue siendo un socio de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología y la cooperación económica avanzada”.

Acuerdo de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte (TTIP), existe un importante potencial de triangulación económica que vindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de Acuerdos de Asociación.

La cobertura de estos acuerdos se extiende a asuntos no vinculados habitualmente con el comercio, como las normas ambientales y laborales de cada país, la protección de la propiedad intelectual y de los datos personales en el entorno digital, las empresas públicas o los

controles a los movimientos de capitales, y la posibilidad de aplicar controles de capital, con estándares avanzados más favorables a la actuación de las empresas multinacionales. Todo ello puede suponer una importante pérdida de autonomía para las políticas de desarrollo tanto para los países participantes como para terceros, y en particular para América Latina y el Caribe, para las que esos estándares serían mucho más exigentes. En la UE, en particular, el TTIP ha suscitado ya un amplio debate en cuanto a sus implicaciones para las normas laborales, ambientales y de protección del consumidor; para las actividades económicas protegidas por razones ambientales, sociales o culturales; para los servicios públicos de salud y educación que provee el Estado; o respecto a la protección de datos en el entorno digital, por citar algunos de los aspectos más controvertidos.

Por otro lado, el fenómeno del megarregionalismo —como lo han hecho anteriormente los acuerdos de libre comercio— plantean a ambas regiones el desafío de profundizar y sobre todo reorientar sus propios procesos de integración. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, al margen de que se opte por estrategias aperturistas como las adoptadas por la Alianza del Pacífico, o las “post-liberales” de Mercosur, el regionalismo y la integración debería ser un instrumento para desarrollar políticas activas para la mejora de la competitividad internacional, como las relacionadas con la infraestructura regional para la mejora del suministro de energía, el transporte y las comunicaciones; la facilitación del comercio; y las políticas regionales de apoyo a la innovación y la formación, a la promoción de las pymes, y la generación de cadenas regionales y subregionales de valor.

En este contexto, es pertinente un diálogo ampliado sobre estándares sociales y ambientales en los acuerdos comerciales; sobre reglas que aseguren una inversión de calidad social y

ambiental; y sobre la búsqueda de fórmulas y el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre los vínculos entre el empleo, la protección social y la sostenibilidad ambiental, y el desarrollo de cadenas transnacionales de valor asociadas a ese proceso de internacionalización económica y de flujos recíprocos de comercio e inversión.

La razón funcional: la cohesión social en las agendas de cooperación birregional

Ésta respondería a las exigencias de cooperación sectorial donde existen lógicas basadas en intereses compartidos e interdependencias de coste recíproco que, de manera creciente, demandan una amplia agenda de cooperación temática avanzada, acorde a las nuevas demandas de cooperación propias de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe. En es ámbito son relevantes las agendas que plantean los Acuerdos de Asociación en materia de:

- Promoción del comercio y la inversión de calidad social y ambiental; de políticas de competitividad; de medidas para abordar las asimetrías y costes del ajuste; y de apoyo a la reforma institucional y a la mejora de los marcos regulatorios.
- Las políticas de cohesión social, con énfasis en el las políticas fiscales, la mejora del acceso y la eficiencia en la prestación de servicios públicos, el empleo decente, las políticas sociales, los derechos humanos y las acciones en favor de la igualdad por razones de género, etnia, o cualquier otro factor de discriminación.
- El apoyo a la integración regional, que de manera creciente se configura como instrumento relevante para la mejora de la competitividad internacional, a través del apoyo a la adopción de normas y políticas comunes, la mejora de la infraestructura física y la conectividad, así como para la coordinación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales.
- La cooperación en materia de conocimiento y el establecimiento de un “Espacio UE-ALC del conocimiento” en las áreas de ciencia y tecnología; innovación y transferencia tecnológica al sector productivo; y la conformación de un espacio común de educación superior y de formación profesional.

La conservación del medio ambiente, la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático, la eficiencia energética y la mejora de la matriz energética a través del desarrollo de energías renovables.

La cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que afectan a la seguridad y el bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia internacionalmente organizada, o las migraciones internacionales.

Adicionalmente, señalar que en un contexto de cambio rápido y de gran intensidad del sistema internacional, y de las agendas del desarrollo global, América Latina y el Caribe enfrentan desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Los avances registrados por la región parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, propios de países de renta media (PRM), de los riesgos de las denominadas “trampas de renta media” (*middle income traps*), y de problemas transnacionales y riesgos globales, como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el cambio climático, o los mercados alimentarios.

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han sido relevantes para América Latina y el Caribe. Sin embargo, en América Latina, donde 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” que beneficia a élites tradicionales, esta agenda ha sido parcial y limitada. En este contexto hay que destacar, de nuevo, la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media que, frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda.

En los últimos años, los procesos de cambio de poder en el sistema internacional, el reequilibrio de la relación birregional y las transformaciones que experimenta el regionalismo europeo y latinoamericano han planteado la necesidad de renovar las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe y encontrar un sentido de propósito y una “narrativa” convincente y movilizadora que permita superar la “fatiga de la relación” que parece extenderse en ambas partes. Serían las cuatro lógicas arriba indicadas las que debieran proporcionar una racionalidad “fuerte” para una relación birregional que sigue siendo deseable, y necesaria. La cohesión social se encuentra en el corazón de esas cuatro lógicas, y por todo lo expuesto anteriormente, no parece concebible una relación birregional que no haga de esta cuestión uno de los centros del diálogo político, de su cooperación interregional, y de su proyección internacional en un mundo en transformación.

La cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina (2014-2020): perspectiva desde el Parlamento Europeo



Discurso de la diputada europea Catherine Grèze en la mesa redonda sobre la cooperación entre Europa y América Latina¹

CATHERINE GRÈZE

Diputada europea ecologista, coordinadora de la Comisión de Desarrollo, vicepresidenta de la Comisión de Asuntos Económicos de Eurolat

El ICD y su presupuesto

(...) El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) es un marco general que pone condiciones a la ayuda europea al desarrollo. En términos presupuestarios, las disposiciones para el ICD durante el período 2014-2020 son similares a las del período de programación que acaba de terminar, lo que puede parecer anodino, pero no lo es.

En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo tenía, por vez primera, el poder de aceptar o rechazar el presupuesto general de la Unión Europea para el período 2014-2020. En ese momento, la exigencia inicial del Parlamento era clara: un aumento del 5 %. ¿Cuáles eran los motivos? Hacer frente a la crisis, pero también reforzar la acción exterior europea contra la pobreza y a favor de los derechos humanos. El resultado: los grandes Grupos políticos del Parlamento se rindieron ante la intransigencia de los Estados miembros. De modo que no fue posible adoptar un presupuesto más ambicioso, en particular para la ayuda al desarrollo.

1. Únicamente el discurso pronunciado es auténtico

Si he comenzado por el imperativo presupuestario es para recordar su importancia. Europa está en crisis. Reducir gastos es una preocupación importante, al igual que la necesidad de ser más eficaz. Es esta eficacia, aunada al deseo de mejorar los efectos de la ayuda al desarrollo, lo que ha dado lugar a los principales cambios en las normas del ICD para el período 2014-2020.

Las nuevas normas del ICD

De ello se deriva la principal novedad del ICD: el principio de diferenciación. Este principio refleja la voluntad de concentrar la ayuda bilateral al desarrollo en los países más pobres, en los que tienen una gran incidencia. ¿Y cuál ha sido el resultado? Con un presupuesto equivalente, el número de países que pueden recibir ayuda bilateral europea se ha reducido a la mitad. Y es América Latina la que ha resultado más afectada.

El Parlamento Europeo solicitó en varias ocasiones que los criterios para determinar los países beneficiarios fueran más numerosos, más diversos. El hecho de que el PIB de un país sea superior al 1 % del PIB mundial no significa que el conjunto de su población goce de una «renta intermedia». América Latina lo demuestra. En este continente profundamente desigual, una tercera parte de la población vive por debajo del umbral de la pobreza y 10 países de la región figuran en la lista de los 15 países más desiguales del mundo. La Comisión ha preferido privilegiar a los países pobres sobre las poblaciones pobres. Es una elección. Pero esta lectura no conviene plenamente a América Latina.

En vista de ello, los parlamentarios se movilizaron hasta obtener una excepción para Perú, Ecuador y Colombia. De este modo, estos tres países se beneficiarán por última vez de una ayuda bilateral, cuyo presupuesto será tres veces más bajo que el del período precedente..

De hecho, con la diferenciación se reduce el conjunto del presupuesto destinado específicamente a América Latina. La parte del presupuesto del ICD para este continente pasará del 16 % al 13 %. Habrá menos ayuda al desarrollo para los latinoamericanos en el período 2014-2020.

El nuevo sesgo de la ayuda al desarrollo

Ante este hecho, los textos legislativos insisten en la necesidad de elaborar estrategias de salida gradual para los países que ya no pueden recibir esta ayuda. Si uno lee los primeros documentos de programación para América Latina, se observa efectivamente un cambio general de inspiración...

Entre 2007 y 2013, los objetivos de la estrategia regional de la Unión Europea para América Latina eran los siguientes: cohesión social y territorial, integración regional, recursos humanos y entendimiento común. Para el período 2014-2020 serán el crecimiento sostenible e integrador, la sostenibilidad medioambiental y la vulnerabilidad, la buena gobernanza y la justicia social, y el vínculo entre desarrollo y seguridad.

El cambio retórico resulta por lo menos notable. Se habla de medio ambiente y me congratulo de ello. Pero también se habla de crecimiento, de la importancia del sector privado, de la necesidad de mejorar «el entorno para el comercio», de la competitividad de las empresas y, mi preferido, de «comercio sostenible» (*sustainable trade*).

En Perú, la Comisión señala que «su principal interés es la adopción gradual del Tratado de libre comercio». En Ecuador, las prioridades son el crecimiento y el comercio. En Colombia se intentará estimular el desarrollo económico sostenible. La Unión Europea ha firmado acuerdos comerciales con Perú, Colombia, América Central, y pretende hacer otro tanto con los países del MERCOSUR y Ecuador. ¿A esto se deberá esta nueva inclinación de la ayuda al desarrollo hacia temas más económicos y hacia públicos más empresariales?

La cuestión del «blending»

Los países de «renta media» de América Latina no solo recibirán menos ayuda, sino que serán el blanco privilegiado de nuevos modos de asignación de esta ayuda. La Comisión afirma que desea hacer «blending», una «mezcla» entre donaciones y préstamos, un «instrumento clave para las dos primeras prioridades del programa regional», es decir, potencialmente, hasta un 70 % de los fondos. Sospecho que no llegaremos hasta ahí, pero hay inquietud entre los parlamentarios, ya que no hemos recibido ninguna cifra precisa de la Comisión.

Según sus defensores, el «blending» permite atraer inversiones complementarias para grandes proyectos de infraestructuras o para facilitar el diálogo entre el sector privado, las instituciones internacionales y los gobiernos. No me cabe la menor duda. Sin embargo, no hay que perder de vista el objetivo inicial de la ayuda al desarrollo, a saber: erradicar la pobreza.

Varias organizaciones publicaron el año pasado informes muy críticos sobre el «blending» basados en casos prácticos latinoamericanos. Estos informes demuestran que estos mecanismos no contribuyen a los objetivos de desarrollo, que carecen totalmente de transparencia y que incluso pueden constituir un despilfarro de la ayuda al desarrollo que, como ya he dicho, se ha reducido para el continente.

Una cosa es segura, apostamos firmemente por este «nuevo modo», sin saber a ciencia cierta dónde nos llevara y sin haber hecho los estudios de impacto necesarios. ¿Cuál es la finalidad de la ayuda europea al desarrollo? ¿Qué pretendemos? ¿Reducir la pobreza? ¿Incrementar el crecimiento? ¿Un apoyo para nuestra política comercial exterior?

El papel del Parlamento Europeo

En junio de 2012, el Parlamento Europeo adoptó una posición muy clara sobre la cooperación con América Latina por medio de un informe de iniciativa aprobado por una mayoría abrumadora. En este informe se afirma que no existe un vínculo automático entre crecimiento, incluso integrador y sostenible, y reducción de la pobreza. Se afirma igualmente que el primer objetivo debe ser la coherencia de las políticas para el desarrollo y no para el comercio.

En una resolución de 2011 sobre el impacto de la política europea de desarrollo, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que presentara información clara sobre la manera en que los proyectos financiados mediante el «blending» contribuirán a los objetivos de desarrollo.

Aunque ese aspecto mejoró, la Comisión de Desarrollo solo tiene un reducido margen de maniobra para garantizar un seguimiento y un derecho de control sobre la programación, los modos de asignación de los fondos o incluso la selección de los proyectos. Esto se hace evidente en el caso del «blending», en el que la Comisión y los Estados miembros no parecen dispuestos a que el Parlamento participe en la selección o el seguimiento de los proyectos.

Conclusión

En mis encuentros con la sociedad civil latinoamericana he podido observar que estas nuevas direcciones provocan inquietud. Por mi parte, me pregunto cuáles son los verdaderos objetivos de la ayuda al desarrollo.

En mi calidad de representante del Parlamento, quiero darles a conocer nuestra determinación de llevar a cabo un examen exhaustivo de las consecuencias de estas nuevas direcciones. Ya que esta cartera no debe preferir el «business» a la erradicación de la pobreza, que es nuestra principal prioridad.

Cooperando con países de renta media: desigualdad y nuevas brechas sociales

Retos de cohesión social en América Latina¹



CLARISA HARDY

Consultora internacional y miembro del Consejo de Orientación de EUROSociALII

La falta de cohesión social es un factor determinante que amenaza el crecimiento de los países una vez que éstos superan la condición de país pobre o de bajos ingresos

El análisis de esta ponencia está basado en los contenidos de un libro que será publicado en breve y cuyas fuentes empíricas son las encuestas de hogar de 18 países latinoamericanos, casi todas actualizadas al año 2011. (Clarisa Hardy **Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social**. Ediciones LOM. Chile).

El libro refiere a una estratificación social de los países construida con una metodología basada en el concepto de vulnerabilidad y que, creada por dos economistas del PNUD (F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez) ha sido adoptada por el Banco Mundial. En el libro se abordan las magnitudes y características de los estratos sociales (estrato pobre; estrato no pobre o medio vulnerable, es decir, con altas probabilidades de empobrecer ante situaciones de riesgo; estrato medio con mayores seguridades económicas o con bajas probabilidades de empobrecer en situaciones de riesgo; y estrato alto); se elabora una tipología de países a partir de la composición nacional de estos estratos; y, con la evidencia aportada, se profundiza en los retos de cohesión social que tienen estas sociedades.

Presentación. La nueva preocupación por la desigualdad

No obstante que la reflexión sobre las desigualdades en América Latina es antigua, siempre estuvo políticamente alineada con las izquierdas y estigmatizada por otras fuerzas políticas. Por lo mismo, no ha existido —salvo muy recientemente— legitimidad política, ni amplios apoyos sociales para abordar la desigualdad como el gran problema pendiente de la región.

En ese escenario, la suscripción de todos los países latinoamericanos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) permitió eludir el debate sobre las desigualdades y concentrarse de manera exclusiva en la reducción de la pobreza. En la práctica, la cohesión social no formó parte de las prioridades de los países latinoamericanos hasta fechas muy recientes.

1. Presentación en el panel "Cooperando con Países de Renta Media: Desigualdad y Nuevas Brechas Sociales" en el *Encuentro EUROSociAL: Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social*. 24 y 25 de marzo, 2014. Comisión Europea, Bruselas.

El dominio de las concepciones neoliberales del Consenso de Washington se extendió durante todos los noventa y siguió pesando en los comienzos del nuevo milenio en gran parte de América Latina. En los hechos, ha predominado un camino caracterizado por una adhesión a la supuesta acción automática del crecimiento en el desarrollo social y, por tanto, por la subsidiariedad del Estado que sólo debe intervenir allí donde no lo hace el mercado y para los más pobres.

Pero hay dos consideraciones que logran alterar esta situación. La primera de ellas es de naturaleza económica y aparece como una preocupación sobre los límites del desarrollo económico de muchos países de la región, dado el modelo vigente. Bajo el conocido dilema de “la trampa del ingreso medio”, dirigentes políticos y expertos se interrogan acerca de los obstáculos que frenan a las economías y que amenazan con la mediocridad del crecimiento en países que, superada su condición de país pobre o de bajos ingresos, no logran progresar, se estancan e, incluso, viven regresiones. Y en el balance de los factores limitantes, la falta de cohesión social aparece como un factor determinante².

Desde esta aproximación, son las desigualdades las que frenan el crecimiento una vez que se alcanza un cierto umbral, siendo ésta una diferencia sustancial con las concepciones neoliberales.

El otro factor que lleva a revisar las posturas del Consenso neoliberal de Washington es de índole político. En efecto, los países de América Latina de manera sistemática están reduciendo pobreza en los últimos años, después de dos frustrantes décadas precedentes, pero lejos de ganar estabilidad política, los países viven crecientes demandas y protestas sociales que devienen en movilizaciones cada vez más masivas, con una sociedad civil más exigente y un sistema político cada vez más desprestigiado. Y ello resulta del hecho que reducir pobreza no implica la reducción de desigualdades en sus distintas dimensiones y las inseguridades económicas siguen amenazando a las familias.³

De modo que, la ausencia de cohesión social en las sociedades latinoamericanas explica la desafección y desconfianza en las instituciones políticas, siendo responsable de una baja calidad de la democracia.

Hemos sido convocados a este encuentro para reforzar la necesidad de reflexionar estratégicamente los vínculos de la Unión Europea con América Latina. Tal como nos los recuerda el documento de convocatoria, la cohesión social —sello que debiera articular las relaciones de identidad entre ambas regiones— ha ganado terreno en el discurso latinoamericano y es un legado europeo. Como se ha señalado previamente, las preocupaciones por el funcionamiento de la economía y por la inestabilidad política han llevado a los gobiernos a interrogarse sobre la problemática social de sus respectivos países, en que, tanto más que la pobreza, es la desigualdad la acompañante persistente.

2. Como muy bien lo sistematiza en su último libro quien fuera canciller del gobierno de Michelle Bachelet entre 2006 y 2009, en que examina la problemática de los países de renta media en tres continentes del planeta y cuya problemática empezó a estudiar cuando ejercía como Ministro de Relaciones Exteriores y que compartía con sus pares de países similares a Chile. En este libro se señala que la trampa de los países de renta media es la dificultad que experimentan países de ingreso medio para sostener por más de una década tasas de crecimiento superiores al 5%, acompañado de reducción de desigualdades y de perfeccionamiento de las instituciones democráticas. En síntesis, el autor identifica los siguientes factores: 1) Desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuadas de productividad. 2) Baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimientos e ideas innovadoras (lo que afecta precisamente al factor mencionado previamente). 3) Excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables (que también incide en el primer factor). 4) Incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad (y ello vendría a ser un efecto de los factores anteriores). Alejandro Foxley (2012) *La Trampa del Ingreso Medio. El Desafío de esta Década para América Latina*. CIEPLAN. Chile.

3. Como se deduce de los contenidos que están presentes de manera recurrente en las variadas protestas ciudadanas, el reclamo contra la desigualdad adquiere distintas formas: por el término de las discriminaciones y privilegios; por mejoras salariales y de condiciones laborales; por el fin de las colusiones de precios y endeudamiento privado; por exigencias de calidad en las prestaciones de servicios; por los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas o de las diversas orientaciones sexuales; por soluciones ante la inseguridad y la violencia.

Esta preocupación ha estado presente en recientes años en encuentros latino e iberoamericanos que, con la participación de todos los países de la región, han comenzado a suscribir planteamientos que priorizan la cohesión social.

Cabe destacar al respecto, la reunión correspondiente al XXXI Período de Sesiones de CEPAL realizada el 2006 en Uruguay, en la que se insta a generar sociedades más cohesionadas, destacando CEPAL la urgencia de instalar una protección social basada en derechos para enfocar la pobreza y desigualdades latinoamericanas.

Planteamiento que retoman y refuerzan posteriores encuentros regionales encaminados a definir estrategias de cohesión para América Latina. Entre éstas, resalta la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social de 2007. Definiendo como su objetivo la obtención de sociedades más inclusivas, esta Cumbre realizada en Santiago de Chile contó con la participación de todos los países latinoamericanos, sumados España y Portugal. En esta reunión se priorizan políticas públicas en las áreas sociales, laborales, productivas y de empleo. Por primera vez en una reunión de este tipo, a la que asisten jefes de gobierno, se ponen en entredicho los planteamientos del Consenso de Washington y la cohesión social deviene en un compromiso explícito regional, registrado por la Declaración de Santiago. Tal Declaración llevaría a que el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, afirmara que “constituye el resultado de la Cumbre con más cosechas en diecisiete años”.⁴

Recientemente, surge un impulso internacional importante en esta dirección, con la propuesta de Piso de Protección Social aprobada en 2011 por el sistema de Naciones Unidas y que se recoge en un informe que, coordinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), fue liderado por la actual presidente de Chile, Michelle Bachelet.⁵

Sin embargo, hay que reconocer que este compromiso tiene más de retórica que de acciones efectivas en los países y que las intenciones declaradas de los gobernantes no logran materializarse en la mayor parte de los casos, como lo evidencia la persistencia de la desigualdad, si bien la menor pobreza en la región.

Sin duda hay distintas explicaciones y las resistencias de los grupos de poder —sean éstos económicos, políticos o sociales— son parte de los mayores obstáculos para avanzar hacia sociedades cohesionadas, con posturas valóricas hegemónicas que naturalizan la desigualdad y desestiman políticas distributivas.

También lo son las inadecuadas decisiones y las malas prácticas. Por lo mismo, no hay que subvalorar el papel que juega la ausencia de conocimientos e información documentada de la realidad de las respectivas sociedades y de los principales factores que subyacen a los fenómenos de desigualdad que, de manera multidimensional, segregan —en mayor o menor medida— a las sociedades latinoamericanas. Sin este conocimiento y sin adecuada información son comprensibles las malas decisiones y las prácticas equivocadas que se traducen en políticas públicas ineficaces.

Haciéndome cargo de lo último, esta ponencia intenta examinar la realidad social de América Latina identificando algunas tendencias que son generales y que constituyen los retos de cohesión social comunes a toda la región, pero en el entendido que el nuestro es un continente

4. www.segib.org

5. ILO (2011) *The Social Protection Floor*. Geneva.

heterogéneo y que se requieren singularizar estrategias de acción consistentes con la especificidad de cada país o grupo de países similares.

I. La estratificada realidad social de América Latina

La pobreza ya no es la situación dominante en parte importante de los países latinoamericanos y la tendencia a su reducción ha sido sostenida en esta última década, por contraste con el agravamiento y estancamiento que evidenciaron los estratos pobres durante las dos décadas precedentes.

Este hecho, junto con el modesto pero constante aumento del producto interno bruto de gran parte de los países de la región, ha llevado a que varios organismos internacionales sostengan que América Latina, además de ingresar a la liga de países de renta media, está transitando hacia la conformación de sociedades de clases medias.

Sin embargo, una mirada más profunda a la realidad latinoamericana muestra un escenario que difiere de tales afirmaciones. Un escenario de discontinuidades en el crecimiento⁶ y en el que transitan estratos de pobreza hacia nuevos estratos sociales que, no siendo pobres, viven fragilidades económicas que los hacen altamente vulnerables a los riesgos, sean éstos de origen nacional o internacionales. Estos sectores sociales emergentes, denominados equívocamente como “nuevas capas medias”, constituyen la realidad social más masiva de la región.

Con información comparable de dieciocho países de América Latina tenemos que, del total de la población latinoamericana, un 30.1% corresponde a estratos de pobreza, mientras que el 37.9% de la población son estratos sociales no pobres, pero vulnerables. Este 68% del total de la población de América Latina que vive pobreza y vulnerabilidades, convive con un 29.9% de sectores medios propiamente tales, con mayores seguridades económicas, y con un reducido 2.1% de estratos ricos, los de mayores ingresos de las sociedades latinoamericanas.⁷

El punto en cuestión es que, en efecto, se está reduciendo la pobreza, pero América Latina, (con un par de países como excepción, Uruguay y Argentina) no está consolidando sectores medios, ni sociedades seguras. Más bien, estamos en presencia de sociedades precarias.

Cabe preguntarse cuáles son las posibles explicaciones de este fenómeno. Si se está creciendo y reduciendo pobreza, ¿por qué el resultado son sociedades económicamente inseguras, precarias? Y el análisis de los estratos sociales revela que es la desigualdad la que marca sus comportamientos y relaciones.

Desigualdades persistentes que, radicadas en la esfera laboral y en un segmentado sistema educacional que segrega a la población por sus condiciones de origen, se manifiestan en las brechas distributivas que distancian a los hogares y a los trabajadores según su origen socioeconómico, y que se agravan por condiciones de género, edad y ruralidad.

En relación a la esfera laboral, aun cuando América Latina tiene en general una baja tasa de participación, ella se distribuye desigualmente según pertenencia a estratos sociales, siendo

6. Como se reporta en un reciente informe, en 2013 la región registró un crecimiento modesto de 2.6%, contrastando con el 3.1% del 2012, desaceleración que comenzó el 2011, pero con diferentes ritmos entre países: crecieron más del 5% Paraguay, Panamá, Bolivia y Perú; entre 4% y 5% Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua y Uruguay; y bajo crecimiento en Brasil (2.4%), México y República Dominicana, ambos 1.3% (CEPAL (2013) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. www.eclac.org)

7. Ver cuadro 1. *Estratificación Social en América Latina*.

considerablemente mayor la participación laboral y el empleo en los estratos medios, pero sobre todo, en los estratos altos.

Algo similar ocurre con la calidad del trabajo en una región con alta informalidad que tiende a concentrarse en los estratos pobres y vulnerables. Aún en aquellos países que han avanzado en la formalización del empleo, todavía se registra hasta un tercio de trabajadores informales que, en su mayoría, proviene de los estratos de menores ingresos. Asimismo, el comportamiento de la seguridad social sigue siendo deficitario para una proporción importante de trabajadores y, como es esperable, afecta principalmente a los trabajadores más vulnerables y cuya trayectoria laboral precaria se refleja en su situación previsional al término de su vida laboral activa.

Y en todos estos factores asociados a la calidad del trabajo, la condición de género y la edad son un agravante, siendo las mujeres y los jóvenes los que presentan menor inserción laboral, mayor tasa de desempleo y salarios más reducidos.⁸

Pero donde la desigualdad adquiere mayor visibilidad es en las brechas de ingresos de los hogares y salariales. Importa destacar que, siendo ofensivamente alta la brecha entre los estratos pobres y ricos, existe una generalizada desigualdad de ingresos y salarios entre todos los estratos sociales y los estratos más ricos de los países latinoamericanos. Lo que revela el fenómeno de la alta concentración del ingreso en la región.

Es así que, entre los sectores altos de la sociedad y los estratos pobres la distancia en los ingresos per cápita del hogar es de 36.3 veces y pasa a ser de 13.4 veces entre los estratos no pobres vulnerables y los estratos altos. Si nos remitimos a las remuneraciones del trabajo, las brechas entre los trabajadores de estratos pobres y altos en sus salarios por hora es de 13.1 veces, así como es de 8.5 veces entre los trabajadores no pobres vulnerables y los estratos altos.

Y si tomamos a los estratos medios en relación a los estratos ricos, resulta que las brechas en sus ingresos familiares es de 4.7 veces, la misma brecha que en los países de la OCDE tienen las familias de menores ingresos con las de altos ingresos. Y esta brecha superior a las 4 veces se repite en los salarios por hora que perciben los trabajadores de estratos medios y ricos.⁹

En la base de esta realidad laboral y de ingresos se encuentra una situación educacional segregada, en que la estratificación social determina los accesos a la educación y la calidad educacional a la que se accede.

Habiéndose universalizado la educación primaria en toda América Latina, persisten algunas dificultades de escolaridad en la educación secundaria, pero sobre todo en la educación inicial o preescolar, así como en la educación superior. Accesos que se distribuyen desigualmente según origen socioeconómico.¹⁰

Estas desigualdades son las que explican que el crecimiento de la región no pueda lograr una superación sostenible de la pobreza y que la reducción estadística de ella esté asociada a la construcción de sociedades con grandes vulnerabilidades, con el incremento de sectores sociales que habiendo superado los umbrales de sus necesidades básicas, experimentan indefensiones propias de la precariedad económica. Ésta es, por lejos, la peor de las trampas de los países de renta media.

8. Ver cuadro 2. *Rasgos del Trabajo por Estratos Sociales en América Latina*.

9. Ver cuadro 3. *Brecha Ingresos Familiares en América Latina*; y cuadro 4. *Brecha Salarios por Hora en América Latina*.

10. Ver cuadro 5. *Cobertura Escolar por Estratos Sociales en América Latina*; y cuadro 6. *Cobertura Escolar por Niveles de Enseñanza según Grupo de Países de la Tipología*.

II. Tipología de países en una América Latina diversa

La presentación de los datos agregados de América Latina, si bien exhibe de manera gruesa una realidad regional distintiva, esconde las heterogéneas situaciones de la región.

Considerando los pesos relativos de los estratos sociales y sus relaciones es posible construir una tipología que identifica cuatro grupos de países que, de acuerdo al grado de extensión o accesibilidad de derechos sociales, se mueven entre la exclusión y la integración, si bien desigual¹¹. El Grupo I y el Grupo IV de países son los que están en las posiciones más extremas en la diada integración-exclusión, mientras el Grupo II y el Grupo III se ubican en situaciones intermedias.

Desde los países del Grupo I con baja pobreza e importantes sectores medios, hasta los países del Grupo IV con niveles excesivamente altos de pobreza e incipientes estratos medios, todos los países de la tipología —aún cuando difieren en los grados de acceso a derechos sociales— tienen en común una conformación social marcada por las desigualdades, de mayor o menor intensidad dependiendo de los países.

En especial destaca el segundo grupo, con nueve países, siendo el más representativo de la realidad social latinoamericana, con una pobreza que sigue siendo importante (si bien por debajo de su expresión regional) y con capas medias en creciente formación, pero en su mayor parte vulnerables. Este segundo grupo de países es el que mejor representa la vulnerabilidad social de América Latina.

Existe un correlato en la tipología de países entre los pesos relativos de estratos pobres, vulnerables y medios con los niveles de educación alcanzados en las respectivas sociedades, con el peso de la informalidad en el mundo laboral, con las coberturas de seguridad social de los trabajadores, y con la expresión urbana y rural de la estratificación social.

Pero, así como existe en esta tipología una correspondencia entre niveles de integración-exclusión con los niveles de acceso a derechos sociales, también se advierte con nitidez la no correspondencia entre los niveles de pobreza y desigualdad, siendo dos fenómenos que cohabitan de maneras distintas en todos los países.

No obstante las diferencias entre los países agrupados en la tipología, se mantienen en común las determinaciones que pesan en la estratificación social, en que factores tales como el origen socioeconómico, la condición de género, la edad, el lugar donde se nace, educa y trabaja, siguen siendo causales de desigualdades que recorren transversalmente a todas las sociedades latinoamericanas.

Es decir, la accesibilidad a derechos sociales marca el grado de integración-exclusión alcanzado y diferencia a los distintos tipos de países, pero las brechas de ingresos entre estratos (que se agravan por condiciones de género y etarias) están presentes en todos los países, en mayor o menor grado.

Cuestión que revela que en América Latina se transita de la exclusión a la integración social, pero de manera desigual y, por tanto, que el desarrollo inclusivo es un reto pendiente de todas las sociedades en los dieciocho países analizados.

Aún en el caso del país con menor nivel de desigualdad distributiva de América Latina, como es Uruguay y que integra el Grupo I de la tipología, su desigualdad es alta comparada con los países que integran la OCDE. Y en ese mismo Grupo I está incluido Chile que, si bien comparte con Uruguay

11. Ver Tipología de Países en América Latina. Grupo I, Grupo II, Grupo III y Grupo IV.

altos niveles de satisfacción de derechos, por contraste presenta niveles medio-altos de desigualdad de América Latina.¹²

Es notorio el peso de la ruralidad en la exclusión de derechos, así como se evidencia una relación entre los procesos de urbanización, la velocidad de reducción de la pobreza y el mayor acceso a derechos. La tipología recoge esta realidad: los Grupos I y II son los países más urbanizados y tienen mayores grados de integración social y, por otra parte, los países de los Grupos III y IV son los que cuentan con mayor proporción de población rural y tienen más altos niveles de exclusión.

Es interesante destacar que, en aquellos países en que se da una combinación de baja pobreza y mayor magnitud de estratos medios consolidados, la desigualdad es menor que en los restantes países, como lo ejemplifican Uruguay y Argentina, los dos únicos países de América Latina en esta situación.

A la inversa, la combinación de muy alta pobreza y casi inexistentes sectores medios consolidados se da con altos niveles de desigualdad, como es el caso de los tres países que integran el Grupo IV de la tipología, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

No obstante estas diferenciaciones entre grupos de países que integran la tipología, destaca la transversalidad de las desigualdades de género que, por la manera en que se manifiesta en toda la región, pareciera responder a patrones culturales que resisten las transformaciones socioeconómicas y, por lo mismo, de más difícil remoción. Las discriminaciones de género no han sido asumidas por las políticas públicas de los países que, salvo excepciones, no consideran la atención temprana de la infancia como un rol de los Estados y siguen delegando en las madres las tareas domésticas y de crianza que restan a las mujeres del mercado laboral y de su autonomía.

Asimismo, también se extiende un fenómeno nuevo en la juventud que, aún si es más agudo en aquellos países con mayores niveles de exclusión (Grupos III y IV), también está presente de manera importante en países con más avanzados procesos de integración social desigual (Grupos I y II). Es el fenómeno de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “jóvenes nini”) y que se produce no obstante el incremento de la tasa de escolaridad en todos los países. Estos jóvenes nini conforman aproximadamente un quinto de la población juvenil de América Latina y llegan a ser un cuarto de la juventud en países del Grupo IV.¹³

Finalmente, es importante destacar el vínculo que aparece entre mayor integración social y urbanización, con los procesos de envejecimiento de las sociedades. Los países que integran el Grupo I de la tipología tienen un nivel de longevidad comparable a los países desarrollados y le siguen cercanamente los países del Grupo II. Estos cambios en los perfiles demográficos, si bien presentes como tendencia en toda América Latina y necesarios de considerar por los impactos en los sistemas de salud y de pensiones, son todavía incipientes en los países del Grupo IV y algo más avanzados en el Grupo III.

III. Retos de cohesión social

A diferencia de lo sostenido por estudios recientes, este análisis de estratificación social lleva a concluir que América Latina no está transitando de región de ingresos medios a región de clases medias, sino a sociedades marcadas por sus inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan a los ciudadanos.

12. Ver cuadro 7. *Brechas de Ingresos entre Distintos Estratos Sociales. Grupo I (Argentina, Chile, Uruguay).*

13. Ver cuadro 8. *Jóvenes NINI (NI estudian NI trabajan) según Grupo de Países de la Tipología en América Latina.*

El éxito en la reducción de la pobreza de esta última década es, precisamente, lo que permite visibilizar el problema estructural de la desigualdad en América Latina, la que aparece como gran reto pendiente.

En otras palabras, las desigualdades no han permitido que el crecimiento económico sirva para salir de la pobreza y consolidar condiciones económicas seguras en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas.

Las protestas sociales de los últimos años son reveladoras de un estado de malestar en numerosos países, particularmente en aquellos que están siendo más eficaces en reducir la pobreza y donde aumentan las nuevas capas medias vulnerables¹⁴. Movilizaciones sociales protagonizadas por una ciudadanía que, habiendo dejado atrás la pobreza, ha desarrollado expectativas de inclusión que chocan con una realidad limitante de precariedad económica. Pero no sólo los nuevos estratos medios vulnerables, sino también estratos medios más consolidados que, a pesar de sus mayores seguridades económicas, se confrontan a barreras para acceder a una prometida sociedad de oportunidades que, según constatan cotidianamente, sigue siendo patrimonio de una reducida elite socioeconómica que disfruta de las mejores oportunidades y calidades de vida.

La magnitud del malestar, que difiere en cada país según las características de su sociedad, no es explicable en la ausencia de mejorías en el bienestar relativo alcanzado por los hogares, sino en su desigual distribución por razones de origen (socioeconómico, étnico y de género), al margen de los esfuerzos y méritos, lo que además de frustrar expectativas, es sentido como un engaño a la oferta de los gobiernos de una movilidad social vinculada a la educación y al crecimiento.

Esto contribuye a aumentar la desconfianza en las instituciones políticas¹⁵ y al descrédito de ciertas supuestas verdades incuestionables que han dominado las políticas públicas, como la tesis del “choqueo” del crecimiento económico y las bondades del Estado subsidiario.

Nace una nueva subjetividad que es resultado, entonces, de haberse alterado el patrón de relaciones históricas que tuvo el continente, relaciones sociales fundadas en una desigualdad “naturalizada”. Fenómeno que es más marcado cuanto más se avanza en superar la pobreza y se transita hacia la anhelada pertenencia a capas medias, para constatar, una vez que se llega, el alejamiento de las esperadas oportunidades.

Pierde sustento la creencia de una desigualdad fruto del orden natural de las cosas y empieza a ganar terreno la percepción de que las desigualdades son el resultado de la manera en que se genera y reproduce el poder en la economía, en la política y en la sociedad.

De modo que, no sólo las realidades objetivas, sino también subjetivas, son la base para una nueva estrategia posible en América Latina que haga de la desigualdad el desafío a vencer y de la cohesión social la meta a lograr.

El reto de hoy es pasar, entonces, de una nueva retórica que ha permitido legitimar el valor de la cohesión social, hacia la construcción de políticas que hagan posible hacer de ella una realidad concreta

14. El primero en dar la voz de alerta fue Chile en 2011 con las movilizaciones estudiantiles, seguidas de otras protestas sociales a partir de esas fechas. Colombia y México se suman al poco tiempo, luego Argentina y, más recientemente, Venezuela.

15. De todas las instituciones, los partidos políticos son los que cuentan con menor confianza de los ciudadanos, seguida del parlamento, según se recoge en numerosas encuestas de opinión nacionales y en la encuesta regional Latinobarómetro 2011, aplicada en 18 países latinoamericanos. En dicha encuesta, además, se recoge la opinión de que la democracia está en deuda por la corrupción, en primer lugar, y por la injusticia social, en segundo lugar (www.Latinobarometro.org).

para millones de ciudadanos de esta región. Y en ese contexto, el papel de la Unión Europea puede ser decisivo puesto que ha implementado distintos modelos de Estados de Bienestar y afrontado redefiniciones y readecuaciones de los mismos antes y durante la crisis, sin renunciar a ellos.

En la búsqueda de cohesión para América Latina es posible identificar tres ejes gruesos de cambios:

1) El primer eje o reto de cohesión social es la construcción de un Sistema de Protección Social fundado en derechos como mecanismo para abordar las desigualdades.

Es a partir de una ciudadanía titular de derechos que se pueden construir sociedades inclusivas en América Latina, atendido a que los derechos son iguales para todos y que no pueden seguir promoviéndose, como ocurre, políticas para pobres (en realidad, para parte de ellos) y políticas para el resto de la sociedad que han provocado las segregaciones que segmentan a nuestras sociedades.

Con esta perspectiva universalista de una protección social que le habla al conjunto de la sociedad se construye una identidad societaria actualmente inexistente, creando las bases para formular proyectos que puedan ser asumidos colectivamente, revalorizando la cooperación y la solidaridad sin las cuales es imposible avanzar en cohesión social.

Los actuales marcos restrictivos en que operan los llamados Programas de Transferencias Condicionadas para los estratos más pobres impiden que la protección social resuelva la problemática de estos segmentos en su totalidad, por límites en las coberturas, pero además, porque las transferencias monetarias y las prestaciones de servicios sociales son insuficientes y de baja calidad.

Sistemas de protección social que, debiendo cubrir el ciclo vital de las personas de manera integral, tienen en la actualidad evidentes espacios de indefensión que se hacen visibles, como hemos visto previamente, en la primera infancia, en la juventud, en la desprotección de los trabajadores y en la débil protección de los adulto mayores.

Pero no sólo etapas del ciclo vital desprotegidas, sino redes de protección social que no articulan de manera consistente políticas sociales y laborales, siendo las políticas sociales compensatorias de las desigualdades que se viven en el mercado laboral. En tanto las dimensiones de la calidad del trabajo y de las relaciones laborales estén fuera de las agendas de protección social y no se integren en un mismo Sistema de Protección Social, no habrá condiciones para abordar las desigualdades que las políticas sociales intentan compensar parcialmente, ni habrá posibilidades para que prosperen las dimensiones contributivas de la protección social.

2) El segundo eje o reto de cohesión social es la necesidad de impulsar una agenda por la igualdad de las mujeres.

En todas las áreas de desigualdad, la condición de género está presente como una dimensión transversal y permanente de asimetría. La desigualdad de género, que se superpone a las restantes formas de desigualdad, implica que algo más de la mitad de la población latinoamericana tiene una ciudadanía de segunda, con todo lo que ello implica de freno al desarrollo económico, de límites a la convivencia y de obstáculo a la construcción de identidades y sentido de comunidad en nuestras sociedades.

Las estrategias nacionales por superar las desigualdades son una parte de la solución para abordar las inequidades que afectan a las mujeres, pero insuficientes si no se enfrentan las singularidades de las desigualdades de género. Y ello pasa por romper —con iniciativas programáticas y legislativas— las desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que han naturalizado la subordinación de las mujeres en todos los países latinoamericanos.

Las experiencias europeas en la materia pueden ser aleccionadoras con los avances que han logrado con legislaciones de cuotas o estrategias de acciones afirmativas en las esferas de la economía y la política; con los avances en materia de protección de infancia y derechos de parentalidad que permiten la inserción laboral de las mujeres y su mayor autonomía respecto de las tareas domésticas y de crianza, entre las más importantes iniciativas.

3) Y, finalmente, el tercer reto es el de la sustentabilidad institucional, política y fiscal de la cohesión social.

Si bien se ha producido una normalización de la vida política democrática en América Latina, con gobiernos que culminan sus períodos presidenciales y con parlamentos electos democráticamente y, al mismo tiempo, se ha extendido una profesionalización de la función pública y el aprendizaje transversal de manejo fiscal, lo cierto es que todavía no existe una institucionalidad tal de las políticas de protección social, ni el espacio fiscal, que aseguren su progresión en el tiempo.

Respecto del primero, si bien hay avances disímiles de procesos de descentralización y regionalización en América Latina, éstos son todavía insuficientes. Cómo combinar adecuadamente políticas e inversiones centralizadas, con políticas e inversiones descentralizadas es crucial, especialmente, en los ámbitos de la provisión de servicios sociales, así como en actividades de fomento productivo y emprendimiento.

Para dar un salto en el reto de la igualdad es condición buscar, al interior de los países, los acuerdos políticos y sociales que lo hagan posible. No habrá avances si no se pacta, social y políticamente, el modelo institucional y de solidaridad que los pueda sustentar. Sin duda esto tiene costos, pues redistribuir poder, conocimiento, información y recursos, significa desconcentrarlo y socializarlo. Ello sólo es factible con acuerdos y pactos, institucionalizados a través de normas obligatorias que terminen por construir, a partir de sus prácticas, nuevas relaciones en la sociedad y una cultura de mayor igualdad. Los debates sobre nuevas constituciones, reformas a los sistemas electorales y de régimen político, así como iniciativas de asociatividad y fortalecimiento de la sociedad civil, son parte de estas tareas futuras.

Pero eso no basta. Se requiere, a su vez, darle sostenibilidad fiscal a la cohesión social.

Hay evidencia suficiente de que la intervención directa del Estado mediante transferencias monetarias y con un determinado peso y estructura tributarias, tienen incidencia decisiva en la distribución del ingreso. Si se analiza lo que ocurre con los países de la OCDE y se compara con los de América Latina, resulta que, mientras en los primeros existen variaciones importantes en las brechas distributivas antes y después de transferencias e impuestos, en el caso latinoamericano casi no hay diferencias entre antes y después.¹⁶

Abordar la fiscalidad en estas propuestas conclusivas no implica un planteamiento técnico en la materia, ni de expertos fiscales o especialistas en tributación, sino hacer presente el papel que debe jugar la política fiscal para la cohesión social en una región sacudida por la pobreza y desigualdades.

Hay que alterar la ecuación con la cual se discute la política fiscal y se diseñan las prioridades programáticas en América Latina. A diferencia de lo que ocurre habitualmente, en que la política fiscal define el alcance de las políticas públicas, de lo que se trata es invertir esta concepción y que los debates sobre el tipo de sociedad que se quiere sean los que determinen cuál es el marco fiscal requerido. Por lo mismo, este no es un debate técnico, sino político, de estrategias de desarrollo.

16. El coeficiente de Gini en la OCDE antes de transferencias e impuestos es de 0.45 y pasa a ser 0.31 luego de la acción redistributiva del Estado, variación que no se produce en América Latina. Ejemplos citados en CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad*.

Y, al respecto, hay que tener en consideración las dos dimensiones de la fiscalidad: por un lado, los recursos o disponibilidades fiscales para acometer las políticas de cohesión social y, por otro, el uso, orientación y destinación de tales recursos. Es decir, por una parte, contar con una carga tributaria suficiente y una composición tributaria progresiva, y por otra, asegurar que la destinación de los recursos recaudados tengan a su vez impactos progresivos.

La cohesión social no es un programa de gobierno, sino un proyecto de sociedad dirimido democráticamente, lo que supone sistemas de protección social institucionalizados con políticas explícitas de derechos garantizados, con financiamientos asegurados, no sujetos a los vaivenes de la economía, ni a voluntades políticas circunstanciales, ni a la racionalidad puramente técnica. En eso consiste un pacto político y fiscal por la cohesión social.

Respondiendo a esta lógica, las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina tienen que tener una visión de largo plazo, estratégica, y no sumarse al modelo de asistencia técnica que está presente en otros canales de cooperación y que, de manera horizontal, practican entre sí los propios países latinoamericanos. La relación estratégica que se juega en el modelo de cooperación Unión Europea-América Latina es, precisamente, el fundamento de la cohesión social como eje de las políticas públicas.

Cuadro 1. Estratificación social en América Latina

Países	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg. económ.	Estratos altos
Argentina	4,2	6,6	10,8	31,4	54,4	3,4
Bolivia	12,3	13,8	26,1	44,6	28,7	0,6
Brasil	12,6	11,9	24,5	37,3	34,8	3,4
Chile	2,9	7,0	9,9	40,5	44,0	5,6
Colombia	12,7	13,0	25,6	37,5	33,2	3,7
Costa Rica	8,1	11,5	19,6	39,7	37,2	3,4
Ecuador	13,6	16,0	29,5	43,0	26,6	0,9
El Salvador	22,0	19,8	41,7	41,1	16,8	0,4
Guatemala	41,1	22,0	63,1	27,4	9,0	0,5
Honduras	37,4	19,0	56,4	29,9	12,8	0,8
México	12,5	15,4	28,0	44,2	26,4	1,4
Nicaragua	36,2	22,2	58,4	32,5	8,8	0,4
Panamá	11,6	9,6	21,2	36,1	38,9	3,7
Paraguay	18,4	14,3	32,8	40,5	25,5	1,3
Perú	11,9	12,3	24,2	40,0	34,3	1,5
R. Dominic.	14,0	19,4	33,3	42,3	23,2	1,1
Uruguay	2,6	5,4	8,1	26,4	60,2	5,4
Venezuela	12,4	16,6	29,0	47,7	23,1	0,2
Am. Latina	15,9	14,2	30,1	37,9	29,9	2,1

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 2. Rasgos del trabajo por estratos en América Latina

	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg. económ.	Estratos altos	América Latina
Tasa Participación Laboral	40,5	44,4	42,6	52,6	63,1	69,6	53,7
Tasa de Empleo	35,5	40,9	38,5	49,7	61,3	68,6	50,9
Horas trabajadas semana	35,9	40,6	38,4	43,7	45,1	45,7	42,8
Salario hora (dól. PPA)	us\$1,6	us\$ 2,1	us\$ 1,8	us\$ 3,0	us\$ 5,9	us\$24,7	us\$4,4
Trabajadores Informales	83,6	70,8	77,0	56,4	36,6	21,1	54,7
Trabajadores con Contrato	22,7	33,6	28,2	51,4	71,3	81,3	49,3
Trabaj. Derecho a Pensión	20,6	33,8	27,9	50,6	69,7	81,3	51,8

Cuadro 3. Brecha ingresos hogar per cápita (dólares PPA) en América Latina

Estratos	Vulnerables	Medios	Altos
Pobreza	2,7 veces	7,6 veces	36,3 veces
Vulnerables		2,8 veces	13,4 veces
Medios			4,7 veces

Cuadro 4. Brecha salarios por hora (dólares PPA) en América Latina

Estratos	Vulnerables	Medios	Altos
Pobreza	1,7 veces	3,3 veces	13,1 veces
Vulnerables		2,0 veces	8,5 veces
Medios			4,2 veces

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 5. Cobertura escolar por estratos sociales en América Latina

	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg. económ.	Estratos altos	Total
6 - 12 años	95,0	97,1	95,9	97,7	98,3	98,5	97,1
13 - 17 años	74,8	79,7	77,2	85,5	88,9	91,5	82,5
18 - 23 años	26,4	29,1	27,8	33,9	51,2	69,1	38,4

Cuadro 6. Cobertura escolar por niveles de enseñanza-grupo de países según tipología

Niveles de Enseñanza Grupo I	Argentina	Chile	Uruguay
0 - 3 años de edad	11,5	26,0	94,7
4 - 5 años de edad	86,5	84,3	96,2
6 - 12 años de edad	99,3	99,3	98,3
13 - 17 años de edad	90,7	94,8	85,9
18 - 23 años de edad	48,1	46,5	47,2

Niveles de Enseñanza Grupo II	Brasil	Colombia	México	Perú
0 - 3 años de edad	20,7	30,1	33,6	51,4
4 - 5 años de edad	77,2	61,9	90,6	86,6
6 - 12 años de edad	98,5	96,2	97,8	98,8
13 - 17 años de edad	89,1	82,2	75,7	84,4
18 - 23 años de edad	30,9	33,1	32,5	38,9

Niveles de Enseñanza	GRUPO III Rep. Dominic.	GRUPO IV Guatemala
0 - 3 años de edad	s/inf.	1,2
4 - 5 años de edad	65,6	34,2
6 - 12 años de edad	97,5	91,7
13 - 17 años de edad	89,8	65,9
18 - 23 años de edad	47,1	24,1

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Tipología de países en América Latina Grupo III y Grupo IV. Países de baja pobreza e importantes sectores medios

	Sectores Pobreza			Sectores Medios			Ranking de brechas	
	TOTAL Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	TOTAL Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
Uruguay	8,1	2,6	5,4	86,5	26,4	60,2	2°	2°
Argentina	10,8	4,2	6,6	85,9	31,4	54,4	3°	1°
Chile	9,9	2,9	7,0	84,5	40,5	44,0	11°	6°

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Tipología de países en América Latina Grupo III y Grupo IV. Países de pobreza media y emergentes sectores medios

	Sectores Pobreza			Sectores Medios			Ranking	
	TOTAL Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	TOTAL Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
Costa Rica	19,6	8,1	11,5	76,9	39,7	37,2	9°	4°
Panamá	21,2	11,6	9,6	75,0	36,1	38,9	12°	8°
Perú	24,2	11,9	12,3	74,3	40,0	34,3	6°	10°
Brasil	24,5	12,6	11,9	72,0	37,3	34,8	13°	14°
Colombia	25,6	12,7	13,0	70,6	37,5	33,2	14°	12°
Bolivia	26,1	12,3	13,8	73,3	44,6	28,7	4°	9°
México	28,0	12,5	15,4	70,6	44,2	26,4	10°	11°
Venezuela	29,0	12,4	16,6	70,8	47,7	23,1	s/d	s/d
Ecuador	29,5	13,6	16,0	69,6	43,0	26,6	8°	7°

Tipología de países en América Latina Grupo III y Grupo IV. Países de alta pobreza y débiles sectores medios

	SECTORES POBREZA			SECTORES MEDIOS			RANKING DE BRECHAS	
	TOTAL Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	TOTAL Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
Paraguay	32,8	18,4	14,3	66,0	40,5	25,5	15°	15°
R. Dominican	33,3	14,0	19,4	65,6	42,3	23,2	5°	3°
El Salvador	41,7	22,0	19,8	57,9	41,1	16,8	1°	5°

Clarisa Hardy (2014) op.cit

	Sectores Pobreza			Sectores Medios			Ranking de brechas	
	Total Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada	Total Sect. Medios	No Pobres Vulnerables	Sect. Medios Seg. Económ	Ingresos Familiares	Ingresos Salariales
Honduras	56,4	37,4	19,0	42,8	29,9	12,8	16°	17°
Nicaragua	58,4	36,2	22,2	41,2	32,5	8,8	7°	13°
Guatemala	63,1	41,0	22,0	36,4	27,4	9,0	17°	16°

Cuadro 7. Brechas de ingresos entre distintos estratos sociales Grupo I

	Argentina	Chile	Uruguay
Brecha Estrato Pobre - Rico			
Salario Hora	6,3	9,6	7,7
Remuneración Total	9,2	15,9	11,5
Ingreso Familiar Per Cápita	28,3	33,3	27,5
Ingreso Familiar Total	11,1	20,5	10,9
Brecha Estrato Vulnerable - Rico			
Salario Hora	4,1		
Remuneración Total	4,5	6,9	5,5
Remuneración Total	10,6	8,5	6,3
Ingreso Familiar Per Cápita	4,7	13,5	11,3
Ingreso Familiar Total		9,1	5,7
Brecha Estrato Medio - Rico			
Salario Hora	2,3	4,0	2,9
Remuneración Total	2,4	4,2	2,9
Ingreso Familiar Per Cápita	3,7	4,8	3,6
Ingreso Familiar Total	2,4	4,0	2,6
Brecha Estrato Pobre - Vulnerable			
Salario Hora	1,5	1,4	1,4
Remuneración Total	2,0	1,9	1,8
Ingreso Familiar Per Cápita	2,7	2,5	2,4
Ingreso Familiar Total	2,4	2,2	1,9
Brecha Estrato Pobre - Medio			
Salario Hora	2,7	2,4	2,7
Remuneración Total	3,8	3,8	3,9
Ingreso Familiar Per Cápita	7,7	6,9	7,7
Ingreso Familiar Total	4,7	5,2	4,3
Brecha Estrato Vulnerable-Medio			
Salario Hora	1,8	1,7	1,9
Remuneración Total	1,9	2,0	2,1
Ingreso Familiar Per Cápita	2,9	2,3	3,2
Ingreso Familiar Total	2,0	2,3	2,2

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Cuadro 8. Jóvenes NINI (Ni estudian Ni trabajan) según grupo de países de la tipología

Grupo I	Argentina	Chile	Uruguay
Estratos Pobreza % jóvenes NINI	30,9	34,8	40,3
Estratos Vulnerables % jóvenes NINI	22,0	26,7	22,4
Estratos Medios % jóvenes NINI	11,8	13,3	8,3
Estratos Altos % jóvenes NINI	1,7	5,0	3,1
Total Nacional % jóvenes NINI	18,0	20,6	15,3

Clarisa Hardy (2014) op.cit

Grupo II	Brasil	Colombia	México	Perú
Estratos Pobreza % jóvenes NINI	31,9	32,8	36,2	17,1
Estratos Vulnerables % jóvenes NINI	19,1	22,4	22,6	17,2
Estratos Medios % jóvenes NINI	9,3	10,3	10,6	11,9
Estratos Altos % jóvenes NINI	8,3	11,1	7,9	16,0
Total Nacional % jóvenes NINI	19,1	22,6	22,6	15,3

	GRUPO III Rep. Dominicana	GRUPO IV Guatemala
Estratos Pobreza % jóvenes NINI	29,4	31,1
Estratos Vulnerables % jóvenes NINI	18,9	18,4
Estratos Medios % jóvenes NINI	10,7	12,3
Estratos Altos % jóvenes NINI	0,0	8,2
Total Nacional % jóvenes NINI	20,1	25,1

Desigualdad y cooperación al desarrollo en América Latina: viejos problemas y viejos debates... ¿viejas respuestas?



ILIANA OLIVIE

Real Instituto Elcano y Universidad
Complutense de Madrid

Es importante profundizar en el análisis de la pobreza y de las desigualdades en la región latinoamericana y en el resto de regiones en desarrollo a medida que los patrones de exclusión mutan y evolucionan

La desigualdad se pone de moda

Existe un amplio consenso acerca de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han supuesto uno de los hechos más relevantes en la historia de la agenda del desarrollo global por su grado de concreción —objetivos específicos y mensurales—; el respaldo político que los acompañó —siendo aceptados de forma casi universal—; el acuerdo, en parte implícito, acerca de la definición de desarrollo —entendiendo éste, en gran medida, como un objetivo final de bienestar social—; el espaldarazo que supusieron a los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) —esto sí, en un contexto de crecimiento económico mundial y de aumento de la liquidez internacional—.

Sin embargo, y a pesar de las ventajas y bondades que se pueden atribuir a esta hoja de ruta de la cooperación, ya desde su adopción a principios del decenio pasado, fueron numerosas las voces que apuntaron a un importante déficit. Y es que, por distintos motivos ideológicos y/o políticos, los ODM obviaron por completo el problema de las desigualdades —con excepción quizás, de algunas de las dimensiones posibles que puede adoptar la desigualdad de género—. Esto fue así a pesar de que, en aquel momento, la desigualdad era uno de los rasgos característicos del conjunto de los países en desarrollo y, en buena medida, también de los desarrollados¹.

1. Las referencias son incontables. A modo de ejemplo, véase el análisis de Vandemoortele, Jan (2010), "Changing the Course of MDGs by Changing the Discourse" ARI 132/2010, Real Instituto Elcano, septiembre.

Desterrada a principios del decenio pasado de la retórica y de la agenda *mainstream*, la desigualdad ha reaparecido recientemente en el debate sobre los retos actuales del desarrollo global. Este debate se enmarca ahora en el de la agenda post 2015 que vendrá a remplazar la de los ODM aún vigente. Lo que resulta llamativo es, quizás, que la desigualdad se haya instalado en el debate tan solamente en la recta final de discusión de la agenda. A pesar de que las desigualdades se iban haciendo más notables a medida que (re)emergían grandes potencias regionales o globales (con crecientes desigualdades) en el decenio pasado o que, más recientemente, Europa occidental y Estados Unidos se sumían en una crisis financiera, fiscal, y productiva (generándose, ahí también, crecientes desigualdades), hace poco más de un año, el panel de personas eminentes para la agenda de desarrollo post 2015 —un panel de alto nivel conformado a petición de la Secretaría General de Naciones Unidas— emitía un informe destinado a ser el documento de base para la agenda post-ODM que prácticamente no hacía una sola mención al problema de las desigualdades².

¿Por qué este cambio en el debate sobre el desarrollo global? Posiblemente, los cambios recientes en el mapa mundial del desarrollo y del reparto de la pobreza que se podrían resumir en una reducción del número de pobres y su reubicación en países de renta media, desde países de renta baja y menos adelantados³ ya hacen prácticamente imposible eludir el ‘elefante en la habitación’ que es el crecimiento de las desigualdades si no como fenómeno global, sí como problema compartido entre países ricos, pobres, emergentes, empobrecidos, en desarrollo o subdesarrollados.

Si bien el debate sobre las desigualdades se traduce, como tantos otros debates sobre el desarrollo, en una verdadera guerra de cifras, si nos ceñimos a los datos y el análisis de Milanovic⁴, lo que habría ocurrido en las últimas décadas es un aumento de la desigualdad entre países, sin tener en cuenta su población interna (concepto de desigualdad 1 tal y como lo expresa el mismo autor). Esta tendencia, no obstante, se habría revertido en la década de los 2000 para luego volver a ascender en los últimos años. Si se tiene en cuenta la población de cada país (concepto 2 de desigualdad), por el contrario, las desigualdades habrían disminuido desde el final de la segunda guerra mundial, lo que se explica en buena medida con los acusados cambios en los niveles de bienestar en grandes emergentes como China o India (gráfico 1).

Además, en paralelo a estas tendencias globales, se observa, también, un aumento de la inequidad entre conciudadanos, dentro de buena parte de los países. De los 59 países para los que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene datos del coeficiente de Gini de ingreso para más de un año (en el periodo 1980-2010), 36 registran un descenso de la desigualdad, entre el primer y el último año para los que se tienen registros en este periodo. Sin embargo, los otros 23 sufren un crecimiento de la inequidad y entre éstos se encuentran algunos países tan poblados como China, Rusia, Sudáfrica o Indonesia.

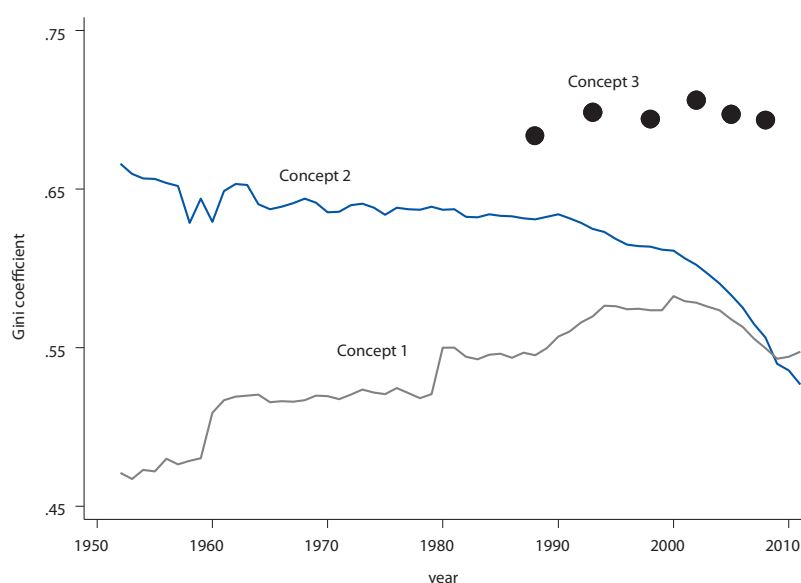
"La desigualdad ha reaparecido recientemente en el debate sobre los retos actuales del desarrollo global. Este debate se enmarca ahora en el de la agenda post 2015 que vendrá a reemplazar la de los ODM aún vigente".

De forma similar, según datos de Eurostat, de los 28 estados miembros de la Unión Europea, en 17 de ellos se produjo un aumento del ratio 20/20 —esto es, el cociente entre la proporción de ingreso percibida por el quintil más rico de la población y la percibida por el quintil más

2. <http://www.un.org/sg/management/hlppost2015.shtml>

3. Domínguez, Rafael e Iliana Olivé (2014), "Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015", *Estudios de Economía Aplicada*, de próxima publicación.

4. Milanovic, Branko (2013), "Global Income Inequality in Numbers: in History and Now", *Global Policy* 4(2), May.

Gráfico 1. Desigualdad internacional y global: 1950-2011

Fuente: Milanovic (2013)

pobre— entre mediados o finales de los años noventa y la actualidad. En dos de ellos, la desigualdad, así medida, se mantuvo en niveles estables (Francia y Malta) y en tan sólo 9 se produjo una mejora de los niveles de equidad. Cabe, además, destacar que algunos de los países que empeoran su distribución de la renta son los tradicionales ‘campeones’ de la equidad social como Suecia o Dinamarca —en esta última, el ratio 20/20 se dispara de 2,9 en 1995 a 4,5 en 2013—. Por otra parte, en 4 de los 9 países —Alemania, Bélgica, Italia y Luxemburgo— que reducen sus desigualdades entre el inicio y el final del periodo, lo que se observa es un comportamiento en forma de V. Tras unos primeros años de disminución importante de la inequidad —por ejemplo, una caída del ratio 20/20 de Alemania desde el 4,6 en 1995 a 3,6 en 2001— sigue un periodo, coincidente con la creación del euro, de crecimiento de la desigualdad de ingreso —siguiendo el mismo ejemplo, el ratio 20/20 alemán vuelve a crecer hasta 4,5 en 2011, para situarse en 4,3 un año después—.

En definitiva, tras un periodo de crecimiento económico y de abundancia de liquidez y una posterior crisis mundial, en términos de pobreza y desigualdad, el balance que parecería quedar sería una caída del número de pobres y una redistribución de éstos pero también una persistencia —o incluso incremento— de las desigualdades dentro de los países —independientemente, además, parecería, de su nivel de bienestar económico y social—.

¿Cómo se produce la desigualdad?

Depende. Está, por ejemplo, la que se produce en algunos países de la periferia europea como España, donde el periodo de triple *boom* de la construcción, del sector inmobiliario y del financiero se saldó con un crecimiento del ratio 20/20 de 5,1 en 2002 a 6,4 en 2009, según datos de Eurostat. También está el aumento de la inequidad como resultado de la posterior crisis y destrucción masiva de empleo que, en este mismo país, resulta en una escalada del mismo ratio 20/20 hasta 7,2 en 2012.

"En los últimos años, en buena parte de América Latina se ha creado una clase media que se encuentra en una situación de vulnerabilidad por lo que podría volatilizarse en el momento en que las altas tasas de crecimiento se enfriaran".

El patrón de la inequidad en América Latina parece ser diferente. En primer lugar, a diferencia de lo que ha ocurrido en Europa, según datos del PNUD, la desigualdad, medida con el coeficiente de Gini, habría tendido a reducirse. Así sería en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana o Venezuela; aunque no en Costa Rica, Guatemala, Paraguay, ni Uruguay. No obstante, como es bien sabido, esta reducción se produce partiendo de niveles extraordinariamente altos de desigualdad, comparados con los que se dan en otras regiones en desarrollo, emergentes o desarrolladas.

Sirva de ejemplo que, tras años de reducción de la desigualdad en Brasil y de crecimiento de la misma en China, el coeficiente de Gini brasileño ascendió a 54,7 en 2009 mientras que el chino no llegaba a 43 en 2005, el último año para el que se dispone de datos.

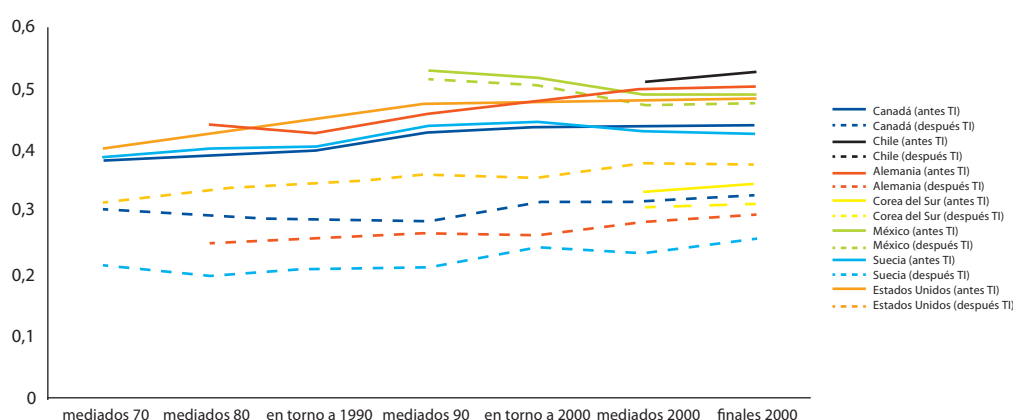
Según datos ofrecidos y analizados por Hardy⁵, esta reducción de la desigualdad se habría acompañado, también de menores niveles de pobreza. Con todo, según la misma autora, hasta 68% de la población latinoamericana se encontraría en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Así, en los últimos años, en buena parte de América Latina se habría creado, pues, una clase media que, sin embargo se encuentra en una situación de vulnerabilidad por la que podría volatilizarse en el momento en el que las altas tasas de crecimiento —resultantes, en parte, de un crecimiento de la demanda externa de la producción primaria latinoamericana— se enfriaran (Hardy, 2014).

Aunque la autora perfila con mayor detalle el patrón de la pobreza en América Latina, poniendo de manifiesto las particularidades de cada país, o grupo de países dentro de la región, sí se observan denominadores comunes. De forma resumida, cabe destacar, por una parte, que el empleo formal es una actividad característica de las rentas más altas y, por otra parte, que desigualdad de ingreso es notable al interior de los estratos de renta más altos de la región. Si bien la vinculación de este perfil de pobreza y desigualdad con los distintos modelos de desarrollo requeriría de una investigación en profundidad, sí se podría aventurar la posibilidad de que dicho patrón se explique, al menos en parte, con un perfil 'latinoamericano' de modelo productivo, en el que predomina (1) un sector primario con una aportación modesta al PIB y baja al empleo formal, pero con un peso considerable en el patrón exportador, (2) un sector terciario hipertrofiado, de baja productividad, pero que aglutina buena parte del empleo y que contribuye significativamente a la producción total y, (3) un sector industrial relativamente reducido, en comparación con, por ejemplo, diversas economías asiáticas emergentes.

Entonces, ¿qué hacer? Algunos apuntes

Para empezar, es importante profundizar en el análisis —ya histórico y extenso— de la pobreza y de las desigualdades en la región latinoamericana pero también en el resto de regiones en desarrollo, emergentes y desarrolladas, a medida que los patrones de exclusión mutan y evolucionan en función de distintas especialidades productivas, patrones exportadores, y periodos de crecimiento y recesión.

5. Hardy, Clarise (2014), "Retos de la cohesión social en América Latina", documento presentado en el *Encuentro EUROsociAL: Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social*, 24 y 25 de marzo, Comisión Europea, Bruselas.

Gráfico 2. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos

Fuente: OECD. Stat.

No obstante, es igualmente importante asumir los limitantes de esta vía. Los datos sobre los altos niveles de desigualdad, pobreza persistente y baja presión fiscal en América Latina están encima de las mesas de investigadores, analistas, funcionarios internacionales y latinoamericanos y políticos locales desde hace décadas, literalmente. Este fenómeno no es el fruto del desconocimiento. En palabras de Hardy, habría “resistencias de los grupos de poder —sean éstos económicos, políticos o sociales—” (Hardy, 2014: 4) que podrían explicar la persistencia de la desigualdad.

Así, en segundo lugar, es necesario re-distribuir. No obstante, en este punto, de nuevo, es importante tomar conciencia de las limitaciones del aparato fiscal. El gráfico 2 muestra los valores del coeficiente de Gini antes y después de impuestos para una selección (arbitraria) de países. Para la mayor parte de éstos, lo que se observa es un crecimiento, en paralelo, de la desigualdad antes y después de impuestos y transferencias. Una posible lectura de esta tendencia es que la política fiscal no puede hacer milagros. Esto es, independientemente de que la política fiscal sea más efectiva en unos países (Alemania o Suecia) que en otros (Chile o México) —lo que puede medirse con el tamaño de la brecha entre el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias—, para todos los países hay un paralelismo entre la tendencia de la desigualdad antes y después de la labor redistributiva del Estado. La política fiscal no puede revertir completamente, en la mayor parte de los casos, lo que la estructura productiva genere en términos de desigualdades. Así, por lo general, si se da una tendencia al crecimiento de la inequidad antes de que intervenga la política fiscal, es posible que esta tendencia al alza se reproduzca también después de impuestos y transferencias.

Por lo tanto, en tercer lugar, es importante abordar el fenómeno en su integridad, rompiendo la tendencia a analizar —y por lo tanto, abordar y tratar de paliar— la desigualdad como una cuestión social y/o fiscal. La desigualdad, como cualquier fenómeno social, es causa y consecuencia del contexto económico en el que se produce. La variedad de políticas a considerar para la reducción de las desigualdades implica entonces políticas sociales como la fiscal, la educativa o la sanitaria pero también las que alteren la matriz productiva, como la industrial, la monetaria o la cambiaria.

Entonces, en cuarto lugar, en lo que respecta al papel de la cooperación internacional para el desarrollo en la reducción de las desigualdades, los cambios en el mapa del desarrollo, la pobreza y las desigualdades ponen de manifiesto la importancia de los programas que tienen como objetivo la promoción de la cohesión social. Teniendo en cuenta que la lucha contra la desigualdad

trasciende, con mucho, el plano estrictamente técnico, el diálogo político se convierte en un elemento clave de dichos programas.

Por último, si bien es importante analizar el perfil concreto de la desigualdad y de la pobreza en cada contexto, como hemos visto, la inequidad parece convertirse en un problema crecientemente compartido y extendido. Tradicionalmente, América Latina ha registrado mayores niveles de inequidad que otras regiones en desarrollo pero esto no significa que se trate de un problema exclusivo de la región. El coeficiente de Gini de Marruecos llega a 40,9, el de Senegal a 39,2 y el de Túnez se eleva hasta 41,4. ¿Por qué no pensar en adaptar esta vieja forma de cooperación para el desarrollo para dar respuesta a este viejo problema, en un nuevo contexto?

Reflexiones sobre EUROsociAL y el futuro de la cooperación para el desarrollo entre Europa y América Latina



JONATHAN GLENNIE
*Investigador asociado de Overseas
Development Institute (ODI)*

La desigualdad y la cohesión reciben cada vez más interés en la agenda internacional, lo que brinda a América Latina la oportunidad de situar sus principales retos en el centro de los esfuerzos de la cooperación internacional

En la reunión de EUROsociAL celebrada en marzo de 2014 en Bruselas, Clarissa Hardy, miembro del consejo de EUROsociAL, presentó un importante análisis de los retos en materia de cohesión social a los que se enfrenta América Latina. Se trató de un *tour de force* en el que exponía con toda claridad los motivos por los que ha resultado tan difícil que el continente logre la prosperidad compartida que debería ser posible con sus niveles de renta.

Existe una gran sensación de esperanza y oportunidad en el continente, pero también de vergüenza por el hecho de que tantas personas vivan en la pobreza y la inseguridad, no porque no haya suficiente para ellas, sino porque, por diversas razones, el continente no ha logrado distribuir mejor lo que posee.

Hardy identifica los tres principales retos para América Latina en el ámbito de la cohesión social, a saber, la construcción de un sistema de protección social basada en derechos, impulsar la agenda de la igualdad de las mujeres, y la sostenibilidad institucional, política y física. Se trata de una lista de asuntos delicados, a la que yo añadiría la igualdad étnica como tema importante. En la mayoría de los países latinoamericanos, las diferencias de ingreso concuerdan claramente con las fronteras étnicas, y un racismo ocioso aún predomina en poderosos círculos políticos, posiblemente más aún que la histórica cultura del *macho* que durante tanto tiempo ha intentado impedir el avance de las mujeres.

El contexto internacional está cambiando

Tras 15 años de prestar especial atención a la pobreza extrema, los temas de la desigualdad y la cohesión reciben cada vez más interés en la agenda internacional, lo que brinda a América

Latina la oportunidad de situar sus principales retos en el centro de los esfuerzos de la cooperación internacional. Aunque las políticas internas siempre serán el componente más importante para lograr una sociedad más justa y dinámica, el contexto regional y mundial también es crítico tanto para ofrecer un “entorno favorable” como para llevar a cabo una cooperación para el desarrollo activa en toda su creciente variedad.

Resulta interesante que Europa y los Estados Unidos debatan actualmente acerca de la desigualdad de una manera que no se había visto en décadas, impulsados por provocadores análisis, como los del nuevo libro de Thomas Piketty, *Capital*, y una serie de informes de Oxfam en los que se compara la riqueza de los más ricos con la de los más pobres.

Si bien el problema de la desigualdad se aborda en términos de “economía”, la disciplina moderna que en ocasiones intenta mantenerse al margen del sucio ámbito de la política, el problema es eminentemente político. Cuando cinco familias del Reino Unido poseen más que el 20 % de la población (10 millones de personas), el problema es político. Cuando el problema fue provocado por banqueros a los que políticos dejaron de regular de forma deliberada, pero la respuesta es una austeridad que afecta sobre todo a los pobres, los desempleados y las personas con discapacidad, el problema es político. Históricamente y como cabría esperar, los ricos suelen cerrar filas cuando se cuestionan las ventajas injustas de las que gozan, lo que ha dado lugar a menudo a violencia tanto por parte de los ricos como de los pobres, una violencia que continua en sentido formal en Colombia y de manera informal en gran parte del resto del continente.

Así pues, se habla mucho de desigualdad y muchos de los actores que intervienen en los interminables debates sobre la agenda para el desarrollo a partir de 2015 se esfuerzan para que esta ocupe un lugar destacado en el nuevo marco internacional de desarrollo que remplazará a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Pero aún no existe claridad acerca de los tipos de políticas que serán necesarias para hacer frente a la desigualdad: la gente se lamenta de la desigualdad y a continuación elaboran un conjunto tradicional de medidas políticas para luchar contra la pobreza extrema, en lugar de la desigualdad en sí, políticas que son bienvenidas, desde luego, pero que son algo distinto. No obstante, se ha producido un cambio de discurso, en el que incluso antiguos bastiones del neoliberalismo, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ahora reconocen la importancia fundamental de contar con sociedades relativamente más igualitarias para lograr el pleno potencial de crecimiento y desarrollo, tras décadas de formular políticas en las que se presentaban investigaciones y evidencias para justificar un poder y unas ventajas muy arraigados.

La ayuda y los “países de renta media”

A medida que crece la economía de los países, el carácter de la ayuda que requieren de la comunidad internacional evoluciona, al convertirse en competidores más serios en el mercado internacional. En particular, el trato comercial especial que reciben puede cambiar, se espera que reduzcan más sus emisiones de carbono y puede disminuir el acceso favorable a la financiación pública internacional.

Los términos “renta baja, media y alta” sirven actualmente para clasificar a los países de acuerdo con su renta per cápita, que se considera un indicador de su nivel de desarrollo. Sin embargo, el término “país de renta media” que se aplica actualmente a más de 100 países, ha perdido su utilidad, y es posible que haga más daño que bien, si la comunidad internacional considera que este grupo de países ya no necesita asistencia internacional.

Algunos argumentan que los países de renta media tendrían los medios para hacer frente a la pobreza si asignaran mejor sus recursos, y es cierto que la desigualdad es muy pronunciada en numerosos países. Sin embargo, la comunidad internacional corre peligro de hacer demasiado hincapié en una definición muy tacaña de pobreza, destinada a identificar a las personas más necesitadas del planeta y no a ilustrar un nivel de vida aceptable.

- Guatemala, un país de renta media desde hace tiempo, tiene la tercera mayor tasa de desnutrición crónica del mundo: un 54%.
- Más de la tercera parte de los niños desnutridos del mundo viven en la India, donde su prevalencia duplica la del África Subsahariana. La India es un país de renta media desde 2007.
- Por otra parte, Sudán del Sur apareció en la escena internacional como país de renta media en 2011, a pesar de enfrentarse a una grave pobreza. En 2012 volvió al grupo de “países de renta baja” al reducirse las exportaciones de petróleo y estallar la guerra.

Incluso si los países de renta media tuvieran los medios para superar el umbral de la pobreza situado en 1,25 dólares diarios, sería más adecuado situar dicho umbral entre 5 y 10 dólares diarios. Y aparte de ello, la viabilidad política de la redistribución de la riqueza y la renta se exagera en dichos escenarios. La India, por ejemplo, al igual que muchos países en desarrollo (de renta baja o media) tiene un coeficiente Gini similar al de la mayoría de los países desarrollados (y muy por debajo del de los Estados Unidos); aunque sería deseable, no existen razones para esperar que se produzca una redistribución radical a corto e incluso medio plazo.

“Incluso si fuera cierto que en estos momentos algunos países podrían eliminar por sí solos la pobreza, probablemente también podrían hacerlo con más rapidez y eficacia con la asistencia financiera internacional”.

Las fuentes públicas internacionales de financiación, incluida la “ayuda”, y la cooperación para el desarrollo en un sentido más general, siguen siendo un importante complemento de las fuentes privadas de financiación nacionales y extranjeras para el desarrollo en los países de renta media para ayuda a responder: a) a los muy altos y persistentes niveles de pobreza material, y ii) a las necesidades de infraestructuras para promover la transformación estructural, en particular si dicha transformación ha de ser “ecológica”. El hecho de destinar prioritariamente los escasos recursos a los países más pobres no debe confundir los análisis de las necesidades de aquellos países que son marginalmente más ricos.

Una ayuda que representa un pequeño porcentaje del PIB puede ser una intervención importante a favor del desarrollo. Además de colmar los déficits de la financiación recurrente, puede ayudar a promover mejoras de las políticas y la política, puede apoyar a los actores no gubernamentales, aprovechar y añadir valor a la financiación pública, financiar la formación (tanto a nivel institucional como individual) y cubrir riesgos, incluso los relacionados con desastres medioambientales y crisis financieras.

Incluso si fuera cierto que en estos momentos algunos países podrían eliminar teóricamente por sí solos la pobreza (utilizando una definición generosa), probablemente también podrían hacerlo con más rapidez y eficacia con asistencia financiera internacional, lo que implica que la reducción de la asistencia a los países de renta media no es consecuencia de un análisis correcto de sus necesidades, sino de los limitados recursos que facilitan los países más ricos del mundo debido a la reducción de su tesorería desde la crisis de 2007 y la competencia con las economías emergentes.

La cooperación Sur-Norte y Norte-Sur

Uno de los aspectos más destacados de las reuniones y la forma de trabajar de EUROsociAL, y una de las razones por las que ofrece un modelo sumamente interesante para futuras actividades de cooperación para el desarrollo, es el carácter horizontal de los intercambios entre Europa y América Latina. A medida que aumentan las tasas de crecimiento de América Latina en comparación con la recesión que reina en gran parte de Europa, los papeles se han invertido en gran parte en lo que se refiere a quién es el principal socio para el desarrollo. Resulta evidente que la riqueza acumulada de Europa sigue siendo muy superior a la de América Latina, pero los problemas a los que se enfrentan muchas regiones europeas son similares a los problemas contra los que luchan los países latinoamericanos desde hace mucho.

Así pues, la cooperación Sur-Norte será inevitablemente un creciente elemento de la cooperación internacional para el desarrollo, y de hecho, estas distinciones probablemente sean ahora algo que pertenece al pasado. Todos los países se desarrollan y todos necesitan aprender de los éxitos y errores de los demás. EUROsociAL tiene que mejorar el aspecto recíproco de su labor para demostrar que la cooperación mutua realmente es posible en el siglo XXI. Demostrar los beneficios que dicha relación de cooperación ofrece a Europa permitirá obtener más apoyo público y político para esta iniciativa.

Un entorno favorable para el desarrollo sostenible

El medio más importante mediante el cual Europa puede promover un desarrollo sostenible y ecológico, y la cohesión social en América Latina no son las transferencias financieras ni otras formas de actividades de cooperación para el desarrollo, sino que están relacionadas con el entorno favorable que crea en sus relaciones comerciales y de otro tipo con este continente, entorno que debe estar destinado a apoyar el crecimiento endógeno y el fortalecimiento de las instituciones. No debe permitirse que la cooperación para el desarrollo se convierta en una distracción de estos principios fundamentales, como ya ha ocurrido en el pasado, en una especie de compensación por acuerdos de comercio injustos o no alcanzar los niveles de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero prometidos.

Sin embargo, la ayuda y la cooperación para el desarrollo son un complemento importante para estos problemas estructurales más fundamentales. Las dos principales avenidas de la cooperación para el desarrollo que Europa puede usar para ayudar a América Latina son el intercambio de experiencias y la transferencia de recursos.

Asistencia técnica y política

La primera de estas vías en objeto de un consenso general. Muchos países europeos han invertido con éxito en servicios y espacios públicos que son la envidia incluso de otros países desarrollados (como los Estados Unidos), por no hablar de países situados más al sur. La distribución de la renta (después de impuestos) en Europa es muy superior a la de la mayoría de las otras regiones y vale la pena aprender las lecciones (tanto técnicas y políticas) de cómo se ha logrado. (Ahora bien, Europa se enfrenta actualmente a algunos de los mismos problemas que América Latina en lo que se refiere a que los ricos contribuyan a los bienes públicos, en lugar de recurrir de forma exagerada a opciones privadas).

“Las dos principales avenidas de la cooperación para el desarrollo que Europa puede usar para ayudar a América Latina son el intercambio de experiencias y la transferencia de recursos”.

Europa también ha emprendido una travesía nueva y a menudo turbulenta hacia la integración regional, que ha dado numerosos beneficios a los Estados miembros, en particular a los menos prósperos, incluso a través de algunas transferencias financieras intra-regionales muy cuantiosas; por ejemplo, a Polonia se le han asignado 60 000 millones de EUR en los últimos cinco años. También podría facilitarse aún más el intercambio de avances tecnológicos con América Latina (y el resto del mundo).

En general, el impacto del pensamiento económico y político europeo es crucial para el progreso en América Latina, pues desde que Bolívar leía por las noches a Rousseau, las ideas europeas han influido en los dirigentes latinoamericanos para bien y para mal.

Transferencias financieras del Norte al Sur

Pero, ¿tienen las transferencias de dinero de Europa, que atraviesa una crisis, a América Latina, un continente de renta media, aún un papel que desempeñar? Esta es una pregunta más polémica. Para mí, la respuesta es sí.

Si bien la principal responsabilidad de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible corresponde a los propios países, la realidad de las limitaciones políticas, que se recogen en el análisis de Hardy, son tan grandes que pueden pasar décadas para que se invierta el dinero necesario en estos objetivos progresivos. ¿Qué debería hacer la comunidad internacional entre tanto? ¿Esperar y observar?

No, debería invertir en cohesión social, ya sea a través de programas sociales, creación de empleo, infraestructuras ecológicas o un sinnúmero de otros medios. En Colombia, algunos proyectos costosos, como los funiculares de Medellín, han traído grandes beneficios sociales a la ciudad.

Un ejemplo radical en el que la financiación pública internacional para el desarrollo sostenible podría tener grandes repercusiones es impedir la extracción de combustibles fósiles. La historia del yacimiento de Yasuní en Ecuador es controvertida, y algunos cuestionan la gestión que ha hecho el Presidente Rafael Correa de esta situación, pero la idea sigue siendo fascinante, es decir, que la comunidad internacional pague a los países para que no extraigan petróleo para reducir las emisiones de carbono y contribuir a mitigar el cambio climático.

Los programas de cohesión estructural y regional de la propia EU demuestran que las inversiones financieras a gran escala en países relativamente prósperos pueden traer consigo importantes dividendos en materia de desarrollo. Es posible que la baja cuantía de dicha ayuda respecto al tamaño de la economía beneficiaria sea lo que la hace eficaz, pues no tiene los efectos negativos que a menudo acompañan a las ayudas, como las condiciones y la dependencia, y es dirigida necesariamente por el país beneficiario, pues no reviste una importancia suficiente para imponer estrategias. Esto es lo que ocurriría en la mayor parte de América Latina, donde la ayuda representa un porcentaje muy reducido de la economía. ¿Por qué debería beneficiarse Portugal y no Perú? La UE ha sido pionera del regionalismo progresivo y ahora debería serlo del globalismo.

De la misma manera que los programas sociales son tan solo una pequeña parte de lo que es necesario para integrar la igualdad en un país, la ayuda es tan solo una pequeña parte de la asistencia internacional necesaria, pero sigue siendo importante. Las fuerzas que apoyan el status quo injusto son fuertes, y la ayuda financiera, asignada de forma estratégica, puede inclinar la balanza a favor de las comunidades pobres y marginadas. Esta es una tarea política inevitable, ya que la lucha contra la pobreza extrema puede esconderse detrás de un discurso caritativo, algo que no ocurre con la lucha contra la desigualdad, que es un tema inherentemente político y provocador.

Razones para ser optimista

En 2013 viajé a Corea del Sur con mi esposa, que es colombiana. La reflexión que nos acompañó durante todo un viaje fue una sensación de frustración al ver cómo un país que estaba mucho menos desarrollado en los años cincuenta, ahora es mucho más próspero y dinámico al haber resuelto muchos de los problemas sociales, políticos y económicos que aún sufre Colombia y gran parte de América Latina, que parecen tan arraigados y sin esperanza de solución.

Resulta fácil ser pesimista ante la magnitud de la tarea. Pero no olvidemos que a finales del siglo XIX, el gasto público en Europa era sumamente reducido, pues en el Reino Unido era tan solo del 15 % del PIB, en comparación con el 40 % actual. En España, ese aumento se hizo en solamente veinte años, las dos primeras décadas de democracia, lo que debería servir de inspiración a los progresistas de los países latinoamericanos y de aquellos países europeos que intentan apoyar los esfuerzos hacia la cohesión social.

EUROsociAL,
un facilitador de procesos de
cambio de políticas públicas

EUROsociAL: trabajando con América Latina por la cohesión social



INMA ZAMORA
Directora del Programa EUROsociAL

El Programa EUROsociAL se ha consolidado como una forma práctica y exitosa de trabajo en común entre América Latina y Europa en pos de un objetivo compartido: la construcción de sociedades más igualitarias y cohesivas

1. El programa

La preocupación común por la desigualdad se manifiesta explícitamente en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ALC-UE, en Guadalajara, en 2005, en el marco de la cual la cohesión social se destaca como elemento prioritario en la asociación estratégica birregional y se adopta, por primera vez, el Programa EUROsociAL, para promoverla mediante intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas, entre las dos regiones, entre sus instituciones públicas (entre pares).

A este ambicioso mandato político, que se renueva en sucesivas cumbres, se unen, en una segunda fase del Programa en 2011, otras recomendaciones y orientaciones, basadas en las enseñanzas la fase anterior, que lo que pretenden es garantizar el nexo entre el instrumento (intercambio de experiencias) y su objetivo (cohesión social), asegurando que los intercambios no se queden solo en conocimiento mutuo, sino que se conviertan en aprendizajes y que estos sean transformadores; se materialicen en acción orientada al cambio de política pública, que eventualmente, contribuya a una mejora de la cohesión social.

Estos principios son:

1. Orientación a la demanda: apoyar procesos de cambio ya en marcha, apropiados por los países y que sean relevantes, en los que EUROsociAL pueda aportar algún valor añadido mediante el intercambio de experiencias. EUROsociAL no introduce agenda ni impone modelos exógenos, pero muestra casos y otras políticas que pueden ser inspiradoras.

2. Orientación a resultados (tangibles): que la contribución de EUROsociAL a esos procesos de cambio sea efectiva, documentable y evidenciable, que la participación de EUROsociAL aporte algún elemento innovador al proceso, al cambio y eventualmente a la cohesión social.
3. Priorizar su dimensión regional.
4. Inter-sectorialidad, de forma que las acciones atiendan problemáticas integrales y no necesidades puntuales sectoriales.

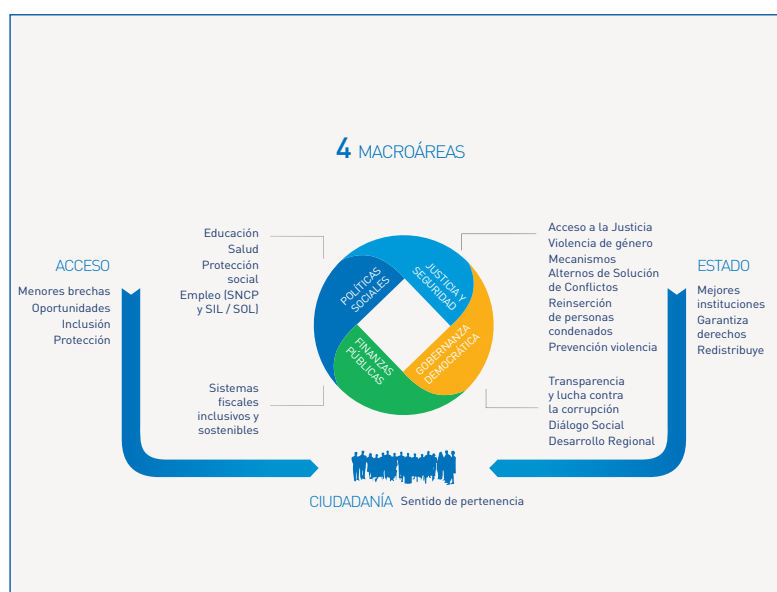
Todo esto hace de EUROsociAL un programa en línea con la agenda de la calidad y la eficacia de la ayuda, además de un instrumento privilegiado para el diálogo de políticas en su sentido más pragmático: diálogo de políticas dirigido a la acción.

2. Temáticas y acciones

De lo anterior se deduce que el mandato es complejo, y ante esta complejidad, la **respuesta** del Programa es también compleja, lo que se refleja, en primer lugar, en las temáticas que se abordan.

Todos los principios mencionados, a través de complicados equilibrios, han ido tejiendo la red de temáticas en las que trabaja EUROsociAL, hiladas con el espíritu y el objetivo principal del Programa: la promoción de la cohesión social. Este concepto, tan elusivo y multidimensional, es al mismo tiempo inteligente, comprensivo y abarcador, en definitiva, un símbolo de sociedades aglutinadas en torno a un proyecto común.

El grado de cohesión social es, por supuesto, consecuencia de condicionantes históricos, y geográficos; pero también es influido por las políticas públicas: las que trabajan o han trabajado para mejorar el acceso de todos a derechos y servicios, sin discriminación, para reducir las distancias entre individuos, grupos y territorios, para conceder igualdad de oportunidades y para proteger a las poblaciones vulnerables. La construcción de la cohesión social también depende, y a su vez condiciona, el marco institucional en el que opera; de ahí la importancia de contar con instituciones fuertes, de calidad, legítimas, que respondan a estos retos ante la ciudadanía, que, en consecuencia, se siente arte y parte de ese proyecto común.



De este enfoque, y, principalmente, teniendo en cuenta las prioridades y preferencias comunes de los países, se derivan las temáticas o acciones que aborda EUROsociAL, en total 14 agrupadas en cuatro grandes áreas (Políticas Sociales, Finanzas Públicas, Gobernabilidad, y Justicia – Seguridad). La simplicidad de esta clasificación no recoge las múltiples dimensiones que se trabajan en la mayoría de ellas, muchas veces de manera intersectorial. Por ejemplo, en Gobernabilidad, uno de los ejes de trabajo es la lucha contra la corrupción que se está enfrentando mediante la implicación del sector privado, la promoción de la transparencia de las administraciones públicas, la promoción de la coordinación entre el ejecutivo y el poder judicial, para perseguir los delitos financieros, etc. Bajo el título de “Política

Sociales”, también se está reflexionando sobre la financiación y sostenibilidad de los sistemas de bienestar, concretamente sobre los sistemas de salud. En definitiva, las etiquetas sectoriales esconden grandes complejidades.

3. Arquitectura institucional

La respuesta es también compleja pero efectiva en lo relativo a la arquitectura institucional, con un gran consorcio implementador compuesto de socios coordinadores (con funciones trasversales), y con socios operativos (con funciones sectoriales y ejecutoras). Cabe destacar que el Programa se dota de un Consejo de Orientación, como asesor estratégico, conformado por algunos expertos independientes, y organismos internacionales como la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Fundación UE-LAC, que apoya en la construcción de la visión y estrategia del Programa.

Así pues, el consorcio incluye una gran riqueza de instituciones con alta capacidad de diálogo y con amplio abanico de especialización. Cabe destacar que Brasil, Colombia, Centroamérica, Francia, Italia, Alemania, y España son los países coordinadores, a través de una institución pública y que su función es invaluable en el objetivo de construir una visión común.

Estas más de 40 instituciones tienen un efecto multiplicador adicional, que se extiende a más de 100 instituciones europeas, y de 100 instituciones latinoamericanas que son movilizadas por los socios. Y todas ellas ponen su *saber hacer* y su expertise a disposición de otras (114) instituciones, las protagonistas, las instituciones latinoamericanas (destinatarias) comprometidas con el cambio para la cohesión social. Todo esto representa por sí mismo una gran alianza entre las instituciones de ambas regiones, conectándose en un espacio común.

4. EUROsociAL en cifras

Otra idea de la complejidad y magnitud del programa lo reflejan sus cifras: el número de acciones, áreas, y actividades.

Debe matizarse que, a pesar del número de actividades (se calculan unas 1130 a finales 2014), consistentes en estudios, seminarios, visitas de intercambios, asesorías, etc., éstas forman parte de unos pocos grupos organizados, cada uno de ellos, de forma muy coherente configurando un itinerario de acompañamiento y orientados a alcanzar un objetivo o resultado concreto. Lo que a priori puede parecer dispersión se convierte en concentración. Se calcula que al final del periodo se habrán atendido y alcanzado algo menos de 90 objetivos/resultados en torno a los cuales articulan y estructuran estas actividades.

Merece la pena destacar también el número de experiencias que se han compartido en estas actividades por el momento, 146 europeas y 144 latinoamericanas. Esta cifra da una idea de la importancia de la cooperación sur-sur que promueve EUROsociAL; del interés que suscita entre los países de América Latina los pasos que han dado o están dando sus vecinos cercanos, de su propia región. El Programa se convierte, así, no sólo en un Programa que conecta las dos regiones, sino también en un Programa que apoya el espacio común Latino Americano.

Y por último, tampoco debe pasarse por alto el número de responsables públicos latinoamericanos, que, comprometidos con sus propias reformas y cambios, han visto en el Programa una



oportunidad para mejorar sus procesos y han establecido una alianza con sus objetivos e instrumentos.

Todo esto hace de EUROsociAL un Programa especial, que es único, pero a la vez diverso y múltiple. Más allá de la multiplicidad de acciones, socios, temáticas, instituciones etc., mantiene un solo horizonte y objetivo. Se comparte un lenguaje, en torno a un sistema unificado tanto a nivel conceptual (relativo a la cohesión social) como a nivel metodológico (relativo al aprendizaje entre pares). Este lenguaje implícito organiza y da coherencia a todas las actuaciones, vinculándolas con un acervo común de valores, principios, y orientaciones, en definitiva, le dota de una visión única.

5. Abordaje, dimensión regional

Esta visión única, reconociendo la heterogeneidad de la región y la existencia de muchas Américas Latinas, asume también que existen intereses, problemáticas y desafíos comunes a determinados países, que se abordan de manera más efectiva desde iniciativas conjuntas. Ahí es donde EUROsociAL aporta todo su valor añadido, al sumarse a dichas iniciativas, o impulsarlas.

Las actuaciones regionales más destacadas se realizan en alianza con redes ya consolidadas, o incluso emergentes, pero también fuera de redes formales. En cualquier caso, se promueve el diálogo de políticas y el aprendizaje colectivo, mediante, no solo la reflexión y el debate, sino apoyando el avance en la construcción de respuestas comunes, como la adopción de acuerdos, de declaraciones o lineamientos conjuntos, o la elaboración de protocolos u otros productos comunes; o respuestas individuales, a nivel nacional, que puede consistir en, por ejemplo, la implementación de estos acuerdos, pero también en la aplicación o adaptación creativa en un país de elementos o prácticas de otros países detectados en los intercambios regionales. En cualquier caso, la generación de conocimiento colectivo inspira y alienta al mestizaje de experiencias y lleva, por tanto, a la innovación.

La cooperación regional permite sacar a la luz e impulsar temas cruciales en la agenda regional y en sus redes, y favorecer la cooperación sur-sur; pero también permite aprovechar el aporte europeo, la experiencia europea, de forma más global; incluso combinar ambas triangulando, de modo que contribuciones europeas en un país se extiendan a otros de la región.

Muchas de las redes con las que colabora EUROsociAL son iniciativas regionales latinoamericanas (OLACEFS, Educación Fiscal, Desarrollo Regional), otras son asociadas naturales del Programa (COMJIB. OEI.). Muchas son, finalmente, apoyadas y/o lideradas por nuestros socios estratégicos; la CEPAL, que aporta valiosos insumos con sus estudios regionales y la OECD que, entre otras importantes contribuciones, conduce estimulantes revisiones entre pares, por ejemplo en el área de desarrollo de desarrollo regional.

6. Objetivos y resultados a nivel país

Aunque se potencia el enfoque regional, las políticas públicas se diseñan e implementan en el nivel nacional; por tanto, para responder a su mandato de orientación a resultados, el Programa se concentra en gran medida, en el apoyo concreto a procesos de cambio de políticas públicas nacionales.¹

En este sentido, otro de los valores añadidos del Programa es su flexibilidad y capacidad de adaptarse, de ajustar su acompañamiento, al contexto específico de cada país, a sus tiempos y a la fase de la política en la que se encuentren, que puede ser muy diferente para las mismas temáticas. Ciertos países se pueden encontrar en etapas incipientes de consenso político y social para el diseño de una política, otros en la fase decisoria de emisión de una ley o de un decreto para su implementación; o incluso en una fase de mejora en la gestión que amplifican el efecto deseado (sobre la cohesión social) de la política.

De los casos que el Programa tiene a nivel nacional, merece la pena extraer otra característica que se va consolidando como valor añadido: EUROsociAL actúa en muchos casos como catalizador de iniciativas nacionales que requieren **coordinación de actores** y abordaje intersectorial e interinstitucional.

No todos los países participan en todas las temáticas, pero en general cada temática se trabaja tanto a nivel regional; como a nivel nacional con cada país en su contexto, en su fase y su proceso. La dimensión regional y la dimensión nacional se retroalimentan en EUROsociAL, el diálogo regional lleva a la acción nacional y viceversa.



1. Clave en la implementación del Programa es su *orientación a resultados*, estrategia de gestión centrada en el logro de resultados que supongan mejoras sustanciales y sostenibles en los procesos de reforma de políticas que está acompañando EUROsociAL. Este compromiso con los resultados es coherente con la implantación de un modelo de gestión descentralizada como el que caracteriza al programa, donde socios de distintos países y sectores asumen responsabilidades en pos de una meta común, pero permitiendo a la vez definir a las instituciones participantes la mejor manera de alcanzarla dado un determinado contexto. Dicha meta se encuentra al final de una "cadena de efectos".

7. Beneficiarios finales

Al ser un programa que acompaña políticas públicas y, en ocasiones, cambios sistémicos a menudo complicado identificar a los beneficiarios finales. ¿Cómo y cuánto afecta a la vida cotidiana de la gente lo que EUROsociAL contribuye a hacer? ¿A cuántas personas puede beneficiar, por ejemplo, la adopción de una ley, de una estrategia, una mejor coordinación entre Administraciones Públicas? Pero, a pesar de eso, en muchas de las acciones es fácil identificar a sus beneficiarios, reales o potenciales, finales. Se puede poner algunos ejemplos: como los cerca de 300 mil beneficiarios de los nuevos servicios de empleo de Colombia; o los 10 mil destinatarios de los programas televisivos de Educación Fiscal; o también las más de 10 mil mujeres que podrán ser atendidas por más de 500 funcionarios para los que se ha elaborado una guía sobre violencia de género, etc. Aunque EUROsociAL no puede atribuirse estos y otros muchos impactos, que dependen exclusivamente de las políticas e instituciones nacionales, sí puede afirmar que ha contribuido de un modo fehaciente y documentable a estos resultados, con ciertos aportes.

8. Conclusión

A modo de conclusión, cabe resaltar algunos de los “activos” de este programa que se han ido mencionando. El objetivo, la cohesión social, es pertinente. El instrumento, la cooperación entre “pares”, es adecuado y muy bien recibido por las instituciones en relación con las más

tradicionales asesorías de consultores internacionales. Además, el programa se construye sobre interesantes equilibrios. Es un programa de diálogo y debate pero sobre todo de acción, de contribución práctica al cambio. Es flexible, con capacidad para atender los contextos y tiempos de cada país y aprovechar las ventanas de oportunidad; pero con una fuerte dimensión regional de trabajo colaborativo. Promueve la cooperación sur-sur y valoriza las experiencias y casos de éxito de ciertas políticas europeas. Además, posee la capacidad y habilidad para promover coordinación de actores, multisectoriales y de diferentes niveles de gobierno.

En definitiva, facilitando un diálogo de calidad entre instituciones públicas europeas y latinoamericanas, construye y consolida las confianzas necesarias para apoyar procesos de cambio y contribuir tanto a pequeños cambios operativos en políticas públicas nacionales como a abordajes más estratégicos de carácter nacional, regional o birregional.

EUROsociAL ha mostrado ser un programa innovador y adecuado, instrumento intermedio entre los instrumentos tradicionales de cooperación y otros más avanzados de apoyo mutuo. Puede ser una herramienta útil como insumo para el diálogo político. Su modalidad de cooperación ha resultado ser muy apropiada para cooperar con países de renta media, en particular con América Latina; una región que ha puesto en el centro de la agenda pública la preocupación por la inclusión social y la igualdad.

En resumen

■ ¿A qué aspira EUROsociAL?

A contribuir al diseño, la reforma y la implementación de políticas públicas, en América Latina, que tengan impacto sobre la cohesión social.

■ ¿Cómo trabaja?

Poniendo a disposición de las instituciones inmersas en esos procesos, experiencias análogas, el conocimiento y el saber hacer de otras instituciones “pares”, de otros países de América Latina y también de Europa, que puedan aportar elementos innovadores en dichas reformas.

■ ¿Con qué herramientas?

Facilitando el diálogo de políticas, el trabajo colaborativo entre pares, y las asesorías entre instituciones públicas de América Latina y de Europa: Asistencias Técnicas, Pasantías, Visitas de Intercambios, Talleres de trabajo, Seminarios, Formación, etc.

EUROsociAL promueve la coordinación de actores en la lucha contra los delitos económicos y financieros vinculados a la corrupción

América Latina cuenta con diversas vías institucionalizadas **para luchar contra los delitos económicos y financieros vinculados a la corrupción**, que se traducen en **distintas instituciones especializadas, así como en lógicas de actuación y prácticas operativas diferenciadas**. La coordinación interinstitucional para abordar esta problemática es una de las líneas de trabajo que EUROsociAL ha priorizado en la acción de transparencia y lucha contra la corrupción. Aunque su ejecución ha sido encomendada a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), están implicadas **tres áreas del Programa —Institucionalidad democrática, Finanzas Públicas y Justicia— promoviendo de esta manera la intersectorialidad**.

La coordinación interinstitucional requiere de acciones decididas para facilitar los flujos de información entre entidades y el desarrollo de actividades conjuntas, generando sinergias entre ellas y fortaleciendo así a todo el sistema. En la lucha contra los delitos económicos financieros, para coordinar de manera efectiva, y lo más eficientemente posible, el trabajo de ministerios públicos, poderes judiciales, ministerios de justicia, administraciones tributarias, contralorías (o tribunales de cuentas) y superintendencias de banca y seguro (entre otros actores) **se necesita aplicar mecanismos de coordinación y cooperación** que vayan más allá de la puesta en marcha de comités interinstitucionales, de la firma de convenios de cooperación o de disponer de bases de datos comunes.

En EUROsociAL se aborda esta acción desde una doble dimensión. **A nivel nacional**, se está proporcionando apoyo técnico a cinco países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Perú) para el diseño, desarrollo y/o el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, incluyendo a administraciones tributarias; unidades de inteligencia financiera; ministerios fiscales; poder judicial; o contralorías. **A nivel regional**, se está apoyando y fortaleciendo a redes representativas de los distintos sectores implicados en la lucha contra la corrupción que operan en el contexto latinoamericano: Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP); Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT); Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB); Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI); y Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La articulación de estas redes se realiza a través de un grupo de trabajo conjunto que ha sido específicamente creado para tal fin. La aspiración de este trabajo sería llegar a acordar lineamientos comunes, adoptados por todas las redes y todos los países participantes que tuviera un efecto real sobre la coordinación y finalmente sobre el control de este tipo de delitos de corrupción.



Aportes desde Europa y América Latina para la puesta en marcha de una red de Centros de Públicos de Empleo en Colombia

EUROsociAL está apoyando al Ministerio de Trabajo de Colombia a **crear un nuevo sistema de gestión del empleo integrando la función de intermediación laboral con servicios relacionados con las políticas activas de empleo** (información, orientación laboral, formación profesional...). La clave de este proceso de reforma es canalizar unos servicios adecuados para los distintos tipos de población (usuarios) que se han de atender.

Este nuevo enfoque de los Servicios Públicos de Empleo implica, por un lado, la definición de un nuevo modelo que describa de forma precisa los servicios básicos que cada Centro de Empleo debe obligatoriamente brindar a los usuarios; por otro, la conformación y ampliación de la red de actores que intervienen en la prestación de los servicios de empleo, involucrando tanto a actores del sector público como del sector privado. Se espera, por tanto, atender a un número mayor de beneficiarios con estándares de calidad homogéneos en todo el territorio nacional, lo que **permitirá la inserción laboral de los grupos más vulnerables y un mejor funcionamiento del mercado de trabajo**.

EUROsociAL ha contribuido no sólo con la definición de este nuevo modelo de servicios de empleo sino también con la implementación de las herramientas necesarias para su funcionamiento. Además de colaborar en la elaboración de un manual de operaciones que define el funcionamiento de los Centros Públicos de Empleo, los servicios que ofrece y los destinatarios de estos servicios, **se está apoyando la adaptación y puesta en marcha de una plataforma informática** a través de la cual los actores de la red brindarán los servicios a los usuarios y administrarán las políticas de empleo.

Una parte de esta colaboración de EUROsociAL se ha canalizado a través del **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina**, que ha transferido su experiencia con la *Plataforma Informática de la Red de Servicios de Empleo*, apoyando a Colombia durante todo el proceso de diseño e implantación de la plataforma. Dicha plataforma permite relacionar la oferta y la demanda de los puestos de trabajos y hacer un seguimiento al funcionamiento de los Centros Públicos de Empleo. Argentina tiene una trayectoria exitosa de 8 años de implementación de esta plataforma de gestión y cuenta en la actualidad con una red de 550 centros abiertos. Otra parte se realizó a través del **Ministerio de Trabajo de Italia**, que transfirió originariamente a Argentina esta plataforma. Sucooperación técnica en esta acción, a través de Italia Lavoro, ha sido clave, encargándose además de la formación del personal del Ministerio de Trabajo colombiano para utilizarla.

Cabe destacar que, debido a los buenos resultados logrados en Colombia, la misma plataforma será también adaptada y transferida a Costa Rica para el mejoramiento y la innovación del Programa Empléate.

Respecto al impacto que está teniendo este nuevo modelo, señalar que pasados tres meses desde su puesta en marcha, en Colombia **se pasó de tener 33 oficinas abiertas a 192**, y que en los diez meses que lleva funcionando **se han inscrito 925.000 personas**, de las cuales 125.000 han encontrado trabajo.



Conjugar abordaje regional y respuesta nacional a un problema prioritario: el caso de la atención a mujeres víctimas de violencia en Honduras

La **violencia de género** es un **problema central de la agenda pública en Honduras**, y una prioridad para el actual gobierno. Las cifras oficiales señalan que, cada 13 horas, se produce el asesinato de una mujer, en la mayoría de los casos en el ámbito doméstico; que en el 95% de los casos queda impune. Si bien existe un marco legal que protege a las mujeres, el ejercicio efectivo de sus derechos está limitado.

Para afrontar este problema, se ha iniciado un proceso de articulación interinstitucional, intersectorial y con las organizaciones de la sociedad civil, coordinado por el Poder Judicial. Se trata de una etapa importante en la **concreción de la política nacional de acceso al derecho**, en particular para **mujeres víctimas de violencia** doméstica e intrafamiliar.

Como producto de este proceso de articulación, se ha inaugurado en 2014 el primer **Centro de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres** (CAPRODEM), fruto de una colaboración entre EUROsociAL y el Poder Judicial de Honduras. Este Centro es un **proyecto piloto**, que pretende fortalecer la política pública de acceso al Derecho y **acercar la justicia a las mujeres sobrevivientes de violencia de género**, mediante la atención y el abordaje integral, inmediato y gratuito, evitando el proceso de revictimización al que se ven expuestas debido a la dispersión geográfica de las diversas instituciones que las atienden. En este centro se pretende dar una **respuesta rápida a mujeres víctimas**, orientarles al servicio más adaptado y brindarles consulta jurídica para que puedan ejercer concretamente sus derechos.

EUROsociAL ha acompañado la hoja de ruta para la creación del CAPRODEM en todas sus etapas. Además, el programa ha apoyado la elaboración de un **protocolo de actuación** para el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia doméstica; aprobado por las distintas instituciones que intervienen en la atención a las víctimas. En los próximos meses se seguirá acompañando el proceso, para la consolidación del modelo y su sistematización en otras ciudades del país; y así fortalecer la política nacional de acceso al Derecho.

Esta intervención ilustra de **forma paradigmática la dimensión regional** de EUROsociAL, y cómo hace **converger la lógica regional con la lógica nacional**. En efecto, el protocolo de actuación a víctimas elaborado y aprobado en Honduras, es el aterrizaje, a nivel nacional, de un protocolo regional de coordinación de actores para favorecer el acceso a la justicia. También refleja el **apoyo a políticas estratégicas**, prioritarias en las agendas de gobiernos, y como bien recordó la Magistrada de la Corte Suprema, Rosa de Lourdes Paz Haslam, favorecen la consolidación de una **“visión-país”**. Por último es un modelo de intervención integrada en la que varios socios (IDLO, FCGAE, FCI) y varias acciones de EUROsociAL (acceso al derecho y a la justicia,) convergen desde sus distintos enfoques para atender una problemática multidimensional.



Las alianzas con redes, oportunidades para el diálogo de políticas y el aprendizaje colectivo

Las actuaciones regionales más destacadas de EUROsociAL son las alianzas con redes, que permiten abordar de manera colectiva desafíos compartidos por varios países. Las redes sirven de **plataforma para el diálogo de políticas y el aprendizaje colectivo a nivel regional**, que a su vez **impulsan cambios o alimentan procesos a nivel nacional**. También pueden ser claves para la coordinación de actores y la armonización de procesos a nivel regional. En cualquier caso permiten **avanzar hacia la construcción de respuestas comunes**, como la adopción de acuerdos, de declaraciones, de lineamientos conjuntos o la elaboración de protocolos; **o respuestas individuales**, a nivel nacional, que puede consistir en la implementación de estos acuerdos, pero también en la aplicación o adaptación creativa en un país de elementos o prácticas de otros países detectados en los intercambios regionales.

En algunas redes, EUROsociAL asume un papel de **“facilitador” del diálogo** entre varios países, y aprovecha la red para identificar apoyos a nivel nacional. Es el caso del apoyo a la Red Latinoamericana de Desarrollo Regional, donde EUROsociAL, junto con el Centro de Desarrollo de la OCDE y CEPAL, facilita un mecanismo para el diálogo sobre políticas de desarrollo regional, y actúa como vehículo para recoger las necesidades de cooperación técnica entre pares.

En otras, el apoyo de EUROsociAL está orientado a la **institucionalización y consolidación del trabajo** de la red, como en el caso de la Red Latinoamericana y del Caribe de Consejos Económicos y Sociales o de la Red de Educación Fiscal; o en fortalecer su trabajo y **promover la incorporación de nuevos países o instituciones**, como en el caso de la Red de Transparencia y acceso a la información (RTA).

Otra vía de colaboración con las redes son **aportaciones a sus agendas, y apoyo para su aterrizaje a nivel nacional o regional** a través de EUROsociAL. Las actuaciones con **las redes del área de justicia** son particularmente destacables, pues el programa ha apoyado la elaboración de protocolos o guías y su aprobación a nivel regional (en el marco de las redes); y su implementación a nivel nacional; en especial con la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP); o la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)

Por último cabe mencionar que **algunas redes son aliadas “naturales”** de EUROsociAL, al participar como socios del programa: el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la COMJIB, EFUS, o la OLACEFS (entidad colaboradora).



El futuro de la cooperación regional europea: la importancia de EUROsociAL en este contexto



Discurso de clausura del Encuentro EUROsociAL en la sede de la Comisión Europea en Bruselas

JOLITA BUTKEVICIENE

*Directora para América Latina y el Caribe
de la Dirección General de Desarrollo y
Cooperación-EuropeAid de la Comisión
Europea*

Los debates que se han desarrollado en el marco de este Encuentro han sido muy ricos y profundos, pero a modo de conclusión me gustaría concentrarme en los tres temas siguientes:

1. El futuro de EUROsociAL

Tras un comienzo lento y algunos retrasos, EUROsociAL ha alcanzado velocidad de crucero en 2013. Durante el evento hemos visto que existen muchas acciones en curso, un fuerte compromiso por parte de todos los actores y planes para el futuro. En la Comisión Europea hemos recibido de América Latina un *feedback* positivo sobre el Programa.

Por ello, me complace anunciar hoy que vamos a prorrogar la fase actual de EUROsociAL durante al menos un año más. Esto significa que el programa continuará su labor por lo menos hasta que finalice 2015. Estoy convencida de que esta prórroga nos dará la oportunidad de consolidar los avances mostrados y concluir gran parte de las acciones que ya están en marcha.

2. El futuro de la cooperación regional europea: ¿qué nos depara el futuro después de 2015?

El paquete de ayuda se anunció ayer confirma el compromiso de la UE para seguir apoyando los esfuerzos de desarrollo de la región. Como destacó ayer el Comisario europeo de Desarrollo "no le damos la espalda a la región; estamos mirando juntos en la misma dirección".

“Se han definido varios ámbitos estratégicos prioritarios para la cooperación regional de la UE con América Latina, previa consulta a los países interesados”.

La Comisión Europea se encuentra actualmente en pleno ejercicio de programación para el período 2014-2020 y, como el Comisario dijo, se acaba de presentar al Parlamento Europeo una ambiciosa propuesta sobre la cooperación con América Latina. Por supuesto, vamos a esperar a que el Parlamento Europeo nos comunique sus ideas y opiniones al respecto; sin embargo, las intervenciones de los eurodiputados en el marco de este Encuentro han dejado patente que el Parlamento Europeo también está convencido de la importancia de revisar la cooperación birregional.

Se han definido varios ámbitos estratégicos prioritarios para la cooperación regional de la UE con América Latina, previa consulta a los países interesados. Permítanme repetir brevemente dichas prioridades:

1. lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible, que aborde las debilidades estructurales, la desigualdad económica profunda y la dependencia excesiva de la extracción de recursos naturales;
2. conciliar la sostenibilidad medioambiental con un desarrollo económico continuado en una región sumamente vulnerable al cambio climático y los desastres naturales;
3. fortalecer las capacidades de las instituciones estatales encargadas de la seguridad y el Estado de Derecho a fin de promover los derechos humanos y la igualdad de género, aumentar la confianza en las instituciones públicas y reforzar el contrato social que se requiere para que el desarrollo tenga éxito;
4. mejorar la gobernanza, la rendición de cuentas, la recaudación de impuestos y el gasto público para hacer frente a la desigualdad, incrementar la cohesión social y responder a la creciente demanda social de servicios públicos de calidad.

Estos cuatro sectores se aúnan en un tema común: la cohesión social

Así, cuando hablamos de crecimiento económico inclusivo y sostenible, no hablamos de un *efecto chorreo* abstracto, sino de un impacto directo través de apoyos a microempresas y pequeñas y medianas empresas.

Cuando hablamos de crecimiento económico inclusivo, también hablamos de educación, y por ello hemos incluido un importante programa de formación profesional en el capítulo económico. La universalización es uno de los retos que ha de afrontar la enseñanza secundaria en América Latina y, en este sentido, un aspecto que puede tener un impacto directo en la pobreza es la educación técnica y la formación profesional.

Cuando hablamos de sostenibilidad y vulnerabilidad medioambiental, hablamos de los efectos que tienen los desastres naturales en los sectores más pobres de la población. Estamos hablando de crear las condiciones que les permitirán mejorar su bienestar.

Cuando hablamos de buena gobernanza y equidad social, hablamos de cómo mejorar la calidad de los servicios públicos.

Así pues, la orientación hacia la cohesión social es lo que realmente da coherencia a esta programación.

La propuesta del Comisario al Parlamento Europeo incluye una programación regional con América Latina fuerte. De hecho se ha propuesto aumentar la financiación aproximadamente en un 30 % respecto al último período de programación. Todos los países latinoamericanos se seguirán beneficiando de nuestros programas regionales, independientemente de que sean o no países de renta media.

Me gustaría destacar el gran esfuerzo que hemos hecho para coordinar esta programación con nuestros socios latinoamericanos. Ya en octubre de 2013 se discutió este tema en el marco de la reunión de la CELAC celebrada en Bruselas. En febrero me reuní con todos los embajadores latinoamericanos aquí en Bruselas; y hace tan solo dos semanas, mi equipo y yo visitamos Lima para reunirnos con representantes de todos los gobiernos latinoamericanos. Agradezco profundamente todas las importantes contribuciones y aportes que he recibido. Han sido sumamente importantes para nosotros ya que garantizan que nuestros programas regionales se corresponden realmente con las prioridades de los países latinoamericanos.

“Los debates mantenidos en este Encuentro han mostrado que las relaciones entre Europa y América Latina han experimentado un profundo cambio, al igual que las expectativas que despierta nuestra cooperación”.

¿Por qué aumentamos tanto la financiación para la programación regional? Los debates mantenidos en este Encuentro han mostrado que las relaciones entre Europa y América Latina han experimentado un profundo cambio, al igual que las expectativas que despierta nuestra cooperación. El enfoque sobre desarrollo ha cambiado drásticamente. Nadie en Brasil, Chile, México o Costa Rica espera que vayamos a construir escuelas o carreteras. Lo que se espera de nosotros es que compartamos nuestras experiencias, que se produzca un verdadero intercambio de ideas, que cooperemos en cuestiones de interés común sobre la base de valores compartidos.

Por tanto, no sólo seguiremos cooperando significativamente con aquellos países que más lo necesitan, sino que potenciaremos asimismo nuevos modelos de cooperación con los países latinoamericanos de renta media, cuyos retos pendientes obstaculizan su desarrollo socio-económico y su calidad institucional.

Guiados por los principios internacionales de la eficacia y calidad de la ayuda —incluidos el de apropiación y el de mutua rendición de cuentas en una gestión orientada a los resultados— haremos mayor uso de instrumentos novedosos como la cooperación triangular, la evaluación de pares, el *twinning* o el *blending*.

3. La importancia de EUROsociAL en este contexto

Justamente es en este punto donde reside la relevancia de EUROsociAL.

EUROsociAL es un programa que realmente representa un cambio de paradigma en nuestra cooperación. Promueve un intercambio constante de ideas, un diálogo permanente en el que ambas partes aprenden una de la otra.

Las diferentes presentaciones que hemos escuchado han puesto de manifiesto las notas distintivas de este Programa. Permítanme subrayar tan solo algunas de ellas:

- Apropiación: EUROsociAL está orientado a la demanda, ya que son los propios gobiernos beneficiarios los que definen las acciones que deben llevarse a cabo.
- Orientación hacia los resultados: EUROsociAL sólo apoya acciones que tengan objetivos claramente definidos, que formen parte de políticas más amplias y, de este modo, de prioridades que sean parte de la agenda de gobierno.
- Impacto estructural: EUROsociAL sistemáticamente alinea sus acciones con políticas públicas nacionales estratégicas, lo que garantiza que se integren en un marco más amplio y puedan ser sostenibles. Nuestro objetivo es lograr mejores políticas públicas.
- Valor añadido europeo: EUROsociAL moviliza a administraciones públicas europeas y latinoamericanas para llevar a cabo una transferencia de know-how orientado a un cambio real y práctico.

“Actualmente, EUROsociAL es probablemente el programa más importante de cooperación Sur-Sur en América Latina. Aproximadamente un 40 % de sus actividades se basan en transferencias Sur-Sur”.

No debemos olvidar que la UE no es solo la región con los sistemas de bienestar social más antiguos y desarrollados, sino que también es una región en la que se han producido tremendos y abruptos cambios de regímenes políticos en los últimos veinte o treinta años. Mi propio país no solo recuperó su independencia, sino que también pasó, de manera abrupta, de un sistema de planificación centralizada a una democracia. Prácticamente, la mitad de los países UE se reinventaron de la noche a la mañana. Esto también nos acerca a América Latina. Así pues, tenemos experiencias que compartir.

Cooperación triangular: Actualmente, EUROsociAL es probablemente el programa más importante de cooperación Sur-Sur en América Latina. Aproximadamente un 40 % de sus actividades se basan en transferencias Sur-Sur. Se prevé que al final del programa se habrán gastado más de 10 millones de euros en la cooperación Sur-Sur.

Estos principios son fortalezas importantes y lecciones aprendidas que guían el camino que ha de seguir la cooperación europea. Ese es el gran valor y la gran aportación de EUROsociAL. Como ya he dicho, nos encontramos en medio del ejercicio de programación y todavía es demasiado pronto para decir si habrá o no un programa denominado EUROsociAL III. Pero sin duda habrá continuidad. Estos principios seguirán guiando nuestra cooperación regional.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

www.eurosocial-ii.eu