

Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región

Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México

Reflexiones preliminares

Taller sobre Política Social
y Cooperación Internacional:
Desafío para los Ministerios
de Desarrollo Social y la
Red Interamericana de
Protección Social

Brasilia, Brasil
julio 15-16, 2010



Organización de los
Estados Americanos



Red Interamericana
de Protección Social

OAS Cataloging-in-Publication Data

Workshop on Social Policy and International Cooperation: The Challenge for Social Development Ministries and the Inter-American Social Protection Network (2010 : Brazilia, Brazil)

Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región : Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México : Reflexiones preliminares : Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social, Brasilia, Brasil, julio 15-16, 2010. p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales; OEA Ser.D) (OAS Official Records Series; OEA Ser.D)

ISBN 978-0-8270-5653-4

1. International cooperation--Congresses. 2. Social policy--Congresses. I. Organization of American States. Department of Social Development and Employment. Office for the Promotion and Strengthening of Social Protection. II. Inter-American Social Protection Network. III. Title: Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social. IV. Title. V. Series.

OEA/Ser.D/XXVI.1

Organización de los Estados Americanos

17th Street and Constitution Ave, N.W.

Washington, D.C. 20006, USA

Internet: www.oas.org

Todos los derechos reservados

Secretario General

José Miguel Insulza

Secretario General Adjunto

Albert R. Ramdin

Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral

Mauricio E. Cortes Costa

Departamento de Desarrollo Social y Empleo

Director

Ana Evelyn Jacir de Lovo

Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social

Director

Francisco Pilotti

La reproducción parcial o total de este documento sin previa autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Departamento de Desarrollo Social y Empleo apoya la diseminación de este trabajo y normalmente otorgará permiso para su reproducción. Para solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este trabajo, por favor envíe una solicitud escrita con la información completa a:

Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social

Departamento de Desarrollo Social y Empleo, SEDI

1889 F Street, N.W.,

Washington, D.C. 20006, USA

Fax: 202-458-3149

Email: Socialprotection@oas.org

Hacia un diagnóstico de la Cooperación Internacional en Protección Social en la Región

Casos de Brasil, Chile, Colombia, y México

Reflexiones preliminares

Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional:
Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social
y la Red Interamericana de Protección Social

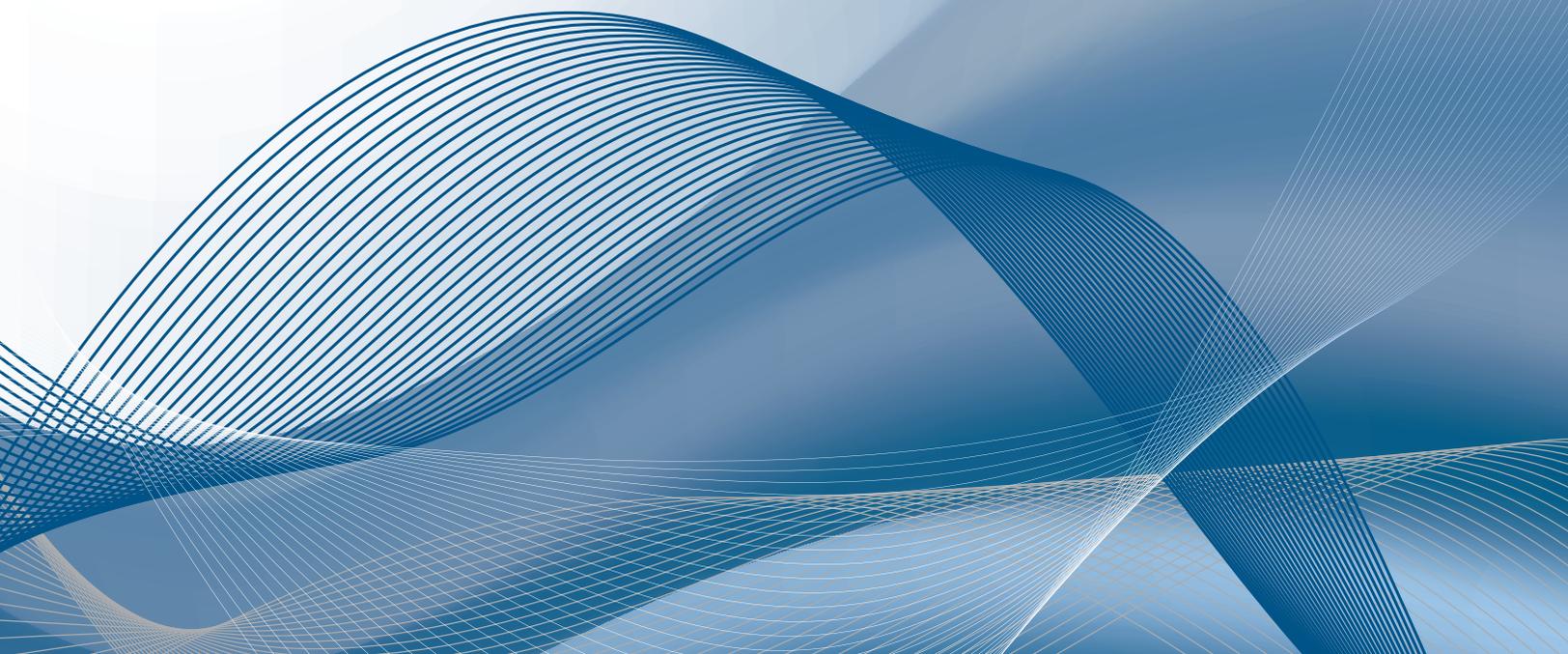
Brasilia, Brasil, julio 15-16, 2010

El presente estudio fue coordinado por Francisco Pilotti, Director de la Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El documento fue elaborado por la Sra. Alexandra Barrantes, Especialista de la OEA, con la colaboración de la consultora Sra. Francisca Rivero.

La fuente de información que sirvió de base para este documento corresponde al taller: Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social. El taller se llevó a cabo los días 15 y 16 de julio de 2010 en la sede de la Agencia Brasileña de Cooperación en Brasilia, organizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil y la OEA.

Este documento fue posible, en parte, gracias al apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos al Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA, bajo los términos de la donación número S-LMAQM-09-GR-044. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Las opiniones vertidas en el presente documento no comprometen a la OEA o a sus Estados Miembros, siendo éstas de exclusiva responsabilidad del Departamento de Desarrollo Social y Empleo.



Introducción

El objetivo del presente documento es brindar un primer acercamiento hacia un diagnóstico de la cooperación internacional en política social, específicamente en referencia a las políticas y programas de protección social que implementan algunas de las autoridades de desarrollo social en la región. Este esfuerzo permitirá analizar las tendencias regionales y las lecciones aprendidas en la materia, al igual que algunos de los grandes desafíos que se le presentan a las instituciones gubernamentales a cargo de las políticas de protección social en lo que a transferencias de experiencias y conocimientos se refiere. Todo ello resulta de especial relevancia para promover el fortalecimiento institucional y la mejora de los esquemas de protección social que atienden a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

De igual forma, este planteamiento servirá de insumo para perfeccionar el trabajo que realiza la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el marco de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). La RIPSO es un mecanismo de cooperación, intercambio y aprendizaje de las autoridades sociales de la región y sus contrapartes en la implementación de las políticas sociales, que atiende justamente a las prioridades y necesidades que plantean sus miembros.

Un primer paso hacia un diagnóstico de la cooperación internacional en materia de protección social en la región, requiere actualizar y vincularse a los países de América Latina que en esta área ya han demostrado ciertos avances, aproximaciones y experiencias. Una primera fuente para construir este diagnóstico de relevancia para la consolidación estratégica de la RIPSO, fue el Seminario “Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”, organizado por la Organización de los Estados Americanos en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Dicho evento se llevó a cabo en Brasilia los días 15 y 16 de julio de 2010. Previamente a la realización del evento fue distribuido a cada país participante¹ un

1. Los países/instituciones que recibieron y contestaron la encuesta son los siguientes: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (Brasil), Ministerio de Planificación y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Chile), Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Colombia), Secretaría de Desarrollo Social y Programa Oportunidades (México).



Introducción

cuestionario cuyo resultado y análisis también se darán a conocer en este documento de trabajo y darán la pauta para las primeras aproximaciones diagnósticas en materia de cooperación internacional en el ámbito de la protección social en la región.

Los temas abordados en el cuestionario buscaban identificar para cada país principalmente lo siguiente: a) el rol que cumplen en materia de protección social los Ministerios de Desarrollo Social y su vinculación con el resto de la institucionalidad pública, b) modalidades de cooperación utilizadas, c) áreas técnicas de intercambio, d) recopilación y modalidad de transferencia de aprendizajes, e) sistemas de seguimiento y evaluación de las experiencias realizadas, f) identificación de dificultades y obstáculos observados y g) descripción de los logros que han experimentado en la realización de este proceso.

La distribución de dicho cuestionario entre los países participantes se hizo con el objetivo de generar un primer diagnóstico y sistematización de las modalidades de cooperación en materia de protección social existentes en estos países, identificar los principales avances, obstáculos y desafíos de la cooperación; y plantear un primer mapeo de las instituciones y actores involucrados en dicha cooperación. Todo ello apunta a orientar la estrategia y el accionar de la RIPSOS bajo la coordinación de la OEA, para que la red pueda representar los intereses y necesidades de los países miembros de la misma.

La sección I incluye una descripción de los logros identificados en materia de cooperación en protección social por los cuatro países participantes del seminario que contestaron el cuestionario. Lo anterior permitirá hacer un análisis crítico de dichos logros y su respectiva categorización, para intentar posteriormente una primera aproximación hacia tendencias de transferencias de experiencias y conocimientos en este campo de acción entre países, tanto a nivel regional como inter-regional.

En la sección II se describirán los obstáculos que han enfrentado los países al llevar a cabo estas experiencias de cooperación internacional y se definirán los principales desafíos a enfrentar en el contexto del aprendizaje continuo que estos procesos desencadenan, aportando desde ya, a la definición del rol que asume la RIPSOS en esta materia.

En la sección III se identifican tanto las modalidades de cooperación como las áreas técnicas en las cuales se dieron las iniciativas de cooperación de los Ministerios o Agencias de desarrollo social de Brasil, Chile, Colombia y México. Este levantamiento ayudará a definir una potencial matriz de cooperación.

Finalmente, la sección IV presenta una tabla síntesis que identifica los países con los cuales las autoridades sociales participantes de Brasil, Chile, Colombia y México tienen actividades de cooperación en protección social, y un listado de agencias gubernamentales, agencias internacionales e instituciones involucradas en la cooperación. Todo ello contribuirá a armar un primer mapeo regional de la cooperación, a identificar tendencias regionales en cooperación en protección social, y a visualizar el entramado institucional y de actores que participan en las iniciativas y acciones de dicha cooperación. El cuestionario distribuido también se ha anexo para efectos de información.

Sección I

Logros de la Cooperación Internacional en materia de Protección Social

Los países de la región – y en este caso particular Brasil, Chile, Colombia y México- han estado compartiendo a través de diversos mecanismos de cooperación sus experiencias y programas de protección social. A lo largo de estas experiencias de cooperación internacional, estos países han podido acumular una amplia gama de logros, los cuales servirán para nutrir

el intercambio regional en protección social en el marco de la RIPSO.

A continuación, se presenta un cuadro que resume algunos de los logros alcanzados por las agencias de desarrollo social participantes de Brasil, Chile, Colombia y México en lo que a la cooperación internacional en protección social se refiere.

7

Tabla 1

Logros alcanzados

Logros
Política social como marco de cooperación <ul style="list-style-type: none">Mayor importancia de la cooperación en materia social como componente de política exterior, debido a la creciente demanda de cooperación internacional en el ámbito social.
Aprendizaje mutuo <ul style="list-style-type: none">El intercambio de experiencias a nivel internacional permite conocer y difundir buenas prácticas y la obtención de insumos técnicos para enriquecer la formulación e implementación de las políticas públicas; además del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países.La identificación de rezagos y debilidades en el diseño, implementación, evaluación, y control de los programas sociales permite mejorar la manera en que los países donantes trabajan en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.



Sección I

Logros de la cooperación internacional en materia de Protección Social

- La cooperación internacional y los distintos foros internacionales sobre temas de desarrollo social y los instrumentos, declarativos y convencionales, que en ellos se suscriben han tenido un rol protagónico y una gran incidencia en el diseño, la orientación y la implementación de las políticas públicas en materia de protección social en los países donantes.
- La cooperación representa beneficios también para el país donante, una vez que sus técnicos entran en contacto con realidades similares que favorecen la reflexión en cuanto a su propia realidad y pueden encontrar respuestas a dificultades cotidianas.

Coordinación interna

- Generación de vínculos entre los diversos actores que intervienen en el diseño, implementación, evaluación, y control tanto de la política social, como de los programas sociales a nivel nacional y local.

Apoyo internacional

- Los países donantes y organismos internacionales brindan apoyo de manera permanente para la implementación de programas y proyectos para el fortalecimiento del sistema de protección social.

Transferencias exitosas

- Desarrollo de transferencias técnicas exitosas a varios países que aportan recursos propios y movilizan otras fuentes de cooperación para seguir desarrollando las transferencias recibidas.

Disponibilidad de cooperación

- Gran disponibilidad en los países donantes de prestar cooperación, y por consecuencia, las experiencias de los países donantes de protección social en muchos casos son mundialmente conocidas.
- Fuerte potencial de cooperación sur-sur en materia social dados el lenguaje y códigos en común.

Modelo de gestión

- Ha surgido la necesidad de la consolidación de un modelo de gestión de la cooperación internacional, y en este sentido varios de los países han comenzado a gestionar la misma.

Potencial del trabajo en red

- Importancia de reconocer el trabajo en redes, y de considerarlas comunidades de intercambio y aprendizaje. En el marco del trabajo en red, surge la posibilidad de generar productos nuevos, más allá de lo implementado por país A o B.



Sección I

Logros de la cooperación internacional en materia de Protección Social

Lo anterior refleja una tendencia de incremento de la cooperación internacional en política social en la región, y del rol que cumple la política social en la política exterior de los países. En parte, los logros alcanzados responden a la demanda por parte de países dentro y fuera de la región, como se verá más adelante, de transferir experiencias, diferentes componentes y conocimientos e información respecto a los programas de protección social implementados por las instituciones de desarrollo social en estos países. Naciones como Brasil, Chile, Colombia y México se encuentran a la vanguardia de la política social en la región con respecto a programas de protección social de diversa índole, los cuales han sido ampliamente evaluados y diseminados, despertando de esta forma en otros países, un marcado interés por aprender y adaptar ciertos elementos de los mismos.

Por otro lado, no solamente se denota una creciente demanda por cooperación, sino que también un fuerte interés por parte de los países

en brindar su experiencia y conocimientos a otros, es decir, en poner a disposición su variada oferta programática en protección social. Todo ello ha conllevado al desarrollo de capacidades institucionales y a un aprendizaje mutuo. De igual forma, el volumen de la demanda ha llevado a los países a plantearse realmente la necesidad de desarrollar un modelo de gestión de esta cooperación internacional. Dado que en muchos de los casos los países se encuentran avanzando en la materia, se ha considerado importante mencionarlo como un progreso, porque denota también el esfuerzo de las instituciones responsables por darle mayor formalidad y de incorporarle una cierta metodología al proceso.

De la descripción de los logros realizada por cada país participante, se puede resaltar que ellos se concentran básicamente en tres tipos de aprendizajes: internos, externos y proyectivos (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Aprendizajes

Internos	Externos	Proyectivos
<p>La experiencia de la cooperación como país donante, permite observar lo realizado y por tanto, corregir o mejorar los programas que son objeto de intercambio. Se genera coordinación interinstitucional y se consolidan modelos de gestión para desarrollar experiencias de cooperación.</p>	<p>Se visualiza la experiencia nacional a nivel internacional. Se genera un reconocimiento de parte de instancias multilaterales y organismos internacionales. La imagen país adquiere una nueva dimensión al posicionarse como donante desde la gestión pública en materias de protección social.</p>	<p>El aprendizaje mutuo con el país receptor abre nuevos escenarios de cooperación. Se viabiliza la posibilidad de construir redes de intercambio y aprendizaje. Desde esa perspectiva se abren oportunidades de fortalecimiento institucional.</p>



Sección I

Logros de la cooperación internacional en materia de Protección Social

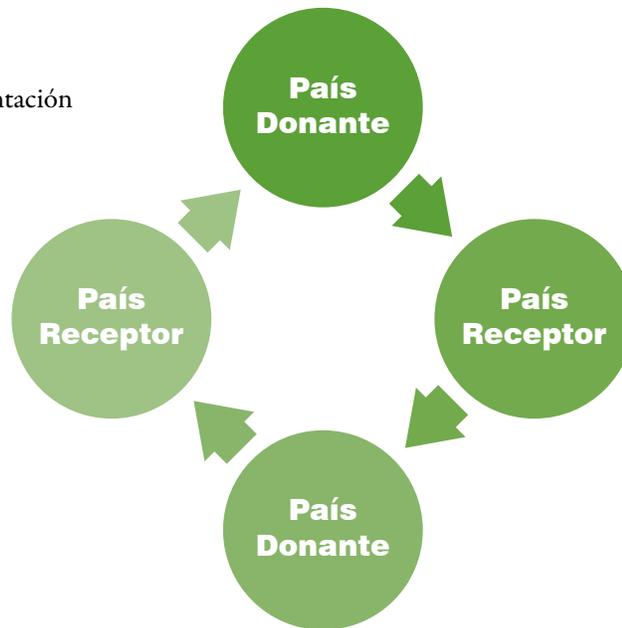
De acuerdo a los logros identificados por los países oferentes de cooperación, se pueden establecer dos categorías de aprendizaje: En primer lugar, se encuentran los aprendizajes de primer orden, que se refieren a procesos que se desencadenan internamente, tales como ajustes a los programas, generación de expertise de transferencia técnica, etc. En esta categoría se ubican los aprendizajes internos y externos.

Los aprendizajes de tipo proyectivo se ubican dentro de los aprendizajes de segundo orden, en los cuales se produce efectivamente un proceso de retroalimentación conjunta y de reflexión crítica.

Es relevante la presencia del otro para reforzar el aprendizaje y se establece un vínculo que es bidireccional. En este escenario es donde se pueden dar las reflexiones vinculadas a los principios y valores que guían el diseño e implementación de las políticas sociales o dentro del cual es posible discutir la pertinencia de los enfoques y distinciones en materias de protección social en la región. Se genera un proceso circular de retroalimentación, que genera el aprendizaje, donde incluso el que es donante puede pasar a ser receptor y viceversa, en determinadas fases del proceso de transferencia. El gráfico presentado a continuación pretende ilustrar este proceso circular de retroalimentación.

Gráfico 2

Proceso de retroalimentación



La transferencia de programas en el marco de cooperación sur – sur ha permitido que los países involucrados utilicen la experiencia de otros, incluso para que puedan avanzar en definiciones de marcos legales e institucionales para la implementación de experiencias exitosas que se ajusten a la realidad y necesidades de su propio país. Esta oportunidad se ha abierto, cuando efectivamente se genera una transferencia que pone a ambos países en relaciones horizontales de intercambio.

Un punto adicional que se rescató como un logro fue el reconocimiento del trabajo en red y de la riqueza de comunidades de intercambio y aprendizaje. En particular, los países en cuestión

se refirieron a la posibilidad de generar productos nuevos, y no solamente de basarse en los programas particulares implementados por ciertos países. De allí, la importancia de rescatar el rol de una red interamericana que pueda justamente facilitar este intercambio, aprender del mismo, y presentar herramientas o productos que incluyan una serie de elementos identificados como importantes por parte de los países.

La evaluación y seguimiento a la cooperación técnica internacional brindada fue identificada como un logro que requiere de mayor profundización, de acuerdo a las respuestas de los países a los cuestionarios en referencia. Esto quiere decir, que

en términos generales existe algún tipo de instrumento o mecanismo de seguimiento de la cooperación. Sin embargo -como se planteará entre los desafíos - los mismos se refieren más a los resultados de los proyectos e iniciativas de cooperación, y no tanto a los procesos de cooperación. Adicionalmente, otro punto que debe ser considerado es que los mecanismos existentes parecieran ir más en la dirección de seguimiento y monitoreo, que de evaluación de impacto.

Algunos de los mecanismos e instrumentos existentes incluyen los siguientes:

- Implementación de un cuestionario de evaluación de proyectos de cooperación con los países receptores para conocer cuál es la impresión sobre el seguimiento del proyecto por la contraparte, así como si se alcanzaron el producto e impacto deseados.
- Inclusión de informes finales que contribuyan con la evaluación en los proyectos.
- Contratación de consultorías para llevar a cabo la evaluación de la cooperación con algunos de los países.
- Inclusión de mecanismos de monitoreo y evaluación en proyectos implementados enfocados en la toma de decisiones sobre las contribucio-

nes, las actividades, los productos y resultados de manera periódica. Reciente incorporación de mecanismos de evaluación y seguimiento ex-post a programas de cooperación.

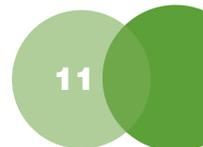
- Implementación de un sistema bilateral de evaluación con los organismos de cooperación internacional basado en indicadores de resultado que permita, de manera sistemática, evaluar los programas que cada uno desarrolló en el país y su contribución a las metas de desarrollo nacionales.

En el caso particular de Chile, la agencia de cooperación chilena se encuentra trabajando en la implementación de un Sistema de Información y Estadísticas de Cooperación, el cual tendrá grados de homologación con el sistema mexicano y el colombiano; y además está implementando actualmente Mecanismos de Seguimiento en los programas de cooperación sur-sur con México, Brasil y Argentina. De manera similar, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México está elaborando un Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID), que será una plataforma en línea que contiene un registro completo de las acciones de cooperación internacional.



Sección I

Logros de la cooperación internacional en materia de Protección Social



Sección II

Principales obstáculos y desafíos de la Cooperación Internacional en materia de Protección Social

Además de los logros identificados por los cuatro países que participaron del seminario sobre política social y cooperación internacional, también se presentan una serie de obstáculos o dificultades al

momento de planificar o realizar las operaciones de cooperación internacional. En general, los temas de preocupación parecerían ser bastante similares, y se describen a continuación:

13

Tabla 2

Principales obstáculos

Política de Cooperación Internacional

- La inexistencia de una política de cooperación consensuada, en algunos países genera distintas modalidades de cooperación o una definitiva desvinculación de los procesos político - estratégicos del país.
- En un mismo país pueden existir varias agencias gubernamentales que destinan parte de sus energías a la cooperación internacional. Si bien la mayoría de ellas están vinculadas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, aun se aprecia descoordinación.
- Se observan asimetrías entre las distintas agencias del Estado, en cuanto a la implementación de modelos o metodologías de transferencia en cooperación y ello repercute en la coordinación interna del país.



Sección II

Principales
obstáculos y
desafíos de la
Cooperación
Internacional
en materia de
Protección Social

Recursos Humanos

- Problemas de disponibilidad de los técnicos de las áreas afines para la implementación de las actividades de cooperación. Los profesionales técnicos involucrados tienen que compatibilizar el trabajo en los programas de cooperación con su trabajo diario, lo que muchas veces causa problemas por falta de tiempo y dedicación exclusiva.
- Falta de recurso humano capacitado en la temática de cooperación internacional.
- Las barreras idiomáticas en operaciones de cooperación en inglés o portugués, para los países hispanoparlantes complejiza el intercambio y provoca altos costos para contar con la interpretación.

Sostenibilidad y replicabilidad

- La contraparte que actúa desde el país receptor, no siempre logra que los actores nacionales se comprometan en la continuidad de los procesos y la sostenibilidad de los conocimientos transferidos.
- Se observan obstáculos cuando se enfrenta el desafío de ampliar una experiencia piloto o replicarla a nivel nacional. En estos casos se requiere de acuerdos y voluntades políticas que muchas veces superan el ámbito de la cooperación.
- Los procesos de cambios gubernamentales, por efectos de los procesos democráticos, pueden eventualmente constituirse en obstáculo para la sostenibilidad de las experiencias transferidas, toda vez que las nuevas autoridades pueden presentar énfasis distintos en su política de cooperación en los enfoques de política social.
- No todos los programas exitosos tienen viabilidad de ser transferidos. En algunos casos, más bien la transferencia se debe hacer en función de algún componente específico y ello, facilitaría la replicabilidad.

Sistemas de Evaluación y Monitoreo

- Insuficiencia o inexistencia de instrumentos para la evaluación de la cooperación. Tanto desde el punto de vista de los resultados como de los efectos esperados post cooperación.
- La sustentabilidad de las transferencias técnicas entre países, no ha sido evaluada lo suficiente, al no contar con sistemas de evaluación probados, que permitan hacer análisis comparado y que definan desde el diseño del programa de transferencia qué se va a evaluar y cómo.
- Actualmente la evaluación de la cooperación y de las transferencias técnicas, que se han realizado, están más enfocada en los resultados que en el proceso.

Metodología de transferencia

- Falta de una metodología para la construcción de proyectos de cooperación adecuados a la demanda recibida y a la capacidad operacional del país receptor.
- Capacidad reducida de filtrar la demanda que muchas veces viene sin objetivo claro y preciso. Se hace necesario identificar las posibilidades reales de una cooperación. No solamente en cuanto a la real demanda que se pueda abordar, sino en lo que respecta a identificar una verdadera expectativa de lo que podría alcanzar la cooperación.
- Ausencia de herramientas metodológicas que permitan dimensionar tanto la demanda como la oferta y que faciliten el establecimiento de acuerdos y niveles de expectativas.
- Es necesario diseñar instrumentos o procedimientos concordados que establezcan claramente los productos finales del proceso de cooperación, sólo así será posible superar el límite que se observa cuando sólo se lleva a cabo un intercambio de experiencias.
- Insuficientes modalidades de acuerdo de cooperación o acuerdos rígidos, no logran traducir la riqueza y diversidad que adoptan estos procesos de cooperación, tanto desde el punto de vista de: los roles, las responsabilidades y las limitaciones de los países involucrados.



Sección II

Principales obstáculos y desafíos de la Cooperación Internacional en materia de Protección Social

Los desafíos presentados por los países plantean la necesidad de consolidar las metodologías de transferencia a través de un modelo de gestión, y la importancia de fortalecer las instituciones que brindan la cooperación y que reciben la cooperación. Por otro lado, resulta también claro el rol de los sistemas de monitoreo y evaluación de las transferencias y de mecanismos claros de seguimiento de las iniciativas de cooperación, no solamente desde la perspectiva de los países involucrados en un determinado esfuerzo de cooperación, sino desde el trabajo en red, de las experiencias que se puedan socializar de modo que sirva de ejemplo y de lección aprendida para el conjunto de los miembros de la RIPSO.

Resulta clara la necesidad de sistematizar los logros ya alcanzados, y de atender a los desafíos aquí planteados para que la creciente demanda por cooperación e intercambio de experiencias e información sobre los programas de protección social pueda llegar a puerto, para que el proceso de retroalimentación y aprendizaje pueda continuar,

y para que se fortalezcan las capacidades institucionales de las agencias sociales involucradas.

En este sentido, y dado que los obstáculos y debilidades descritas anteriormente subrayan importantes puntos de mejora, surge un conjunto de desafíos que podrán ser asumidos por la RIPSO coordinada por la OEA. Estos desafíos pueden ser vinculados a cinco áreas prioritarias que asume la OEA:

1. Soporte político, técnico y administrativo.

Que permita mantener un intercambio entre países en función de experiencias exitosas, verificando su aplicabilidad y viabilidad. El seguimiento y apoyo a la elaboración de acuerdos y convenios de transferencia que garanticen compromisos gubernamentales y permitan la sustentabilidad de las acciones iniciadas.

2. Sistematización e investigación.

Cumpliendo un rol de acompañamiento que observe las operaciones de cooperación emprendidas y lleve a cabo alianzas con el mundo académico para



Sección II

Principales
obstáculos y
desafíos de la
Cooperación
Internacional
en materia de
Protección Social

implementar sistemas de investigación – acción, que permitan reconceptualizar y construir conocimiento.

3. Formación y capacitación.

Básicamente vinculado a hacer extensivos los aprendizajes adquiridos a distintos agentes públicos y privados (gobierno, ONGs, sociedad civil); que favorezca la creación de lenguajes comunes y la reflexión de enfoques en el ámbito de la protección social y la superación de la pobreza, en la región.

4. Redes interactivas.

Haciendo uso de la tecnología disponible, socializar la información y el conocimiento que se sistematiza y construye. Poner a disposición de todos los actores involucrados la oferta disponible en materia de cooperación horizontal, y disponer de instrumentos para brindar una matriz de cooperación (oferta y demanda) consensuada.

5. Evaluación y monitoreo.

Buscar disponer de sistemas de seguimiento que faciliten el monitoreo de las experiencias de cooperación, en colaboración con la academia.

Sección III

Modalidades y Temáticas de Cooperación

Un punto importante que se incluyó en el cuestionario enviado a los cuatro países está relacionado con las modalidades de cooperación internacional (misión prospectiva, asistencia técnica, pasantías, visitas in situ, etc.) De igual forma, se les solicitó a los países especificar acerca de las áreas técnicas en las cuales existe la cooperación internacional, tales como el diseño de políticas, cuestiones institucionales e intersectoriales, sistemas nacionales de análisis de la pobreza, registro único de beneficiarios, formación de funcionarios, evaluación y monitoreo e implementación entre otros.

En este sentido, las modalidades² de cooperación de la cartera social que implementan los países en cuestión incluyen, entre otras:

- Misión prospectiva
- Asistencia técnica
- Pasantías
- Visitas de terreno / Acuerdos de coordinación en terreno
- Capacitación / Cursos y seminarios de formación en el país donante o en los países beneficiarios

- Intercambio de conocimiento/ talleres y reuniones de trabajo
- Intercambio de instrumentos diseñados para la planeación estratégica
- Elaboración de materiales informativos, manuales educativos y materiales especiales para efectuar de modo más pedagógico la transferencia
- Visitas de monitoreo durante y al final de cada programa
- Envío de expertos
- Trabajo con delegaciones internacionales que requieren conocer in situ los programas sociales
- Estudios comparativos y de investigación
- Videoconferencias de seguimiento

La descripción de las modalidades de cooperación en lo que refiere a política social - específicamente en protección social- es muy variada, y comprende un amplio rango de relaciones que va desde acuerdos muy formales de lazos de cooperación a mecanismos más esporádicos o espontáneos, y que no necesariamente implican una continuidad de las relaciones con la contraparte en el largo o mediano plazo (como podría ser el caso de seminarios, reuniones o visitas de funcionarios).

2. En este primer ejercicio de recolección de datos, se decidió dejar abierto el concepto de acciones de cooperación, con lo cual las respuestas denotan una variada gama de modalidades. Posteriormente, la OEA irá acotando el espectro y la definición de tipologías de cooperación en materia de protección social.

Sección III

Modalidades y Temáticas de Cooperación

Se considera que ello podría darse justamente por el incremento en la demanda de transferencias de experiencias de política social, y los diversos grados de involucramiento y compromiso que las relaciones de cooperación demandan.

En este sentido, cuando se analiza el tipo de cooperación que llevan adelante algunos de los países, se puede ver la misma tendencia que se ha dado a nivel internacional en el campo de la cooperación en cuanto al crecimiento de la demanda y oferta de cooperación horizontal. En todos los casos existe aún la cooperación vertical en donde los países son receptores de cooperación, pero se ve también el nuevo rol de estos países en cuanto a la prestación de cooperación en política social a través de mecanismos de cooperación horizontal y triangular.

En el caso de Brasil, estos acuerdos se dan a nivel ministerial, firmados con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores como memorandos de entendimiento, cartas de intención, acuerdos de cooperación o firmados vía la Agencia de Cooperación Brasileña (ABC), como es el caso de los proyectos de cooperación técnica. Chile por su parte celebra acuerdos y convenios interinstitucionales, y si son vía la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), se tratan de Acuerdos o Convenios de Gobierno a Gobierno, tratados de integración y acuerdos de asociación estratégicos.

En Colombia los acuerdos se formalizan normalmente con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; y en el caso de México los acuerdos de la SEDESOL son firmados por el Secretario, por los Subsecretarios, por los Directores Generales o bien por los Titulares de las Unidades de la Secretaría. Por lo general suelen firmarse Acuerdos Generales que sirven de marco general para acuerdos específicos de cooperación o planes o programas de trabajo derivados. También han proporcionado cooperación técnica a otros países tanto con la participación de algún organismo internacional como a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las áreas temáticas –tanto en la cooperación prestada como recibida– que iden-

tificaron los países involucrados en actividades de cooperación se encuentran las siguientes:

- Mejoramiento de diseño de políticas/estrategias de protección social.
- Apoyo en la implementación de los programas sociales y en la mejora operacional de los mismos.
- Apoyo al fortalecimiento institucional de los países receptores. Cuestiones institucionales/intersectoriales.
- Sistemas nacionales de análisis de la pobreza.
- Registro único de beneficiarios.
- Fortalecimiento del sistema de información.
- Formación de funcionarios / Formación en el ámbito social a las instituciones públicas de los países receptores.
- Apoyo en la evaluación del personal.
- Evaluación y monitoreo/ Metodologías de evaluación de proyectos de inversión pública.
- Sistema de estadísticas básicas de inversión.
- Áreas de discapacidad.
- Mejoramiento de barrios.
- Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social.
- Instalación de garantías de derechos sociales a personas en situación de vulnerabilidad social.
- Planificación del desarrollo regional, local, y descentralización.
- Diseño y mejoramiento de instrumentos de gestión (por ejemplo, materiales de acompañamiento familiar).
- Acciones complementarias en torno a las mismas familias beneficiarias.
- Programas de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

El listado demuestra una amplia gama de tópicos alrededor de los cuales giran las relaciones de cooperación internacional en esta materia, y que claramente resultan ser componentes claves de estos programas de protección social en la región. De igual forma, no solamente dan cuenta de los componentes técnicos de muchos de los programas de protección social, sino que en muchos casos se refieren a procesos y a modelos de administración y gestión de política social. Las temáticas descritas proveen insumo para que la OEA pueda elaborar, en el marco de la RIPSOL, una matriz de oferta y demanda de elementos o componentes de programas de protección social de acuerdo a las

necesidades, prioridades y ventajas comparativas o valor agregado que hayan logrado desarrollar algunos de estos países en ciertos elementos particulares.

La multiplicidad temática observada en cooperación internacional presenta ciertos tópicos comunes que

podrían contribuir a la construcción de una matriz de cooperación, tal como fue ampliamente discutido en el Seminario en Brasilia. Una primera aproximación a dicha matriz, es posible observarla en el siguiente gráfico 3.



Gráfico 3

Matriz de cooperación



Esta malla ayudaría a distinguir los mecanismos, instrumentos y herramientas más pertinentes para realizar un tipo de cooperación u otra. Asimismo, plantea el desafío de la definición de los perfiles de los profesionales que estarán a cargo de estos procesos e intercambios. Es evidente que en algunos casos, se requieren de profesionales más vinculados al diseño y planificación estratégica de políticas públicas y en otros casos, profesionales o técnicos a cargo de la gestión y/o ejecución directa de un plan o programa.

Destacar las competencias y habilidades de los funcionarios de los respectivos países que llevan a cabo acciones de cooperación con otros países también es un frente de discusión, al momento de organizar la demanda y la oferta. Si el énfasis

está puesto en la formación y capacitación, por ejemplo, se requerirá de competencias y habilidades pedagógicas para llevar a cabo con éxito la transferencia de conocimientos y metodologías.

La matriz puede cumplir un rol ordenador en el contexto de la RIPS. Desde ella cada país puede adscribirse al ámbito con mayores ventajas comparativas o diseñar misiones de cooperación que sean de dos o más países cuando la demanda involucre varios cuadrantes de la matriz de cooperación.

Por otro lado, este ordenamiento permitiría focalizar las modalidades de gestión en cooperación, el perfil de los acuerdos o convenios, la presencia de actores internacionales y también los sistemas



Sección III

Modalidades y Temáticas de Cooperación

de evaluación y seguimiento que deberían estar asociados a cada acción implementada. En cada cuadrante de la matriz las exigencias, requerimientos, requisitos, y modalidad de trabajo es diferenciada. Aquí avanzamos más allá de las competencias requeridas por los equipos de países cooperantes, ya que requiere de ciertos acuerdos preliminares, de carácter político y técnico, con los países receptores.

Por ejemplo, si el requerimiento está vinculado al diseño estratégico de una política social o a la instalación de sistemas de protección social, no basta sólo con la transferencia metodológica. Será necesario entonces vincular a más actores gubernamentales y garantizar las condiciones políticas del país para llevarlas a cabo. Si por el contrario, la demanda está vinculada a conocer un programa específico, para luego implementarlo con los ajustes y adecuaciones necesarios, el carácter de la cooperación es más técnico, y las voluntades

requeridas para llevarla a cabo no pasan necesariamente por acuerdos macros.

Un ordenamiento matricial, tiene la ventaja de ofrecer productos o servicios modulares de cooperación, que además ayudarían a construir una trayectoria de cooperación. Es decir, la demanda expresada por el país requerirá de un análisis diagnóstico que contribuya a definir con claridad, de acuerdo a las características e intereses del país por cual área es más pertinente y oportuna iniciar las acciones de cooperación. Lo anterior implica una temporalidad que se extiende en el tiempo, dependiendo de la trayectoria que se establezca en conjunto.

La RIPSÓ en este sentido podría contribuir en el seguimiento, evaluación y cumplimiento de la trayectoria de cooperación, incorporando al proceso estudios e investigación aplicada para optimizar el circuito.

Sección IV

Mapeo de Países y Agencias Involucradas

En esta sección final se brinda un primer análisis de los países involucrados en la cooperación en materia de protección social, así como las agencias e instituciones involucradas en estas acciones. La tabla 3 incluye los países con los cuales las instituciones de Brasil (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre), Chile (Ministerio de Planificación y Fondo de Solidaridad e Inversión Social), Colombia (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) y México (Secretaría de Desarrollo Social y Programa Oportunidades) tienen algún tipo de cooperación en protección social.

Las relaciones de cooperación mencionadas en esta sección corresponden al período 2005-2010 en la mayoría de los casos, aunque en el caso de Colombia, dan cuenta de marcos y acuerdos de cooperación que datan desde 1969³. Por otro lado, en cuanto a las modalidades que se identifican como relaciones de cooperación, se incluyen

una amplia gama, entre las cuales se encuentran las siguientes: Visitas de trabajo, proyectos y programas de cooperación, pasantías, asesorías, misiones de conocimiento e intercambios de información y materiales, asistencia técnica, seminarios y talleres de intercambios, recibimiento de delegaciones, comisiones mixtas de cooperación técnica, marcos de cooperación Sur-Sur, estrategias regionales de cooperación y recepción de cooperación⁴.

La información contenida en esta sección muestra la activa agenda de cooperación internacional -en sus diversas modalidades- que mantienen las instituciones encargadas de desarrollo social en materia de protección social. Ello da cuenta del liderazgo de ciertos países de la región que han estado en muchos casos a la vanguardia de ciertas políticas sociales, en particular en referencia a programas de protección social de transferencias monetarias con corresponsabilidad y sistemas integrales de protección social.

3. En el caso particular de Colombia, se hace referencia a estrategias y acuerdos de cooperación que incluyen un pilar de promoción social.

4. En el caso planteado por Colombia, específicamente de Acción Social, se trata de marcos de cooperación Sur-Sur, estrategias regionales de cooperación y estrategias de asistencia técnica en varios temas, dentro de los cuales se incluye el componente de política social.

Tabla 3

Distribución de la cooperación internacional en materia de protección social por países⁵

Países socios	Brasil MDS	Chile MIDE-PLAN	Chile FOSIS	Colombia Acción Social	México SEDESOL y Oportunidades
Américas y el Caribe					
Argentina				x	x
Barbados			x		
Belize				x	
Bolivia	x	x	x	x	x
Brasil		x	x	x	x
Canadá					x
Chile	x			x	x
Colombia	x	x	x		x
Costa Rica		x	x	x	x
Cuba	x			x	
Ecuador	x	x			x
El Salvador	x	x	x	x	
Estados Unidos					x
Guatemala	x	x	x	x	x

5. Esta información ha sido validada con los países/ instituciones que participaron en la reunión de cooperación y que enviaron la información de los cuestionarios.



Sección IV
Mapeo de Países
y Agencias
Involucradas

Guyana				x	
Haití	x				x
Honduras	x	x	x	x	x
Jamaica			x	x	
México		x	x	x	
Nicaragua	x			x	x
Panamá	x		x	x	x
Paraguay	x	x	x	x	x
Perú	x	x	x	x	x
República Dominicana			x	x	x
Santa Lucía			x		
San Kitts y Nevis			x		
San Vicente y las Granadinas			x		
Suriname			x		
Trinidad & Tobago			x		
Uruguay	x	x	x	x	x
Venezuela	x	x	x		
Subtotal	15	13	21	19	18

Sección IV

Mapeo de Países
y Agencias
Involucradas

África					
Angola	X				X
Burundi					X
Camerún					X
Gana	X				
Guinea Bissau					X
Kenia	X				
Mozambique	X		X		
Namibia					X
Nigeria					X
Senegal	X				
Sudáfrica	X	X	X		X
Subtotal	6	1	2	0	7
Asia					
Bangladesh				X	
China		X			X
Filipinas				X	
India	X				X
Japón			X		X



Sección IV
Mapeo de Países
y Agencias
Involucradas

Pakistán					X
Vietnam	X				X
Subtotal	2	1	1	2	5
Medio Oriente					
Egipto	X				X
Líbano	X				
Marruecos					X
Palestina	X				
Subtotal	3	0	0	0	2
Europa					
Alemania			X		
España			X		X
Francia					X
Suecia			X		
Subtotal	0	0	3	0	2
TOTAL	26	15	27	21	34

25

Los datos muestran que los países con los cuales se mantienen las relaciones de cooperación van más allá de la región americana, incorporando países de otros continentes interesados en el intercambio de experiencias y conocimientos. De los 57 países⁶ con los cuales se mantienen relaciones de cooperación

en protección social, el 54% corresponde a países de las Américas, el 19% a países Africanos y el resto se reparte entre Asia, Medio Oriente y Europa. Ello responde seguramente a lineamientos de política exterior de dichos países, y a afinidades culturales y socio-económicas, pero también deberá de ser el

6. Esta cifra incluye a los países encuestados (Brasil, Chile, Colombia y México).

Sección IV

Mapeo de Países
y Agencias
Involucradas

reflejo de las demandas y necesidades particulares de intercambiar y transferir elementos de política social.

La OEA ha acumulado una vasta experiencia en actuar como articulador de cooperación en materia de política social y en implementar y perfeccionar mecanismos interamericanas de intercambio y transferencia de buenas prácticas y conocimientos.

Es de esta forma que la OEA -a través de la RIPSO- puede facilitar la cooperación entre los países de la región en el intercambio y transferencia de programas de protección social. La OEA también puede colaborar en la identificación de las necesidades y ventajas comparativas particulares de los países, de modo que se pueda combinar la cartera de oferta y demanda de cooperación en protección social.

Tabla 4

Instituciones/agencias involucradas en la cooperación internacional en materia de protección social

Países que establecieron iniciativas de cooperación	Agencias involucradas
Brasil MDS	Nacionales: Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC); otros ministerios (Salud, Educación, Trabajo y Empleo, Desarrollo agrario, y otros). Internacionales: ONU y otras agencias internacionales.
Chile MIDEPLAN y FOSIS	Nacionales: Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, Vivienda, Relaciones Exteriores, Universidades, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), SENCE (Servicio de Capacitación y Empleo) del Ministerio del Trabajo, Instituto de la Juventud (INJUV), etc. Internacionales: GTZ (Agencia Alemania para la cooperación internacional), JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional), OEA, SEGIB, UNASUR y agencias del sistema de la ONU.
Colombia Acción Social	Nacionales: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Protección Social, otros ministerios con responsabilidades en el marco del Sistema de Protección Social, gobiernos departamentales y municipales, y organizaciones de la sociedad civil. Internacionales: organismos y agencias internacionales y embajadas (sin especificar).
México SEDESOL y Oportunidades	Nacionales: Secretaría de Salud, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Secretaría de Educación, Secretaría de Relaciones Exteriores (Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, entre otras). Internacionales: Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), JICA, Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), y USAID, entre otras. También hay colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL, FAO, UNICEF, SICA y Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

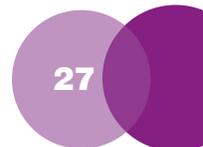
Por otro lado, se reconoce también la amplia gama de actores involucrados en las iniciativas de cooperación que llevan a cabo los ministerios y autoridades de desarrollo social, lo cual conlleva a la necesidad de implementar mecanismos de coordinación interministerial e intersectorial y la búsqueda de complementariedades. La tabla incluida a continuación brinda información respecto a las instituciones y agencias involucradas en la cooperación en protección social en los países que respondieron a los cuestionarios anteriormente mencionados.

Adicionalmente, resulta clave destacar que la información recopilada no solamente brinda un interesante panorama sobre la diversidad de acto-

res y países involucrados en la cooperación en esta materia, sino que ayuda a enmarcar el accionar de la Red Interamericana, en particular en lo que se refiere a la búsqueda de sinergias y complementariedades entre los mismos. La OEA tiene la responsabilidad de apoyar y dar seguimiento al diálogo político a través de foros ministeriales y reuniones de altas autoridades en los sectores claves para el desarrollo en la región. Es por ello que la organización se encuentra en una posición clave de articulación de la coordinación interministerial e intersectorial, y en el caso de la protección social, los países han reconocido –a través de mecanismos como la RIPSO- la necesidad de seguir fomentando dicha coordinación y búsqueda de sinergias.



Sección IV Mapeo de Países y Agencias Involucradas



Sección V

Conclusiones

A modo de conclusión, se pueden destacar tres puntos claves:

1. Existe en la región un marcado interés por intercambiar experiencias y conocimientos en cuanto a programas y políticas de protección social. Dado que muchos de los países de la región están a la vanguardia en términos de política social – en particular en cuanto a programas y estrategias de protección social- existe una creciente demanda por aprender de las mismas y replicar ciertos componentes de ellas. A su vez se observa también un interés por parte de estos países de no solamente mejorar sus capacidades de brindar cooperación, sino de mejorar sus propias ofertas programáticas en la materia a través de este tipo de intercambios.

2. El alto volumen de relaciones de cooperación internacional en materia de protección social

pareciera tener resultados positivos en cuanto a las transferencias de experiencias y conocimientos en sí, así como en lo que respecta a un proceso de retroalimentación. Sin embargo, ello también trae aparejado una cantidad de desafíos que las instituciones encargadas de implementar las políticas de protección social deben de atender.

3. De todo lo expuesto, surge la necesidad de articular la demanda y oferta de cooperación en protección de manera más sistematizada, de facilitar dicha cooperación, de plantear metodologías de transferencia, de rescatar las ventajas de fomentar el trabajo en red en el marco de la RIPSO y de generar, sistemas de evaluación y monitoreo que permitan optimizar las prácticas y proveer de modelos de transferencia que permitan la replicabilidad de estas experiencias garantizando la sostenibilidad de las mismas en los contextos donde se llevan a cabo

Sección VI

Anexo: Cuestionario

30

- 1) Favor de especificar qué institución/agencia representa.
- 2) ¿Qué rol cumple su institución/agencia en la cooperación internacional en protección social?
- 3) ¿Cuáles otras instituciones/agencias se encuentran involucradas en la cooperación internacional en materia de protección social en su país (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Internacionales, Agencias de Cooperación y Desarrollo, Organismos y Agencias internacionales, Embajadas, etc.)? ¿Podría especificar el rol de dichas instituciones/agencias en la cooperación?
- 4) ¿Hace cuánto tiempo existe cooperación internacional en materia de protección social en su país?
- 5) ¿En qué áreas técnicas existe dicha cooperación (diseño de políticas, cuestiones institucionales e intersectoriales, sistemas nacionales de análisis de la pobreza, registro único de beneficiarios, formación de funcionarios, evaluación y monitoreo, implementación, etc.)?
- 6) ¿Qué modalidades presenta dicha cooperación internacional (misión prospectiva, asistencia técnica, pasantías, visitas in situ, etc.)?
- 7) ¿Qué tipo de cooperación tiene su institución en protección social (vertical, horizontal, triangular)? ¿A qué nivel son los acuerdos de cooperación técnica existentes?
- 8) ¿Cuáles son los países involucrados en la cooperación técnica internacional (intra/inter-regional)?
- 9) ¿Existe algún tipo de evaluación y seguimiento a la cooperación técnica internacional brindada?
- 10) Considerando que exista un aprendizaje mutuo en la cooperación técnica con otras partes involucradas, ¿Cómo se han incorporado experiencias aprendidas? ¿Cuál es el mecanismo institucional de retroalimentación una vez que se lleva a cabo la cooperación técnica?
- 11) Favor de identificar problemas y/o debilidades en la cooperación técnica que se lleva a cabo (tiempo invertido de los recursos humanos, cuestión de idioma, capacidad de satisfacer demanda de cooperación, problemas de replicabilidad y/o asimetrías, cooperación inter-agencial, sustentabilidad en implementación de mecanismos aprendidos en país receptor, etc).
- 12) Favor de identificar fortalezas y logros de la transferencia técnica de la cooperación en materia social que se lleva a cabo, así como oportunidades de cooperación que se detectan (tanto resultados esperados, como logros inesperados).
- 13) ¿Cuánto es el costo aproximado de la inversión de su país en la cooperación técnica en materia de protección social?





Red Interamericana
de Protección Social



Organización de los
Estados Americanos

Oficina para la Promoción y Fortalecimiento de la Protección Social
Departamento de Desarrollo Social y Empleo
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
Organización de los Estados Americanos

1889 F Street, N.W. Washington, D.C. 20006

www.oas.org

www.redproteccionsocial.org