Citación sugerida: Tassara, Carlo. 2018. Cooperación de la Unión Europea con Colombia: desarrollo local, educación superior y cohesión social. En Silvana Insignares Cera (Comp.). Debates de la cooperación euro-latinoamericana. ¿Una estrategia para el desarrollo? (pp. 59-129). Barranquilla: Universidad del Norte. ISBN [i] 978-958-789-047-1 [e] 978-958-789-048-8

CAPÍTULO 3

# COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON COLOMBIA: DESARROLLO LOCAL, EDUCACIÓN SUPERIOR Y COHESIÓN SOCIAL

**Carlo Tassara**[1]

## INTRODUCCIÓN

La cooperación y el diálogo político entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe se han fortalecido notablemente desde los años ochenta en adelante, y esto ha producido importantes resultados en las relaciones birregionales, así como en la cooperación para el desarrollo.

El propósito de este capítulo, que reelabora y actualiza otras investigaciones realizadas por el mismo autor (Tassara, 2014; Tassara, 2016; Tassara y Prandi, 2016), es analizar algunas experiencias de la cooperación regional de la Unión Europea con Colombia, haciendo

[1] Ph. D. en Teoría e Investigación Social, con más de treinta cinco años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas de inclusión social. Es profesor de Estrategias para la Cooperación en la Universidad de Roma La Sapienza y docente de posgrado en la Universidad del Norte y otros ateneos colombianos. Se desempeña también como consultor de varias entidades públicas y privadas. A lo largo de su carrera ha publicado veinte libros y números monográficos de revistas y unos sesenta artículos de revistas y capítulos de libros. Página web: https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara

énfasis en los ámbitos del desarrollo local, la educación superior y la cohesión social.

Por lo anterior, la primera parte del texto revisa los antecedentes de la cooperación eurolatinoamericana, especialmente en la estrategia de asociación birregional y las características de la cooperación regional, con el propósito de escudriñar los avances logrados en la colaboración entre las dos regiones.

Seguidamente se examinan las características generales de tres programas regionales: URB AL, Alfa y EUROsociAL, y se presenta un estudio de caso para cada uno de ellos: el proyecto EU/LA WIN, el proyecto Universidades Estratégicas y un muestreo de las acciones realizadas en Colombia por el Programa EUROsociAL.

## PARTE I. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN EUROLATINOAMERICANA

Desde hace muchos años la UE es el primer donante mundial[2] de cooperación y ayuda humanitaria y, a partir de los años noventa, su ayuda oficial al desarrollo (AOD) representa entre el 50 % y el 60 % del total de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta situación refleja la creciente importancia que la UE ha atribuido a la cooperación para el desarrollo, que representa uno de los tres pilares de su acción exterior y contribuye a consolidar su proyección internacional como actor global. A pesar de no haber llegado al 0,7% del producto interno bruto (PIB) en 2015, como la UE había proyectado en 2005, la cooperación europea ha realizado múltiples esfuerzos para aumentar los recursos invertidos en el desarrollo[3]

[2] Considerando el monto consolidado de los recursos invertidos por la Unión Europea y por sus Estados miembros.

[3] Entre 2002 y 2015 la AOD comunitaria aumentó un 50 % en términos reales. Recuperado el 30 de mayo de 2016 desde http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_es.htm.

y ejerce un papel protagónico en la formulación de las políticas y enfoques de la cooperación internacional norte-sur. Además, como señala oportunamente Marín (2013: 232), «Una lección que se debe aprender de la UE es que ella se erigió como *global player* con las competencias de le da su sociedad civil».

Las primeras actividades de cooperación con América Latina y el Caribe (ALC) fueron iniciadas por algunos países europeos a mediados de los años sesenta, mientras que las de la UE datan de principios de los setenta. En los años ochenta la cooperación europea llegó a representar la principal fuente de recursos tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para la región. Finalmente, el ingreso de España y Portugal en la UE, en 1986, alentó el fortalecimiento de la cooperación y las relaciones con los países ALC.

En los años noventa se consolidó el proceso de universalización geográfica de la cooperación europea, mientras que una interlocución política de mayor alcance arrancó en 1984 con los países de América Central[4], a través del Diálogo de San José[5], con el propósito de apoyar el proceso de paz en la región. En este contexto la UE desplegó una estrategia multinivel, apoyada en la cooperación internacional y finalizada al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y del estado de derecho, y al respeto de los derechos humanos (Tassara, 2012a).

Las relaciones políticas se profundizaron entre 1990 y 1994, por medio de una consulta permanente con los países del Grupo de Río[6],

[4] Y, por esta vía, con los países del Grupo de Contadora (creado en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela), que posteriormente se amplío y se denominó Grupo de Río.

[5] Su objetivo era apoyar la labor del Grupo Contadora para impulsar la paz, la democracia y el desarrollo en América Central.

[6] Que en 1990 contaba con la adhesión de doce países (los de Contadora más Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y dos organizaciones regionales: la Comunidad del Caribe (Caricom), compuesta por quince países, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), compuesto por siete países miembros y uno asociado.

la aprobación de la Declaración de Roma[7] y la estrategia "Europa y América Latina: una cooperación para la acción" (Consejo UE, 1994), y se cristalizaron en la segunda mitad de los noventa, con el inicio de un diálogo político-institucional más ambicioso. Este último empezó formalmente en junio de 1999, cuando en Río de Janeiro se celebró la Primera Cumbre entre la UE y sus estados miembros y los países ALC, en la que se planteó la implementación de una asociación estratégica entre las dos regiones. Pero, ¿cuáles fueron las motivaciones de la propuesta europea de asociación, que fue recibida con interés y consenso por parte de los países latinoamericanos y caribeños?

La primera tiene que ver con el auge de las relaciones interregionales[8]. Estas complementan el enfoque tradicional de las relaciones bilaterales y acompañan el proceso de globalización de las relaciones internacionales, que toma fuerza desde el fin de la guerra fría como consecuencia del agotamiento de los dos bloques contrapuestos y de las menores distancias físicas, económicas y culturales entre los países.

En esa época, la UE era la experiencia más exitosa y consolidada de integración regional a nivel mundial y el Mercosur[9] representaba el proyecto de integración más ambicioso en América Latina. Por ende, una segunda motivación fue la búsqueda de interlocutores in-

---

[7] Firmada en 1990 por los ministros de Relaciones Exteriores de la UE y del Grupo de Río, la Declaración de Roma incluye la decisión de emprender un diálogo político institucionalizado entre las dos partes.

[8] Sin embargo, como señala Tremolada (2011, p. 87) «Mientras que América Latina y el Caribe no actúen a nivel internacional como grupo y la Unión sólo lo haga en materia comercial, seguirá reinando el unilateralismo en su relación internacional. Así, se hace necesario identificar ámbitos internacionales en los cuales se unifiquen posiciones de las dos regiones y hacer de esta manera reconocible, por propios y extraños, la pretendida asociación estratégica sobre valores comunes».

[9] El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la firma del Tratado de Asunción y tiene el propósito de llegar a «[…] la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración». En el mes de agosto de 2012 se incorporó también Venezuela como miembro pleno del Mercosur.

volucrados en procesos de integración regional y, al mismo tiempo, proclives a afirmar una mayor autonomía política y comercial hacia Estados Unidos.

Otras posibles motivaciones del fortalecimiento de las relaciones euro-latinoamericanas están relacionadas con los siguientes procesos que se dan en la segunda mitad de los años noventa: (1) la aspiración de generar un marco institucional más sólido a las iniciativas existentes a nivel birregional y bilateral; (2) la reivindicación de una identidad europea más firme, a través de la adquisición de un mayor peso político en la arena internacional y la exploración de un nuevo equilibrio de poder entre la UE y Estados Unidos; (3) la realización de un esfuerzo común dirigido a aumentar el poder de negociación de ALC y la UE en el escenario posguerra fría y replantear el sistema de la gobernanza mundial en términos más justos y eficaces; (4) un reposicionamiento de ambas regiones frente al surgimiento de nuevos protagonistas en la competencia económica global, como China e India; (5) la incertidumbre sobre la evolución del comercio mundial.

Como es sabido, la política de asociación estratégica entre la UE y los países ALC se fundamenta en los tres pilares de la acción exterior comunitaria, que son el diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el comercio. Este enfoque fomenta la integralidad de la acción exterior y estimula las sinergias y la retroalimentación entre las tres facetas antes mencionadas (Tassara, 2013b). Como señala Sanahuja (2011a):

> En el ámbito político la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y, en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, la reforma del Estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el "buen gobierno". En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de "cohesión social". Finalmente, en lo referido a la

> gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas transversales como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad (pp. 42-44)

En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC, que se llevó a cabo en Guadalajara en mayo de 2004, identificó el tema de la cohesión social como elemento central de la asociación estratégica birregional y la cooperación eurolatinoamericana. Una buena definición de este tema es la siguiente (CE y BID, 2006):

> La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social.

Más adelante, se crearon espacios para abordar conjuntamente cuestiones de interés común, como el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas (2004), el Diálogo Estructurado sobre Cohesión Social (2007); el Diálogo sobre Medio Ambiente (2008); posteriormente se dio el Diálogo Estructurado sobre Migración (2009), y, por último, la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (2010). Otros temas prioritarios de diálogo son la educación superior y la creación de un espacio común del conocimiento, la seguridad energética, la ciencia y la tecnología.

Entre 1999 y 2015 se llevaron a cabo ocho cumbres birregionales y, desde la Séptima Cumbre de Santiago de Chile (2013), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac[10]) representa a la

[10] La Celac fue constituida en diciembre de 2011 y es un organismo intergubernamental que promueve la integración y el desarrollo de los países miembros. La decisión de crearla

región en la interlocución con la UE. Como evidencian García y Jiménez (2014, p. 31), la asociación Celac-UE «les está permitiendo [a los países ALC] proyectar el papel de la región y sus prioridades (en ocasiones también sus diferencias) ante terceros, consolidar sus estrategias de negociación ante otras regiones, armonizar entre sí sus posiciones a través del diálogo y hacerlas compatibles con sus propios proyectos subregionales».

Así mismo, es útil recordar que la UE es el segundo socio comercial de ALC, el primer donante de cooperación al desarrollo, la primera fuente de inversión extranjera directa (IED) y un firme promotor de la integración regional. Por otro lado, se señala que los países de la región están comprometidos con varios procesos de integración política y económica, buscando superar juntos los desafíos del desarrollo, el crecimiento y la lucha contra la pobreza (Tassara, 2013c).

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

Pero, como recuerda la Cepal (2014, p. 13), la región tiene «un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad [y se necesita] un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad». Por eso los temas de la inclusión y la cohesión social representan el meollo de la cooperación euro-latinoamericana. Entre otras razones porque, siendo los de ALC sobre todo países de renta media-alta (PRMA), se evidencia que:

---

fue tomada en la última cumbre del Grupo de Río, que se llevó a cabo en febrero de 2010 en Playa del Carmen (México).

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

Este enfoque inspiró la mayoría de las actividades realizadas desde mediados de los años noventa y caracteriza a los programas de cooperación regional. Algunos de ellos están especialmente orientados a universidades y centros de investigación (Alfa), pequeñas y medianas empresas (AL Invest), actores de la sociedad de la información (@lis), Estados nacionales y otras entidades involucradas en la formulación e implementación de políticas públicas (EUROsociAL) y autoridades y colectividades locales (URB AL).

Más en general, vale la pena recordar que —basándose en un enfoque diversificado (multinivel, multisectorial y multiactor) —, la política europea incluye varios niveles de cooperación (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, apoyo al presupuesto, programas y proyectos temáticos) y sectores, todos ellos orientados hacia la lucha contra la pobreza, la disminución de la desigualdad y el fortalecimiento de la cohesión social (Tassara, 2012a).

La mayor parte de los recursos son accesibles, a través de convocatorias para la presentación de proyectos, a diversos actores, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instancias de la sociedad civil. Por lo anterior, la cooperación europea representa una experiencia avanzada en la inclusión de lo no gubernamental y de lo local por parte de un donante oficial (Tassara, 2012b).

Experiencias como esta abren caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local y representan una

hipótesis de "mestizaje" entre la cooperación norte-sur y la cooperación sur-sur, creando espacios para intercambios enriquecedores entre instituciones públicas, colectividades locales y actores organizados de la sociedad civil del norte y del sur del planeta (Tassara, 2013b).

## PARTE II. URB AL Y EL DESARROLLO LOCAL

El Programa URB AL fue lanzado en 1995 por la UE en el marco de la estrategia de cooperación regional con los países de América Latina y se ha articulado en tres fases: URB AL I (realizado entre 1995 y 2000 con un costo total de 17 millones de Euros [M€]), URB AL II (2000-2007: 65 M€) y URB AL III (2007-2013: 64,4 M€).

Su objetivo general es promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río, 2011, p. 17) a través de la creación de redes y la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales y otros actores europeos y latinoamericanos, tanto a nivel municipal como regional, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. Es un marco que da énfasis a la identificación y promoción de experiencias piloto orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática. Además, URB AL desempeña un papel importante en el fortalecimiento de las relaciones entre los países de la Unión Europea y de América Latina a través del diálogo de las colectividades locales respectivas.

Al respecto, vale la pena mencionar la definición que el Programa URB AL asumió de un documento elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2007).

> Una comunidad socialmente cohesionada —cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso

> a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud (p. 2).

Entre 1995 y 2007, a través del Programa URB AL, se han realizado actividades como las siguientes:

- creación y consolidación de trece redes temáticas que agruparon a más de 2.500 administraciones locales y otros actores (asociaciones, ONG, sindicatos, universidades, empresas, etc.) y trabajaron sobre temas como: lucha contra la droga, democracia y buen gobierno, gestión del medio ambiente, conservación de los contextos históricos urbanos, políticas sociales urbanas, promoción del desarrollo económico, gestión y control de la urbanización, movilidad urbana, financiación local, lucha contra la pobreza, promoción de la mujer en las instancias de decisión, seguridad ciudadana;

- implementación de 188 proyectos piloto sobre estos temas, con la participación de aproximadamente mil administraciones locales;

- realización de unas cuarenta reuniones internacionales, con la participación de alrededor de diez mil personas.

Durante sus dos primeras fases, el Programa URB AL promovió la creación de vínculos directos y duraderos entre colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas locales y operó en tres grandes ejes: intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas; apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables; implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de proyectos.

La última fase del Programa, URB AL III, ha consolidado procesos y políticas orientadas a impulsar dinámicas de cohesión social a ni-

vel local[11]. En este contexto, han sido aprobados veinte proyectos y se han introducido algunos cambios, como la cofinanciación de proyectos de mayor envergadura y complejidad, la concentración de la inversión en América Latina (al menos el 80 % del total), y la introducción de incentivos para la participación de los ocho países menos avanzados de la región. Lo anterior ha permitido involucrar a otros 160 actores institucionales e impulsar o fortalecer unas 130 políticas públicas locales (Programa URB AL III, 2013).

Así, mediante los intercambios y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el Programa ha contribuido a: (1) reforzar la capacidad de acción de las administraciones locales en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; (2) consolidar la capacidad de gestión mediante la formación de los recursos humanos; (3) promover la asociación y el diálogo entre administraciones locales y representantes de la sociedad civil; (4) aumentar la participación de las administraciones locales en el ámbito internacional; (5) difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades locales[12].

También es importante recordar que el Programa URB AL III promovió la realización de proyectos orientados a la ampliación de la cohesión social y articulados alrededor de cinco dimensiones, así: productiva y ocupacional (acceso al empleo y a los beneficios del crecimiento económico con equidad), social (acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana), territorial (reducción de los desequilibrios territoriales), cívica (construcción de

---

[11] «Con el objetivo de contribuir a crear las condiciones favorables para la consecución del objetivo general y específico del programa, en su tercera fase, la Comisión Europea ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III, la cual está liderada por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Filapp), la Municipalidad de San José (Costa Rica), la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia), la Provincia de Santa Fe (Argentina) y la Región Toscana (Italia)» (Ruiz Durán, 2011, p. 17).

[12] Desarrollo y Cooperación Europeaid-URB AL Programa Regional de Cooperación. Recuperado el 19 de diciembre de 2013 desde http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm.

ciudadanía activa), e institucional (fortalecimiento institucional y fiscalidad local).

Según Olga Del Río (2011, p. 18) «la cohesión social es un fenómeno multidimensional, al cual se pueden hacer aportaciones mediante acciones, políticas y/o proyectos con objetivos en una o más de las dimensiones antes mencionadas. Dichos aportes no solo apuntan a producir avances en el sector de intervención correspondiente, sino también a desarrollar y afianzar los cinco componentes que caracterizan una sociedad cohesionada: igualdad e inclusión social, pertenencia, reconocimiento, legitimidad y participación».

El Programa URB AL ha sido objeto de varias misiones de estudio y revisión. En particular, los evaluadores de la segunda fase (Chiodi y Lossio, 2008) señalaron que:

> El impacto del Programa ha sido reconocido por todos sus participantes a raíz de los efectos duraderos de cuatro logros principales: (a) constituyó una oportunidad de relacionamiento a nivel internacional, configurándose como la principal instancia de conexión entre los gobiernos locales de Europa y América Latina; (b) estimuló el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas; (c) permitió la difusión y promoción de enfoques innovadores; (d) reformó el modo de hacer cooperación a partir del concepto de partenariado horizontal Norte-Sur (p. 94).

Por otro lado, la evaluación de la tercera fase del Programa (Red2Consultores, 2013) evidenció que:

> La cooperación llevada a cabo por el Programa URB-AL III a través de proyectos territoriales se ha caracterizado por un estilo horizontal, con aprendizajes y beneficios para todas las partes. El nivel de retorno para los actores [europeos y latinoamericanos] involucrados ha sido muy alto: han aprendido, han modificado sus prácticas, se ha generado un Catálogo de buenas prácticas de cohesión social […]. URB-AL III ha hecho una contribución decisiva al incluir […] en la agenda de los gobiernos sub-nacionales latinoamericanos la cohe-

> sión social y territorial. [Por tanto, tales gobiernos (…)] han reforzado su liderazgo en sus respectivos ámbitos locales, empoderándolo de cara a sus relaciones institucionales multinivel. Todos los consultados reconocen que han mejorado su posicionamiento ante sus interlocutores locales, y en cierta medida también ante las instituciones nacionales e internacionales (pp. 9-11).

## 1. Proyecto EU/LA WIN

El proyecto Unión Europea y América Latina: Políticas Integradas de Bienestar Social —en adelante EU/LA WIN[13] o simplemente el proyecto— se llevó a cabo entre principios de 2009 y mediados de 2013 bajo el liderazgo de la *Regione Emilia Romagna* de Italia. Su propósito fue la creación de una red de autoridades locales de Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia para el intercambio de buenas prácticas y la formulación de políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local.

En el cuadro 1 se presenta el listado de los socios del proyecto, evidenciando en qué países cada uno de ellos realizó la mayoría de las actividades en las cuales participó directamente.

El proyecto era bastante complejo y preveía la realización de múltiples actividades descentralizadas. Por esta razón, se decidió encargar a una entidad coordinadora para cada componente relativo a los tres países latinoamericanos involucrados: el CISP[14] para Colombia y la *Regione Emilia Romagna* para Argentina y Brasil.

---

[13] Por la sigla de su título en inglés: *European Union and Latina America for Welfare INtegrated policies* (EU/LA WIN).

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

**Cuadro 1.** Socios del proyecto EU/LA WIN

| Entidad | País | Países de operatividad |
|---|---|---|
| *Regione Emilia Romagna* [entidad líder del consorcio] | Italia | Argentina y Brasil |
| *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) | Italia | Colombia y Argentina |
| Gobernación de Antioquia-Departamento Administrativo de Planeación (DAP) | Colombia | Colombia |
| Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) | Colombia | Colombia |
| Mancomunidad de la Ribera Alta (Comunidad Valenciana) | España | Brasil y Colombia |
| *Regione Marche* | Italia | Argentina y Colombia |
| *Roma Capitale*: Municipio XVII | Italia | Colombia |
| Provincia de Buenos Aires | Argentina | Argentina |
| Municipalidad de Mar del Plata | Argentina | Argentina |
| *Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie* (CESTAS) | Italia | Argentina |
| *Estado do Paraná-Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento* | Brasil | Brasil |

**Fuente:** elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el proyecto.

Para el caso del componente relativo al departamento de Antioquia, además, se identificaron dos subregiones, Oriente y Bajo Cauca, como áreas de operaciones, y dos entidades locales con el papel de apoyar la realización de las actividades: la Agencia para el Desarrollo Económico de la Provincia del Oriente Antioqueño (Adeproa), para el Oriente, y la Fundación Universitaria Católica del Norte (CN), para el Bajo Cauca. Además, también la *Regione Marche*, el *Municipio XVII de Roma Capitale* y la Mancomunidad de la Ribera Alta participaron de manera puntual a las actividades que se llevaron a cabo en Colombia.

El Plan Operativo Global (POG) del Componente Antioquia fue elaborado en los primeros meses de 2009 (CISP, 2009). Sin embargo, debido al atraso con el cual se recibieron los recursos, se aprovechó la primera Misión de Asistencia Técnica Internacional (febrero-marzo de 2010) para revisar y actualizar el POG, realizar un amplio proceso participativo, que involucró a más de cincuenta personas y veinte organizaciones, y elaborar los documentos que sentaron las bases para el inicio de las actividades. Entre estos documentos, vale la pena mencionar el DOFA[15] socioinstitucional de Antioquia, un repertorio de experiencias exitosas que representó la base para la planificación de los intercambios; el Diagnóstico de las necesidades formativas; un primer borrador del Plan Operativo de las Actividades Formativas previstas.

Con el fin de garantizar mayor eficacia en la ejecución del Componente Antioquia, su organización operativa se articuló alrededor de un Comité Directivo y una Unidad de Gestión, mientras que el CISP se hizo cargo de la coordinación general.

El Comité Directivo se reunía por lo menos dos veces al año con el propósito de definir la estrategia de acción, mientras que la Unidad de Gestión era convocada y regulada por la entidad coordinadora y desempeñaba las siguientes tareas principales: (i) preparar los Planes Operativos Anuales (POA); (ii) apoyar la entidad coordinadora en la preparación de los informes, la selección del personal y el monitoreo de las actividades.

El proyecto se ejecutó de forma participativa, garantizando el involucramiento activo de las colectividades locales y de los demás actores relevantes. Con este fin, en cada subregión operaba un promotor encargado de coordinar el trabajo y servir de enlace entre la Unidad de Gestión y las colectividades locales.

---

[15] La matriz DOFA es una herramienta utilizada para la formulación de análisis y estrategias. Su nombre proviene de las iniciales de los cuatro factores principales que se toman en cuenta, así: debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA).

## 2. Impacto de las actividades realizadas

En esta parte del texto se presenta un análisis del impacto de las actividades realizadas en el marco del Componente Antioquia, que va articulando los acápites en correspondencia con su objetivo específico y sus tres resultados esperados, mientras que el cuadro siguiente sistematiza las principales conclusiones del estudio.

**Cuadro 2.** Análisis cualitativo de los resultados logrados

| Objetivo específico | Indicadores cualitativos | Resultados logrados |
|---|---|---|
| **Incrementado el nivel de participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.** | - Ampliada la participación ciudadana y su interacción con los funcionarios y los administradores locales. | - Aumentó la participación ciudadana en la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y de los Planes Estratégicos Subregionales (PES).<br>- Los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca y las actividades de apoyo a la implementación del PESUB manifestaron niveles de participación muy altos. |
| **Resultados esperados** | **Indicadores cualitativos** | **Resultados logrados** |
| 1. Transferido a los actores territoriales el conocimiento y el saber-hacer logrados en experiencias significativas realizadas en otras regiones del país y en otros países en cuanto a desarrollo local. | - Favorecida la creación de alianzas estratégicas entre las Administraciones locales y entre ellas y los actores presentes en los territorios. | - Se crearon grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales como: sistemas de gestión de los desechos sólidos, fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y formación de funcionarios públicos.<br>- Se conformaron valiosas alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmecánico y de transformación de la madera. |

*Continúa...*

| Resultados esperados | Indicadores cualitativos | Resultados logrados |
|---|---|---|
| | - Mejorado el diseño de las políticas públicas y de los procesos de planificación. | - Se identificaron posibles reajustes a algunas políticas públicas departamentales.<br>- Se planteó el fortalecimiento de las agencias de desarrollo local y la reformulación de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos.<br>- Se introdujeron algunas innovaciones técnicas en la elaboración del PESUB. |
| 2. Capacitados funcionarios, administradores y líderes comunitarios en temas de políticas públicas y gestión del desarrollo local para la cohesión social. | - Aumentada la calidad y la cobertura de oferta formativa. | - Se ofreció una formación superior de alta calidad y se tocaron temas considerados prioritarios por los beneficiarios de los seminarios y diplomados.<br>- Gracias a la formación a distancia se amplió la cobertura formativa a municipios aislados y rurales, en donde vivía alrededor del 80 % de los participantes en los diplomados. |
| | - Mejorada la calidad de los programas de gobierno y de los PDM elaborados. | - Los programas de gobierno y los PDM elaborados entre finales de 2011 y principios de 2012 reflejaron las capacidades adquiridas por los candidatos a las elecciones que se llevaron a cabo en octubre de 2011.<br>- Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron a mejorar la calidad de algunos programas de desarrollo social elaborados por los dirigentes de las nuevas alcaldías. |
| | - Mejorada la formulación de los proyectos de desarrollo elaborados. | - Los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas innovadores, como la valorización de las marcas territoriales.<br>- Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron a aumentar la autoestima y el nivel de participación de los líderes, los microempresarios y las asociaciones locales. |

*Continúa...*

| Resultados esperados | Indicadores cualitativos | Resultados logrados |
|---|---|---|
| 3. Experimentadas e institucionalizadas metodologías innovadoras para la formulación y la gestión participativa de política públicas y planes de desarrollo local. | - Aumentados los espacios participativos en la planificación estratégica. | - La experiencia ganada con la elaboración del Pesub y de algunos PDM contribuyó a legitimar la necesidad de una mayor interacción entre administradores, técnicos y ciudadanos en la planificación estratégica.<br>- La adopción de elementos propios de los Acuerdos Territoriales aumentó las sinergias entre alcaldías, empresas e instituciones en la realización de proyectos de desarrollo local.<br>- La Gobernación asumió la orientación de ampliar los espacios de participación ciudadana en la planificación estratégica y el ordenamiento territorial. |
| | - Fortalecida la interacción público-privada en la promoción del desarrollo territorial. | - Se identificaron y se están promoviendo nuevas alianzas público-privadas para el desarrollo departamental, con énfasis en el sector turístico. |

**Fuente**: elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el proyecto.

Una premisa importante. La experiencia de la entidad coordinadora, que opera en Colombia desde 1983 y en Antioquia desde 1997, viabilizaron la posibilidad de capitalizar sus buenas prácticas y su red de relaciones. Esto se pudo apreciar en dos ámbitos. El primero fue la promoción del patrimonio metodológico relativo al acuerdo territorial (AT[16]) y al presupuesto participativo, que se habían promovido exitosamente en otros proyectos implementados en la subregión Bajo Cauca y en varios departamentos del país (Tassara, 2011; Tassara y Grando, 2013). El segundo ámbito tuvo que ver con las alianzas existentes en la subregión Oriente, con especial referen-

[16] Un AT es el resultado formal de un proceso participativo que involucra a todos los actores (públicos, privados y sociales) presentes en un territorio con el propósito de identificar sus problemas principales y las actividades necesarias para enfrentarlos. Al final del proceso, se formaliza un documento (o sea el AT) que define las prioridades y las actividades a realizar, establece el aporte de cada entidad para su implementación, e identifica a la persona responsable en representación de cada entidad.

cia a la promoción del desarrollo local en el marco del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño. Lo anterior, conjuntamente con la trayectoria de la entidad coordinadora en la promoción del desarrollo local, acreció la efectividad de las actividades.

El cuadro 3 señala los principales impactos y estrategias de sostenibilidad del proyecto según una publicación editada por el Programa URB AL III en el mes de marzo de 2013.

**Cuadro 3.** Principales impactos y estrategias de sostenibilidad del proyecto EU/LA WIN

**Principales impactos**

- Reforzado el proceso de subsidiariedad de políticas integradas de desarrollo socioeconómico.
- Impulsada la descentralización y la colaboración público-privada en la planificación e implementación de las políticas de bienestar.
- Ampliada la participación ciudadana a través de la consolidación de las metodologías participativas en el diseño de los planes estratégicos y de desarrollo.
- Consolidadas las competencias de los funcionarios públicos y de las organizaciones locales en la planificación de políticas de desarrollo local.
- Incrementado el sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad, contribuyendo en la individuación de soluciones concretas a las necesidades de cada territorio.
- Promovida la adopción de enfoques integrales e intersectoriales en el diseño y la realización de los programas sociales.
- Aporte de metodologías y sistematización de las mismas para su puesta en común con otros gobiernos locales.
- Estrategias de sostenibilidad
- Las reuniones interinstitucionales han incrementado la capacidad de compartir una visión común de las necesidades y de identificar los posibles niveles de integración entre las diferentes competencias institucionales que cada uno tiene.
- Los acuerdos territoriales en el departamento de Antioquia han fortalecido las redes socioeconómicas para promover e incrementar la producción de bienes y servicios en el ámbito departamental y local, integrando recursos y competencias.

**Fuente**: elaboración del autor con base en el Programa URB AL III, 2013 p. 81.

Finalmente, se indica que una parte de la información utilizada a continuación se basa en el trabajo realizado por un pasante de la Universidad de Pavía, que efectuó alrededor de cuarenta entrevistas a administradores, funcionarios y líderes locales y presentó su tesis de maestría sobre el proyecto (Striano, 2012a; Striano, 2012b).

### 2.1. Participación de los actores locales para el desarrollo local

Empezando con el objetivo específico, existen elementos consistentes para afirmar que el Componente Antioquia logró aumentar la participación de los actores locales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.

Las entrevistas realizadas por Striano (2012a) detectan claramente esta percepción, tanto en lo referente a los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca como en las actividades de apoyo a la implementación del Plan Estratégico Subregional del Bajo Cauca (Pesub). La misma fuente señala que: (a) los expertos de la consultora encargada de acompañar la elaboración de todos los Planes Estratégicos Subregionales (PES) realizados en el Departamento cuantificaron en un 30-40 % el aumento de la participación de la ciudadanía en el caso del Pesub; (b) con ocasión del proceso electoral y poselectoral, que se llevó a cabo entre mayo de 2011 y el primer semestre de 2012[17], los líderes veredales y los secretarios de Planificación municipal se sorprendieron por la gran cantidad de ciudadanos que se involucraron en la formulación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y, posteriormente, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados por los concejos municipales después de las elecciones.

[17] Las fases más relevantes fueron: formulación de los programas de gobierno, campaña electoral y elecciones (entre mayo y octubre de 2011); posesión de los candidatos ganadores (1° de enero de 2012); elaboración de los PDM por parte de los alcaldes elegidos y aprobación por parte de los concejos municipales (primer semestre de 2012).

## 2.2. Intercambios de experiencias y de conocimientos

En este campo se propendió por la valorización de las buenas prácticas identificadas, tanto europeas como latinoamericanas, y se adoptó un enfoque de cooperación entre pares, basado en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de los actores involucrados y en la interacción virtuosa entre los aportes técnicos y la participación democrática (Tassara, 2013a).

En este contexto, los elementos sobresalientes fueron dos: (1) la creación de grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales, como los sistemas de gestión de los desechos sólidos, el fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y la formación de funcionarios públicos; (2) la conformación de alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmecánico y de transformación de la madera.

Más en detalle, con base en el aprendizaje logrado en el marco de los intercambios y de la experiencia de las empresas de servicios a las personas (ESP) de la *Regione Marche*, los funcionarios de la Gobernación de Antioquia introdujeron ajustes en las políticas públicas de atención a la infancia y a la adolescencia, así como en la lucha contra la explotación sexual de los menores de edad, por un lado, y de atención a los grupos poblacionales menos favorecidos, como los afrodescendientes, los indígenas y otras minorías, por el otro.

Otra experiencia exitosa que influyó en la agenda departamental fue el manejo de las agencias de desarrollo y para el empleo conocidas en Europa, y especialmente de la agencia *Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio* (Ervet). Lo anterior viabilizó el replanteamiento de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos de Antioquia.

Acerca de este primer resultado esperado, en el informe final de la evaluación externa del proyecto se afirma que:

> Un momento emblemático de la sinergia entre ambas regiones lo constituyó la actividad de visitas, en especial desde América Latina a Europa. La buena organización de las mismas, no sólo desde lo logístico sino en cuanto a la propia sustancia de la agenda prevista, fueron elementos altamente valorados por los latinoamericanos que participaron de las mismas tanto en España como en Italia, quedando en evidencia qué aspectos institucionales o de prácticas de economía social fueron adoptados en los territorios luego de dichas visitas (Repetto, 2013, pp. 20-21).

### 2.3. Capacitación de funcionarios, administradores y líderes comunitarios

El segundo resultado esperado representaba una respuesta a un problema detectado durante la formulación del proyecto: la baja capacidad técnica de las secretarías de los municipios rurales (CISP, 2009). Concretamente, se realizaron ocho seminarios temáticos (con una duración variable entre 6 y 40 horas y la participación de 581 personas en total), y cinco diplomados (con una duración promedio de 180 horas y la participación de 294 personas, articuladas en diez cohortes).

Al respecto, según la opinión de los beneficiarios y de algunos observadores entrevistados, los cursos impartidos tuvieron una alta calidad académica y cumplieron con las necesidades formativas existentes (Striano, 2012a). Además, gracias a la virtualización de los contenidos y a la utilización de la formación a distancia, se amplió la cobertura a municipios rurales (en donde vivía alrededor del 80 % de los beneficiarios) que nunca antes habían tenido acceso a este tipo de iniciativas.

El segundo elemento fue la evaluación positiva de la formación erogada[18]. A manera de ejemplo, los seis módulos del primer diploma-

[18] Los diplomados y los seminarios temáticos fueron evaluados por los beneficiarios por medio de un cuestionario, diligenciado en forma anónima, que preveía la posibilidad de calificar los docentes, contenidos y la metodología didáctica.

do presencial Políticas Públicas y Desarrollo Local para la Cohesión Social fueron calificados por los alumnos con puntajes entre 4,26 y 4,80 sobre un máximo de 5,00. Los beneficiarios destacaron además que la metodología didáctica no estuvo enfocada a la transmisión mecánica de conocimientos teóricos, sino que apuntó a la construcción de un "saber hacer" fuertemente vinculado con la experiencia concreta y con las características específicas de los territorios involucrados.

En tercer lugar, según los beneficiarios, en la subregión del Bajo Cauca[19], tanto los programas de gobiernos como los PDM elaborados por las personas que participaron en los cursos no solo fueron redactados con un mejor nivel cualitativo, sino que gozaron de una amplia participación de los actores locales en los procesos de elaboración. Es razonable suponer que este fenómeno estuvo relacionado con dos factores: la disposición de los candidatos a las elecciones, y por ende de los alcaldes elegidos, en capitalizar lo que aprendieron acerca de la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la cohesión social, por un lado, y la mayor autoestima de los líderes locales, por el otro.

En esta misma línea, se detectaron otros elementos importantes: (1) para muchos funcionarios la formación recibida representó un estímulo para pasar del puro asistencialismo a un enfoque integral en la elaboración de las políticas sociales; y (2) los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas novedosos, como la valorización de las marcas territoriales (cuadro 4).

[19] O sea, la subregión hacia la cual se dirigió prioritariamente la oferta formativa del proyecto.

**Cuadro 4.** Ejemplos prácticos de aprovechamiento de la formación recibida

**Asociación de Juntas de Acción Comunal de Zaragoza (Asocomunal)**

El presidente de Asocomunal, afirmó en la entrevista: «Los conocimientos adquiridos con el diplomado Políticas Públicas y Desarrollo Local para la Cohesión Social reforzaron mi autoestima y la fuerza argumentativa de los miembros e impactaron también sobre las capacidades y las actividades de la asociación» (ver a continuación).

- Fueron adquiridas nuevas habilidades en la identificación de problemáticas, en la formulación de los proyectos y en su alineación con los objetivos de desarrollo del milenio.
- Se Introdujo la técnica de la evaluación ex ante en la formulación de los proyectos y mejorados los métodos de presentación de las propuestas a las entidades financiadoras.
- Mejoró la habilidad en la identificación de los actores locales que pueden ser involucrados como aliados en las estrategias de desarrollo local promovidas por Asocomunal.
- Quedaron formulados dos proyectos para el mejoramiento de la movilidad estudiantil en el sector rural y de la producción agropecuaria.
- Fue elaborada una estrategia de articulación interinstitucional para la formulación y el aprovechamiento de algunos diagnósticos participativos en las áreas rurales del municipio.

**Alcaldía de Caucasia**

- El entrevistado, director de Desarrollo Social y Comunitario de la Alcaldía de Caucasia y miembro de la Asociación de Directores de Desarrollo Comunitario del Bajo Cauca, expresó lo siguiente: «Los conceptos de cohesión social y mercadeo territorial fueron presentados de manera muy clara y, sobre todo, concreta. No simplemente 'abstracta', como en los cursos en los cuales participé en otras oportunidades. Por primera vez, pude entender sus implicaciones prácticas para mi trabajo, que fue enriquecido y mejorado por lo que aprendí». Más específicamente, el entrevistado aprovechó las capacidades adquiridas para lo siguiente.
- Superar el apoyo meramente asistencial, basado en la repartición de recursos, y construir políticas sociales a partir de una perspectiva integral y colectiva, fundamentada en la creación de capacidades entre los beneficiarios.
- Incluir las temáticas del diplomado en las actividades de formación realizadas por la Alcaldía, para dirigirlas, con especial deferencia a las cooperativas, las asociaciones juveniles y de la tercera edad, y a las organizaciones de mujeres.
- Elaborar un documento-marco que busca aplicar el abordaje de la cohesión social y las prácticas del mercadeo territorial a la subregión del Bajo Cauca, con el doble propósito de: (i) involucrar más decididamente a las comunidades y las entidades públicas y privadas en el desarrollo de la subregión; e (ii) incluir estas temáticas en la agenda de la Asociación de Directores de Desarrollo Comunitario del Bajo Cauca.

**Fuente**: Striano, 2012a.

Finalmente, según la evaluación externa del proyecto (Repetto, 2013):

> Puede afirmarse, que tanto en la calidad promedio […] de seminarios, cursos y posgrados, como en lo referido a la opinión de los alumnos, se registran niveles muy satisfactorios. […] Un aspecto positivo adicional […] lo constituye el hecho de que […] los socios del proyecto buscaron alianzas pertinentes con universidades o instituciones con experiencia en la formación de directivos de gobierno, fomentando en algunos casos el avance hacia la educación virtual, camino con enorme potencial para innovar y ganar en escala de personas a capacitar. […] Lo observado en la evaluación permite afirmar que en uno y otro caso se trabajó con estándares internacionales apropiados. Se suma a todo lo anterior, además, el esfuerzo consciente que han hecho los socios del proyecto […] por adecuar los contenidos teóricos-metodológicos-operativos a los respectivos contextos locales, algo no siempre presente en actividades de esta índole (pp. 20-21).

## 2.4. Introducción de metodologías innovadoras

Este ámbito estuvo especialmente relacionado con el apoyo a la elaboración de los planes estratégicos subregionales (PES) del Oriente y del Bajo Cauca y a la realización de algunas de sus actividades iniciales. En el primer caso, el proceso había empezado en 2005, pero se encontraba estancado debido a dificultades técnicas y administrativas. En el segundo caso, el proyecto apoyó todo el proceso de elaboración del PES desde sus pasos iniciales hasta su cumplimiento.

En ambos casos, el componente Antioquia se insertó en la implementación de políticas pre-existentes, con el doble propósito de propiciar la introducción de innovaciones orientadas a ampliar y afianzar la dimensión participativa y la eficacia de las mismas (Repetto, 2013):

> Es claro que el proyecto inscribió sus actividades […] en políticas públicas pre-existentes. Esto generó un reto fundamental: mostrar

> amplia flexibilidad en tanto no llegaban a diseñarse e implementarse en una *tabula rasa*, sino en prácticas ya en marcha, con recursos humanos y rutinas organizacionales preexistentes. La evaluación permitió observar signos positivos de esa capacidad adaptativa del proyecto […]. Un aspecto que ayudó a generar una apropiada sinergia entre las políticas públicas en marcha […] y las actividades del proyecto, resultó ser la práctica participativa que EU/LA WIN generó […], lo cual dio protagonismo a individuos y organizaciones ya comprometidos con sus territorios (p. 19).

Volviendo al análisis del impacto, un primer elemento que vale la pena destacar es que, debido al cambio de los administradores locales, entre enero y abril de 2012 se realizaron muchas reuniones para apoyar la formulación de los planes de desarrollo municipal y departamental y garantizar la continuidad de las acciones que apuntaban al fortalecimiento de la gestión pública. En este marco, se alinearon los planes en curso de elaboración con las acciones que venía realizando el proyecto EU/LA WIN, y especialmente con la visión y la proyección estratégica del Planeo y del Pesub. De esta manera, el cambio en las administraciones locales representó una oportunidad para consolidar la sostenibilidad del proyecto.

Otra innovación fue la adopción de elementos propios de las metodologías de planificación social utilizadas en la *Regione Marche* y en el Municipio XVII de *Roma Capitale*, que fueron aplicados con muy buenos resultados en la formulación del Pesub y en elaboración de los PDM. Se menciona, por ejemplo, mayor compromiso en la participación de los actores locales y aumento de sinergias con las instituciones y las empresas al identificar y formular los proyectos estratégicos para el desarrollo de cada territorio. Con respecto a la promoción de nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado se concretaron en varios ejercicios realizados en el marco del proyecto y que asumieron las administraciones locales involucradas. En este marco, la Gobernación y Comfenalco[20] Antioquia

[20] Es la caja de compensación de la seccional antioqueña de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco).

establecieron una alianza orientada a la valorización de las marcas territoriales antioqueñas, la promoción de circuitos turísticos integrados (biodiversidad y bellezas naturales, agroturismo, cultura, gastronomía, deportes, sitios religiosos, etc.) y el establecimiento de un instituto de alta formación para el turismo.

Lo anterior impactó también en las metodologías de trabajo utilizadas por el DAP y se manifestó en la decisión de ampliar la presencia de las organizaciones ciudadanas en el Consejo Subregional de Planeación Participativa del Bajo Cauca. Igualmente, el aprendizaje antes mencionado dio lugar a una reflexión orientada a la adopción de los elementos necesarios para: «(1) Fortalecer la capacidad de planificación y gestión del territorio, a través de la instalación de espacios de trabajo conjunto para concertar acciones encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y planificación territorial; (2) Definir espacios que permitan coordinar y promover la participación, intercambio de ideas y experiencias sobre planificación territorial de los diferentes actores del desarrollo; y (3) Generar espacios que permitan promover la participación, la comunicación, y la socialización de experiencias en el ámbito de la planificación territorial»[21].

Finalmente, merece la pena profundizar el análisis relativo a la implementación del Pesub porque, coherentemente con los objetivos del SDP y la articulación de las subregiones y de las zonas[22], la elaboración de los planes estratégicos subregionales (PES) y de los planes estratégicos zonales (PEZ) representa una parte fundamental del proceso de planificación departamental. En un marco de defi-

---

[21] Documento de trabajo de la Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI). Abril de 2013.

[22] Además de las subregiones, la Ordenanza 34/2006 reconoce también a las zonas, que son territorios constituidos por algunos de los municipios que conforman una subregión, como otro de los niveles que configuran el SDP y permiten llegar a un nivel más detallado de análisis. Con base en dos ejercicios participativos realizados, en el mes de mayo de 2000 y en el mes de julio de 2005, bajo la coordinación de la Gobernación y respaldados por un proceso de validación con los alcaldes, los jefes municipales de planeación y los concejales, se llegó a la identificación de 26 zonas (GdA 2006) que son objeto de planes estratégicos zonales (PEZ).

niciones, la subregión es la unidad de actuación básica que trata de conciliar la gestión administrativa y la planificación sistémica, a fin de reducir los desequilibrios existentes y elevar el grado de bienestar de la población de cada territorio. Al mismo tiempo, se asume la subregión en calidad de referente tanto en mateia de diseño e implementación de políticas supramunicipales como en la coordinación de acciones entre municipios, y de estos con el departamento (GdA, 2002).

Por consiguiente, los planes estratégicos buscan complementar el sistema de planificación departamental con un enfoque territorial orientado a valorizar los aportes locales, trabajando con un horizonte temporal comprendido entre diez y veinte años. Desde el punto de vista metodológico, la elaboración de un plan estratégico es el resultado de dos ejercicios, uno técnico y otro participativo, y se constituye de once componentes articulados en cuatro fases, a saber: (a) diagnóstico de la subregión; (b) definición de la estrategia; (c) elaboración del plan; (d) seguimiento, evaluación y ajustes del mismo (GdA, 2009).

Aclarado lo anterior, se presentan a continuación las innovaciones que caracterizaron la elaboración del Pesub, aprovechando el trabajo realizado por Striano[23] (2012a).

La primera innovación fue la adopción de la metodología de los acuerdos territoriales, que contribuyó a caracterizar la intervención pública de manera más integrada y menos asistencialista, abriendo espacios para la iniciativa y el protagonismo de las comunidades involucradas en la formulación de propuestas para el desarrollo de sus territorios. Entre otras cosas, lo anterior: (i) facilitó el intercam-

[23] Parte de la información contenida en este punto está basada en las entrevistas y los grupos focales realizados por Diego Striano en el segundo semestre de 2011. Las principales autoridades entrevistadas fueron el subdirector del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia; el director de Planeación Estratégica Integral (DPEI) del DAP; tres instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); varios consultores del Grupo Hábitat Territorio Medioambiente (HTM); el director y algunos operadores del Proyecto EU/LA WIN.

bio de las bases de datos entre las instituciones, con el resultado de una caracterización diagnóstica más exhaustiva de los territorios; (ii) permitió incluir las problemáticas veredales en el espacio de concertación subregional, generando una dinámica interinstitucional que arrancó 'desde abajo' y logró involucrar también a las instituciones departamentales.

Otra innovación fue la inserción de los actores locales en las mesas de trabajo que acompañaron la elaboración del plan[24], lo cual generó una visión más articulada sobre las potencialidades y oportunidades de desarrollo de la subregión y un mayor empoderamiento de las organizaciones involucradas. Tanto fue así que, según los técnicos entrevistados, el Pesub se caracterizó como el PES que registró los niveles más altos de participación en Antioquia. En el corto plazo, lo anterior contribuyó a revitalizar varias asociaciones veredales, algunas juntas de acción comunal y la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí (Ambacan). A este respecto, es decisivo tener en cuenta el posible impacto en el mediano plazo sobre el fortalecimiento del tejido social e institucional, que resultaría especialmente valioso tratándose de un territorio caracterizado por un alto nivel de conflicto y confrontación armada por parte de grupos al margen de la ley.

En comparación con experiencias similares, un tercer factor de innovación fue la capacidad de involucrar más decididamente al sector privado en la construcción del plan, y con ello el aumento de los agentes económicos dispuestos a cofinanciar algunos de los proyectos estratégicos formulados en este marco de planificación.

Vale la pena resaltar también un par de innovaciones interesantes desde el punto de vista técnico. La primera fue que la formulación de cada perfil de proyecto estratégico fue acompañada por la re-

[24] Además, en el caso del Pesub se prestó especial atención a incluir en las mesas de trabajo y de negociación también a las organizaciones de los grupos sociales más vulnerables, como por ejemplo: los pequeños campesinos, los microempresarios, las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas.

dacción de una ficha operativa, lo cual generó un sustancial valor agregado para su posterior implementación. La segunda concierne a la inclusión del tema del fortalecimiento institucional en el diseño del plan.

Finalmente, es oportuno destacar unos resultados que contribuyen a caracterizar el Pesub como una buena práctica. El primero es intangible, pero muy revelador. Porque consistió en la percepción de una menor dinámica conflictiva y de un reconocimiento mutuo entre actores tradicionalmente enfrentados entre ellos. Un caso relevante fue el de la minería, ya que las grandes y medianas empresas y los pequeños mineros se sentaron en la misma mesa temática y lograron llegar a unos primeros acuerdos, demostrando así que los procesos participativos pueden facilitar la composición de intereses de fuerte contrastante.

Otro resultado fue la consolidación del sentido de pertenencia a la subregión que se dio a lo largo del proceso de elaboración del plan, en particular a través de los talleres para la construcción de la visión subregional. Por ejemplo, fue estimulante comprobar que muchas personas empezaran a utilizar un 'lenguaje subregional', a identificar el 'alcance subregional' de algunos servicios públicos y a reflexionar sobre las conexiones con otras regiones a partir de su "identidad subregional".

## PARTE III. ALFA Y LA COOPERACIÓN ACADÉMICA

El mejoramiento de la calidad de la educación superior representa un eje central de la cooperación eurolatinoamericana, entre otras razones por su papel estratégico en la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las capacidades locales.

Asimismo, existen conceptos y valores compartidos entre América Latina y Europa en lo referente a este ámbito. Entre ellos Allard (2013) señala:

> […] valoración de la ciencia y sus exigencias; aspiración y políticas que reconocen el derecho a la educación y una educación de calidad para todos; reforzamiento de la universidad como un eslabón de la sociedad del conocimiento; y, las exigencias de innovación y aplicación de los conocimientos a los procesos productivos de bienes y servicios (p. 115).

Es de allí que surge la hipótesis de crear un espacio común birregional de educación superior caracterizado, entre otros, por (1) unificación de criterios para la titulación y acreditación de carreras; (2) determinación de estándares comunes de calidad; (3) promoción de redes académicas especializadas en la formación de técnicos y profesionales en ámbitos estratégicos para el desarrollo de las dos regiones; (4) creación de herramientas que faciliten la centralización y difusión de información de interés compartido; (5) apoyo al proceso de integración regional en temas de educación superior (Alberti, 2013, p. 125).

Por esto, desde los años noventa se han llevado a cabo muchas actividades de cooperación regional. La más conocida es el Programa América Latina-Formación Académica (Alfa), que comenzó en 1994. Sin embargo, hay que recordar también los Programas de Becas de Alto Nivel para América Latina (Alban) y Erasmus Mundus y, en lo referente al futuro, el Programa Erasmus+.

Con una inversión de alrededor de 84,7 millones de Euros[25], el Programa Alban otorgó 3.319 becas[26] a candidatos provenientes de 18 países de América Latina, que entre 2002 y 2010 pudieron realizar

[25] El programa lanzó cinco convocatorias, una cada año entre 2003 y 2007. En la primera convocatoria se estableció que las becas tuviesen una duración mínima de 6 meses y máxima de 24 meses (excepcionalmente 36). La duración debía ser justificada en función del plan de trabajo presentado. En la segunda convocatoria la duración podía variar entre 6 y 36 meses. Desde la tercera convocatoria se fijó un máximo de 36 meses para doctorado, 24 para máster y 18 para especialización (Mora y Vidal, 2010).

[26] Debido a la renuncia de un cierto número de estudiantes seleccionados, las becas efectivamente otorgadas fueron 2.471. Pero, el monto total de los meses de estadía financiados fue de 51.000 frente a los 46.800 que estaban previstos (Mora y Vidal, 2010).

estudios de doctorado (43 %), maestría (54 %) y especialización (3 %) en universidades europeas de su elección. Según las encuestas realizadas después del regreso a su país de origen, el 82 % de los becarios señaló un claro mejoramiento de su situación personal y laboral (Mora y Vidal, 2010).

Según Vigil (2013) «Alban fue el programa más flexible de todos los que se habían conocido hasta ese momento» porque «los candidatos podían presentar propuestas para […] cualquier IES europea, [el programa] estaba abierto a todas las áreas del conocimiento […] y las becas eran atribuidas exclusivamente sobre la base de evaluaciones […] de la calidad del currículum vitae del candidato [y] de la calidad técnico-científica de su propuesta» (p. 293).

Por otro lado, el mismo autor evidencia dos limitantes principales de Alban, como son: la ausencia de cláusulas preferenciales para los candidatos provenientes de los países menos ricos y con sistemas académicos de menor calidad, por un lado, y el requerimiento de una cofinanciación del 25 % que los becarios tenían que conseguir autónomamente, por el otro (Vigil, 2013).

Después del cierre de Alban, la UE incluyó un cupo de becas para los ciudadanos latinoamericanos en el marco de la "Acción 2. Consorcios para la movilidad" del Programa Erasmus Mundus[27]. Este último, cuya vigencia cubrió el periodo 2007-2013, respondía a las políticas de la UE para potenciar la colaboración en el ámbito de la educación superior con todos los países terceros, como se defi-

[27] La filosofía de Erasmus Mundus se inspira en gran medida a la experiencia lograda con la realización del Programa *European Region Action Scheme for the Mobility of University Students* (Erasmus), que promueve la movilidad estudiantil y docente, sobre todo a nivel de pregrado, entre universidades europeas. Este programa fue lanzado en 1987 por iniciativa de la asociación estudiantil AEGEE *Europe* y fue posteriormente apadrinado por la Comisión Europea. Erasmus, que en 1995 se integró con el Programa Sócrates, involucra a unas cuatro mil universidades de 33 países europeos y ha otorgado hasta la fecha alrededor de 3.500.000 becas para financiar estancias con una duración media de seis meses. Se ha calculado, por ejemplo, que los estudiantes que realizaron una pasantía con Erasmus tienen un porcentaje de éxito en conseguir empleo casi doble con respecto a los demás (Allard, 2013, p. 119 y Comisión Europea) Recuperado el 24 de abril de 2015 desde http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1025_en.htm.

nen en la jerga comunitaria los Estados que no son miembros de la Unión. Más en detalle, sus propósitos eran: (1) mejorar la calidad en la educación superior europea; (2) promover la UE como centro de excelencia global en la formación; (3) fomentar el entendimiento intercultural con países terceros y apoyar su desarrollo en la educación superior.

En el caso de América Latina, entre 2008 y 2013 este programa invirtió 95,6 millones de euros para cofinanciar alrededor de 50 proyectos, que han involucrado a unas 250 IES y respaldado a 6.650 estudiantes y docentes a través de la realización de posdoctorados (6 % del total), doctorados (23 %), maestrías (21 %), estudios de pregrado y pasantías de docentes (39 %) (CE, 2015).

Erasmus+ fue el programa marco de la UE para la educación, la formación, la juventud y el deporte durante el periodo 2014-2020, con una dotación de 163 millones de euros para América Latina, para el fomento de la dimensión internacional de la educación superior a través de tres acciones: (1) movilidad de crédito: movilidad estudiantil de entre 3 y 12 meses para obtener créditos en una IES anfitriona y movilidad de docentes de hasta 2 meses desde y hacia las universidades participantes; (2) movilidad de grado: oferta de maestrías conjuntas por parte de consorcios de universidades de la UE, eventualmente asociadas con IES no comunitarias; (3) cooperación académica: realización de proyectos basados en consorcios de IES para (i) contribuir al mejoramiento de programas académicos, calidad de la enseñanza y gestión de las universidades; (ii) apoyar la formulación de nuevas titulaciones; (iii) estrechar vínculos entre la educación superior y el mercado laboral (CE, 2015).

Un poco antes, en 1994, el Programa Alfa comenzó con el impulso de la educación superior como medio para contribuir al desarrollo económico y social de América Latina, y la cofinanciación de proyectos dirigidos a mejorar las capacidades de las IES latinoamericanas y fomentar la cooperación académica entre las dos regiones (Tassara, 2013b).

La realización del programa se articuló en tres fases: Alfa I (1994-1999), Alfa II (2000-2006) y Alfa III (2007-2013). Su objetivo general común fue aportar al mejoramiento de la calidad de la educación superior (ES) en América Latina (AL), como medio de contribuir a un desarrollo económico y social orientado a la equidad. Así mismo fijó los siguientes objetivos específicos: (1) ayudar a mejorar la calidad y la pertinencia y el acceso a la ES en AL; (2) concurrir al proceso de integración regional en AL propiciando el avance hacia la creación de un área común de ES en la región, y potenciar sus sinergias con el sistema de la UE (CE, 2008). A pesar de conservar el mismo enfoque global antes mencionado, cada fase se caracterizó por prioridades operativas y metodológicas distintas.

La siguiente tabla contiene datos cuantitativos relativos a las tres fases mencionadas, con énfasis en la cantidad de convocatorias, los proyectos presentados y aprobados, los costos sostenidos y el número de universidades participantes, que evidencian la composición regional del programa.

**Tabla 1.** Programa Alfa. Datos generales

| | **Alfa I** | **Alfa II** | **Alfa III** | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| Número de convocatorias lanzadas | 7 | 10 | 3 | 20 |
| Número de proyectos formulados | 2.918 | 565 | 544 | 4.027 |
| Número de proyectos aprobados | 846 | 214 | (*) 52 | 1.112 |
| Porcentaje de proyectos aprobados | 28,99 % | 37,88 % | 9,56 % | 27,61 % |
| Costo total | 40,0 M€ | 65,0 M€ | 90,0 M€ | 195,0 M€ |
| Contribución UE | 32,0 M€ | 54,6 M€ | 75,0 M€ | 161,6 M€ |
| Financiación media (proyecto) | 36.600 € | 242.800 € | 1.400.000 € | N/A |
| IES participantes | 903<br>574 UE/329<br>A. A. Latina | 748<br>416 UE/332<br>A. A. Latina | 494<br>153 UE/341<br>A. A. Latina | 2.145<br>1.143 UE/1.002<br>A. Latina |
| (*) Un proyecto fue suspendido antes del cierre de las actividades. | | | | |

**Fuente**: Bon, 2011; Spitta y Bernasconi, 2011; Risler et al., 2005: xiii-xiv; EuropeAid, recuperado el 25 de abril de 2015 desde https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/alfa_en

El Programa Alfa I fue una experiencia piloto y solo concedió pequeñas financiaciones, con el propósito de apoyar la creación de redes compuestas por universidades europeas y latinoamericanas. La iniciativa tuvo éxito y la UE recibió 2.918 proyectos elaborados por consorcios compuestos por al menos cinco IES, de la las cuales tres europeas y dos latinoamericanas (Risler, Canela y Martínez, 2005). Las universidades aprovecharon las redes para estrechar vínculos, tanto a nivel regional como birregional, y establecer varias formas de colaboración, sobre todo en materia de investigación y movilidad de estudiantes y docentes[28].

Gracias a la experiencia ganada y a los resultados logrados en la primera fase del programa, Alfa II fue formulado de manera más ambiciosa y con mayores recursos financieros. Sus actividades se articularon alrededor del Subprograma A "Gestión Académica e Institucional", destinado a desarrollar la capacidad de gerencia universitaria con una duración máxima de dos años, y el Subprograma B "Formación Técnico-Científica", durante un máximo de tres años. En los dos subprogramas la actividad central fue la movilidad de docentes, investigadores, estudiantes (becarios) y personal administrativo (Risler et al., 2005).

La movilidad se podía orientar hacia finalidades de estudio, docencia o intercambio de experiencias, pero también a la investigación. Otro cambio fue la ampliación del número mínimo de IES que tenía que componer los consorcios elegibles para presentar los proyectos: de cinco a seis universidades (provenientes del mismo número de países), de las cuales tres eran europeas y tres latinoamericanas.

De los 225 proyectos aprobados, 93 tuvieron que ver con la gestión académica (subprograma A) y 132 con la formación técnico-científica (subprograma B); mientras que a nivel temático se registró la prevalencia del área de ingenierías y tecnologías (69 proyectos

[28] Además, muchas de estas redes crearon los supuestos necesarios para participar en las convocatorias de los programas Alfa II (sobre todo en lo referente a las acciones de movilidad en el marco del subprograma B) y Alfa III (Risler et al., 2005).

aprobados), seguida por ciencias económicas y sociales (42), educación (42), medio ambiente (23), ciencias médicas (16), arquitectura y territorio (8), derecho (8), ciencias naturales (5), matemáticas (3) y otros sectores (9) (CE, 2005).

Entre las IES latinoamericanas que ejercieron la coordinación de los proyectos, destacan las chilenas (19), brasileñas (12), argentinas y colombianas (10 por país); mientras que por el lado europeo los países con más coordinaciones fueron España (66), Italia (30), Francia (14) y Alemania (13) (CE, 2005).

El informe final de evaluación de esta segunda fase (Risler et al., 2005), señala que «el Programa Alfa ha entrado en una fase de madurez y se ha acumulado un capital fructífero a partir de la experiencia adquirida con el paso del tiempo por los distintos actores que han participado en su desarrollo» y también observa que:

> Las redes se construyen en torno a relaciones personales sólidas y duraderas, lo que significa contar con una amplia garantía a la hora de asegurar la continuidad de sus acciones. Uno de los mayores aportes de Alfa II reside en los proyectos de investigación y docencia conjuntos. La movilidad está integrada en las relaciones de cooperación en materia de investigación y docencia, lo que [marca la] diferencia [entre] Alfa y [los] otros programas exclusivamente consagrados a la concesión de becas y la realización de intercambios (p. vi).

Finalmente, el Programa Alfa III valorizó el trabajo anterior y, contando con la existencia de redes académicas consolidadas y la experiencia ganada, apuntó a la realización de un número reducido de proyectos de investigación-acción de gran envergadura, al mismo tiempo que modificó la composición de los consorcios: al menos seis IES (dos europeas y cuatro latinoamericanas, todas de distintos países), con la cláusula de que siempre las universidades latinoamericanas fueran por lo menos el doble de las europeas. Según Vigil (2013):

> […] El lanzamiento de Alfa III en 2008 marcó un punto de inflexión en la dinámica de cooperación universitaria entre las dos regiones, que constituyó un momento en el que se apostaba claramente por un esquema que reforzase la edificación de una sólida asociación en educación superior. Su arquitectura metamorfoseada en comparación con las fases previas era la mejor señal del reconocimiento por parte de las instituciones europeas del inicio de un periodo de madurez en sus relaciones con las universidades de América Latina. El alcance de los objetivos de los proyectos, sus elevados montos de financiación per cápita y el número de instituciones que debían conformar las redes mostraron el enorme salto de calidad en la estructura del programa (p. 290).

A su vez, las prioridades específicas de Alfa III fueron las siguientes: (1) reforma y modernización de las instituciones y de los sistemas de educación superior (ES) en América Latina (AL); (2) calidad, acceso y pertinencia de la ES; (3) desarrollo de recursos humanos cualificados, prestando especial atención a los grupos menos favorecidos o vulnerables y a los países más pobres de la región y fomentando la participación de estos países; (4) apoyar a las IES y a otros actores relevantes para avanzar en la creación de una zona común de ES en AL y favorecer sus conexiones con la UE; (5) promover la cooperación y el establecimiento de redes y relaciones duraderas entre las instituciones de ES de ambas regiones (CE, 2008; Rezzano, 2011).

A nivel metodológico, las novedades más importantes fueron cuatro: (i) al menos el 70 % del presupuesto global de cada proyecto debía invertirse obligatoriamente en América Latina; (ii) se estimuló la participación de los ocho países más pobres de la región (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) con la atribución de puntos adicionales en la evaluación de las propuestas que incluyeran IES de al menos dos o más oriundas de estos países; (iii) sustancial aumento de las cofinanciaciones de la UE, que pasaron de unos 200/250.000 euros a un monto de entre 750.000 y 3 millones de euros por proyecto; (iv) inclusión explícita, entre los posibles objetivos de los proyectos, del fortalecimiento de

la capacidad de las IES de aportar análisis y propuestas para afrontar los problemas regionales con vistas a contribuir a un desarrollo más equilibrado y equitativo, aumentar la cohesión social y disminuir la desigualdad (CE, 2008).

**Tabla 2** Alfa III. Principales sectores operativos de los proyectos realizados

| Sector | N.° proyectos |
|---|---|
| Métodos de enseñanza *e-learning* (nuevas tecnologías) | 9 |
| Fortalecimiento institucional | 8 |
| Modernización / armonización de los sistemas de educación superior | 8 |
| Salud pública / cambio climático y medio ambiente | 8 |
| Educación superior inclusiva | 5 |
| Nuevas tecnologías e innovación | 5 |
| Desarrollo socioeconómico | 4 |
| Empleo / microempresas y pymes | 4 |
| **Total** | **51** |

**Fuente**: CE, 2015; Programa Alfa III. Recuperado el 30 de abril de 2015 desde http://www.alfa3programme.eu/es/.

Los proyectos aprobados fueron 51, de los cuales 37 fueron coordinados por IES europeas y 15 por IES latinoamericanas. Al respecto, vale la pena destacar que las universidades colombianas desempeñaron el papel de entidades coordinadoras en cinco de ellos. La articulación temática de los 51 proyectos realizados se encuentra en la tabla anterior.

Por otro lado, en la tercera y última convocatoria del Programa Alfa III las participaciones de las IES latinoamericanas (424) fueron netamente superiores a las participaciones de las IES europeas (108); mientras que Argentina (47), Colombia (46), Chile (38), Brasil (32) y

México (30) fueron los países de la región con el mayor número de participaciones en los proyectos realizados.

Entre los principales logros de Alfa III, la Comisión Europea señala los siguientes[29]: (1) fomento del proceso de apropiación de las IES latinoamericanas a través de la creación de redes y sinergias regionales; (2) apoyo a la integración regional y al proceso de construcción de un espacio común de educación superior en América Latina, inclusive a través de la institucionalización de relaciones interacadémicas regionales; (3) actualización de las carreras existentes e identificación de nuevas carreras universitarias útiles para enfrentar los nuevos desafíos de América Latina; (4) introducción de nuevas metodologías y técnicas de aprendizaje; (5) identificación y divulgación de buenas prácticas académicas y nuevas herramientas tecnológicas; (6) ampliación del acceso a la educación superior de grupos sociales vulnerables y/o ubicados en zonas aisladas; (7) promoción del aporte de las IES a la formulación de políticas públicas para aumentar la cohesión social y mejorar el acceso a la educación superior; (8) fortalecimiento de la colaboración entre las IES y el sector privado, y en particular las pequeñas y medianas empresas, especialmente en lo referente a la alineación de los currículos universitarios con las necesidades del mercado laboral, con efectos positivos sobre la empleabilidad; (9) realización de estudios sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en las áreas rurales.

A continuación se presenta la experiencia de un proyecto realizado en el marco de Alfa III y se analiza su impacto en la mejora de la capacidad de las IES para incidir en los procesos de planificación estratégica participativa y trabajar en la promoción de políticas de cohesión social.

[29] Recuperado el 25 de abril de 2015 desde https://ec.europa.eu/europeaid/node/7306_en

## 1. Proyecto Universidades Estratégicas

El Proyecto Universidades Estratégicas es una red de universidades para la promoción de la planificación estratégica participativa[30] —en adelante Universidades Estratégicas o simplemente el proyecto—, que empezó en diciembre de 2011 y terminó en abril de 2015. La iniciativa fue liderada por la Fundación Universitaria Católica del Norte de Colombia y contó con la participación de nueves IES: dos de Colombia y Argentina y una de Brasil, España, Italia, Para-guay y Venezuela (cuadro 5).

**Cuadro 5.** Socios del Proyecto Universidades Estratégicas

| | |
|---|---|
| Fundación Universitaria Católica del Norte (CN) | Colombia |
| Florida Centre de Formació (Florida) | España |
| Universidad Católica del Táchira (UCAT) | Venezuela |
| Universidad de Antioquia (UdeA) | Colombia |
| Universidad Nacional de Asunción (UNA) | Paraguay |
| Università degli Studi del Molise (Unimol) | Italia |
| Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) | Brasil |
| Universidad Nacional del Litoral (UNL) | Argentina |
| Universidad Nacional de San Martín (Unsam) | Argentina |

**Fuente**: elaboración del autor.

[30] Se agradecen a los operadores del proyecto y a las IES participantes y sobre todo a la Fundación Universitaria Católica del Norte (IES líder), a Germán Gallego, director de la Unidad de Gestión del Proyecto, que garantizó el enlace y facilitó los informes y demás materiales elaborados, y a Claudia Gatti, experta junior de la Unidad de Monitoreo y Evaluación, que desempeñó múltiples tareas de apoyo y elaboró las fichas de sistematización de las buenas prácticas.

Además, la IES líder decidió contratar el CISP, una organización italiana con amplia experiencia en la cooperación eurolatinoamericana y la formación superior, para el montaje e implementación del sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

También se buscó garantizar mayor eficacia en su ejecución, articulando la estructura organizativa y operativa en un Comité Científico y una Unidad de Gestión, que operaban a nivel general, y de una Unidad Operativa (UO) en cada IES.

La implementación de las actividades puntuales de cada IES estuvo a cargo de las UO, compuestas por un responsable y su asistente en cada universidad. A continuación se presentan los objetivos del proyecto, mientras que el cuadro siguiente sintetiza los resultados esperados y actividades.

- *Objetivo general*: Contribuir a fortalecer el rol de las IES en la promoción de procesos de desarrollo económico local, inclusivos y equitativos, en zonas marginales y/o fronterizas de América Latina.

- *Objetivo específico*: Aumentar la capacidad de las IES de incidir en los procesos de planificación estratégica participativa que propician la intervención democrática para nuevos actores y la cohesión social en los territorios en donde están ubicadas.

**Cuadro 6.** Actividades y resultados esperados del Proyecto Universidades Estratégicas

**Resultado esperado 1: Mejorada la colaboración entre unidades operativas de las IES cuyas investigaciones puedan influir en quienes van a elaborar una planificación estratégica interna pertinente o, hacia fuera, como generadora de sinergias para el desarrollo económico local y la cohesión social del territorio.**

**Actividades**

1.1 Elaboración de un diagnóstico sobre la organización interna y la capacidad de planificación estratégica para el desarrollo económico local y la cohesión social, en cada IES involucrada.

1.2 Realización de un estudio en cada país de América Latina participante, para detectar y sistematizar la demanda de formación y de servicios de apoyo y consultoría.

1.3 Promoción y activación (o fortalecimiento), de una Unidad de Coordinación Interinstitucional (UCI) en cada IES involucrada.

**Resultado esperado 2: Mejorada la articulación entre IES y otros actores (entidades públicas, MyPES, sector privado, OSC de los sectores más vulnerables) para la planificación de estrategias de desarrollo económico local inclusivo.**

**Actividades**

2.1 Diseño, activación e implementación de tres cursos virtuales de alta formación para los operadores de las IES y de las entidades colaboradoras.

2.2 Realización de cuatro intercambios entre las IES involucradas.

2.3 Realización, en cada país participante, de dos encuentros preparatorios y una conferencia con las instituciones y las organizaciones de los beneficiarios finales presentes en cada territorio.

2.4 Creación, entre las IES involucradas y sus interlocutores, de la Red Internacional para el Desarrollo local y la Cohesión Social (Ridecos).

2.5 Diseño y activación de una plataforma informática de apoyo a las actividades de la Ridecos y de su proyección externa.

2.6 Diseño e implementación de dos proyectos pilotos en América Latina.

**Resultado esperado 3: Aumentada y mejor articulada la oferta formativa en mecanismos de planificación territorial que aseguren la involucración de los sectores más vulnerables.**

**Actividades**

3.1 Formulación de un plan estratégico a mediano y largo plazo, orientado a proporcionar servicios formativos y de consultoría.

3.2 Diseño, activación e implementación de dos diplomados presenciales (uno en la Región Andina y otro en el Cono Sur).

3.3 Diseño y preactivación de cuatro diplomados virtuales (dos en la Región Andina y dos en el Cono Sur).

3.4 Sistematización del trabajo realizado, retroalimentación de la plataforma informática y edición de dos publicaciones sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas.

**Fuente**: Proyecto UE 2011.

Lo anterior pone en evidencia que Universidades Estratégicas, en comparación con otros proyectos realizados en el marco de Alfa III, se orientó al fortalecimiento de capacidades de las IES, con énfasis en su aptitud para incidir en los procesos de planificación estratégica participativa hacia la promoción de la participación democrática y la cohesión social en su territorio de incidencia.

Como se señaló anteriormente, las IES latinoamericanas podrían desempeñar un papel más activo y protagónico en la formulación de políticas públicas innovadoras y orientadas a la cohesión social, en la construcción de procesos de planificación estratégica efectiva, en el fomento del desarrollo económico local y en la promoción de micros y pequeñas empresas.

**Cuadro 7.** Caracterización de otros proyectos realizados en el Programa Alfa III

| |
|---|
| El Proyecto *Tuning América Latina* fue realizado por un consorcio compuesto por 158 universidades (149 latinoamericanas y 9 europeas). Su objetivo era contribuir a la construcción de un espacio de educación superior en América Latina a través de la convergencia curricular, utilizando la metodología Tuning —que se aprovechó en Europa en el marco del proceso de Boloña— y contando con que las IES asociadas concentran más del 70 % de la matrícula de la región. Entre sus actividades se señalan: (1) la elaboración de un diagnóstico de la educación superior en América Latina en cuanto a duración de las titulaciones, sistema de créditos, tipo de créditos, métodos de enseñanza-aprendizaje; (2) la realización de cinco reuniones de trabajo para discusión, reflexión y debate de lo anterior (Buenos Aires, Belo Horizonte, San José de Costa Rica, Bruselas y México DF); (3) la creación de doce redes temáticas de universidades europeas y latinoamericanas. El proyecto alcanzó un amplio consenso regional sobre la viabilidad de homologar los títulos de educación superior con base en la comparación de las competencias y capacidades adquiridas por los estudiantes, por un lado, y la aproximación a la elaboración de los metaperfiles para las titulaciones y un sistema común de créditos académicos. |
| El Proyecto Puentes fomentó la interacción entre veinte redes regionales de universidades (quince latinoamericanas y cinco europeas), que en su conjunto representan a ciento cincuenta IES, contribuyendo así a la creación de un área común de educación superior eurolatinoamericana. En este marco, se llevaron a cabo actividades como: (1) la elaboración de informes sobre cómo las universidades latinoamericanas están trabajando en metodologías pedagógicas, investigación, movilidad e internacionalización, control de calidad y gobernanza/gestión, produciendo así un análisis de las tendencias más importantes; (2) la evaluación del papel desempeñado por estas redes como interlocutores de los Estados en los procesos de convergencia subregional existentes en América Latina (Comunidad Andina, Mercosur y América Central/México), con el propósito de apoyar los procesos de integración regional en marcha. |

*Continúa...*

En los últimos años se ha visto un aumento en la interacción entre universidades, gobiernos, empresas, y sociedad civil; sin embargo, existe la necesidad de fortalecer estas iniciativas para lograr resultados concretos. Para promover la transferencia de conocimientos y tecnologías, el Proyecto *KickStart* construyó una red de cooperación e intercambio de experiencias entre IES europeas y latinoamericanas. A través de sus actividades, el proyecto ha desarrollado estrategias para formar profesionales innovadores capaces de responder a las necesidades de la sociedad. Por ejemplo, con el taller "Innovación en los negocios", dirigido a microempresarios bolivianos, peruanos y colombianos. El objetivo era otorgar herramientas prácticas para promover la innovación en sus propios negocios. Con este tipo de acciones, KickStart contribuyó a consolidar un espacio común de innovación e intercambio entre las IES de los países participantes en el proyecto (Alemania, Argentina, Chile, Colombia, España, México, Perú y Reino Unido).

**Fuente**: CE. (2014). *Programa Alfa III*. Recuperado el 5 de mayo de 2015 desde http://www.alfa3programme.eu/es/

El proyecto creó también una Unidad de Monitoreo y Evaluación (UdME) adscrita a la UdG y compuesta por tres expertos: un sénior, una *junior* (ambos internacionales) y un experto nacional. En abril de 2012 la UdME elaboró: (i) el Plan operativo para el monitoreo y la evaluación (Proyecto UE 2012a); (ii) la Guía metodológica para la elaboración de un *Diagnóstico sobre organización interna y capacidad de planificación estratégica* y un *Estudio sobre demanda de formación, servicios de apoyo y consultoría* (Proyecto UE, 2012b).

El diagnóstico sirvió para recopilar y sistematizar la información relativa a cada IES, mientras que el estudio permitió compendiar aquella otra relacionada con los territorios de incidencia de cada IES, especialmente la referida a estos ítems: (1) territorio de incidencia (características generales, problemas y desafíos existentes, estrategias de la IES para enfrentarlos); (2) actores relevantes; (3) demanda y oferta formativa para cada ámbito temático relevante respecto a las necesidades del territorio de incidencia; (4) posicionamiento actual y proyección futura de la IES, eventuales planes estratégicos elaborados por la IES).

Asimismo, el plan operativo contenía las instrucciones y los formatos necesarios para recopilar periódicamente la información útil con la que se retroalimentaba el sistema de monitoreo, especialmente el cuestionario y el formato, y que se utilizó para darle forma sinóptica

y sintética tan pronto como era .generada por el procesamiento de los datos obtenidos.

## 2. Percepción de las IES, buenas prácticas y resultados logrados

En el cuestionario de autoevaluación final todos los participantes contestaron positivamente a la pregunta 2 sobre la existencia de un valor agregado del proyecto para su IES, destacando en particular los siguientes logros:

1. *Aumento de la internacionalización y consolidación de alianzas estratégicas con otras IES*. El contenido de las alianzas ofreció ámbitos temáticos extremadamente diversificados: desde la creación de nuevos programas de movilidad de docentes y estudiantes hasta la elaboración conjunta de proyectos de investigación y de desarrollo social, pasando por la creación de grupos de investigación interuniversitarios sobre temas de interés común. En varios casos se formularon y se firmaron también convenios marco de colaboración entre dos o más de las IES participantes.

2. *Fortalecimiento de la vinculación con los territorios*. La realización de los cursos y diplomados previstos en el marco del proyecto, por un lado, y el conocimiento de las experiencias de las otras IES participantes, por el otro, consolidaron la toma de consciencia sobre la importancia de colaborar y hacer alianzas con los actores locales para el desarrollo económico de los territorios de cada IES. Lo anterior generó también la aplicación de nuevas herramientas para la consolidación de estos vínculos, como la creación de mesas temáticas territoriales y el diseño e implementación de sistemas de información territorial.

3. *Incremento de capacidades*. Casi todas las IES lo incluyeron como un valor agregado del proyecto y abarca capacidades muy distintas, por ejemplo las siguientes: (a) sistematizar la información y formalizar buenas prácticas y lecciones aprendidas; (b) participar en convocatorias internacionales para la presentación de proyectos (tanto de investigación como de desarrollo social); (c)

contextualizar los análisis de la realidad local en el contexto más amplio de los procesos regionales e internacionales; (d) tener acceso a fuentes informativas anteriormente no consideradas en la planificación interna.

4. *Diseño y activación de nuevas cursos y ámbitos formativos*. Las IES aprovecharon los nuevos conocimientos y la apertura mental generados por el proyecto para diversificar su oferta formativa con el diseño y la activación de nuevas carreras (de pregrado y posgrado), diplomados y cursos de extensión. Esto fue facilitado por el aprovechamiento del valor agregado representado por los docentes de las otras IES.

Es interesante analizar también la respuesta a la pregunta 4 del cuestionario, en lo concerniente al tipo de actividades que aumentaron al interior de las universidades participantes debido a la influencia ejercida por el proyecto.

**Cuadro 8.** Tipo de actividades que aumentaron durante la realización del proyecto

| El proyecto empezó hacia finales 2011 y terminó en abril de 2015. Según la percepción de los encuestados, en este lapso de tiempo aumentaron las actividades de su IES en los ámbitos especificados a continuación, así: | |
|---|---|
| a. Investigación relacionada con los temas del desarrollo económico local y las políticas públicas (PP) locales de cohesión social (CS). | 8 |
| b. Producción científica (ponencias, artículos, libros, diagnósticos, etc.) relacionada con los temas del desarrollo económico local y las PP locales de CS. | 8 |
| c. Cursos de extensión dedicados a los actores (autoridades locales, cámaras de comercio y empresarios, líderes de organizaciones de base, microempresarios, sindicatos, etc.) involucrados con el desarrollo local del territorio de incidencia de la IES. | 5 |
| d. Eventos públicos promovidos por la IES en los temas del desarrollo económico local y las PP locales de CS. | 7 |
| e. Servicios de asistencia técnica para los actores locales sobre los temas del desarrollo económico local y las PP locales de CS. | 7 |

**Fuente**: elaboración del autor con base en el cuestionario final de autoevaluación.

El cuadro 8 muestra que la gran mayoría de las IES (8 sobre 9) señalaron el aumento de las actividades de investigación y de la producción científica vinculadas con los temas del proyecto y, en segundo lugar (7 sobre 9), de los eventos públicos y de los servicios de asistencia técnica a los actores locales. Menor intensidad (5 sobre 9) tuvo el aumento de los cursos de extensión dedicados a estos actores.

Otra información interesante tiene que ver con la incidencia de los intercambios realizados. El cuadro 9 indica que, según la percep-ción de las IES, el mayor impacto se dio sobre la proyección interna-cional de las universidades y la implementación de alianzas con las otras IES participantes (8,67 puntos sobre 10).

**Cuadro 9.** Incidencia de los intercambios realizados en el marco del proyecto

| **¿En qué medida las actividades y los intercambios realizados con las otras IES en el marco del proyecto tuvieron una incidencia positiva para su IES sobre los siguientes ítems? (Nota: de 1 "Muy bajo" a 10 "Muy alto").** | |
|---|---|
| a. Proyección internacional de la IES. | 8,67 |
| b. Nivel de internacionalización de la educación superior impartida en la IES. | 6,89 |
| c. Identificación/implementación de alianzas con otras IES que participan en la acción. | 8,67 |
| d. Cantidad de la investigación sobre políticas públicas [PP] locales de cohesión social [CS] para el desarrollo local. | 6,44 |
| e. Calidad de la investigación sobre temas de PP locales de CS para el desarrollo local. | 6,89 |
| f. Calidad de la extensión sobre temas de PP locales de CS para el desarrollo local. | 7,33 |
| g. Capacidad de la IES de incidir en la formulación e implementación de PP locales de CS para el desarrollo local. | 6,89 |
| h. Articulación y alianzas con otros actores locales para la promoción del desarrollo local. | 7,33 |
| i. Organización interna para la promoción externa de los servicios de investigación, extensión y asistencia técnica. | 7,33 |
| j. Calidad de la enseñanza en algunas carreras de pregrado o posgrado. | 7,33 |

**Fuente**: elaboración del autor con base en el cuestionario final de autoevaluación.

El valor agregado de los intercambios se manifiesta de manera relevante (7,33) también sobre el mejoramiento de la calidad de las actividades de extensión sobre (1) temas de políticas públicas locales, (2) articulación y alianzas con los actores locales para la promoción del desarrollo local, (3) mejor organización interna, y (4) calidad de la enseñanza en algunas carreras académicas.

Un elemento que caracterizó el proyecto fue la formalización y el aprovechamiento de las buenas prácticas[31] surgidas durante su realización. Este esfuerzo, relacionado también con uno de los indicadores del marco lógico, permitió formalizar sesenta buenas prácticas que retroalimentaron la realización de las actividades previstas y representan un patrimonio de experiencia y conocimiento para las universidades participantes.

Al respecto, se recuerda que existen varias razones por las que resulta oportuno identificar, reunir y difundir las buenas prácticas. Entre ellas cabe destacar las siguientes: (1) viabilizan el aprendizaje mutuo entre dos o más organizaciones o entidades; (2) facilitan y promueven soluciones innovadoras, exitosas y sostenibles a problemas compartidos; (3) permiten establecer relaciones entre las soluciones empíricas efectivas, la investigación y las políticas; (4) proporcionan orientaciones para el desarrollo de iniciativas nuevas y la definición de las políticas (Comunidad de Madrid, 2009; ECP, 2007).

Por eso, además de registrar las buenas prácticas con el propósito de averiguar el cumplimiento de un indicador relacionado con el Resultado esperado 2, en el marco del proyecto fueron sistematizados sus contenidos en un repertorio que después fue circulado entre

[31] Por buena práctica se entiende un conjunto coherente de acciones que ha tenido éxito y que se espera que, en contextos similares, permita lograr resultados similares. Según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas: una buena práctica es «una forma de hacer que ha probado su efectividad en una situación y puede ser aplicable en otra». Otra definición interesante es la siguiente: «Una buena práctica de trabajo, experiencia o enfoque innovador que es obtenido y compartido para promover aplicaciones repetidas. Una lección aprendida puede también ser una mala práctica de trabajo o experiencia adversa que es obtenida y compartida para evitar su recurrencia» Recuperado el 5 de mayo de 2015 desde PM4DEV http://www.pm4dev.com/

las IES participantes para retroalimentar su praxis en los distintos escenarios operativos. Igualmente, en el cuestionario de autoevaluación se incluyó una sección específica para levantar y sistematizar la información relativa a la percepción de las IES acerca de las buenas prácticas originadas por el proyecto.

Por no contar con datos previos confiables, los indicadores incluidos en el marco lógico fueron formulados con base en unas estimaciones indicativas. Posteriormente, gracias a los datos recopilados mediante el diagnóstico inicial, se pudo contar con una línea de base fundamentada en las actividades realizadas por las universidades participantes en los dos años anteriores al inicio del proyecto. En consecuencia, los indicadores fueron modificados teniendo en cuenta lo anterior, a pesar de que esto implicó adoptar algunos umbrales más altos. Además, se tomó la decisión de no modificar los umbrales cuando los mismos fueran inferiores a los que se habían utilizado en la formulación del marco lógico inicial.

**Cuadro 10.** Objetivos y resultados logrados por el Proyecto Universidades Estratégicas

| Lógica de intervención | Indicadores objetivamente verificables | Objetivos y resultados conseguidos |
|---|---|---|
| **Objetivo general**<br>Contribuir a fortalecer el rol de las IES en la promoción de procesos de desarrollo económico local, inclusivos y equitativos, en zonas marginales y/o fronterizas de América Latina. | 1. Las IES presentan ponencias con análisis y propuestas en 15 eventos sobre los temas propios del proyecto. Modifica el valor después del levantamiento de la línea de base: 17,5/año. | Ponencias presentadas: 106.<br>Promedio: 35,3/año.<br>Cumplimiento indicador (²): 201,9 %. |
| **Objetivo específico**<br>Aumentar la capacidad de las IES de incidir en los procesos de planificación estratégica participativa para la promoción de la participación democrática y la cohesión social en los territorios en los cuales están ubicadas. | 2. Cinco propuestas elaboradas por las IES son acogidas por las entidades que operan en los territorios involucrados. Línea de base: 8,5/año. | Propuestas elaboradas: 46.<br>Promedio: 15,3/año.<br>Cumplimiento indicador (²): 180,4 %. |
| | 3. Las IES participan en la formulación y/o ejecución de cinco planes de desarrollo local (o equivalentes). Línea de base: 2,5/año. | Planes formulados o ejecutados: 11.<br>Promedio: 3,7/año.<br>Cumplimiento indicador (²): 146,7 %. |

*Continúa...*

| Lógica de intervención | Indicadores objetivamente verificables | Objetivos y resultados conseguidos |
|---|---|---|
| **Resultados esperados**<br>1. Mejorada la colaboración entre unidades operativas de las IES cuyas investigaciones puedan influir para elaborar una planificación estratégica interna pertinente y, hacia fuera, generadora de sinergias para el desarrollo económico local y la cohesión social del territorio. | 4. Cinco unidades organizacionales de coordinación (UOC) creadas en las IES. | Antes del inicio del proyecto, 2 IES disponía de una UOC. Durante su realización fueron constituidas 6 nuevas UOC. Cumplimiento indicador (3): 120,0 %. |
| | 5. Las UOC creadas facilitan la elaboración de veinte propuestas de colaboración interinstitucional para la promoción del desarrollo económico y la cohesión social. | Propuestas elaboradas por las UOC constituidas: 33.<br>Cumplimiento indicador (2): 165,0 %. |
| 2. Mejorada la articulación entre IES y otros actores (entidades públicas, MyPEs, sector privado, organizaciones de la sociedad civil [OSC] de los sectores más vulnerables) para la planificación de estrategias de desarrollo económico local inclusivo. | 6. Las IES firman diez acuerdos de colaboración para la gestión del desarrollo económico local con los actores involucrados. Línea de base: 5,0/año. | Acuerdos firmados: 20.<br>Promedio: 6,7/año.<br>Cumplimiento indicador (2): 133,3 %. |
| | 7. Identificación de quince buenas prácticas (1) que puedan ser aprovechadas por las IES. | Buenas prácticas identificadas: 60.<br>Promedio: 20/año.<br>Cumplimiento indicador (3): 133,3 %. |
| 3. Aumentada y mejor articulada la oferta formativa en mecanismos de planificación territorial que aseguren la involucración de los sectores más vulnerables. | 8. El 30 % de los cupos de las actividades formativas realizadas en el marco del proyecto está reservado a líderes de OSC. | Cupos reservados a líderes OSC: 46 %.<br>Cumplimiento indicador (3): 153,3 %. |
| | 9. Quince líderes de OSC que han recibido formación por las IES participan activamente en procesos de desarrollo local en sus territorios. Línea de base: 10,5/año. | Líderes OSC formados que participan en procesos de desarrollo: 128. Promedio: 42,7/año.<br>Cumplimiento indicador (2): 406,3 %. |
| (1) Sobre políticas sociales, planificación del desarrollo y articulación interinstitucional.<br>(2) En comparación con la línea de base levantada al principio del proyecto.<br>(3) En comparación con el valor incluido en el marco lógico antes del inicio del proyecto. | | |

**Fuente**: Elaboración del autor con base en los datos producidos por el sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

Analizando el cuadro 10, que contiene la información sobre objetivos y resultados conseguidos, se aprecia que el proyecto rebasó, en algunos casos con creces, todos los umbrales de los indicadores previstos.

En particular, en el caso del objetivo general, las ponencias con análisis y propuestas sobre los temas propios del proyecto fueron 35,3 al año, doblando (+201,9 %) el umbral de 17,5/año sacado de la línea de base. Son relevantes también los resultados logrados en cuanto a los indicadores correspondientes al objetivo específico, que son las propuestas de las IES aprobadas por los actores locales y su participación en la formulación de planes de desarrollo local, con una tasa de cumplimiento del 180,4 % y 146,7%, respectivamente.

Asimismo, siguiendo con la revisión del cuadro, se puede notar que incluso las tasas de cumplimiento de los indicadores relativos a los tres resultados esperados son muy positivas y presentan una variación que oscila entre un mínimo del 120,0 %, en el caso de la creación de unidades organizacionales de coordinación internas a las IES, y un máximo del 406,3 %, en el caso del número de líderes que han recibido formación por parte de las IES y participan activamente en procesos de desarrollo local en sus territorios. En particular, parece extraordinaria la tasa de cumplimiento del último indicador, que además representa un elemento fundamental para consolidar la capacidad de las IES de incidir en los procesos de desarrollo local en sus territorios de influencia.

Para complementar la información, la tabla siguiente evidencia el aporte de cada una de las IES participantes al logro de cada uno de los indicadores incluidos en el marco lógico del proyecto.

**Tabla 3.** Aporte de las IES participantes al logro de objetivos y resultados

| Indicadores | IES | | | | | | | | | Totales |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Florida | CN | UCAT | UdeA | UNA | Unimol | Unioeste | UNL | Unsam | |
| Indicador 1: Ponencias | 14 | 3 | 24 | 7 | 5 | 11 | 31 | 9 | 2 | 106 |
| Indicador 2: Propuestas acogidas | 12 | 5 | 6 | 4 | 2 | 2 | 7 | 5 | 3 | 46 |
| Indicador 3: Planes de desarrollo | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 11 |
| Indicador 5: Propuesta colaboración | 7 | 0 | 10 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 7 | 33 |
| Indicador 6: Acuerdos colaboración | 3 | 0 | 3 | 2 | 0 | 2 | 4 | 4 | 2 | 20 |
| Indicador 7: Buenas prácticas | 2 | 5 | 11 | 8 | 4 | 4 | 19 | 4 | 3 | 60 |
| Indicador 9: Líderes OSC | 2 | 33 | 39 | 1 | 0 | 2 | 12 | 7 | 32 | 128 |
| **Totales** | **40** | **46** | **95** | **24** | **11** | **30** | **79** | **29** | **50** | **404** |

**Fuente**: elaboración del autor con base en los datos producidos por el sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

## PARTE IV. EUROSOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COHESIÓN SOCIAL

El Programa EUROsociAL tiene como objetivo contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina y, en particular, procura apoyar políticas públicas de inclusión y fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de su realización ofreciéndoles una metodología de trabajo basada en la demanda, o sea, a partir de las solicitudes formuladas por los países participantes[32].

Este programa actúa en cuatro sectores que responden a intereses prioritarios identificados por los gobiernos latinoamericanos, así: políticas sociales[33]; gobernanza democrática[34]; finanzas públicas, y

[32] Por eso el programa no impone modelos exógenos sino que apoya a procesos de cambio ya en marcha en los países.

[33] Que incluye: protección social; políticas activas de empleo y cualificación profesional; salud y educación.

[34] Transparencia y lucha contra la corrupción; fortalecimiento de consejos económicos y sociales; y desarrollo regional y territorial.

justicia y seguridad ciudadana[35]. Para optimizar su impacto, el programa se dirige a tres niveles distintos de la acción pública (Tassara, 2013b):

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

Sus pilares son el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades; el fortalecimiento del Estado para promover el bienestar de la población; y la construcción de una ciudadanía activa con sentido de pertenencia y participación. Más allá de su presupuesto limitado, que ascendió a unos 76 millones de euros entre 2005 y 2015, en este mismo periodo EUROsociAL[36] ha acompañado más de 160 procesos de reforma o implementación de políticas públicas, en los que participaron activamente unas 2.500 instituciones y organizaciones sociales europeas y latinoamericanas de 41 países (19 de ALC y 22 de la UE), para realizar más de 500 intercambios de experiencias y buenas prácticas (Fiiapp, 2012; Chiodi, 2013; EUROsociAL, 2015).

Existe un amplio debate sobre la cooperación eurolatinoamericana y especialmente sobre la utilidad de la promoción de la cohesión social como su eje principal. Muchos investigadores consideran este enfoque un valor agregado en la lucha contra la pobreza y la disminución de la desigualdad (Alacqua, 2011; Morazán et al., 2011; Chiodi, 2013; Sanahuja et al. 2015), mientras que otros la tildan de

---

[35] Acceso a la justicia para los más vulnerables; mecanismos alternativos de solución de conflictos; atención a víctimas de violencia de género; inserción laboral de personas privadas de libertad; prevención de la violencia.

[36] Su primera fase, EUROsociAL I, se llevó a cabo entre 2005 y 2010; EUROsociAL II se implementó entre 2011 y principios de 2016; mientras que EUROsociAL Plus fue lanzado durante la Cumbre Celac-UE de Bruselas (junio de 2015).

inoportuna y hasta de neocolonialista (Sánchez, 2007; Larrea y Martínez, 2012). En particular, Pedreschi (2015) afirma lo siguiente:

> A rede EUROsociAL tem em seu corpo constituído todos as peças que de alguma forma constroem esse mecanismo de colonizar o pensamento e aniquilar inquietações. […] As boas intenções da EUROsociAL ficam somente na teoria, pois se colocadas em prática colocam as nações parceiras de joelhos diante das velhas práticas do mercado [e] trabalha para a continuidade do modelo neoliberal (pp. 47-48).

Sin pretender agotar este debate, puede ser útil sintetizar las principales conclusiones de la evaluación intermedia de Programa EUROsociAL II llevada a cabo por dos expertos independientes entre julio y septiembre de 2013 (cuadro 11).

**Cuadro 11.** Fortalezas y debilidades de EUROsociAL II

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

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

*Eficiencia*: el programa manifiesta retrasos de implementación importantes debido a la curva de aprendizaje del modelo de gestión complejo que fue necesario montar, para cumplir con sus orientaciones fundamentales. La fase de recuperación acelerada del programa, así como la puesta al día en parte de los retrasos acumulados indican la superación de las dificultades iniciales y aconsejan autorizar la extensión de un año, periodo en el cual es posible prever con realismo la implementación completa del programa y un alcance satisfactorio de los objetivos.

*Sostenibilidad*: los siguientes factores indican un buen nivel potencial de sostenibilidad: (1) [Sus] intervenciones no toman ni proporcionan solo medidas para solventar problemas de falta de equidad y exclusión sino también promueven las prácticas institucionales que permiten viabilizar los cambios diseñados. (2) La creación de estas condiciones institucionales, la definición de herramientas para la actuación de los cambios previstos y la capacitación crean "anclajes institucionales" que se refieren al gran nivel de apropiación de las temáticas y las respuestas a los problemas que tienen [los] funcionarios […] que han participado y están participando en las acciones de EUROsociAL II.

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

La segunda fase del programa, que se llevó a cabo entre 2011 y principios de 2016, fue gestionada por un consorcio que bajo el liderazgo de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fllapp) estuvo conformado por seis socios coordinadores: tres europeos y tres latinoamericanos[37], y unos ochenta socios operativos[38] y entidades colaboradoras.

Esta segunda fase fomentó especialmente la cooperación Sur-Sur, exploró nuevos canales de aprendizaje mutuo, incentivó la creación de redes entre instituciones de la región (EUROsociAL, 2015) y asumió los siguientes criterios operativos (Tassara, 2013b):

> […] Apoyar políticas consideradas estratégicas por los gobiernos latinoamericanos, guiándose por sus demandas; orientar las acciones [(…) hacia] resultados claros y concentrarse en pocas acciones específicas; promover la intersectorialidad; facilitar la cooperación entre países latinoamericanos; asegurar la coordinación con los otros programas e iniciativas que existen en la región; asegurar una amplia difusión y visibilidad (p. 203).

## 1. Análisis del caso colombiano

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

---

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

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

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

Así mismo, Colombia fue un actor relevante en la oferta de múltiples acciones de cooperación sur-sur si se tiene en cuenta que liderando ocho acciones de transferencia de buenas prácticas en políticas públicas, así mismo ocho países de la región fueron especialmente involucrados (cuadro 12), en materia de protección social y salud.

**Cuadro 12.** Buenas prácticas transferidas por Colombia en el marco de EUROsociAL

| Área de acción | Políticas transferidas | Países destinatarios |
|---|---|---|
| Protección social | Sistema Nacional de Cuidado Infantil.<br>Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza.<br>Índice de Derechos de la Niñez. | Guatemala/C. Rica.<br>Costa Rica.<br>Honduras. |
| Empleo | Servicio Público de Empleo. | Guatemala y Costa Rica. |
| Salud | Sistema Nacional de Equidad en Salud.<br>Política Racional de Medicamentos. | Perú y Uruguay.<br>El Salvador. |
| Institucionalidad democrática | Institucionalidad para la Transparencia. | Paraguay. |
| Justicia | Orientación Legal para Víctimas de la Violencia de Género. | Argentina y Honduras. |

**Fuente**: APC Colombia, 2016.

En este marco, hacia mediados de 2015, APC Colombia y la Delegación de la UE para Colombia le pidieron al *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), socio operativo de EUROsociAL II, adelantar un análisis cualitativo del impacto logrado por el programa en Colombia.

Con este propósito, fueron entrevistadas las entidades implicadas en la realización de las siguientes acciones: (1) competencias transversales para el trabajo; (2) servicios educativos para la primera infancia; (3) discapacidad e inclusión laboral; (4) índice de derechos de la niñez. La tabla 4 permite apreciar que fueron entrevistados más de la mitad de los funcionarios que participaron en la realización de estas acciones.

**Tabla 4.** Funcionarios participantes en EUROsociAL y funcionarios entrevistados

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

**Convenciones**: COT: competencias transversales para el trabajo; SEPI: servicios educativos para la primera infancia; DIL: discapacidad e inclusión laboral; IDN: índice de derechos de la niñez; FP: funcionarios que han participado en la realización de la acción; FE: funcionarios entrevistados.

**Fuente**: elaboración del autor con base en la investigación realizada.

En síntesis, según los funcionarios colombianos entrevistados, los impactos positivos de las acciones realizadas en el marco del Programa EUROsociAL se concentran en los siguientes ámbitos temáticos y organizativos: (1) mejoramiento en el diseño y la implementación de políticas públicas, gracias a la realización de análisis, estudios e intercambios con otros países y a la elaboración de herramientas

operativas; (2) fortalecimiento de la coordinación interinstitucional; y (3) aumento de las capacidades operativas de las instituciones y del personal encargados de formular y llevar a cabo las políticas sociales objeto del ejercicio.

Más en detalle, en las páginas siguientes se presentan las características generales de las cuatro acciones analizadas y unos cuadros que sistematizan la percepción de los funcionarios entrevistados en lo referente a los impactos generados por cada una de ellas.

## 2. Competencias transversales para el trabajo

El objetivo de la primera acción, denominada competencias transversales para el trabajo (COT), era crear un instrumento de medición de las mismas para evaluar su presencia entre los beneficiarios de los tres Programas de Transferencias Condicionadas (PTC[39]) gestionados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) —Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso Social— y crear nuevas rutas de capacitación. Las entidades que participaron en su realización fueron el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y las Direcciones de Inclusión Productiva e Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

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

---

[39] A partir de mediados de los años noventa, los PTC fueron implementados en América Latina y otras regiones del planeta con el propósito de contrarrestar la pobreza en las familias más vulnerables mediante el desarrollo de las capacidades humanas. Estos programas consisten en la erogación de una transferencia monetaria periódica y creación de «las condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, salud y nutrición de los hijos» (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 20).

Para lograr el objetivo mencionado, antes que todo se identificaron las CT consideradas fundamentales, a través de la realización de 11 talleres en el mismo número de municipios. Posteriormente, fueron formulados y validados los indicadores para su medición utilizando un muestreo de 1027 beneficiarios de los tres PTC. Después, estos instrumentos fueron incluidos en la Política Pública de Lucha Contra la Pobreza y utilizados para medir las CT de los beneficiarios de la Ruta de Inclusión Productiva del DPS (Raciti, 2015).

En noviembre de 2014 hubo un intercambio de experiencias entre Colombia y Chile: los funcionarios colombianos fueron a Santiago de Chile para contar la experiencia colombiana y viceversa, e intercambiar buenas prácticas sobre el tema objeto de la acción. Las entidades chilenas que participaron en esta actividad fueron las siguientes: Ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Chile Valora, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis).

Paralelamente, fue creada una Mesa sobre Competencias Transversales con la participación de 16 instituciones que trabajaban el tema para juntar los esfuerzos y conocer sus experiencias y actividades.

**Cuadro 13.** Impactos de la acción Competencias transversales para el trabajo

| Ámbitos de impacto | Impactos identificados |
|---|---|
| Conocimiento de experiencias realizadas en otros países. | El intercambio con Chile y el estudio de varios programas de capacitación[1] y sus metodologías han sido muy útiles para conocer cómo otros países trabajan estos temas con la población meta respectiva y cómo promueven las CT desde la primera infancia.<br><br>Lo anterior ha permitido: (1) dinamizar el abordaje al tema tratado y validar su importancia para la generación de ingresos; (2) mejorar el diseño de las actividades formativas respectivas; (3) conseguir elementos para decidir cuáles CT priorizar en Colombia. |

*Continúa...*

| Ámbitos de impacto | Impactos identificados |
|---|---|
| Realización de estudios y sistematizaciones de las actividades llevadas a cabo en el marco de la política. | El aporte de EUROsociAL ha representado un valor agregado en la organización y sistematización de las actividades llevadas a cabo, en particular de los intercambios y visitas de campo. Estas experiencias fueron documentadas por escrito y representan una fuente relevante para la retroalimentación de las entidades colombianas. |
| Mejoramiento de las Capacidades del Personal. | La participación de los funcionarios colombianos les ha mejorado sus capacidades, en particular lo relacionado con el uso de los instrumentos de medición de las CT. |
| Formulación de documentos e indicadores. | La identificación de las CT y la formulación de los instrumentos de medición han sido los logros de mayor impacto.<br><br>Estos instrumentos se utilizaron para diseñar y medir, en el marco de los PTC, rutas de desarrollo de las CT personalizadas por cada beneficiario. Al respecto, la primera experiencia relevante fue el diseño y la implementación de la Ruta de Inclusión Productiva del DPS (desde inicios de 2015).<br><br>Se reconoce como un gran avance la identificación de un abordaje y de un lenguaje compartido sobre CT entre todas las entidades públicas involucradas. |
| Mejoramiento de la coordinación interinstitucional | La creación de la Mesa sobre CT (*) ha sido fundamental para: (1) afinar los análisis sobre el tema en cuestión; (2) mejorar la coordinación interinstitucional; (3) conocer las actividades realizadas por todas las entidades participantes; y (4) evitar la duplicación de esfuerzos.<br><br>Esto ha permitido mejorar el diálogo entre los funcionarios de las entidades involucradas y aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de cada entidad. |
| Impactos sobre las entidades involucradas | La realización de los talleres, en particular aquellos organizados para identificar las CT y aprender cómo utilizar los instrumentos de su medición, y el intercambio con Chile, ha contribuido a la capacitación de los funcionarios del DPS.<br><br>La realización de la acción ha involucrado varias instancias del DPS y viabilizado el mejoramiento de la coordinación interna. En particular, ahora la Dirección de Inclusión Productiva y la Dirección de Ingreso Social del DPS trabajan juntas e intercambian información sobre el manejo de las CT.<br><br>El trabajo de la Mesa ha sido liderado por el DNP, que de esta forma ha consolidado sus conocimientos y coordinación interna en lo referente a las CT. |
| (*) Creada hacia finales de 2013, la Mesa sobre Competencias Transversales cuenta con 16 entidades participantes y ha llevado a cabo 25 reuniones hasta finales de 2015. | |

**Fuente**: elaboración del autor con base en la investigación realizada.

## 3. Servicios educativos para la primera infancia

La segunda acción consistió en el mejoramiento de los servicios educativos para la primera infancia (SEPI) (cuadro 14). Para lograr este resultado los expertos de EUROsociAL y los funcionarios colombianos trabajaron sobre tres ejes: (1) diseño de un sistema de calidad y del proceso de acreditación de los servicios educativos; (2) formulación de un plan integrado para la formación de los educadores implicados; y (3) implementación de un sistema de financiación de la demanda que involucre las familias como agentes activos en el proceso de calificación del sistema, con el propósito de que los servicios educativos sean reconocidos como un lugar de socialización para la comunidad local.

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

**Cuadro 14.** Impactos de la acción Servicios educativos para la primera infancia

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

*Continúa...*

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

**Fuente**: elaboración del autor con base en la investigación realizada.

## 4. Discapacidad e inclusión laboral

El tema de la discapacidad e inclusión laboral (DIL) representó el eje de otra acción, cuyo propósito principal fue la formulación de un decreto para la reglamentación de la Ley 1618/ 2013 sobre inclusión laboral de personas con discapacidad (cuadro 15).

**Cuadro 15.** Impactos de la acción discapacidad e inclusión laboral

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

**Fuente**: elaboración del autor con base en la investigación realizada.

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

Finalmente, la experta de EUROsociAL y los funcionarios del Ministerio del Trabajo formularon un borrador del decreto que fue socializado con otros actores involucrados (sociedad civil, gremios, sindicatos y otras entidades públicas) por medio de siete talleres

que se realizaron en Bogotá (tres), Cali, Medellín, Cartagena y Bucaramanga, con la participación de unas 750 personas. Esto permitió recoger múltiples elementos útiles para la elaboración de la última versión del proyecto de decreto, así: 799 comentarios generales, 313 sugerencias específicas, 163 artículos reformulados y 7 artículos adicionales.

## 5. Índice de derechos de la niñez

El objetivo de la cuarta acción, índice de derechos de la niñez (IDN), fue diseñar e implementar el índice mencionado y guiar las decisiones de las políticas públicas respectivas (cuadro 16).

**Cuadro 16.** Impactos de la acción Índice de derechos de la niñez

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

*Continúa...*

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

**Fuente**: elaboración del autor con base en la investigación realizada.

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

## REFERENCIAS

Alacqua, M. (2011). La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina. *Cuadernos de Política Exterior Argentina, 103*.

Alberti, G. (2013). El proceso América Latina y el Caribe y la Unión Europea. En p. Lavalle (Ed.). *Hacia un espacio euro-latinoamericano para la educación superior, ciencia, tecnología e innovación* (pp. 123-129). Santiago de Chile: Universidad Central.

Allard, R. (2013). Algunos desafíos del espacio euro-latinoamericano de educación en la coyuntura actual. En p. Lavalle (Ed.*), Hacia un espacio euro-latinoamericano para la educación superior, ciencia, tecnología e innovación* (pp. 115-122). Santiago de Chile: Universidad Central.

APC Colombia. (Marzo de 2016). Resultados y acciones del Programa EUROsociAL en Colombia. Ponencia presentada en el evento *Balance de Resultados y Prospectiva del Programa EUROsociAL en Colombia*, Bogotá, Colombia.

Bon, p. (2011). *Programas regionales América Latina-Unión Europea.* Bruselas: Comisión Europea (CE). Documento inédito.

CE. (2015). *Cooperación regional de la Unión Europea con América Latina. Apoyo a la educación superior.* Bruselas: Comisión Europea (CE).

CE. (2014). *Alfa III. Una apuesta a la equidad social y la integración entre América Latina y la Unión Europea.* Bruselas: CE.

CE. (2008). *Alfa III. Guía para los solicitantes de subvenciones.* Bruselas: CE.

CE & BID. (Marzo de 2006). *Conferencia de Alto Nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea-América Latina y el Caribe.* Bruselas: Comisión Europea (CE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CE. (2005). *Programa Alfa II. Datos estadísticos. Diez rondas de selección.* Bruselas: CE.

Cepal. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Naciones Unidas.

Chiodi, F.M. (2013). Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. *Investigación & Desarrollo, 21*(1), 185-208. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Chiodi, F.M. & Lossio, R. (2008). *Evaluación del Programa URB AL II.* Bruselas: Comisión Europea.

CISP. (2009). *Plan Operativo Global (POG) del Componente Departamento de Antioquia.* Medellín: CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli). Documento inédito.

Comunidad de Madrid (Aranguren Gonzalo, L.). (2009). *Buenas prácticas y voluntariado. Guía para las entidades de acción voluntaria.* Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social.

Consejo UE (1994). Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 7. Educación y Democracia (1). (185-197) Enero-Abril 1995. Madrid [http://www.rieoei.org/oeivirt/rie07a08.pdf]

Del Río, O. (2011). Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 01. Barcelona: Diputación de Barcelona.

ECP. (2007). *Lecciones aprendidas y buenas prácticas. Una aproximación.* Barcelona: Escola de Cultura de Pau (ECP) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Recuperado de http://escolapau.uab.cat/img/programas/rehabilitación/buenas/bp005.pdf.

EUROsociAL. (2015). *Diálogo para la acción. Avances en políticas públicas para la cohesión social en América Latina.* Madrid: Programa EUROsociAL.

FEMP. (Noviembre de 2007). *Cohesión social: ¿qué definición? Acción local y nacional.* Documento presentado en el Foro de Colectividades Locales Unión Europea-América Latina y el Caribe, París. Recuperado el 20 de abril de 2013 desde http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf

FIIAPP. (2012). *Visión y método del Programa EUROsociAL II.* Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Oficina de Programación y Coordinación de EUROsociAL II.

García Rodríguez, L. & Jiménez Valderrama, F. (2014, enero-junio). Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. *La nueva agenda IUS, VIII*(33), 7-33.

GdA (Zapata Villegas, R. & Montoya Corrales, C.A.). (2009). *Planes estratégicos subregionales: Formulación, ejecución, evaluación y ajustes. Guía metodológica.* Medellín: Gobernación de Antioquia (GdA).

GdA (Montoya Giraldo, M.C. et al.). (2006). *Sistema Departamental de Planificación (SDP).* Medellín: GdA.

GdA. (2002). *Sistema Subregional de Planificación (SSP). Las subregiones y el desarrollo territorial de Antioquia: una estrategia para el montaje y puesta en marcha del Sistema Departamental de Planificación descentralizado, concertado, articulado, territorializado y prospectivo.* Medellín: GdA.

HTSPE (Cerritelli, W.E. & Cañizal Fernández, M.V.). (2013). *Evaluación intermedia del Programa EUROsociAL II. Informe final. Volumen 1.* Herts: HTSPE.

Larrea, C. & Martínez, M. (2012). *Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo.* Barcelona: Editorial UOC.

Marín Aranguren, E.M. (2013). Papel y potencialidades de la sociedad civil en la cooperación euro-latinoamericana. El caso de la Comunidad Andina. En Investigación & Desarrollo, Vol. 21, N° 1, Enero-Junio 2013 (pp. 209-236). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Mora, J.G. & Vidal, J. (2010). *Evaluación final del Programa Alban.* Bruselas: BAa Consultors y Comisión Europea. Documento inédito.

Morazán, P.; Sanahuja, J.A. & Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina.* Bruselas: Parlamento Europeo. Dirección General de Política Exterior.

Pedreschi Aluisi, André. (2015). *Educação e cooperação na EUROsociAL*. Tesis no publicada, Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho", Río Claro.

Programa URB AL III. (2013). *Principales resultados e impactos del Programa URB AL III. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III.* Barcelona: Diputación de Barcelona.

Proyecto UE. (2012a). *Plan Operativo para el Monitoreo y la Evaluación de la Acción.* Medellín.

Proyecto UE. (2012b). *Guía metodológica para la elaboración de: "Diagnóstico sobre organización interna y capacidad de planificación estratégica" y "Estudio sobre demanda de formación, servicios de apoyo y consultoría".* Medellín.

Raciti, p. (Comp.). (2015). *La medición de las competencias transversales en Colombia: una propuesta metodológica.* Madrid: Programa EUROsociAL.

Red2Red Consultores. (2013). *Informe final de la evaluación […] externa del Proyecto Lote 2 OCO del Programa URB-AL III.* Madrid. Documento inédito.

Repetto, F. (2013). *Proyecto EU/LA WIN. Documento final de evaluación externa.* Buenos Aires. Documento inédito.

Rezzano, J.R. (2011). El programa Alfa y la internacionalización de la educación superior. Apuntes desde el Sur. *Signos Universitarios*, *30*(47) 55-68.

Risler, M. (Coord.); Canela, S. & Martínez, E. (2005). *Informe de evaluación Programa Alfa II.* Bruselas: Comisión Europea. Documento inédito.

Ruiz Durán, C. (2011). *Financiación y fiscalidad locales en América Latina*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social 02. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Sanahuja, J.A; Tezanos Vásquez, S.; Kern, A. & Perrotta, D. (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.* Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Sanahuja, J.A. (2011a). *La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional.* Madrid: Fundación Carolina. Centro de Estudios CeaLCI. Cuaderno N.° 12.

Sanahuja, J.A. (2011b). Entre los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 8 (2.ª época), 195-222.

Sánchez Parga, J. (2007). ¿Qué cooperación internacional, para qué desarrollo? Un paradigma neocolonial. *Universitas*, *5*(8) 11-26.

Spitta, A. (Coord.) & Bernasconi, A. (2011). *Evaluación a medio término del Programa Alfa III.* Bruselas: Particip y Comisión Europea. Documento inédito.

Striano, D. (2012a). *Recopilación de buenas prácticas y experiencias exitosas del Proyecto EU/LA WIN. Informe final de la pasantía.* Medellín. Documento inédito.

Striano, D. (2012b). *The EU/LA WIN Strategy to support Local Development*. Tesis de maestría no publicada, Instituto Universitario di Studi Superiori (IUSS) de la Università di Pavia.

Tassara C. & Prandi, S. (2016, enero-junio). Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia. *Opera*, *18*, 61-83. Número monográfico Lucha contra la pobreza y protección social en América Latina: de los programas a las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C. (2016). Educación superior e investigación en la cooperación euro-latinoamericana. En I. Blanco (Comp.), *Agenda internacional para el 2030: perspectivas de la cooperación para el desarrollo (pp. 55-101).* Cartagena: Universidad San Buenaventura y Elacid.

Tassara, C. (Ed.); Ibarra, A. & Vargas, L.H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROsociAL.

Tassara, C. (2014, julio-diciembre). Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia. En *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, 3*(2), 50-79.

Tassara, C. & Grando, L. (2013). Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo. En E.M. Marín y M.C. Romero (Ed.), *Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo* (pp. 281-331). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C. (2013a). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En J. Agudelo Taborda (Ed.), *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015* (pp. 51-78). Cartagena: Editorial Bonaventuriana.

Tassara, C. (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas de la cooperación euro-latinoamericana.* Medellín: Ediciones UnAula.

Tassara, C. (2013c). Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas. *Investigación & Desarrollo, 21(*1) 2-21

Tassara, C. (2012a). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En E. Said Hung (Ed.), *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp. 1-51). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Tassara, C. (2012b). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En J. Agudelo Taborda (Ed.), *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (pp. 15-81). Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (Elacid).

Tassara, C. (2011, julio-diciembre). Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *Investigación & Desarrollo, 19*(2), 414-451.

Tremolada Álvarez, E. (2011). ¿Qué representa la relación Unión Europea-América Latina? En K. de Souza Silva (Org.), *As relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional* (pp. 77-98). Florianópolis: Editora UFSC/Funjab.

Vigil Taquechel, C.A. (2013). Aprendiendo de la experiencia del Programa Alban para mejorar la cooperación en materia de educación superior entre la Unión Europea y América Latina. En C. Tassara (Ed.), *Investigación & Desarrollo, 21(*1), 286-311.