

El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas

Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe

El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas

Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe

Esta publicación ha contado con el apoyo financiero
de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECD)



En colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC/UCM)



© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración
y Políticas Públicas (FIIAPP), 2010
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid
www.fiiapp.org

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Las opiniones contenidas en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

Patronato Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Presidenta

Sra. Dña. M^a Teresa Fernández de la Vega Sanz

Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia

Vocales

Sr. D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Sr. D. Francisco Caamaño Domínguez

Ministro de Justicia

Sra. Dña. Bibiana Aído Almagro

Ministra de Igualdad

Sra. Dña. Soraya Rodríguez Ramos

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

Sr. D. Diego López Garrido

Secretario de Estado para la Unión Europea

Sr. D. Juan Carlos Campo Moreno

Secretario de Estado de Justicia

Sr. D. José Luis de Francisco Herrero

Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios

Sra. Dña. Consuelo Rumí Ibáñez

Secretaria de Estado para la Función Pública

Sr. D. José Miguel Vidal Zapatero

Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno

Sra. Dña. Purificación Morandeira Carreira

Subsecretaria de Justicia

Sra. Dña. Juana M^a Lázaro Ruiz

Subsecretaria de Economía y Hacienda

Sra. Dña. Elena Madrazo Hegewisch

Directora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Sra. Dña. María del Carmen Moreno Raymundo

Directora de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental

Sra. Dña. Julia Alicia Olmo y Romero

Directora de Cooperación para América Latina y Caribe

Sra. Dña. Paloma Biglino Campos

Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Sra. Dña. Pilar Arranz Notario

Directora del Instituto Nacional de Administración Pública

Secretario

Sr. D. Antonio Fernández Poyato

Director de FIIAPP

Índice

Agradecimientos	9
Siglas	11
1. INTRODUCCIÓN	13
2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	17
2.1. Teoría constructivista, legitimidad internacional	17
2.2. Teoría de la coerción y la presión externa	18
2.3. Teoría del aprendizaje racional	19
2.4. Teoría cognitiva del aprendizaje. Los heurísticos	20
2.5. Teoría de la racionalidad limitada	22
3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN EL APRENDIZAJE ENTRE PARES	25
3.1. La revisión entre pares en la OCDE	25
3.2. El Método Abierto de Coordinación en la Unión Europea	29
3.3. El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares de NEPAD	39
3.4. Mecanismos basados en el aprendizaje entre pares en América Latina ...	47
3.4.1. Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada de la AECID ..	47
3.4.2. El programa EUROsociAL: intercambiando experiencias en cohesión social ..	48
3.4.3. El aprendizaje entre pares en la OEA: Foros Ministeriales y Redes Interamericanas	49
3.4.4. Programa LAC MIC ++ de ILPES/CEPAL y el BM	50
3.4.5. La experiencia del PNUD: políticas públicas para alcanzar los ODM	51
4. ¿CUÁLES SON LAS LECCIONES APRENDIDAS DE ESTOS MECANISMOS?	53
4.1. La existencia de importantes retos e incentivos políticos para cooperar en el origen de los mecanismos	53
4.2. La necesidad de una institucionalidad y una comunidad de valores	55
4.3. La involucración de los actores: manifestaciones de la “nueva gobernanza” ..	56

4.4. La importancia de la Secretaría: motor del aprendizaje entre pares y gestora del conocimiento	59
5. ¿POR QUÉ PLANTEAR EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE APRENDIZAJE ENTRE PARES PARA AVANZAR EN POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?	63
5.1. El aprendizaje como respuesta a la necesidad de mayor racionalidad en la toma de decisiones en políticas públicas	63
5.2. La importancia de los incentivos en los procesos de aprendizaje entre pares	65
5.3. América Latina y el Caribe sigue presentando los mayores índices de desigualdad del planeta	66
6. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO IMPULSORA DEL APRENDIZAJE E INSTRUMENTO DE APOYO AL DIÁLOGO POLÍTICO	69
6.1. El desarrollo de capacidades en las Declaraciones de París y de Accra ...	71
6.2. La cooperación para el desarrollo en los Países de Renta Media vinculada a los procesos de aprendizaje	73
7. CARACTERÍSTICAS QUE PODRÍA TENER UN MECANISMO DE APRENDIZAJE ENTRE PARES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EN COHESIÓN SOCIAL	77
7.1. Posibles escenarios institucionales	77
7.1.1. El propio marco institucional de la Asociación Estratégica UE-ALC	77
7.1.2. Los distintos procesos de integración y concertación en la región latinoamericana	78
7.1.3. Acuerdos de Asociación UE-ALC	81
7.1.4. La Comunidad Iberoamericana de Naciones como trasfondo institucional ..	82
7.2. Un posible diseño del mecanismo de aprendizaje entre pares para políticas públicas de cohesión social en América Latina y el Caribe ..	83
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	89
TALLER SOBRE EL APRENDIZAJE ENTRE PARES FIIAPP-IUDC	97
Autoras	99

Agradecimientos

Las autoras agradecen la colaboración, aportaciones y apoyo recibido de numerosas personas a lo largo de los meses que ha durado esta investigación. Especialmente a todos los participantes en el “Taller sobre aprendizaje entre pares” celebrado el 28 de enero de 2010 en la sede de FIIAPP, algunos de ellos venidos de lugares lejanos y con cuyos conocimientos y entusiasmo sobre el tema se ha ido ilustrando gran parte del trabajo. Sus nombres están recogidos en el Anexo correspondiente, y sus intervenciones y aportaciones documentales aparecen reflejadas en la Bibliografía y en el propio texto del Estudio.

Agradecemos las aportaciones recibidas de la profesora Amparo Caballero, del Departamento de Psicología Social y Metodología de la Facultad de Psicología, de la Universidad Autónoma de Madrid, y las referencias bibliográficas aportadas por el profesor Ramón Crespo, de la Cátedra de Investigación Cualitativa de la Universidad Autónoma de Barcelona y tutor en el máster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas del Centro de Estudios y Gestión de la UCM.

Sin el apoyo permanente de las y los colegas del IUDC-UCM, esta tarea hubiera resultado igualmente interesante pero mucho más ardua. Gracias particularmente a Rocío López, Bruno Ayllón y Juan Manuel Toledano. Al director del IUDC, José Ángel Sotillo Lorenzo, por la excelente acogida a esta nueva línea de investigación. Todos ellos han contribuido, desde sus distintas responsabilidades y a través de sus consejos, a la consecución de este trabajo.

Por último dos agradecimientos institucionales y a la vez personales, a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas por habernos confiado la realización de este trabajo, y expresamente a Inmaculada Zamora e Ignacio Soletto, por sus orientaciones, reflexiones y aportaciones durante el desarrollo del mismo. Finalmente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por la financiación y el apoyo a esta labor investigadora.

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AL	América Latina
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
APRM	Mecanismo Africano de Revisión entre Pares
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CeALCI	Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPS	Consejo de Paz y Seguridad
CPS	Comité de Protección Social
CREST	Comité para la Investigación Científica y Técnica
CSS-DCA	Conferencia de Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África
DG	Dirección General
DG	Grupos de Dirección
ECDPM	Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo
ECOSOCC	Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana
EEMM	Estados Miembros
EES	Estrategia Europea de Empleo
EG	Grupo de Expertos
EISA	Instituto Electoral para el Sur de África
EMCO	Comité de Empleo (UE)
EPPRM	Mecanismo Externo de Revisión entre Socios Iguales
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRIC	Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres
IDRC	Centro Internacional de Investigación en Desarrollo

ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
ISS	Instituto para Estudios de Seguridad
IUDC	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
LAC MIC	Países de Renta Media de América Latina
MAC	Método Abierto de Coordinación
MEM	Mecanismo de Evaluación Multidimensional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
NEPAD	Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OUA	Organización para la Unidad Africana
PNA	Plan Nacional de Acción
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
PSC	Consejo de Paz y Seguridad
SAIIA	Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales
SGHRM	Grupo de Dirección de Recursos Humanos y de Movilidad
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UA	Unión Africana
UCM	Universidad Complutense de Madrid
UE	Unión Europea
UE-ALC	Unión Europea-América Latina y el Caribe
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

1. Introducción

La Unión Europea y América Latina y el Caribe iniciaron hace ahora diez años en Río de Janeiro, Brasil, una Asociación Estratégica, en el marco de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea América Latina y el Caribe, celebrada en 1999. Esta decisión suponía un importante avance en la trayectoria de acercamiento entre ambas regiones en la que España y Portugal han venido desempeñando, desde este lado del Atlántico, un papel impulsor; en paralelo a la importancia que para la acción exterior de ambos países ha tenido el espacio iberoamericano. De la visualización de este último en el ámbito de las relaciones internacionales se cumplirán veinte años próximamente con la celebración de la XX Cumbre Iberoamericana en Mar del Plata, Argentina, en 2010.

En estos diez años de Asociación Estratégica las relaciones entre ambas regiones han conseguido importantes avances, y siguen quedando muchos retos en el camino. Una de las motivaciones que la Unión Europea tenía al final de la década de los 90 del siglo pasado era la de promover la integración regional en el continente latinoamericano. Esta motivación parece seguir existiendo, si bien los procesos de integración regional y subregional han cobrado una dinámica propia que responde a la gran heterogeneidad y complejidad de América Latina. En todo caso, cada vez resultan más evidentes las tres principales lecciones que arrojan las relaciones entre ambas regiones: 1) que el modelo europeo de integración no se va a replicar; 2) que el auténtico motor de dichos procesos está en los países que los protagonizan y 3) que lo más que puede hacer Europa es poner a disposición de sus socios latinoamericanos la experiencia práctica y el saber hacer acumulado.

La Unión Europea es el segundo socio comercial más importante en América Latina y el mayor inversor en la región. Además la Asociación Estratégica ha logrado involucrar a un gran número de actores de la sociedad civil en torno a una agenda conjunta que ha ido ampliándose y diversificándose en estos años. Se han multiplicado los foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales en un proceso que cuenta con la influencia del enorme incremento de las interconexiones que conlleva la globalización y la expansión de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Uno de los principios que ha ocupado de manera central la agenda birregional ha sido el de la cohesión social. En la Cumbre UE-AL celebrada en Guadalajara, México, en 2004, el tema de

la cohesión social quedó ubicado en un lugar privilegiado en las relaciones entre ambas regiones. Como consecuencia de este impulso, la Comisión Europea estructuró toda su programación regional para el periodo 2007-2013 en torno a la cohesión social y puso en marcha el programa EUROsociAL, dotado con 36,5 millones de euros y cuyo objetivo era mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (en justicia, fiscalidad, empleo, salud y educación) como mecanismos generadores de cohesión social. El programa pretende el logro de este objetivo a través de la sensibilización de decisores políticos, colectivos influyentes y ejecutores de políticas, así como a través de los intercambios de experiencias, entre actores europeos y latinoamericanos con capacidad de toma de decisiones, para la transferencia de buenas prácticas¹.

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) es la institución encargada de la coordinación del programa EUROsociAL, y en calidad de tal preside un Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación –CICO– que incluye a representantes de todos los consorcios creados para la gestión del programa. Los lineamientos estratégicos del programa son fijados por un Comité Conjunto que reúne a la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Comité Conjunto también garantiza la pertinencia de las acciones con respecto a otras iniciativas de desarrollo en marcha en la región y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Además del programa EUROsociAL, la FIIAPP implementa otros programas de aprendizaje entre pares (hermanamientos, URBAL III, proyectos de asistencia técnica pública, etc.). En el convencimiento de que esta herramienta tiene posibilidades todavía no exploradas en el fomento de reformas y avances en materia de políticas públicas sociales en la región, la FIIAPP solicitó el pasado mes de noviembre de 2009 al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense (IUDC/UCM) la elaboración de un estudio sobre la materia, a financiar con cargo a la subvención nominativa que la FIIAPP recibió de la AECID en 2009. Adicionalmente la FIIAPP y el IUDC organizaron un taller, cuyos contenidos y conclusiones han contribuido a la elaboración del presente estudio.

El estudio plantea en primer lugar un marco teórico conceptual en el que aborda las distintas teorías acerca de la difusión de las políticas públicas para comprender qué papel tiene entre ellas la teoría del aprendizaje y cómo ha influido el paradigma cooperativo de las relaciones internacionales en el aprendizaje entre los gobiernos.

En el capítulo 3, relativo a las experiencias actualmente existentes en el ámbito internacional se ha tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los mecanismos basados en el aprendizaje entre pares actualmente en funcionamiento en el ámbito internacional? ¿En qué contexto surgieron y se han desarrollado? ¿Cuáles son sus objetivos, estructura, funcionamiento y actores involucrados? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades y cuáles los elementos que condicionaron, en su caso, el éxito de los mismos?

1. SOGES (2008): *Evaluación a medio camino del programa EUROsociAL*.

El capítulo 4 trata de reflexionar sobre las aportaciones de los mecanismos basados en el aprendizaje entre pares y de recopilar las lecciones aprendidas que sean de utilidad a la hora de pensar en un mecanismo de este tipo a ser impulsado en América Latina y el Caribe.

El capítulo 5 trata de responder a la pregunta acerca de la pertinencia de plantear un mecanismo en el ámbito de las políticas sociales en la región.

El capítulo 6 reflexiona sobre las bondades que estos procesos de aprendizaje entre pares pueden tener desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo.

El capítulo 7, por último, apuntará algunas de las posibles fórmulas de implementación de mecanismos basados en el aprendizaje entre pares para el desarrollo de políticas públicas en materia de políticas sociales en el seno de la Asociación Estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe.

2. Marco teórico-conceptual

Es un hecho indudable que cuando los gobiernos toman decisiones en materia de políticas públicas lo hacen también bajo la influencia de lo que ocurre en otros países. En las ciencias sociales se ha intentado abordar este fenómeno de la difusión de políticas desde distintos paradigmas. Sociólogos, politólogos y economistas han intentado explicar las razones de la difusión global o regional de políticas desde visiones compartimentadas. No existe un marco teórico definido desde el que pueda abarcarse este análisis. Como consecuencia de ello, los análisis empíricos rara vez han desmenuzado la extensa asunción teórica subyacente en sus argumentos, otorgando explicaciones totalmente diferentes a los mismos fenómenos de difusión de políticas².

Revisaremos someramente los cuatro enfoques teóricos desde los que se están analizando, en algún caso sólo desde esta última década, los procesos de difusión de políticas públicas de unos países a otros. Podremos así enmarcar mejor nuestro análisis, y apuntar algunas ideas que desde el marco teórico puedan ilustrarnos para el propósito de nuestro estudio.

2.1. Teoría constructivista, legitimidad internacional

La investigación sobre la difusión entre individuos, organizaciones y movimientos sociales tiene una larga tradición en la sociología. Desde los años 70 del siglo XX los sociólogos han estudiado la difusión de políticas públicas desde la óptica de la construcción social. Así por ejemplo, desde este paradigma el rol de una tarifa comercial se construye socialmente, y esa construcción cambia con el tiempo. Las convenciones de los Estados-nación, señalan los constructivistas, se generan socialmente, como las convenciones al interior de las familias, los movimientos sociales, o las religiones.

Estudios constructivistas analizaron la difusión de políticas educativas y de derechos humanos en países en vías de desarrollo demostrando que mayoritariamente los países cambiaron sus

2. DOBBIN, F.; SIMMONS, B., y GARRET, G. (2007): "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning?", *Annual Review of Sociology*, n° 33, pp. 449-472, Harvard University.

políticas no cuando estaban preparados para ello en función de su nivel de desarrollo, sino como consecuencia de la influencia de normas globales. Así la escolarización masiva no estaría relacionada con el desarrollo económico social ni político. La difusión de la escolarización habría sido generalizada, con independencia de las características locales y en particular con independencia del hecho de que un país tuviera o no necesidades económicas de una fuerza de trabajo educada o la infraestructura económica que apoyara esa escolarización masiva. La educación, así, se habría construido como un componente integral de la modernidad.

El caso de los derechos humanos sería similar; países en desarrollo habrían firmado tratados de derechos humanos como forma de demostrar su compromiso con las normas globales, incluso en momentos en que Amnistía Internacional estaba denunciándoles por abusos. Para los constructivistas, comprender cómo las políticas públicas logran ser socialmente aceptadas es la clave para entender por qué se difunden³.

Desde este enfoque se considera que quienes toman las decisiones quieren estar actualizados y ser percibidos por la opinión pública como modernos, y por ello imitan nuevos modelos de políticas públicas. A un nivel más profundo, quienes toman estas decisiones, están bajo la influencia de nuevas normas internacionales que redefinen lo que puede considerarse una adecuada acción por parte del Estado o del gobierno en cuestión. El interés por lograr la legitimidad internacional sería, por tanto, un factor mucho más eficaz a la hora de adoptar innovaciones externas que la propia presión ejercida por determinadas instituciones internacionales⁴.

2.2. Teoría de la coerción y la presión externa

La segunda teoría que se acercaría a la explicación de la difusión de políticas está basada en la presión externa o, para algunos autores, la teoría de la coerción. El enfoque teórico centrado en las presiones externas atribuye la rápida adopción de reformas similares en contextos diferentes a determinados fenómenos de coordinación central e imposición vertical que emanan de la propia esencia del sistema internacional. Este modelo en el fondo presupone un sistema internacional jerárquico donde las innovaciones se desarrollan en el centro y son empujadas hacia una débil periferia.

Los actores internacionales con poder pueden promover cambios políticos e institucionales usando “el palo y la zanahoria” para inducir a los países en vías de desarrollo a adoptar las reformas en cuestión. De este modo, desde la teoría de la coerción o la presión internacional, las preferencias del gobierno norteamericano, de la Unión Europea, del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial podrían configurar políticas en países que dependen de estas entidades a efectos de comercio, inversión extranjera directa, ayuda, subvenciones, préstamos o seguridad.

3. *Ibidem.*

4. WEYLAND, K. (2006): *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*, Princeton, University Press.

La coerción normalmente implica un cambio en los incentivos para los países, como, por ejemplo, ocurre cuando el Banco Mundial condiciona la ayuda a la austeridad fiscal. Además estos teóricos inciden en que los países poderosos pueden establecer condiciones por ellos mismos o actuar a través de instituciones internacionales. La condicionalidad como instrumento de coerción aparecería claramente cuando países en vías de desarrollo sucumben a las condiciones porque necesitan la asistencia financiera para hacer frente a determinadas crisis o para realizar determinadas inversiones en infraestructuras que no son fácilmente financiadas en el mercado. Volviendo al caso de los derechos humanos anteriormente mencionado, algunos estudios ponen de manifiesto que ésta es una de las áreas en las que la condicionalidad bilateral ha resultado más eficaz, mostrando que cuando a determinados países se les prometen acuerdos comerciales preferenciales a cambio de mejoras en el ámbito de los derechos humanos, estas mejoras tienen mayor probabilidad de producirse.

Los teóricos de la coerción incluyen también el liderazgo político y las ideas hegemónicas como formas blandas de coerción. Los países poderosos pueden influir en los más débiles incluso aunque no tengan intención de hacerlo. A menudo simplemente lo que ocurre es que aportan modelos bien contrastados⁵.

2.3. Teoría del aprendizaje racional

El aprendizaje racional, en la línea de las teorías racionales de las ciencias sociales, ve la acción política como una elección enfocada hacia objetivos y guiada por determinados intereses. Procedente de las asunciones de la "elección racional", este enfoque enfatiza la autonomía de los tomadores de decisiones separándose así del marco de la presión externa al que nos hemos referido más arriba.

Los teóricos del enfoque racional consideran a los gobiernos como actores racionales. Esto implicaría que actualizan de manera eficiente sus creencias iniciales acerca de los resultados esperados de las políticas que pretenden poner en marcha, tomando como referencia información acerca de resultados sobre esas mismas políticas habidos en el pasado y en otros lugares. Después de actualizar sus creencias, los gobiernos eligen las políticas que esperan que den mejores resultados en términos de crecimiento económico. Se produce de esta forma un aprendizaje bayesiano. Esta teoría, planteada por los economistas, radica en la utilización de un proceso de actualización de conocimientos bayesiano (Teorema de Bayes) según el cual la gente añade nuevas informaciones a conocimientos y creencias previas para revisar su valoración sobre dicho conocimiento⁶. Es éste un mecanismo matemáticamente

5. DOBBIN, F., SIMMONS, B., y GARRET, G., mencionan como ejemplo el caso de la Unión Europea, donde el Banco Central Europeo se asemejaría al Bundesbank alemán. También consideran que la estructura política de la Unión (una Cámara Alta representando a los Estados y una Cámara Baja representando a los ciudadanos), se asemejaría al Bundestag y al Bundestag. En su opinión, el modelo alemán habría desempeñado un papel relevante en el desarrollo de un modelo innovador supranacional en la UE, incluso aunque Alemania no hubiera pretendido influir en Europa. En: *op. cit.*, p. 456.

6. MESEGUER, C. (2002): *Bayesian learning about policies*, Instituto Juan March, Madrid.

complejo, que no trataremos de pormenorizar aquí, pero que a los efectos de la toma de decisiones por parte de los gobiernos podríamos resumir del siguiente modo:

“Los gobiernos siempre afrontan un cierto grado de incertidumbre a la hora de adoptar nuevas políticas. Pueden reducir esa incertidumbre sencillamente observando los resultados de aquellos países que han adoptado dichas políticas antes o que, por el contrario, han decidido mantener el *statu quo*. La experiencia de estos países proporciona una fuente de información 'gratuita' con la que los gobiernos pueden actualizar sus creencias y tomar decisiones mejor informados sobre qué política seguir. La regla para actualizar esas creencias iniciales es racional si los actores tienen en cuenta toda la información disponible y dan más importancia a la información cuanto más abundante y menos variaciones presenta”⁷.

Este conocimiento configuraría la toma de decisiones y desde ella directamente la acción. Se establecería así una relación lineal y directa desde la información hacia la acción. Sin embargo a medida que ha avanzado la investigación sobre la utilización del conocimiento, la evidencia ha cuestionado la asunción de que esa relación sea lineal. La incorporación de la información al conocimiento tanto de un individuo como de una organización es selectiva, esporádica y temporal. Junto a ello, la toma de decisiones se produce en un contexto en el que la “información racional” no es sino una de las fuerzas en contienda⁸.

Por último, en el marco de la teoría del aprendizaje racional se considera también la teoría de la competición económica. Los gobiernos en este caso aprenderían que deben tomar determinadas decisiones políticas para poder competir con sus vecinos, es decir, determinadas políticas se difunden cuando se compite por capital o mercados para las exportaciones. Podríamos poner aquí un ejemplo latinoamericano: algunos gobiernos desregularon los flujos de capitales después de que sus competidores hicieran lo mismo, intentando enviar así claras señales a los inversores. Así por ejemplo, se dice que los países latinoamericanos siguieron en masa las liberalizaciones emprendidas en Chile por el temor a que este país se convirtiera en un imán para los flujos de capitales en la región.

2.4. Teoría cognitiva del aprendizaje. Los heurísticos

La psicología cognitiva ha realizado significativas aportaciones a la comprensión del fenómeno de la difusión de políticas sociales al incorporar el fenómeno de los heurísticos⁹: cuando no tenemos reglas aprendidas para resolver un problema, utilizamos unos “atajos” mentales

7. MESEGUER, C. (2004): “La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América Latina: ¿un proceso de aprendizaje?”, pp. 121 y 122, *Revista Española de Ciencia Política*, nº. 10, abril 2004, pp. 111-138.

8. LEEUW, F. L.; SONNICHSEN, R. C., y RIST, R. (1994): *Can governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, Transaction Publishers.

9. Se denomina heurística a la capacidad de un sistema para realizar de forma inmediata innovaciones positivas para sus fines. La capacidad heurística es un rasgo característico de los humanos, desde cuyo punto de vista puede describirse como *el arte y la ciencia del descubrimiento y de la invención* o de resolver problemas mediante la creatividad y el pensamiento lateral o pensamiento divergente.

llamados heurísticos, consistentes en procesos mentales rápidos y fáciles para solucionar problemas o tomar decisiones, que se activan de forma automática y no requieren de mucha atención –como sí requieren por el contrario los procesos de razonamiento complejo–. Son útiles porque ahorran recursos mentales para solucionar problemas en los que no somos expertos. Al fin y al cabo no se puede saber de todo, pero ello no debe ser impedimento para poder solucionar problemas de la vida cotidiana. Es decir, la complejidad con la que llegamos a plantear los problemas que resolvemos diariamente está condicionada por el conocimiento y la experiencia de que ya dispongamos, y si no la tenemos utilizamos heurísticos para simplificarlo.

Los principales heurísticos documentados en la difusión de políticas públicas, particularmente estudiados en el caso de América Latina, son los de disponibilidad, representatividad y anclaje-ajuste¹⁰. El uso de los heurísticos facilitaría el procesamiento de la superabundante información focalizando y, por tanto, limitando la atención de las personas. En este sentido permiten a la gente manejar los enormes flujos de información que les asedian y les dejan poco tiempo para poder realizar esfuerzos proactivos en la búsqueda de más información, tal y como demandarían los postulados de una racionalidad exhaustiva.

Sin embargo, al filtrar información y canalizar inferencias, estos heurísticos también pueden introducir sesgos y distorsionar las conclusiones a las que la gente llega mediante la evidencia. En definitiva, los heurísticos cognitivos son cruciales para permitir que la gente tome decisiones, pero pueden deteriorar la calidad de las mismas.

Determinados estudios sobre la difusión de políticas públicas en América Latina han sugerido una significativa influencia de los heurísticos cognitivos en la toma de decisiones por parte de los gobiernos. Ello se explica en gran parte por las condiciones institucionales en las que los decisores políticos latinoamericanos deben elaborar reformas cruciales; a menudo deben diseñar proyectos de reforma bajo tremendas presiones de tiempo y no pueden realizar una búsqueda proactiva y exhaustiva de información. En lugar de ello confían y recurren a atajos cognitivos (heurísticos) para aprender sobre aquellos que puedan en principio emular; y trasladarlo de la forma más rápida posible a sus proyectos de reformas nacionales, aumentando así el riesgo de distorsiones y sesgos en sus decisiones programáticas¹¹.



10. WEYLAND, K.: *op. cit.*
 11. WEYLAND, K. (2007): *op. cit.*

2.5. Teoría de la racionalidad limitada

Lo que los anteriores análisis han puesto de manifiesto es la falacia de que los gobiernos, los actores, los distintos decisores políticos actúen bajo parámetros estrictamente racionales, ya que carecen de un conocimiento cierto sobre la realidad social y sobre los efectos de sus intervenciones.

Ciertamente desde la psicología económica ha habido una importante investigación principalmente orientada a la crítica al supuesto de racionalidad económica y a demostrar la dificultad de su contrastación empírica (ya desde comienzos del siglo XX cuando la teoría de la utilidad marginal en economía fue duramente atacada por los psicólogos). La crítica desde la psicología a la teoría de la elección racional se centra en su carácter limitador, en su sistemática inexactitud a la hora de predecir el comportamiento humano y en su falta de capacidad explicativa.

La aportación de los estudios y enfoques más interdisciplinares ha permitido una mayor aceptación de la teoría de la racionalidad limitada, más allá del ámbito de la psicología donde surgió originalmente en los años 60, y que vendría a explicar que los decisores políticos construyen sus respuestas, y formulan sus políticas, de acuerdo a dicho principio de racionalidad limitada (*bounded rationality*), que se basa en un proceso de prueba y error, de aprendizaje a través de la experiencia y la reflexión crítica¹².

La literatura sobre la revisión entre pares es todavía escasa, en ocasiones se puede encontrar, aunque de forma marginal, referencias a ella en el marco del debate académico entre “imposición” vs. “cooperación” que enfrenta a la escuela de gestión de las relaciones internacionales con los institucionalistas¹³.

Modelos blandos de “Aprendizaje racional cooperativo”¹⁴

Identificación de métodos de análisis comunes
Información compartida
Intercambio de experiencias
Emulación de la excelencia (*best practices*)
Fijación de cotas de referencia (*benchmarking*)
Aprendizaje de políticas (*policy learning*)
Contacto entre agentes sociales y políticos
Evaluación común de políticas
Efectos de diseminación

12. SIMON, H. A. (1957): *Models of Man*, New York: John Wiley and Sons; ALONSO, J. A. (2004): “El desarrollo como un proceso abierto al aprendizaje”, *The European Journal of Development Research*, vol. 16, nº 4, Winter 2004, pp. 845-867. WEYLAND, K. (2007): *op. cit.*; BILLÓN CURRÁS, M. (2002): “Psicología y economía desde una perspectiva interdisciplinaria”, *Encuentros Multidisciplinares*, vol. 4, nº 11, pp. 2-10.

13. PAGANI, F. (2002): “Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method”, *Policy Brief*, January 2007, OECD.

14. ESPINA, A. (2007): “Doce lemas a modo de presentación del libro: modernización y Estado de bienestar en España”, 6 de noviembre de 2007, CIEPLAN, Santiago de Chile.

El aprendizaje racional cooperativo, que no dispone todavía de un marco teórico consolidado, podría insertarse en esta teoría de la racionalidad limitada.

Los procesos de revisión entre pares promueven el aprendizaje, que se produce únicamente cuando las creencias sobre las relaciones de causa-efecto cambian, y lo hacen a través de las revisiones –que propician reflexiones críticas, tanto del país que evalúa como del evaluado (como veremos más adelante)–, a través del intercambio de experiencias y de las mejores prácticas (*benchmarking*).

En este proceso de aprendizaje se dispone de numerosa información (tal como la teoría de la racionalidad sostiene), y quienes aprenden deciden cómo, cuándo y de quién aprender; en este sentido se reduce la influencia de los heurísticos.

Los funcionarios que participan en los procesos de revisión mejoran considerablemente su formación y en consecuencia su capacidad de decisión, todo ello reduce a su vez la influencia que sobre ellos pueda tener la presión o coerción externa a la hora de decidir sus políticas públicas.

La participación de los países como “pares” en estos procesos neutraliza las relaciones de poder asimétricas, creándose una atmósfera favorable para aprender y mejorar¹⁵.

15. THIELE, G.; DEVAUX, A.; VELASCO, C.; MANRIQUE, K. (2006): “Evaluación horizontal: estimulando el aprendizaje social entre pares”, Institutional Learning and Change Initiative (ILAC), *Brief 13*, noviembre 2006.

3. Experiencias internacionales de elaboración de políticas públicas basadas en el aprendizaje entre pares

3.1. La revisión entre pares en la OCDE

La revisión entre pares, en el contexto de la OCDE, se describe como una evaluación sistemática de las prácticas de un Estado por parte de otros Estados, con el objetivo último de ayudar al Estado en revisión a mejorar sus políticas, adoptar buenas prácticas y cumplir con unos principios y estándares establecidos¹⁶.

Si bien el análisis de la situación de un país y las recomendaciones surgidas de éste (*peer review*) se entienden como procesos fundamentalmente técnicos, la OCDE se basa en un enfoque de negociación. El proceso apuesta por fomentar un acuerdo por consenso sobre las políticas, o estructuras y opciones políticas, que deberían implementar los miembros. Los países miembros no reciben imposiciones sino que trabajan por resultados que les parecen razonables y aceptables.

Podría afirmarse que una parte considerable del diálogo político que se produce en el “régimen” internacional se da en el contexto de la OCDE; que puede ser descrita conceptualmente como una de las instituciones centrales donde se reúnen y coordinan las democracias industriales occidentales (incluyendo, por supuesto, a los miembros no americanos o europeos)¹⁷.

A) Funcionamiento y estructura

Podemos considerar que en las revisiones intervienen cuatro agentes principales:

- La Secretaría: mantiene el dinamismo y el rigor de las revisiones. Dada la relevancia de la Secretaría en los mecanismos que vamos a analizar, dedicaremos el punto 4.4. a abordarlo con mayor detalle.

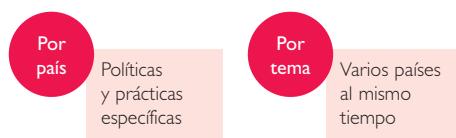
16. Para profundizar en el funcionamiento de las revisiones en el contexto de la OCDE, ver PAGANI, F. (2002): “Peer Review: a tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method”, *Policy Brief*, January 2007, OECD.

17. GUILMETTE, J. (2007): *The Power of Peer Learning. Networks and Development Cooperation*, New Delhi, Academic Foundation in association with the International Development Research Centre.

- **Órganos colectivos:** los Comités o los Grupos de trabajo –organismos secundarios– son quienes llevan a cabo las revisiones dentro de la OCDE como organización. La frecuencia de las revisiones depende del programa del organismo, y puede ir desde los ciclos de 6-7 años de las Revisiones sobre el Progreso en Medio Ambiente, hasta los ciclos de 12-18 meses del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo.
- **El país en revisión:** debe cooperar con los examinadores y la Secretaría para proporcionar documentos y datos, responder a las cuestiones y solicitudes de la auto-evaluación, facilitar contactos y organizar visitas de recopilación de información. Las personas que participan en el proceso pueden ser desde ciudadanos hasta ministros, agencias o miembros del gobierno.
- **Los países que examinan:** funcionarios de otros países (pares) están implicados en el proceso de evaluación. Generalmente, el sistema de asignación de los funcionarios es rotativo entre los Estados Miembros, siempre considerando la experiencia sobre la cuestión a revisar; aunque también el conocimiento específico del país en revisión. Ellos analizan los documentos, participan en las discusiones con el país en revisión y con la Secretaría y lideran el debate en el seno de la OCDE. En algunos casos, también participan en las visitas al país. Los examinadores tienen el deber de ser objetivos y justos. Durante las revisiones los representantes de la OCDE no deben estar influidos por intereses nacionales que pudieran minar la credibilidad del mecanismo de revisión entre pares en su conjunto.

B) Revisiones

Generalmente hay dos tipos de revisiones: la revisión de un país individual o la revisión temática. La revisión de un país individual se dirige a políticas y prácticas en materia de economía, gobernabilidad, educación, salud, medio ambiente, energía, desarrollo, etc. Las revisiones estructuradas por temas realizan un análisis de varios países al mismo tiempo en relación a una cuestión en particular. En ambos casos, los criterios de análisis son los mismos, resultando del proceso un informe que señala los logros, las dificultades y las recomendaciones para cada caso en concreto.



Las revisiones se ponen en marcha cuando se da alguna de las siguientes situaciones:

Revisión	Objetivo	Frecuencia
Primera	Adquirir la membresía	Una vez, al principio
Periódicas	Seguimiento del progreso	Periódicamente
A petición de funcionarios nacionales	Estimular ciertas reformas en sus políticas nacionales	Ocasionalmente

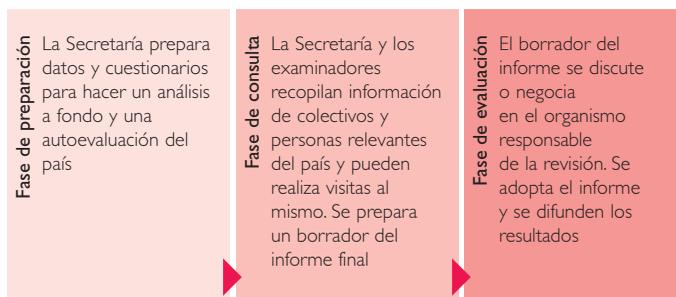
La influencia de los pares durante todo el proceso repercute directamente en la efectividad del mismo. Este efecto se conoce como presión entre pares (*peer pressure*), que se manifiesta durante todo el proceso en acciones como: una mezcla de recomendaciones formales y diálogo informal entre pares; escrutinio público, comparaciones y –en algunos casos–, *rankings*. El impacto de todo esto en la opinión pública, en las Administraciones y en los políticos nacionales es también un importante motor de cambio. El impacto es mayor cuando hay una implicación activa de los medios de comunicación y el resultado del proceso de revisión es público, como suele suceder en el contexto de la OCDE.

La presión entre pares es un tipo de persuasión blanda que puede convertirse en una importante fuente de estímulo para la consecución de objetivos, la adhesión a estándares y el cambio. Cuando se pueden proporcionar medidas cuantitativas y cualitativas del progreso de un país en un área determinada, aumenta exponencialmente la efectividad de la presión entre pares.

Los métodos utilizados en la OCDE son apropiados y producen resultados positivos sólo cuando las reglas del juego están perfectamente claras y los países implicados verdaderamente las aceptan. En caso contrario, se corre el riesgo de derivar el debate abierto hacia un problema diplomático. En concreto, el proceso es efectivo porque se dan las siguientes condiciones¹⁸:

- Los países comparten valores comunes.
- Las revisiones se centran en un área muy específica.
- Hay un adecuado nivel de compromiso (de tiempo, de recursos, etc.).
- Existe confianza mutua.
- El proceso tiene credibilidad (calidad técnica, efectividad, transparencia, no intervención política en el trabajo del equipo técnico, etc.).

Las etapas de las revisiones pueden observarse en el siguiente cuadro:



En los informes se incluye información resultante de la revisión, estimaciones del progreso –comparando con revisiones anteriores– y una serie de recomendaciones para progresar en los

18. PAGANI, F. (2010): "Peer review: a tool for co-operation and change", presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

puntos más críticos identificados. El progreso de un Estado se puede medir con una serie de criterios, principios y estándares muy diferentes, tanto por el ámbito al que se refieren, como por sus características. Pueden incluirse en los informes todas las medidas que se consideren oportunas y relevantes, principalmente:

- Recomendaciones sobre las políticas y líneas directrices. La forma más común de hacer la revisión entre pares es evaluar el progreso de un país atendiendo a su progreso en la implementación de las recomendaciones y líneas directrices que haya asumido. Esta revisión puede incluir también un examen de la consistencia y coherencia con respecto a sus propios objetivos marcados a nivel nacional.
- Indicadores y *benchmarks* específicos: se proporcionan indicadores específicos, y con frecuencia numéricos, a conseguir. Son más susceptibles de ser estimados con medidas cuantitativas que las líneas directrices.
- Principios legales vinculantes: la revisión puede ser también un mecanismo para monitorear el cumplimiento de normas internacionales, así como con sus propias leyes nacionales y otros instrumentos internacionales a los cuales el país se adhiere.

Una importante fuente de conocimiento sobre el progreso de un país se obtiene comparando los resultados con los informes de revisiones anteriores. Es una importante fuente de información para medir el progreso del país, y se utilizan para identificar las fluctuaciones y tendencias del mismo. Este proceso permite también la creación de una base de conocimiento compartido que beneficia a todos los países, a través de la identificación de las mejores prácticas o las políticas que funcionan.

C) Financiación

Los gobiernos de los países miembros financian el trabajo de la Secretaría de la OCDE. Las contribuciones nacionales al presupuesto anual de la organización se determinan en función de la economía de cada país.

D) Fortalezas y debilidades

Es difícil distinguir entre la OCDE como organización y el mecanismo de revisión entre pares en sí mismo, pues es éste el motor y la base del funcionamiento de la organización, de modo que presentaremos algunas observaciones en relación a ambos.

Las fortalezas de las revisiones entre pares de la OCDE, entre otras, son:

- La OCDE ha contribuido significativamente a crear una creciente confianza e interrelación entre los países miembros, así como sólidas redes y unos estándares comunes que favorecen el entendimiento entre ellos. Esto favorece la cooperación y el acercamiento, propiciando el intercambio de conocimiento y la colaboración entre los mismos.

- La OCDE es una organización intergubernamental que se distingue por su habilidad para analizar importantes problemas nacionales e internacionales, utilizando la experiencia de sus países miembros, cuya ventaja comparativa es “su habilidad para analizar importantes problemas nacionales e internacionales en una forma multidisciplinaria y vanguardista, sirviéndose de la experiencia de sus países, para aclarar asuntos relevantes relacionados con políticas clave”¹⁹.
- Las revisiones y recomendaciones de la OCDE también han contribuido a la creación de riqueza en los países miembros, catalizando reformas basadas en la experiencia acumulada y el conocimiento empíricamente contrastado sobre políticas públicas²⁰.

A pesar de que es un proceso con mucha experiencia acumulada, no deja de presentar también algunas debilidades, propias del funcionamiento, como son:

- A pesar de que el proceso es de carácter participativo, en algunas de las revisiones sigue siendo necesaria una mayor implicación o apropiación por parte de la sociedad civil²¹, que podría ser una importante fuente de presión hacia el cambio.
- Por ello, de cara a la opinión pública, suele suceder que quienes obtienen buenas revisiones lo difunden activamente y quienes obtienen resultados menos positivos pueden obviarlos con más facilidad.

3.2. El Método Abierto de Coordinación en la Unión Europea

A) La coordinación de políticas en la Unión Europea

La coordinación de políticas nacionales entre los Estados Miembros de la Unión Europea es un fenómeno consustancial al proceso de la construcción europea. Ya en el Tratado de Roma que constituía en 1957 la entonces Comunidad Económica Europea se pretendía el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados Miembros²².

Desde ese momento fundacional la coordinación de políticas ha sido un recurso utilizado para avanzar en aquellas materias que no eran reconocidas como competencias comunitarias. En numerosas ocasiones la coordinación de políticas ha permitido progresar en cuestiones que eran necesarias para lograr los objetivos ya recogidos en los Tratados, y en otras, además, ha permitido preparar el terreno para la comunitarización de aspectos o materias originariamente encomendadas únicamente a los Estados Miembros (en adelante, EEMM).

19. OCDE (2006): “Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México: 10 años en la OCDE”, Centro de la OCDE en México para América Latina, México D.F.

20. GUILMETTE, J.: *op. cit.*

21. ENGEL, P. (2010): “El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM): dificultades en la implementación”, presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

22. Artículo 2, TCEE.

Este fenómeno de coordinación de políticas ha sido conceptualizado como un modelo blando (*soft model*) de formulación de políticas frente a un modelo duro (*hard model*) de elaboración de políticas, modelo este último que en el caso europeo se denomina “método comunitario”, método originario y definitorio de la integración europea en sus primeras etapas. Los criterios para diferenciar ambos serían la obligatoriedad (reglamentos, directivas, decisiones obligatorias) vs. no obligatoriedad (recomendaciones y opiniones) del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión. En este segundo caso, pese a las críticas que recibe en ocasiones, la falta de fuerza formal o legal no impide que el método blando pueda tener una fuerza considerable en el mundo real²³, y de hecho, como veremos, los distintos procesos o métodos de coordinación de políticas en la Unión Europea han mostrado importantes logros a lo largo de su desarrollo.

Existe todo un debate doctrinal acerca de la crisis del método comunitario, acentuada con la desaparición de las Comunidades Europeas una vez constituida la Unión Europea mediante el Tratado de Maastricht en 1993. En el marco de ese debate se cuestiona a menudo el recurso a la coordinación de políticas en lugar de proceder a la ampliación de competencias de la Unión en materias que los Estados Miembros han venido manteniendo en el ámbito de su soberanía. Este debate se ha enmarcado en los últimos años en la evolución de la Unión Europea hacia su constitucionalización, que finalmente ha ocurrido recientemente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. Este proceso revitalizó en su momento el protagonismo de las teorías federalistas que al equiparar constitucionalización y estatalización pretendían explicar la nueva UE como un modelo federal o confederal, superando o desplazando su genética internacional y dentro de ella su conformación comunitaria²⁴. Pero este debate doctrinal no es en estos momentos prioritario en nuestro análisis.

El Tratado de Maastricht, que da origen en 1993 a la Unión Económica y Monetaria, dispone que la acción de los EEMM y de la Comunidad consistirá en “la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas nacionales de los EEMM”. La opción por la técnica de la coordinación, de nuevo, se manifiesta como la única alternativa factible en ese momento y el compromiso mínimo necesario para complementar el proceso de unificación monetaria. El Tratado de Maastricht regulaba un procedimiento de coordinación económica y un procedimiento de coordinación presupuestaria. En materia de política económica el procedimiento se materializa en el establecimiento de unas Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y la previsión de un mecanismo de supervisión multilateral de la adecuación de las políticas nacionales a dichas orientaciones. En el camino hacia la consecución de la moneda única ambos procesos fueron revisados y mejorados en función de la necesidad de alcanzar la entrada en vigor del euro en la fecha prevista. Y lo que nos interesa destacar ahora es que como consecuencia de esas revisiones que ponían de manifiesto lagunas existentes, se fue tomando la opción de desarrollar nuevos mecanismos de

23. PERTTI AHONEN (2001): “Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2001”, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht, 18.IV.2001.

24. ROBLES CARRILLO, M. (2005): “La coordinación de políticas nacionales en el marco de la Unión Europea”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10, Ed. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

coordinación de las políticas nacionales. Se produjo así una interesante combinación de atribución de competencias a la Comunidad en materia monetaria con la consolidación de la técnica de coordinación de políticas nacionales en el ámbito macroeconómico. La dinámica expansiva de la coordinación de políticas nacionales se manifiesta en un doble sentido: por una ampliación de los ámbitos materiales sometidos a coordinación y por una diversificación de las técnicas de coordinación²⁵.

A finales de los 90, muy encauzada ya la Unión Monetaria, fue precisamente en materia de empleo, competencia de los EEMM, donde primero se mostró necesario el recurso a la coordinación de políticas nacionales en un ámbito social para intentar compensar con progresos en esta área los logros alcanzados en el ámbito económico.

En 1997, en el Consejo Europeo de Luxemburgo se pone en marcha la Estrategia Europea de Empleo (en adelante, EEE), donde podemos ya hallar el origen del Método Abierto de Coordinación del que nos vamos a ocupar con detenimiento. Es interesante destacar que si bien la coordinación abierta de políticas de empleo se perfila de acuerdo con el modelo de la coordinación de políticas económicas al que nos hemos referido más arriba, y pese a las similitudes procedimentales entre la coordinación en política económica y la coordinación abierta en política de empleo, la primera no se considera coordinación abierta en el discurso político europeo²⁶.

B) Contexto de su puesta en marcha

Si el primer campo de aplicación del Método Abierto de Coordinación (en adelante, MAC) son las políticas de empleo, el MAC se consagra como método europeo de elaboración de políticas públicas en el año 2000, con motivo de la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa en la que se pretende dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias en el plazo de los diez años siguientes (2000/2010) marcándose como objetivo:

“... convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

La Estrategia de Lisboa pretende así promover un desarrollo sostenible para la Unión que eleve el nivel de vida de los ciudadanos europeos combinando el crecimiento económico con un fuerte énfasis en la cohesión social y la preservación del medio ambiente. Para ello considera necesario mejorar los mecanismos de coordinación a escala europea que lleven adelante políticas homogéneas que se refuercen mutuamente en los ámbitos económico, social y laboral.

25. ROBLES CARRILLO, M. (2005): *op. cit.*

26. PERTTI AHONEN (2001): *op. cit.*

En ese momento el Consejo Europeo extiende el Método Abierto de Coordinación a diversos ámbitos: sociedad de la información, investigación, educación, empresa. Podemos ver así en la siguiente tabla, de forma esquemática, las formas de cooperación y coordinación de las diferentes políticas de la UE.

Formas de cooperación y de coordinación en la UE ²⁷	
<p>Cooperación intergubernamental (Inscrita en el Tratado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación y FP (arts. 149-150 TCE) - Lucha contra la exclusión social (art. 137 TCE) - Cultura (art. 151 TCE) 	<p>Coordinación políticas nacionales (Inscrita en el Tratado)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redes trans-europeas (art. 155 TCE) - Política de empresa (art. 157 TCE) - I+D+i (art. 165 TCE) - Políticas económicas EEMM (art. 98 y siguientes TCE) - Política de empleo (arts. 126 y 128 TCE)
<p>Cooperación intergubernamental (Más allá de los Tratados)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación "Proceso de Bolonia" - Políticas económicas "Euro-Grupo" - Justicia e Interior (JAI) "Acuerdo Schengen" 	<p>Nuevas formas coordinación abierta (MAC) (Consejos Europeos)</p> <p>Consejo Europeo Lisboa 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociedad Información - Política investigación - Política de empresa - Política educación y FP <p>Consejo Europeo Niza 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inclusión social <p>Consejo Europeo Estocolmo 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección social <p>Consejo Europeo Gotemburgo 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medio ambiente - Juventud²⁸ <p>Resolución Consejo de 27.06.2002</p>

C) Funcionamiento

Las conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Lisboa describen el MAC en los siguientes términos:

- Un medio para difundir buenas prácticas y lograr mayor convergencia en los principales objetivos de la UE.
- Un planteamiento totalmente descentralizado en el que la Unión, los Estados Miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil estarán activamente implicados, a través de diversas formas de "partenariado" o asociación.

27. Fuente: elaboración de PÉREZ MENAYO, V.: "El Método Abierto de Coordinación: ¿una fórmula institucional de evaluación?, Gestión y análisis de políticas públicas, nº 30-31, 2004, MAP, junio 2007. Agradecemos al autor la actualización del cuadro tras la reciente aprobación del Tratado de Lisboa.

28. La aplicación del MAC a la política de juventud no contiene objetivos cuantificados y la aplicación de los objetivos, que depende de la apreciación de los Estados Miembros, no es objeto de planes de acción nacionales coordinados a nivel europeo.

El MAC conlleva los elementos que podemos visualizar en el siguiente cuadro:

Estrategia de Lisboa 2000. Método abierto de coordinación²⁹

Las instituciones europeas proponen una serie de líneas directrices, que consisten en medidas y objetivos generales, muchas veces agrupados en torno a conceptos ("empleabilidad", por ejemplo).

Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los EEMM (Planes de Reforma Nacional).

Se identifican una serie de indicadores (*benchmarking*) con los que comparar sincrónicamente (entre países) y diacrónicamente (a lo largo del tiempo) las evoluciones de los EEMM e identificar lo que han sido denominadas "mejores prácticas" (*best practices*).

Se genera un proceso de evaluación, revisión y control por parte del grupo de pares y de las instituciones europeas.

Descripción del proceso de aprendizaje entre pares que se desarrolla en el seno de los Métodos Abiertos de Coordinación³⁰

Este método supone que un Estado Miembro organiza un seminario en su territorio al cual invita a representantes de otros Estados Miembros. El objetivo es evaluar la efectividad de las instituciones en la puesta en marcha de políticas, de programas y de los Planes Nacionales de cohesión social.

En cada *peer review*, los países invitados evalúan y hacen un análisis crítico sobre una política concreta llevada a cabo por el país anfitrión. Es una técnica que permite a los gobiernos, que se someten a revisión, conocer las opiniones y experiencias de sus homólogos europeos en dicha política y, de esta manera, diseñar e implementar políticas más efectivas en el futuro. También favorece el diálogo con los grupos de interés (*stakeholders*): agentes sociales, ONG e incluso, en algunas ocasiones, con las personas a quienes se dirigen la política en cuestión.

Para cada *peer review* se prepara un documento de discusión, elaborado por un experto independiente y, en algunos casos, se complementa con un informe elaborado por un experto del país anfitrión. Además, los Estados Miembros y los grupos de interés europeos invitados al seminario elaboran informes de opinión que se añaden al documento.

De cada *peer review* se redacta un informe que sintetiza, por un lado, las discusiones que han tenido lugar durante el seminario y, por otro, los documentos preparatorios.

El Tratado de Niza añadió la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social como actividades que la Comunidad debería apoyar y complementar. La incipiente coordinación abierta de políticas sociales había recibido un importante apoyo institucional con el establecimiento del Comité de Protección Social en 2000, que finalmente se vio reconocido en el Tratado de Niza. Desde 2000, el Método Abierto de Coordinación se ha ido aplicando sucesivamente a la política de inclusión social, a las pensiones y a la salud y los cuidados de larga duración. En 2006, y como consecuencia de la evaluación realizada de ese primer periodo de cinco años, estos tres métodos se fusionaron en el MAC para la protección y la inclusión social, también conocido como el MAC Social.

29. MORENO, L.; SERRANO, A. (2009): *Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación normativa institucional*, GAPP.

30. SOLETO, I. (2009): "Gobernanza y cohesión social en América Latina", diciembre de 2009, Cartagena de Indias, en base a Fundación Luis Vives: "Los 'peer review' o evaluación por pares" en: <http://www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/la_estrategia_europea_de_inclusion_social/los_peer_review_o_evaluacion_por_pares/index.html>

El Comité de Protección Social (CPS) reformado en 2004, se crea para promover la cooperación sobre políticas de protección social entre los Estados Miembros y la Comisión. Sus principales áreas de actuación son las siguientes³¹:

- Vincular más las políticas de protección social a las políticas activas de empleo (*making work pay*).
- Conseguir unas pensiones seguras y unos regímenes de pensión sostenibles.
- Promover la inserción social.
- Garantizar una asistencia sanitaria de elevada calidad y sostenible.

El CPS tiene una función consultiva, está compuesto por dos representantes designados por cada Estado Miembro y dos representantes de la Comisión. Entre sus cometidos se incluye el establecimiento de los contactos necesarios con los interlocutores sociales y las organizaciones sociales no gubernamentales. Entre sus funciones cabe mencionar:

- a) Hacer un seguimiento de la situación social y el desarrollo de las políticas de protección social de los Estados Miembros y de la Comunidad.
- b) Fomentar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados Miembros y entre éstos y la Comisión.
- c) Elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa.

El Comité establece su propio reglamento interno. Los gastos se reembolsan de conformidad con las normas administrativas vigentes. La Comisión presta al Comité la asistencia necesaria en materia de análisis y de organización y designa como secretario a un miembro de su personal, que actúa bajo las instrucciones del Comité al asistirle en la ejecución de sus tareas. El Comité podrá confiar el estudio de cuestiones específicas a sus miembros suplentes o crear grupos de trabajo a tal fin. En estos casos, asumirá la Presidencia un miembro titular o suplente del Comité o bien un funcionario de la Comisión, nombrado por el Comité. Los grupos de trabajo podrán recurrir a la asistencia de expertos³².

Entre las funciones del CPS, por ejemplo, y dentro del Método Abierto de Coordinación, se encuentra el desarrollo de los indicadores de inclusión social, los llamados "Indicadores de Laeken" por haber sido aprobados en el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001. El CPS cuenta así con un "Subgrupo de Indicadores", una suerte de un grupo de trabajo

31. Fundación Luis Vives: "Método Abierto de Coordinación de la UE [en línea]", en <www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/la_estrategia_europea_de_inclusion_social/el_metodo_abierto_de_coordinacion/index.html>; *Síntesis de la legislación de la UE: "Racionalización del MAC en el ámbito de la protección social"*; <europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10120_es.htm>; *Síntesis de la legislación de la UE: "Glosario: Método Abierto de Coordinación"*; <europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_es.htm>;

32. Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004 por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE (2004/689/CE), *Diario Oficial*, n° L 314 de 13/10/2004.

especializado en el tema, que trabaja de forma constante en el desarrollo de indicadores, así como en la identificación de prioridades para el desarrollo de estadísticas a nivel europeo. Gracias a estos indicadores es posible realizar un seguimiento comparativo de los progresos de los EEMM, a través de las revisiones entre pares, en la consecución de los objetivos comúnmente acordados. Este conjunto de indicadores permite también establecer un “mismo lenguaje” en la evaluación de la realidad de la inclusión social en la Unión.

D) Financiación

Las actividades relacionadas con los Métodos Abiertos de Coordinación de la Unión Europea están en parte cubiertas por el presupuesto regular de las distintas instituciones de la Unión implicadas, por distintos instrumentos financieros en el ámbito del empleo y la política social, así como por la propia participación de los EEMM en las actividades de la misma. Sin embargo interesa destacar el hecho de que en el año 2006, se aprobó un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social al objeto de apoyar financieramente la implementación de los objetivos de la UE en el ámbito del empleo y los asuntos sociales: programa PROGRESO³³.

En cinco áreas diferentes: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad entre mujeres y hombres, el programa persigue los siguientes objetivos:

- a) Mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los EEMM (y en otros participantes) mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas.
- b) Apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes.
- c) Apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos.
- d) Fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea.
- e) Sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad entre mujeres y hombres.
- f) Mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

El tipo de actividades financiadas por el programa se recoge en el siguiente cuadro:

33. Decisión nº 1672/2006/EC del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de octubre de 2006 para establecer un Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social - Progreso.

Actividades financiadas por el MAC

Actividades de análisis	<ul style="list-style-type: none">• Recogida, desarrollo y diseminación de datos y estadísticas• Desarrollo y diseminación de metodologías comunes y, cuando sea posible, de indicadores y benchmarks• Realización de estudios, análisis y encuestas y de difusión de sus resultados• Desarrollo de evaluaciones y de valoraciones de impacto y difusión de sus resultados• Elaboración y publicación de guías, informes, material educativo vía Internet o por otra vía
Actividades de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión	<ul style="list-style-type: none">• Identificación e intercambio de buenas prácticas, enfoques y experiencias innovadoras, organización de revisiones entre pares y aprendizaje mutuo, a través de reuniones, talleres y seminarios a nivel europeo, transnacional o nacional• Organización de seminarios y conferencias por parte de la Presidencia• Organización de conferencias/seminarios en apoyo del desarrollo e implementación de la legislación comunitario y de sus objetivos políticos• Organización de campañas y eventos informativos• Compilación y publicación de materiales para difundir información así como los resultados del programa
Actividades de apoyo a los principales actores	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo para los costes de funcionamiento de las principales redes a escala europea cuyas actividades están relacionadas con el desarrollo del programa• Organización de grupos de trabajo de funcionarios nacionales para monitorear la implementación de la legislación comunitaria• Financiación de seminarios especializados dirigidos a quienes trabajan en el terreno, autoridades principales y otros actores• Establecimiento de redes entre órganos especializados a escala europea• Financiación de redes de expertos, así como de observatorios europeos• Intercambio de personal entre las Administraciones nacionales; cooperación con instituciones internacionales

Las actividades del programa están así abiertas a un gran número de instancias: Estados Miembros, servicios y agencias públicos de empleo; autoridades locales y regionales; órganos especializados; agentes económicos sociales; ONGs, en particular las que están organizadas a nivel europeo; instituciones de educación superior y de investigación; expertos en evaluación, oficinas estadísticas nacionales; y medios de comunicación.

Para el periodo 2007-2013 se asignó al programa un presupuesto de 658 millones de euros, con la siguiente distribución por áreas:

- Empleo: 23%
- Protección e inclusión social: 30%
- Condiciones de trabajo: 10%
- No discriminación y diversidad: 23%

- Igualdad de género: 12%
- Gestión del programa: 2%

E) Fortalezas y debilidades

En estos diez años de desarrollo del MAC en los distintos ámbitos donde ha actuado (Investigación y Desarrollo, eEuropa, innovación, política de empresa, salud, inclusión social, pensiones, educación) es difícil establecer comparaciones entre ellos, dado que el método presenta distintos grados y formas de desarrollo en los distintos sectores, sin embargo los servicios de la Comisión han observado algunas fortalezas y debilidades del Método. Entre las primeras destacan las siguientes: el MAC contribuye a lograr una interpretación común y un lenguaje común entre todos los EEMM en un ámbito político determinado. Ello permite determinar cuestiones y problemas comunes que después facilitan el acuerdo entre EEMM en torno a directrices de la UE y previsiones políticas generales de la Unión; en algunos casos los objetivos amplios o estratégicos de la UE se han plasmado en objetivos operativos comunes bastante pormenorizados (educación y formación) u objetivos nacionales específicos cuantificados, como en el caso de la reducción de la pobreza y la exclusión social; generalmente es eficaz en el intercambio de buenas prácticas y puede dar lugar a ejercicios de evaluación comparativa efectivos con repercusiones positivas en algunos Estados Miembros³⁴; ha ayudado en algunos casos a plantear en la escena política la necesidad de acción urgente y de reforma en los EEMM, como fue el caso de la inclusión social.

Entre las debilidades del Método hay que mencionar las siguientes: el enfoque voluntario acaba resultando en muchos casos en una falta de compromiso de los EEMM en el proceso; no se ejerce control alguno sobre la manera en que los EEMM traducen los objetivos comunitarios acordados en medidas nacionales concretas, particularmente en cómo se lleva a cabo la coordinación entre los distintos niveles nacionales (regional y local), así como la forma en que se involucran las distintas partes interesadas; por último, la no obligatoriedad de los objetivos de la UE y el carácter voluntario de los objetivos nacionales debilitan la capacidad del método para llevar a cabo los cambios estructurales necesarios. En muchos casos, los EEMM pueden desarrollar políticas nacionales sin ninguna referencia a las directrices acordadas o a los objetivos estratégicos de la UE³⁵.

En el año 2008 se realizó una evaluación de impacto del Método Abierto de Coordinación de Protección e Inclusión social (MAC Social)³⁶ en el marco de las iniciativas de la Comisión acompañando la Comunicación sobre la Agenda Social renovada. La evaluación global de los resultados

34. La evaluación comparativa eEuropa basada en resultados de eEuropa 2002 tuvo un gran impacto en España con la eAdministración (eGovernment) o en Portugal con la penetración de Internet.

35. PÉREZ MENAYO, V. (2006): *La calidad social, un nuevo paradigma de la Unión Europea*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Estudios, pp. 169 y ss.

36. COMISIÓN EUROPEA: Documento de Trabajo sobre Evaluación de Impacto que acompaña la COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social" {SEC(2008)}.

del MAC Social por los diferentes actores involucrados en el proceso ha sido altamente positiva. Entre las fortalezas se destaca que el método ha promovido el aprendizaje mutuo, una amplia implicación de diferentes actores (*stakeholders*), y una mayor sensibilización hacia la naturaleza multi-dimensional de la exclusión y de la pobreza. Además ha otorgado un impulso significativo a la modernización de los sistemas de protección social, y ha forjado un planteamiento compartido ante retos comunes, considerando así que el Método ha contribuido a aumentar el consenso respecto al Modelo Social Europeo. Se ha producido una mejora en la coordinación entre distintos niveles de gobierno, así como en la participación de los distintos agentes involucrados y las ONGs.

Sin embargo, entre las debilidades se menciona que los indicadores de resultados demuestran todavía un bajo cumplimiento de los objetivos comúnmente establecidos. Se advierte un insuficiente compromiso político y de visibilidad así como la necesidad de mejorar la coordinación política horizontal y la priorización de los aspectos de protección e inclusión social en todas las áreas políticas relevantes. Junto al aspecto político se recomienda mejorar el soporte analítico de las políticas para fortalecer su “apuntalamiento analítico” y de esta forma mejorar su implementación. Se considera también necesaria una mayor implicación de actores locales y regionales en el proceso del MAC Social.

En relación a la participación de los distintos *stakeholders*, la evaluación señala que pese a los avances realizados es necesario profundizar en su participación, particularmente en la calidad de la misma, señalando que se necesita contar con un mayor apoyo para la generación de capacidades en los propios actores. Se considera que hasta el momento su implicación se limita a las fases iniciales de la formulación de las políticas: información y consulta, pero debería extenderse a la implementación, seguimiento y evaluación de las mismas.

Por último se señala que es necesario fortalecer el aprendizaje mutuo, que se ubica “en el corazón del MAC Social”. Aunque se han conseguido avances se afirma que se debería otorgar mayores oportunidades a los procesos de aprendizaje mutuo y sus resultados deberían utilizarse de forma más estratégica, ya que todavía no son suficientemente trasladados a la formulación de políticas. La metodología de algunos instrumentos del aprendizaje mutuo como los *peer reviews*, por ejemplo, debería mejorarse, así como explorar la utilización de otros instrumentos. La evaluación del MAC Social realizada en 2008 tenía como objetivo plantear una propuesta sobre su continuidad. Se planteaban así tres opciones:

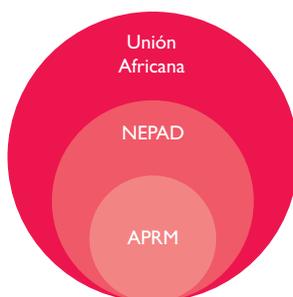
- Opción 1:** Mantener el *statu quo* del MAC Social: el Método es en esencia un proceso evolutivo y aunque no se realicen modificaciones esenciales en el mismo, continuará evolucionando hacia mejoras graduales en sus métodos de trabajo.
- Opción 2:** Un replanteamiento fundamental del proceso. En esta opción se ampliaría el enfoque del MAC Social y se rediseñaría para incluir todas las dimensiones de las políticas sociales de la Unión en una suerte de “Lisboa Social”.
- Opción 3:** Un fortalecimiento comprehensivo y ambicioso del MAC Social en el marco de la presente estructura. Esta opción se construye sobre el progreso ya consensuado y

logrado, pero al mismo tiempo es estratégico y con una visión a largo plazo, ya que introduce una nueva dinámica en el sistema. Propone explorar nuevos instrumentos y nuevos métodos de trabajo, de entre los cuales destaca la necesidad de desarrollar más revisiones entre pares –ya que la evaluación basada en la evidencia puede dar lugar a un aprendizaje mutuo más sólido– y de experimentar con nuevas herramientas para intensificar el aprendizaje mutuo e incrementar sus beneficios y su impacto. Esta tercera opción fue finalmente la recomendada por la Evaluación³⁷.

3.3. El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares de NEPAD

A) Contexto de su puesta en marcha

El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM, por sus siglas en inglés) es una iniciativa surgida como mecanismo para impulsar la puesta en práctica de los principios del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD), el principal programa de promoción del desarrollo del continente gestado en la Unión Africana. En marzo de 2003 los jefes de Estado y de gobierno del NEPAD adoptaron el “Memorandum of Understanding” del APRM, abriendo la puerta al proceso de revisión entre pares que comenzaría en 2004.



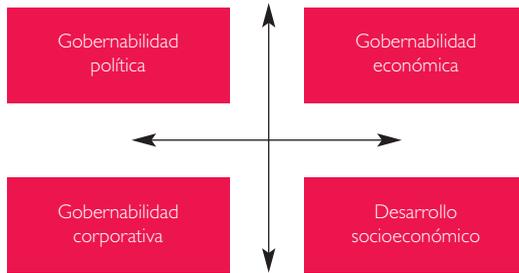
B) Objetivos

La adopción de políticas que conduzcan a la estabilidad política, un gran crecimiento económico, un desarrollo sostenible y la aceleración de la integración subregional y continental. En el seno del APRM, estas políticas y prácticas de los Estados Miembros se guían por los valores plasmados en la Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa³⁸. La manera de impulsar el proceso es a través de la puesta en común de experiencias y el reforzamiento de las mejores prácticas, incluyendo en ello la identificación de las deficiencias y la evaluación de las necesidades de capacitación.

37. *Ibidem*.

38. La información sobre el APRM se encuentra en los documentos disponibles a través de la página web oficial, <www.aprm-international.org>. Cuando se utilice información distinta a la oficial se citará oportunamente la fuente.

Las áreas temáticas en las que se divide el trabajo del APRM son cuatro: 1) democracia y gobernabilidad política; 2) gobernabilidad económica y de la Administración; 3) gobernabilidad corporativa y 4) desarrollo socioeconómico.



La participación está abierta a todos los países de la Unión Africana que voluntariamente quieran formar parte del proceso.

Esto implica que se asume ser sometido a revisiones periódicas entre pares, así como facilitar esas revisiones y ser guiado por los parámetros acordados sobre buena gobernabilidad política, económica y corporativa.

Actualmente participan en el APRM 29 países, que son: Argelia, Angola, Benin, Burkina Faso, Camerún, Djibouti, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Lesoto, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Nigeria, República de Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

Las revisiones se guían por los principios de competencia técnica, credibilidad y transparencia.

C) Funcionamiento del APRM

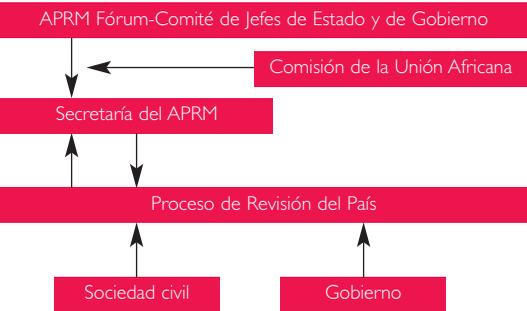
La principal responsabilidad del buen funcionamiento del APRM recae en el Comité de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros, que forman el llamado APRM Fórum. El Fórum tiene la responsabilidad de velar por la organización y el proceso de revisión, por el aprendizaje mutuo y el desarrollo de capacidades, y por la ejecución de revisiones entre iguales constructivas, basadas en el diálogo y la influencia mutua –necesarias para hacer al APRM efectivo, creíble y aceptable–.

La función de seguimiento del proceso de revisión la ejerce el Panel, garantizando su integridad. La misión y servicios del Panel son resumidos en una Carta, que asegura la independencia, objetividad e integridad del mismo y describe también los compromisos de los jefes de Estado y de gobierno de los países participantes. Está formado por entre cinco y siete “personas eminentes”³⁹

39. Africanos distinguidos por sus carreras y considerados relevantes en el trabajo del APRM, con gran talla moral y que hayan demostrado su compromiso con los ideales del pan-africanismo.

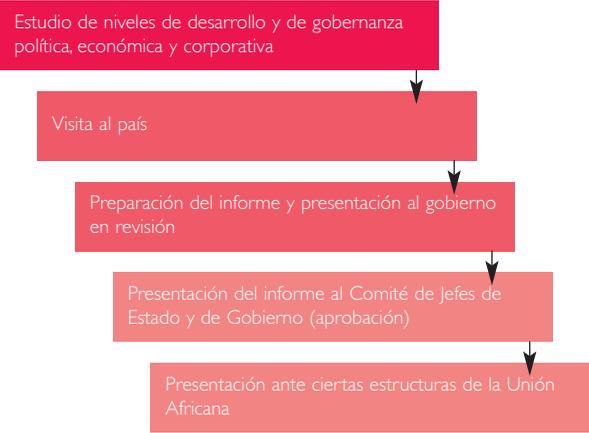
que servirán por un periodo de cuatro años. Los candidatos son nominados por los países participantes, revisados por el Comité de Ministros y designados por los jefes de Estado y de gobierno.

El trabajo del Panel se complementa con el de la Secretaría, que asume el trabajo de revisión –apoyo técnico, administrativo, de coordinación y de secretaría–, contando con los servicios de expertos africanos y diversas instituciones que se consideran relevantes para el proceso⁴⁰.



D) Revisiones

El Equipo de Revisión es quien lidera el proceso. Cada vez que se inicia una revisión deben seguirse unas determinadas etapas, que pueden resumirse en el siguiente cuadro:



40. AGGAD, F. (2010): "Lessons learned from the APRM process"; presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

Es necesario tener en cuenta que los países africanos que participan en el APRM están en diferentes niveles de desarrollo. Por ello se realiza primeramente una revisión básica y se hace un cronograma específico llamado Programa de Acción. Cuando un Estado define su Programa de Acción, debe incluir tanto las revisiones periódicas como una fecha concreta para incorporar la Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa entre sus líneas directrices para la aplicación de políticas públicas. Con estos datos y metas se marca el progreso hacia la consecución de los estándares y objetivos plasmados, que deben establecerse teniendo en cuenta la situación específica de partida. Para garantizar la sostenibilidad del Programa de Acción se debe coordinar y complementar con los procesos nacionales y programas de desarrollo que operan en el momento de diseñarlo.

Existen cuatro tipos de revisiones:

Revisión	Motivo	Frecuencia
Básica	Establecer un punto de partida inicial, requisito para la membresía	Una vez, al principio
Periódica	Seguimiento y nuevas recomendaciones	Cada 2-4 años
Extraordinaria	Solicitada por el país	Ocasional
Ante posibles crisis en un país	Solicitada por el Fórum, en solidaridad con el Gobierno del país en cuestión	Ocasional

E) Incentivos

El proceso de revisión entre pares estimula a los países miembros a considerar seriamente el impacto de sus políticas nacionales, no sólo en la estabilidad política interna y el crecimiento económico, sino en los países vecinos. Esto promueve la rendición de cuentas mutua, así como el compromiso con las mejores prácticas⁴¹.

El APRM constituye un mecanismo de rendición de cuentas y promoción de buenas prácticas en gobernabilidad política, económica y corporativa. Los países que se someten voluntariamente a la revisión cuentan con una oportunidad para demostrar su apuesta por las buenas prácticas en gobernabilidad a sus ciudadanos y a la comunidad internacional.

En el marco de la Declaración de París de 2005, en lo referente al principio de rendición de cuentas, el APRM supone una vía para estrechar la rendición de cuentas mutua entre países donantes y socios y una de las iniciativas más interesantes de la nueva arquitectura de la ayuda y el sistema internacional de rendición de cuentas mutua⁴². En la conferencia de Abuja

41. En: <www.aprm-international.org>

42. Para más información sobre el estado del sistema internacional de rendición de cuentas consultar los tres documentos elaborados por la OCDE: "Mutual Accountability at the International level", *Joint Venture on Managing for Development Results*, 5-6 March 2008, February 2008.

(2005), el NEPAD elaboró un documento en el que estudiaba la posibilidad de incorporar a los agentes de desarrollo externos en el proceso de revisión a través del Mecanismo Externo de Revisión entre Socios Iguales (EPPRM, por sus siglas en inglés).

F) Financiación

El Fórum (Comité de Jefes de Estado y de Gobierno) es el encargado de asegurar la financiación. El Panel y la Secretaría se financian con contribuciones de los Estados Miembros, así como con fondos provenientes de empresas e instituciones y personas de la Unión Africana. Toda la financiación del proceso de revisión corre a cargo del Gobierno nacional del país revisado. Cada país participante se compromete a aportar \$100,000 por año, pese a que en la práctica no siempre sea así.

Aunque la financiación externa no está explícitamente prohibida, los documentos del APRM especifican que la implementación del mecanismo vendrá principalmente financiada por fondos africanos. Se deja la puerta abierta a socios externos que respeten claramente la pertenencia del APRM y todos sus procesos a los africanos. El APRM es financiado principalmente por los países miembros africanos. Para dar una posibilidad de participación a la comunidad internacional, el PNUD estableció en 2005 una cuenta donde pueden depositarse fondos destinados a contribuir en el proceso APRM.

G) Fortalezas y debilidades

La primera y principal fortaleza del mecanismo es que funciona como motor de cambio y promoción de gobernabilidad en una dirección clara. Esto facilita la rendición de cuentas y visibiliza problemas relevantes a los que se enfrentan los Gobiernos, dando además recomendaciones sobre cómo hacerlo. Además de diversos autores e instituciones que han investigado el mecanismo⁴³, el Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales (SAIIA, por sus siglas en inglés) cuenta con un programa de seguimiento del APRM donde publica documentos de manera periódica⁴⁴, tomando un punto de vista crítico acerca de su contribución al fomento de la gobernabilidad y el desarrollo en África. También el mismo APRM es revisado cada cinco años por la Conferencia de los Países Participantes.

Haciendo un análisis sobre la situación actual del mecanismo, y teniendo en cuenta su relativa juventud, podemos presentar un conjunto de fortalezas y debilidades en relación al contexto en el que se encuentra, al mismo APRM y al país en revisión:

43. GRUZD, S.: *op. cit.*; BIDAURRATZAGA, E. (2005): "Análisis de las Iniciativas Africanas para el Desarrollo: el Debate Sobre las Aportaciones y Limitaciones del NEPAD", *África: Camis per la Pau*, Universitat Internacional de la Pau, Sant Cugat de Vallès; PNUD (2009): *op. cit.*; HEIMANN, F., y DELL, G. (2006): "Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción", Transparencia Internacional.

44. El programa de *Gobernabilidad y APRM*, que también publica material para formación como el APRM Toolkit, la *Guía para la Sociedad Civil*, la *Guía para los Gobiernos* y la *Guía para los Institutos de Investigación*. Todos disponibles en <www.saiia.org.za> [consultado: dic. 2009].

1. Atendiendo al contexto en el que se encuentra:

- Entre sus mayores fortalezas se encuentra el hecho de que sea una de las parcelas críticas relevantes de la arquitectura de gobernabilidad africana. El APRM ha recibido respaldos internacionales de muy diversa índole. Dos ejemplos son el PNUD y la AECID (España). El PNUD⁴⁵ lo hace muy activamente a través de su Oficina Regional para África. También en el marco de la Cooperación Española, en el Plan África 2009-2012 de la AECID, se especifica que España reforzará su apoyo al APRM por demostrar su eficacia en cuestiones de gobernabilidad, democracia y desarrollo socioeconómico⁴⁶.
- Sus debilidades, en este sentido, vienen de tres coyunturas, a saber: 1) que los roles y funciones del APRM se solapan con los de otras instituciones⁴⁷; 2) que el Informe Final se presenta a través de instituciones de la Unión Africana en las que intervienen países que no forman parte del APRM –como el Consejo de Paz y Seguridad (PSC) y el Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOCC); y 3) que en ciertos sectores, el APRM ha sido visto como un nuevo foro para promover las prescripciones de políticas del Consenso de Washington⁴⁸.

2. Atendiendo al mismo APRM:

- Es un proceso que tiene un gran potencial para generar debates nacionales sobre asuntos de interés común. Pone un gran énfasis en la inclusión de la sociedad civil, que realiza un seguimiento significativo llegando a bloquear los posibles intentos de manipulación política. El motivo del énfasis en la sociedad civil es la presión que ejerce para impulsar los cambios identificados en el proceso de revisión⁴⁹. Esto tiene, por otro lado, un alto coste para los países revisados y genera retos de muy diversa índole.
- Otro punto a favor es que el mecanismo ha mejorado significativamente. Ha establecido sus estructuras organizacionales, ha elaborado sus procedimientos y reglas, ha conseguido fondos y apoyo político –tanto internos como externos– y ha progresado en la difícil tarea de evaluar los niveles de gobernabilidad de diversos Estados de todo el continente. El número de Estados Miembros ha crecido considerablemente, representando actualmente al 75% de toda la población africana. Después de una lenta puesta en marcha, ya doce países⁵⁰ han pasado por todas las etapas del proceso de revisión⁵¹.

45. PNUD: *op. cit.*

46. Las acciones que se han llevado a cabo desde la Cooperación Española hasta el momento son: a) puesta en marcha de un programa específico de género en el marco del NEPAD y refuerzo del apoyo al African Peer Review Mechanism (APRM); y b) participación en las reuniones del Africa Partnership Forum (AfrPF), que lleva a cabo un seguimiento del APRM, y contribución al sostenimiento de su unidad de apoyo.

47. Dentro de la misma Unión Africana, como los mecanismos de revisión entre pares del Consejo de Paz y Seguridad (PSC) y de la Conferencia de Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África (CSS-DCA); y en relación con instituciones externas a ella, como la OMC, el BM o el FMI.

48. En particular con relación a los criterios de gobernanza económica, que sería una precondition para que el NEPAD recibiera el apoyo de los donantes.

49. ACGAD, F. (2010): *op. cit.*

50. Ghana, Ruanda, Kenia, Argelia, Sudafrica, Benin, Uganda, Nigeria, Burkina Faso, Mali, Mozambique y Lesoto.

51. Pese a ello, muchos de los Estados más frágiles continúan a la espera de ser sometidos a revisión (lo que impulsaría el diagnóstico y proporcionaría recomendaciones para la estabilización del país).

- Los informes son diagnósticos comprensibles, serios y francos sobre aspectos críticos y buenas prácticas en gobernabilidad. También detectan los riesgos de crisis futuras y subrayan las presentes.
- El hecho de que el órgano de evaluación plenaria esté compuesto por jefes de Estado facilita el respaldo político a las decisiones que se toman y los informes que se aprueban. Sin embargo, el alto grado de interlocución política puede también dificultar los propios procesos de revisión. Igualmente, el Panel es designado con poca transparencia. La independencia del Panel y la credibilidad del APRM, aun así, se pueden corroborar con los informes de las revisiones y los Planes de Acción de cada país, que son públicos y de libre acceso a través de la página web.
- Un aspecto más de los posibles retos a los que se enfrenta el APRM es la brecha entre la planificación y la ejecución del trabajo en la Secretaría. Hay una carencia de recursos financieros y técnicos debido a que la Secretaría no cuenta con suficiente personal; y existe el riesgo de que la calidad de las revisiones se vea comprometida por ello. Las revisiones son demasiado detalladas y abarcan gran cantidad de información teniendo en cuenta la capacidad técnica y humana de la Secretaría y el personal encargado de realizar las revisiones.

3. Atendiendo al país en revisión:

- Los Programas del APRM han sido escasamente integrados a las iniciativas políticas existentes, y la sociedad civil está representada de manera variable dependiendo de los recursos y el interés del Gobierno revisado. El verdadero impacto del APRM depende de la voluntad política y de los recursos destinados para implementar las recomendaciones.
- Por otro lado, uno de sus mayores logros es que el proceso ha comenzado a cambiar las relaciones entre los Estados, puesto que está fundamentado en la presión entre iguales (*peer pressure*), la diplomacia y los inputs de los ciudadanos que pueden catalizar y mantener las reformas. Ha demostrado su capacidad para impulsar las iniciativas de mejora de la transparencia, la gobernabilidad y la toma de decisiones de manera inclusiva, proporcionando una plataforma para cuestiones que deben ser expuestas públicamente.

Tratemos de resumir en un cuadro comparativo los distintos mecanismos anteriormente expuestos⁵²:

52. Fuente: elaboración propia.

	Revisiones entre pares de la OCDE	Revisiones entre pares del MAC	APRM
Origen/mandato o impulso político	Plan Marshall	Estrategia de Lisboa 2000	Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD)
Funcionamiento	Revisiones por país y revisiones temáticas, periódicas	Revisiones por políticas específicas y por país, periódicas	Revisiones: básicas periódicas, extraordinarias y ante posible situación de crisis
Actores / Participantes	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil (organizaciones sindicales, academia, organizaciones empresariales, ONGs, expertos, etc.)	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil (organizaciones sindicales, academia, organizaciones empresariales, ONGs, expertos, organizaciones implicadas en la política sectorial de que se trate, etc.).	Gobiernos, funcionarios, partidos políticos, parlamentarios, sociedad civil (sindicatos, academia, organizaciones empresariales, colectivos de profesionales y medios de comunicación)
Productos	Informes, recomendaciones, documentación, estadísticas, seguimiento, indicadores,	Informes, directrices políticas, indicadores, estadísticas, Planes Nacionales	Informes, recomendaciones, documentación, estadísticas, seguimiento, indicadores, diagnósticos tempranos de crisis, Planes de Acción, etc.
Financiación	Presupuesto regular de la OCDE. Los EEMM	Presupuesto regular de las distintas instituciones de la Unión implicadas, distintos instrumentos financieros en el ámbito del empleo y la política social. La propia participación de los EEMM en las actividades del MAC. Programa PROGRESO ⁵³	Los EEMM, organismos internacionales y aportaciones voluntarias
Ámbitos de actuación	Ciencia e innovación, desarrollo sostenible, ayuda al desarrollo, empleo, TICs, economía, gobernabilidad corporativa, salud, educación, medio ambiente, energía, agricultura, comercio, bienestar y asuntos sociales, migración, mercados financieros, inversiones, corrupción, biotecnología, pesca, etc.	Innovación, investigación y desarrollo, empleo, eEuropa, política de empresa, salud, inclusión social, protección social, pensiones, educación y formación profesional, medio ambiente y juventud	Desarrollo socioeconómico gobernabilidad política, gobernabilidad económica y gobernabilidad corporativa

53. Para el llamado "MAC Social".

3.4. Mecanismos basados en el aprendizaje entre pares en AL

3.4.1. El I Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Conceptualizado como un programa de formación dirigido al desarrollo de capacidades de las Administraciones públicas de los países de la región iberoamericana, el PIFTE constituye una de las primeras experiencias, de aprendizaje –colectivo– entre pares, como instrumento, de cooperación al desarrollo, para impulsar procesos de reforma y modernización del Estado en la región.

El programa se ha desarrollado desde 1987, en su gran mayoría en los Centros que la Cooperación Española estableció en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Cartagena de Indias (Colombia), la Antigua (Guatemala) y recientemente en Montevideo (Uruguay). Dirigido a técnicos y profesionales latinoamericanos con responsabilidad en el diseño y gestión de diferentes políticas públicas sectoriales, se implementa a través de seminarios, cursos, talleres, foros y encuentros, todos ellos organizados con la finalidad de contribuir a la transferencia de conocimiento técnico y al intercambio de experiencias como vía de colaboración y acercamiento entre los países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, dinamizando y fortaleciendo además la Cooperación Sur-Sur:

El programa se define como “del sector público para el sector público”, y se ha apoyado, por tanto, en la capacidad de las instituciones colaboradoras: las Administraciones públicas españolas (Ministerios, poderes del Estado –Cortes, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.–) y los organismos internacionales (CEPAL-ILPES, PNUD, BID, OEI, FAO, etc.). Trata una amplia diversidad temática, abarcando un amplio número de sectores de intervención pública. Ha consolidado un espacio de diálogo iberoamericano y ha promovido redes de conocimiento, potenciando el intercambio de información, conocimientos y experiencias entre instituciones latinoamericanas y españolas, evitando esquemas rígidos en la transferencia de conocimientos o en las herramientas pedagógicas utilizadas. La actividad anual es elevada. En 2009 se celebraron 318 actividades en los cuatro centros de formación a los que asistieron 9.244 participantes. Además de 31 cursos en España con otros 675 participantes.

La programación de estas actividades se realiza conjuntamente entre la AECID y los responsables de las diferentes instituciones colaboradoras, en respuesta a las demandas recibidas de la Administración latinoamericana. Las instituciones colaboradoras desarrollan la temática de los cursos y organizan el programa de los mismos. También dan seguimiento a los compromisos de reforma adquiridos y acompañan los procesos, en su caso, recogiendo asimismo nuevas demandas que profundicen los avances. Por ello el verdadero alcance del Programa, sus logros e impacto, son difíciles de valorar; al no estar documentados de forma sistemática, sino de manera dispersa por parte de las instituciones participantes y responsables del seguimiento. En el momento de finalizar esta investigación, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) está ultimando una evaluación sobre el PIFTE.

3.4.2. El programa EUROsociAL: intercambiando experiencias en cohesión social

El programa EUROsociAL de la Comisión Europea aplica de forma pionera un mecanismo de aprendizaje colectivo (lo que le imprime su carácter regional) entre pares, en la cooperación para el desarrollo con América Latina. EUROsociAL se lanzó en la Cumbre UE-ALC de Guadalajara en 2004, con el objeto de generar procesos de cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento institucional y la promoción de políticas sociales en los sectores de administración de la justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo.

El método que la propia Declaración de Guadalajara apuntó para llevar a cabo esta tarea es el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Se pretendía mostrar a las Administraciones públicas de Latinoamérica, cómo sus homólogas de otros países y regiones, tanto de la UE como de la propia AL, han abordado y dado solución a los mismos problemas con que ellas se enfrentan; así como apoyarlas en la adaptación y contextualización de aquellas prácticas que les resultaran más adecuadas en el momento en el que se encontrara su proceso de reforma de política pública, gestión pública, o de reforma institucional.

La arquitectura institucional del programa ha sido compleja, implementada mediante cinco consorcios, uno por sector, formados por instituciones sectoriales especializadas de varios países de la UE (dos o tres por consorcio) y AL (cinco o seis por consorcio), a excepción del sector empleo, cuyo programa fue ejecutado por la OIT. Se creó además un Comité de dirección político–estratégica (PNUD, CEPAL, BID, CE) y una Oficina de Coordinación, dirigida por FIIAPP, que dotó de herramientas metodológicas comunes a los sectores, sistematizó la información y la gestión del conocimiento y promovió acciones intersectoriales.

Tanto su enfoque regional como su objetivo de difundir el concepto de cohesión social por América Latina, hicieron de las redes el instrumento natural del programa. Al finalizar su primera fase EUROsociAL ha apoyado la creación de dieciocho redes eurolatinoamericanas y ha introducido el concepto de cohesión social en numerosas redes ya existentes. De las reuniones de dichas redes y de otros encuentros colectivos y seminarios en los que se han tratado temas prioritarios para la promoción de la cohesión social en cada sector, han surgido los intercambios de experiencias, destinados a acompañar y apoyar los procesos de reforma.

EUROsociAL ha organizado casi medio centenar de actividades (encuentros de redes, reuniones y seminarios, pasantías, asistencias técnicas, etc.). En total han participado cerca de 12.000 personas pertenecientes a unas 2.200 instituciones (80% y 66%, respectivamente de América Latina) y se han documentado 150 resultados, entendiéndose por tales, las decisiones en materia de políticas públicas que persiguen mejorar la cohesión de las sociedades, a las que EUROsociAL ha contribuido⁵⁴.

54. FIIAPP (2010): "EUROsociAL: Documentando buenas prácticas", Madrid.

De su evaluación y monitoreo, se extraen algunas lecciones para aplicar a la segunda fase de este programa, que comenzará a mediados de 2010. Confirmando la pertinencia de trabajar en cohesión social en América Latina y la validez del instrumento de intercambio de experiencias, como el aprendizaje entre pares, que ha propiciado en gran medida la Cooperación Sur-Sur, se recomiendan intercambios más comprometidos, a mayor plazo (“partenariados” institucionales) y con mayor impacto en las reformas que pretenden apoyar; así como una intervención más estratégica e intersectorial, concentrada en las agendas gubernamentales (en vez de institucionales o administrativas). El programa EUROsociAL II podría situarse en un nivel meso que, “hacia arriba” nutra el proceso de diálogo político birregional en torno a la cohesión social y “hacia abajo” retroalimente las agendas bilaterales a escala nacional⁵⁵.

3.4.3. El aprendizaje entre pares en la OEA: Foros Ministeriales y Redes Interamericanas

La Organización de los Estados Americanos es el principal foro político de la región, el lugar en que los países de norte, centro y sur de América y el Caribe se reúnen para resolver sus diferencias y avanzar en sus objetivos comunes⁵⁶. Su actuación se organiza en torno a cuatro pilares —democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo— que se entrelazan transversalmente mediante una estructura que comprende el diálogo político, la inclusión, la cooperación, e instrumentos jurídicos y de seguimiento.

La OEA interviene en cuatro niveles del proceso de diálogo político: en la Cumbre de las Américas (político) es la Secretaría Técnica del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC). En los Foros Ministeriales (político-sectorial) y en las Comisiones Interamericanas (político-técnico) es la Secretaría Técnica. En las redes o comunidades de aprendizaje (técnico) promueve y facilita el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La OEA cuenta con un Departamento de Desarrollo Social y Empleo en el cual se aborda la promoción y difusión de políticas públicas para luchar contra la pobreza, la desigualdad y el desempleo en los Estados Miembros. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la democracia en favor de los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos⁵⁷.

Las principales herramientas que se utilizan en el Departamento son el diálogo político y la cooperación horizontal. Se llevan a cabo a través de la Secretaría Técnica de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, creándose posteriormente la Red Interamericana de Protección Social. El mandato proviene de la V Cumbre de las Américas:

55. COMISIÓN EUROPEA (2009): “Programa EUROsociAL: Programa para la Cohesión Social en América Latina”, Informe de monitoreo EUROsociAL, Ref. MR-125800.01.

56. Página web oficial de la OEA. En <www.oas.org> [consultada: feb. 2010].

57. PILOTTI, F. (2010): “Foros Ministeriales y Redes Interamericanas: la experiencia de la OEA en materia de aprendizaje entre pares”, presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

“Con el fin de fortalecer nuestros esfuerzos para reducir la desigualdad y las disparidades sociales y disminuir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, nos comprometemos a intercambiar información sobre políticas, experiencias, programas y mejores prácticas. Con ese fin, apoyamos el establecimiento de una Red Interamericana de Cooperación para la Protección Social a fin de facilitar este intercambio.”

La Secretaría Técnica de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo crea, asimismo, la Red Interamericana de Administración Laboral.

La OEA actúa como promotor y facilitador de las redes y comunidades de aprendizaje donde se tratan temas de gestión pública. Conecta el nivel político-sectorial con el técnico-político. De las Cumbres de las Américas extrae los mandatos y los transmite a los Foros Sectoriales y Comisiones Interamericanas.

3.4.4. Programa LAC MIC ++ de ILPES/CEPAL y el Banco Mundial

ILPES⁵⁸ es un centro de reflexión y de generación de propuestas sobre el papel del Estado, las estrategias de desarrollo, la economía del sector público y sus nuevas funciones regulatorias. También realiza formación y capacitación en planificación y gestión pública, transmitiendo las ideas de ILPES y CEPAL sobre el papel del Estado y el desarrollo⁵⁹.

ILPES busca con ello contribuir a mejorar las capacidades institucionales en la planificación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas de los gobiernos de América Latina y el Caribe –de sus políticas, programas y proyectos públicos–. Además, busca crear, fortalecer y gestionar redes que faciliten e incentiven el intercambio de experiencias y la difusión de conocimientos entre profesionales, organismos e instituciones de los países de América Latina y el Caribe sobre planificación, economía y gestión del sector público.

El programa LAC MIC++ (Latin American and the Caribbean Middle Income Countries) es un nuevo instrumento de fortalecimiento de las capacidades del sector público impulsado por el Banco Mundial. Apoya a redes de profesionales, recolecta y difunde indicadores orientados a la toma de decisiones y fomenta el aprendizaje entre pares –entre la OCDE y América Latina y el Caribe–, para mejorar el desempeño de las organizaciones del sector público en los países latinoamericanos y caribeños de ingresos medios.

El programa busca enriquecer el diálogo entre gobiernos en torno a tres temas fundamentales: las políticas públicas, la comunidad de donantes y los actores no gubernamentales. Se identifican

58. Los gobiernos miembros de ILPES son: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, España, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, San Kitts y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

59. WINCHESTER, L. (2010): “La experiencia de ILPES/CEPAL en aprendizaje entre pares: LAC MIC ++”, presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UJCM.

prioridades para la reforma del sector público, los pasos concretos (y los alternativos) para conseguir los cambios deseados, y los indicadores para hacer un seguimiento de éstos. En el programa se apoya también la creación de partenariados para proveer asistencia técnica entre agencias gubernamentales claves en la región y sus contrapartes en países de la OCDE.

El programa LAC MIC ++ tiene tres componentes:

- **Una mirada a los gobiernos latinoamericanos:** es una base de datos, fácilmente accesible, de indicadores orientados a la toma de decisiones sobre la estructura y el desempeño del sector público en distintos países de la región. Estos indicadores sirven de inputs para un diálogo en torno a las prioridades de reforma, y para hacer un seguimiento del desempeño del sector público.
- **Programa de partenariado entre pares:** facilita la construcción de asociaciones estratégicas a largo plazo entre agencias públicas claves de la región y sus pares en los países de la OCDE o de otros países de América Latina y el Caribe. Todas las agencias públicas nacionales y subnacionales latinoamericanas son susceptibles de participar.
- **Comunidades de práctica:** su objetivo es fortalecer las redes existentes en América Latina y el Caribe en áreas específicas de la gestión pública, así como promover la colaboración con redes similares de la OCDE para poder compartir experiencias sobre la implementación de reformas y la identificación de buenas prácticas.

3.4.5. La experiencia del PNUD: políticas públicas para alcanzar los ODM

El PNUD realizó un estudio para investigar si los países de América Latina y el Caribe conseguirán alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) siguiendo las tendencias de las políticas que estaban llevando a cabo hasta el momento⁶⁰. A raíz de ese estudio, los gobiernos tuvieron unos criterios, unas vías y unos resultados claros a alcanzar para poder cumplir con los compromisos adquiridos. Se planteó una opción clara para las estrategias de desarrollo. El análisis se realizó basándose en un enfoque de modelado de la economía en su conjunto, que incluye tanto los determinantes macroeconómicos de satisfacción de necesidades —en educación, salud, agua potable y saneamiento básico— como las disyuntivas y los dilemas de aplicar las políticas macroeconómicas, asociados con las opciones de financiación del gasto público destinado a satisfacer estas necesidades. En el análisis se incluyen también las sinergias entre las metas a conseguir a medida que éstas se van cumpliendo⁶¹.

Se realizó una comparación regional entre diecinueve países, intentando responder a las siguientes cuestiones: ¿se alcanzarán las metas con las políticas actuales?, ¿qué cambios en la estrategia se necesitan?, ¿cuánto costarán esos cambios?, ¿cómo se puede financiar?

60. GANUZA, E. (2010): "Políticas públicas para alcanzar los ODM", presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-JUDC/UCM.

61. VOS, R.; GANUZA, E.; LOFGREN, H.; SÁNCHEZ, M.V.; y DÍAZ-BONILLA, C. (2008): "Políticas públicas par el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?, PNUD - ONU/DAES - BM - ONU/CEPAL, Nueva York, Washington D.C., Santiago de Chile, agosto de 2008. En: <www.pnud.cl/odm/4-1.asp> [consultado: feb. 2010].

Las conclusiones del estudio fueron que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe podrían lograr los ODM si realizaban esfuerzos adicionales. En la mayoría de los casos, el gasto público adicional sería bajo o moderado en términos macroeconómicos, pero sería necesario evaluar atentamente los mecanismos de financiación alternativos, que podrían generar otro tipo de costos.

El enfoque macro-micro integrado permite estimar lo que sería necesario para lograr los ODM, incluyendo las acciones sectoriales, estimaciones realistas de los costos macroeconómicos y consideraciones sobre cómo afrontar las repercusiones macroeconómicas alternativas asociadas a las diversas estrategias de financiación. Para los planificadores y diseñadores políticos es una herramienta para poder orientarse y situar la coyuntura del país, en función de si va "bien encaminado" hacia el cumplimiento de los ODM o hace falta rediseñar y reformar algunos aspectos de las políticas, los programas y los proyectos destinados a ello.

4. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de estos mecanismos?

4.1. La existencia de importantes retos e incentivos políticos para cooperar en el origen de los mecanismos

Los tres grandes procesos de aprendizaje entre pares que hemos analizado en este estudio, el de la OCDE, el de la Unión Europea y el de la Unión Africana, ponen de manifiesto la existencia en el origen de los mismos de importantes retos políticos para los gobiernos que formaron o forman parte de los procesos.

El mecanismo de aprendizaje entre pares o *peer learning* más consolidado y sin duda el pionero en el ámbito de las relaciones internacionales, es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se inserta en el paradigma cooperativo en las relaciones internacionales que inicia su andadura una vez concluida la Segunda Guerra Mundial como instrumento para reducir conflictos entre países tradicionalmente enfrentados. Es importante relacionar el origen de este método para negociar, armonizar y asegurar el cumplimiento de nuevas políticas, entre países, con la puesta en marcha del Plan Marshall y la consecuente creación para su gestión de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en 1947, transformada en 1960 en la actual OCDE⁶². Este método de trabajo en la OCDE, intrínsecamente relacionado con la propia organización, radica en la creencia de que cada país debe diseñar y emprender su propio desarrollo, y se apoya en el principio de auto-ayuda (*self-help*). Considera que junto a ello la revisión entre pares (*peer review*), la presión entre pares (*peer pressure*) y el análisis científico de los hechos son instrumentos esenciales para la conformación de nuevas políticas⁶³.

El segundo caso que hemos analizado en el estudio, el del Método Abierto de Coordinación de la Unión Europea, responde también a dicho fenómeno. En este caso sin embargo se produce una particularidad que es importante tener en cuenta. El MAC o los MAC constituyen en cierto modo fenómenos complementarios a un proceso de integración entre distintos Estados

62. SOREL, E., y PADOAN, P. C. (2008): "The Marshall Plan. Lessons learned for the 21st century", OECD. En <www.oecd.org/publishing/corrige> [consultado: feb. 2010].

63. GUILMETTE, J.: *op. cit.*

como es la Unión Europea. Aquí el gran reto e incentivo político consiste en la necesidad de acompañar un proceso de integración inequívocamente económico de procesos de armonización y coordinación en políticas complementarias que siguen siendo competencia de los EEMM. El impulso definitivo a los métodos de coordinación tuvo sin duda una estrecha relación con la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria y la consecución del euro.

En el caso del continente africano, el NEPAD es un programa de la Unión Africana iniciado en 2001 como estrategia política oficial para acelerar la cooperación económica y la integración de los países del continente; parte de un análisis de la realidad africana que destaca: la marginación del continente respecto a la expansión y participación en los flujos de capitales mundiales (comercio e inversiones) en el marco de la globalización, los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de los países africanos y la necesidad de recursos externos para poder dar la vuelta a dicha situación de crisis.

Sus objetivos son erradicar la pobreza de los países miembros y situarlos en una línea de desarrollo y crecimiento sostenibles, así como impulsar su participación activa en la economía y la política internacionales⁶⁴. Se establece desde entonces un enfoque distinto, vinculando la erradicación de la pobreza y el desarrollo con fenómenos de naturaleza política como los derechos humanos, la democracia y la corrupción⁶⁵. El programa constituye un nuevo marco de interacción con el resto del mundo, basado en una agenda establecida por los africanos que refleja sus propias iniciativas y voluntades para dirigir sus propios destinos.

La estrategia de NEPAD es comprometer a los países del norte –al G8 especialmente– con la promoción del desarrollo en África a cambio de que los gobiernos africanos asuman su responsabilidad sobre su propio desarrollo. Concretamente, los países del norte se comprometen a aumentar los fondos de ayuda, invertir en infraestructuras, agilizar los procesos de condonación de la deuda y permitir el acceso a sus mercados. A cambio, los países del continente toman el compromiso de velar por la paz, la seguridad y la defensa de los derechos humanos, así como de garantizar la celebración de elecciones democráticas y prácticas de buen gobierno⁶⁶. El NEPAD se ha convertido en el principal programa oficial para el desarrollo del continente, a pesar de los abundantes debates respecto a su idoneidad como instrumento para cambiar la tendencia económica del continente y contribuir a la mejora de sus niveles de desarrollo⁶⁷.

El APRM surge como herramienta para impulsar los principios del NEPAD. Se plantea y resulta posible porque ya en el marco de la Organización en el que se inserta, la Unión Africana, se ha producido un cambio sustancial con respecto a la antigua Organización para la Unidad Africana (OUA). En la nueva UA se asume la responsabilidad compartida de los gobiernos

64. En: <www.nepad.org>

65. Transparencia Internacional, *op. cit.*

66. Como se podrá observar, el NEPAD apuesta claramente por el sector privado –prioritariamente en forma de Inversión Extranjera Directa pero fomentando también la iniciativa privada africana–, tomando una dirección distinta a la de otras iniciativas anteriores.

67. BIDAURRATZAGA, E. (2005): *op. cit.*

africanos sobre los asuntos comunes a que se deben enfrentar, y se plantea el reto atendiendo a los factores externos e internos que mantienen la situación del continente. En el análisis del NEPAD se llega a la conclusión de que una de las mayores tensiones que existen en el contexto del desarrollo de África es adaptar las prácticas internacionales a las políticas de desarrollo, de manera que se dirijan a los retos y circunstancias específicas de los países africanos. El NEPAD aborda esta tensión a través del APRM –inspirado en el *peer review* de la OCDE–. Su objetivo es mejorar las instituciones estatales y las buenas prácticas en gobernabilidad a través de la puesta en común de experiencias entre países considerados iguales⁶⁸ que marcan sus propios objetivos a través de los Planes de Acción. Es así cómo surge el APRM, como mecanismo que permite la colaboración de países para lograr metas comunes y que facilita la revisión del estado interno de aquellos que estén dispuestos a enfrentar de manera directa los retos en materia de gobernabilidad.

4.2. La necesidad de una institucionalidad y una comunidad de valores

Un tema crucial a la hora de plantear la viabilidad de establecer mecanismos como los que estamos analizando es el de la institucionalidad, el de la fortaleza y solidez de las estructuras o marcos institucionales en los que vayan a desarrollarse. Los mecanismos analizados están basados en un alto grado de voluntariedad por parte de los gobiernos para participar en ellos, también hemos podido comprobar ya la gran diferencia entre elaborar políticas como consecuencia de procesos de aprendizaje o hacerlo como consecuencia de otros factores (emulación, presión externa, etc.). Aprender en definitiva es un acto volitivo.

Los procesos de revisión y de consecuente aprendizaje tienen sus efectos en las decisiones en las políticas públicas de que se trate. Se produce un diálogo tanto técnico como político en el marco de los procesos de revisión, no es fácil establecer dónde está el horizonte entre uno y otro. Además, al analizar las debilidades del *peer review* en la OCDE por ejemplo, hemos podido comprobar que las distintas relaciones entre los países que forman parte de los procesos conllevan en ocasiones elementos de interferencia que se reflejan en ciertas rivalidades tradicionales o derivadas del signo político de uno y otro gobierno. En ocasiones para evitar conflictos políticos [con el país evaluado, se abordan elementos no arriesgados ni críticos, lo que se ha considerado también como una debilidad de los mecanismos⁶⁹.

De todo ello se puede inducir que el marco institucional en el que se desarrolle un mecanismo de aprendizaje entre pares en AL no puede suscitar controversias. De otra manera el mecanismo y los procesos de aprendizaje quedarían sometidos al albur de la propia deriva institucional de la estructura de que se tratara.

68. ELECTORAL INSTITUTE SOUTH AFRICA (2007): *EISA Sainet APRM Toolkit*. En: <www.eisa.org.za/aprm/toolkit/resources-bibliography.htm> [consultado: enero 2010].

69. FERRERO, G. (2010): "Experiencia del *peer review* del Comité de Ayuda al Desarrollo", presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

En el caso de la OEA, por ejemplo, que analizaremos más adelante, la experiencia de aprendizaje entre pares que se produce en el marco de las redes interamericanas de protección social y de administración laboral, ha sido posible en gran parte gracias a la experiencia previa y la solidez de la comunidad donde se desarrolla. La OEA tiene ya una larga tradición en el establecimiento de Mecanismos de Seguimiento y Evaluación: Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM), Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres (GRIC), etc.⁷⁰. Estos mecanismos, aunque no puedan ser considerados como mecanismos de aprendizaje entre pares, lo son de seguimiento y evaluación, y como tales, han proporcionado a la organización un “saber hacer” respecto a este tipo de procesos, lo que facilita el establecimiento de mecanismos de aprendizaje propiamente dichos.

En la OCDE, se creó un proceso de cooperación intergubernamental con un marco institucional duradero, cuya amalgama es la visión común que tienen los países miembros sobre los grandes asuntos internacionales y los valores comunes que rigen en el seno de la Organización, que son: confianza, no confrontación y confidencialidad. La OCDE agrupa a países que comparten la misma visión política (democracia), la misma visión económica (economía de mercado) y cierto nivel de desarrollo industrial. Todo ello en paralelo a la heterogeneidad que supone la existencia de gobiernos de toda índole ideológica: socialdemócratas, democristianos, liberales, socialistas, conservadores, etc. La existencia de esos valores comunes por encima de las discrepancias ideológicas ha hecho posible la cooperación política y técnica entre los países miembros de la organización, cuyo objetivo es facilitar el diálogo político y la coordinación entre ellos para crear marcos comunes sobre las políticas económicas y sociales, así como definiciones y estándares comunes para evaluar y entender el progreso.

4.3. La involucración de los actores: manifestaciones de la “nueva gobernanza”

Uno de los aspectos que más caracteriza a estos mecanismos, con distintos grados de intensidad en las experiencias analizadas, es el de la involucración de los distintos actores de la sociedad civil. Esta participación de los distintos actores tiene una diferente relevancia en unas y otras experiencias. Así en el caso de la Unión Europea, hay que analizarla en el contexto del debate académico y político sobre la nueva gobernanza como consecuencia de las distintas transformaciones acaecidas en el proceso de integración comunitario (tal como hemos visto en el capítulo 3.2). Es interesante señalar a los efectos del presente estudio que a comienzos de esta década, el propio Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea destacaba en sus reflexiones a futuro que la Unión debería promover la utilización de nuevos instrumentos en la acción internacional, como por ejemplo “la evaluación común de los progresos alcanzados en la realización de objetivos acordados a nivel internacional”⁷¹.

70. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: “Mecanismos de seguimiento”. En: <www.oas.org/es/acerca/mecanismos.asp> [consultado: enero 2010].

71. COMISIÓN EUROPEA: “La Gobernanza Europea, un Libro Blanco” COM (2001) 428 final, Bruselas, 25/07/2001, p. 31.

En la OCDE los distintos actores participan en la fase de consulta y en ocasiones en la de evaluación:

- **Fase de consulta:** los examinadores y la Secretaría dirigen la consulta. Durante esta fase, la Secretaría y los examinadores mantienen un estrecho contacto con las autoridades competentes del país en revisión, y, en algunos casos, llevan a cabo visitas. También pueden consultar con grupos de interés, sociedad civil y personas relevantes del mundo académico. Al final de esta fase, la Secretaría prepara un borrador del informe final. Normalmente está seguido de un análisis estandarizado donde el país es examinado en detalle y se expresan cuestiones individuales, y un resumen señalando las conclusiones o recomendaciones. La Secretaría, en algunas ocasiones, comparte el borrador del informe con los examinadores y el país en revisión y puede hacer algunos ajustes que considere justificados antes de que el borrador se presente a los miembros del organismo responsable de la revisión.
- **Fase de evaluación:** el borrador del informe se discute en una sesión plenaria (*plenary meeting*) del organismo responsable de la revisión. Se adopta el informe después de las discusiones —en algunos casos, negociaciones— entre los miembros del organismo, incluyendo el país en revisión. Generalmente se produce por consenso, pero en algunos casos, el procedimiento incluye reflejar en el informe final las discrepancias entre los participantes. A veces las organizaciones no gubernamentales también tienen la oportunidad de influir en las discusiones presentando documentos que consideren pertinentes. Normalmente, el informe final es seguido de un comunicado de prensa que resume las principales cuestiones a los medios de comunicación, y se organizan ruedas de prensa o seminarios de difusión para presentar los resultados de la misma.

Los procesos de revisión entre pares en los Métodos Abiertos de Coordinación de la UE, tal como vimos más arriba, se desarrollan en el marco de un seminario organizado por el país sometido a revisión y al que asisten, además de los países pares, los distintos grupos de interés (*stakeholders*): agentes sociales, ONGs, público implicado en la política en cuestión. Éstos pueden, además de participar en la discusión, aportar sus opiniones en informes que se adjuntan al documento principal del informe de revisión.

En el caso del APRM, la especial relevancia que se otorga a la participación de la sociedad civil está relacionada con el debate sobre los problemas de gobernabilidad en el continente, y con la perspectiva de profundizar y difundir las buenas prácticas democráticas. Así los procesos de revisión se inician principalmente en base a la documentación preparada por la Secretaría del APRM y el material proporcionado por instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales. Posteriormente, el Equipo de Revisión (*Review Team*) visita el país en cuestión, donde la prioridad es recopilar el más amplio rango de información proveniente del gobierno, los funcionarios, los partidos políticos, parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil (incluidos los sindicatos, la academia, los empresarios, los colectivos de profesionales y los medios de comunicación). El contacto con la sociedad civil se establece a través de seminarios, conferencias y grupos de consultores o asesores.

El enfoque participativo que tienen los mecanismos de revisión entre pares se debe en el fondo a la tácita asunción de la aceptación de las complejas relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil, y la necesidad de una mayor involucración de esta última en la conformación de las políticas públicas como requisito para la legitimidad de las propias políticas. El debate doctrinal al respecto ha sido muy intenso en las últimas décadas, y nos llevaría a traer a colación la proliferación de mecanismos para la participación de la sociedad civil en sus distintas manifestaciones, a través de órganos consultivos, para la representación y defensa de los distintos intereses económicos y sociales.

Pero además, en los mecanismos de aprendizaje entre pares, donde se realizan revisiones y evaluaciones entre países (fundamentalmente como evaluaciones comparativas de resultados, sobre todo en el caso de la UE), con la previsión de una amplia participación de la sociedad civil, destacamos el hecho de que la evaluación que se realiza pareciera estar inspirada en algunos casos en los principios de lo que en la literatura sobre evaluación se denominaría, "evaluación pluralista". Esta metodología de evaluación de las políticas públicas se plantea como consecuencia de la superación de los dos modelos tradicionales de representación y comprensión del funcionamiento estatal y por ende de la formulación de políticas: el modelo jurídico, que concibe a la Administración como el brazo ejecutor de las leyes votadas en el Parlamento sin que exista interacción alguna con la sociedad civil; y el modelo técnico económico de la resolución de los problemas sociales, donde la Administración toma decisiones acerca de cómo resolver los problemas mediante una optimización técnico-económica de las diferentes alternativas.

Las políticas públicas no se formulan como consecuencia de un mandato parlamentario o de un análisis racional de costos-beneficios, sino como resultado de un proceso de convergencia y ajuste mutuo entre actores sociales que, de un lado, defienden sistemas de valores diferentes y, de otro, disponen de una autonomía relativa y de poder propio⁷². Interdependencia, conflicto y negociación son por ello elementos clave a tener en cuenta. Puesto que las decisiones políticas son fruto de una cadena de negociaciones intra e interorganizacionales, de interacciones a varias bandas entre actores sociales, cualquier política expresa un compromiso temporal que se adecúa al equilibrio de fuerzas existentes. Por ello, la participación de los actores en los procesos de revisión entre pares resulta necesaria, en paralelo a la necesidad de que dicha participación se produzca también en el ámbito doméstico (nacional).

La participación de los actores en los procesos de revisión les permite también ampliar su perspectiva de miras y modificar su visión de la realidad social. Su interpretación de los hechos, así como su sistema de valores, evoluciona en parte gracias a la retroalimentación (al *feedback*) que reciben desde el entorno.

La participación en estos mecanismos, como en otros procesos de participación y consulta, permite a los distintos actores "ponerse en el lugar del otro", y avanzar en la consecución de

72. MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

espacios comunes para el acuerdo y el aprendizaje colectivo a la hora de determinar qué políticas priorizar, otorgando a los procesos de formulación de políticas públicas mayor legitimidad democrática⁷³.

4.4. La importancia de la Secretaría: motor del aprendizaje entre pares y gestora del conocimiento

“Es una organización que aprende, y lo que los participantes aprenden acerca de sí mismos, de sus vecinos, y de la mejor manera de hacer las cosas produce un resultado esencial y útil [...]. Trabajar juntos durante cuatro décadas de manera consistente en la OCDE, por ejemplo, ha transformado la Organización –inicialmente un mecanismo de negociación– en una ‘maquinaria colectiva de aprendizaje’, donde cada miembro, incluida la Secretaría, aprende de los demás”⁷⁴.

En los ejemplos de aprendizaje entre pares analizados podemos ver que la Secretaría juega un papel fundamental en los procesos de revisión. En el marco de una organización internacional, es quien tiene la responsabilidad de apoyar y estimular el proceso de revisión entre pares⁷⁵. Es quien posee la capacidad técnica para analizar y recopilar la información y mantener la vitalidad y el rigor de los procesos de revisión.

En las revisiones de la OCDE los propios departamentos competentes sectorialmente desarrollan el papel de Secretaría. Ésta mantiene el dinamismo del proceso de revisión en su totalidad produciendo la documentación y los análisis, organizando los encuentros y las misiones, estimulando la discusión; manteniendo tanto los estándares de calidad como la continuidad de la memoria histórica del proceso. La intensidad de la interacción entre los examinadores y la Secretaría, así como el grado de implicación de los examinadores varía ampliamente de una revisión a otra. La Secretaría realiza la parte más intensiva del trabajo porque tiene más experiencia en las revisiones, aunque en algunos casos trabaja muy estrechamente con los examinadores y la división del trabajo entre ellos no está tan bien definida.

En ocasiones hay ciertos sesgos que la Secretaría debe identificar y corregir, como por ejemplo, una cierta tendencia a presentar informes más benevolentes con los países que tienen peor desempeño y más exigentes con los que muestran un mejor desempeño, o la resistencia a abordar aspectos controvertidos para evitar un conflicto político con el país revisado, o, por último, la influencia de impresiones con escaso fundamento empírico.

73. GARCÍA FEMENÍA, A.; MORGADO VALENZUELA, E.; RUEDA CATRY, M. (2007): “Diálogo social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú”, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo n° 207, Lima.

74. GUILMETTE, J.: *op. cit.*

75. PAGANI, F.: *op. cit.*

La labor de Secretaría en los procesos de revisión entre pares de los distintos Métodos Abiertos de Coordinación analizados corresponde a la Comisión Europea que en definitiva es el catalizador en las distintas fases del MAC⁷⁶:

- Presenta las propuestas para las directrices europeas.
- Organiza el intercambio de las mejores prácticas.
- Presenta las propuestas de indicadores.
- Apoya el seguimiento y la evaluación realizada entre pares.

En el caso del APRM, la Secretaría realiza las funciones de apoyo al Panel. Tiene la capacidad técnica para asumir el trabajo de análisis que conlleva el proceso de revisión y un compromiso con los principios del APRM. Proporciona el apoyo técnico, administrativo, de coordinación y de secretaría al proceso. Compromete, con la aprobación del Panel, los servicios de expertos africanos e instituciones que considera competentes y apropiados para actuar como agentes en el proceso de revisión entre pares. Está dirigida por el presidente del Panel a nivel político, y por un presidente ejecutivo a nivel administrativo.

Las funciones de la Secretaría incluyen:

- Mantener las bases de datos con información exhaustiva sobre las cuatro áreas temáticas de trabajo del APRM en los países participantes, proponer indicadores de rendimiento y hacer un seguimiento de los países de forma individual (actualmente se utilizan 91 indicadores para las cuatro áreas temáticas).
- Recomendar miembros concretos, preparar documentos de trabajo y organizar las visitas de los Equipos de Revisión entre Pares (*Peer Review Teams*).
- Proporcionar asistencia técnica a los países participantes, así como la documentación necesaria para facilitar el aprendizaje.
- Organizar redes regionales en las diversas áreas de interés del APRM, convocar talleres para la puesta en común de experiencias y buenas prácticas y vigilar la implementación de los Programas de Acción de los países revisados.

Aprendizaje

Ya durante los procesos de revisión los países participantes extraen enseñanzas y obtienen recomendaciones, y ello sirve para que puedan redirigir sus prácticas para conseguir sus objetivos. Sin embargo, para que se produzca aprendizaje, o transmisión de conocimiento y buenas prácticas, la Secretaría debe marcar explícitamente como uno de sus objetivos la gestión del conocimiento y la transmisión del mismo a los países que participan en el proceso.

No todo el conocimiento que maneja la Secretaría debe ser transmitido a los países revisados. Sería un proceso innecesario y tedioso, así como falto de pragmatismo. Una de las condiciones

76. PÉREZ MENAYO, V. (2006): *op. cit.*

fundamentales para aprender, o encontrar una respuesta, es haberse hecho primeramente una pregunta. La Secretaría apoya el proceso de aprendizaje de los países, proporcionando tanto el conocimiento que les resulte relevante como una visión externa de cómo lo están aplicando.

Dados unos objetivos deseados, unos criterios consensuados y una manera acordada de medir el progreso –indicadores, por ejemplo–, la Secretaría debe gestionar la información que maneja para transformarla en un conocimiento integrado que sirva de criterio para los países y futuros implicados en el mecanismo.

Ese conocimiento que gestiona la Secretaría se pone a prueba en cada una de las revisiones, y se enriquece con los resultados de las mismas (aplicación del conocimiento o experiencia). Al formular recomendaciones y ver los resultados, o consecuencias, de su puesta en práctica en los países –comparando situaciones pre y post–, se pone a prueba constantemente la validez de los conceptos que se manejan; y el grado de acuerdo con los mismos por parte de los implicados en el proceso. Se trata, al fin y al cabo, de un proceso de investigación-acción de manera cooperativa.

¿Cómo se produce el conocimiento con la información que gestiona la Secretaría? Durante todo el proceso de revisión es necesario recopilar datos e información sobre los países revisados. Los datos que se recopilan son un conjunto discreto de factores objetivos sobre un hecho real que, por sí mismo, tiene poca relevancia pues no explica el porqué de las cosas. La información, frente al dato, tiene significado, relevancia y propósito. Pero el conocimiento es definitivamente más amplio y profundo que ambos. Podemos definir el conocimiento de manera pragmática como una mezcla de experiencia, valores, información y “saber hacer” (*know-how*), que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información y es útil para la acción⁷⁷. A nivel individual, y relacionado con la apropiación y el aprendizaje, el conocimiento es un estado mental que permite a los sujetos tomar decisiones, resolver problemas y actuar⁷⁸.

La Secretaría debe, pues, promover el aprendizaje de ese conocimiento por parte de los actores que forman parte del proceso de revisión. De esta manera, se produce una transferencia de conocimiento a las Administraciones públicas a través de los individuos que se implican en las revisiones. Como se señala anteriormente, el objetivo último del proceso de revisión es ayudar a los Estados a tomar decisiones sobre las políticas, adoptar mejores prácticas y cumplir con los principios y estándares a los que se han comprometido. Por lo tanto, la función principal de la gestión del conocimiento aquí es proporcionar a los gobiernos unas herramientas para interpretar los hechos y actuar según los principios, valores y criterios acordados.

77. LAGUNAS, R. (COORD.): “Gestión del conocimiento con enfoque de Género”, en: *Gestión del conocimiento, Calidad de la ayuda y equidad de Género. Una propuesta de trabajo para la Cooperación Española*, Documento de Trabajo nº 35, Fundación Carolina-CeALCI.

78. PÉREZ-MONTOSO, M. (2004): *Identificación y representación del conocimiento organizacional: la propuesta epistemológica clásica*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.

Una de las principales fortalezas de las revisiones es que proporcionan una visión externa sobre el desempeño del país. Desde el mundo educativo, de nuevo, podemos extraer la idea fundamental de que las evaluaciones o revisiones del propio rendimiento proporcionan un punto de apoyo al proceso de aprendizaje; mostrando y reforzando el trabajo bien hecho, resaltando los puntos a mejorar y sugiriendo cómo hay que hacerlo. Ése es precisamente el contenido de los informes que producen la Secretaría y los expertos que realizan las revisiones, y es también donde identificamos su gran aportación. Por otro lado, pueden aparecer ciertos sesgos –ser más benevolente en las revisiones de los países que tienen peor desempeño y más duro con los mejores, rivalidades, escaso fundamento empírico de las conclusiones, etc.–⁷⁹; que la Secretaría debe identificar y corregir, para mantener la credibilidad y la rigurosidad de los informes y del proceso en su totalidad.

Se ha señalado ya que las condiciones para que un mecanismo de revisión funcione están relacionadas con la confianza en el proceso mismo, en los implicados y en las ideas o valores que promueve. Bajo tales condiciones, las revisiones se entienden como una oportunidad de aprender y obtener consejo, con el fin último de tomar las mejores decisiones para alcanzar los objetivos marcados. En definitiva, para mejorar la racionalidad en los procesos de influencia entre países, tal y como veremos en el capítulo siguiente. Este hecho facilita, y es a su vez facilitado, por el surgimiento de las redes de personas que están implicadas en todo el proceso.

La gestión del conocimiento y el aprendizaje deben entenderse como procesos que implican varios niveles de análisis. Tanto a nivel organizacional, como de los individuos, intervienen procesos de aprendizaje y generación de conocimiento que la Secretaría –secretario técnico u operador– gestiona⁸⁰. Se trata de tener una idea clara del patrimonio intelectual que se va almacenando con los procesos de revisión y ubicarlo de forma que el acceso sea rápido. Lo importante es saber dónde se encuentra, para qué sirve y cómo utilizarlo⁸¹.

Para realizar todas estas actividades, la Secretaría –todo ello sujeto a las consideraciones sobre el diseño del mecanismo–, debería contar con dos secciones diferenciadas pero estrechamente coordinadas, una para la investigación y otra para la acción de las revisiones. Su trabajo debería regirse por el principio de interacción, implicando que los productos de uno son el input de otro, y viceversa.

79. FERRERO, G. (2010): "Experiencia del *peer review* del Comité de Ayuda al Desarrollo", ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FILAPP-IUDC/UCM.

80. ENGEL, P. (2010): "El Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM): dificultades en la implementación", ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FILAPP-IUDC/UCM.

81. NIEVES, Y., y LEÓN, M. (2001): "La gestión del conocimiento: una nueva perspectiva para la gerencia de las organizaciones", *ACI-MED* 2001, 9:2, pp. 12-86.

5. ¿Por qué plantear el establecimiento de mecanismos de aprendizaje entre pares para avanzar en políticas sociales en América Latina y el Caribe?

En un mundo en el que las decisiones políticas tienen un enorme impacto en el planeta y sobre aquéllos que viven en él, hay una constante necesidad de cuestionarse, de dialogar y de aprender⁸².

5.1. El aprendizaje como respuesta a la necesidad de mayor racionalidad en la toma de decisiones en políticas públicas

Hemos visto en el capítulo dedicado al marco teórico las distintas teorías que intentan explicar por qué los gobiernos deciden de la forma como lo hacen al orientar sus políticas en un contexto internacional, y como hemos podido comprobar, algunas de ellas vienen a explicar cómo los gobiernos imitan, emulan o actúan bajo presión a la hora de tomar sus decisiones. Es muy cuestionable que en esos casos se produzca un aprendizaje por parte de los gobiernos, es decir un auténtico y convencido proceso de modificación de las anteriores creencias. La idea fundamental que radica en el paradigma del aprendizaje es que éste ocurre cuando nuevas evidencias hacen cambiar nuestras creencias o ideas previas. Se puede aprender de la propia experiencia o indirectamente de la experiencia de otros. En todo caso, y esto es de gran relevancia para nuestro estudio, el aprendizaje no se produce cuando los decisores políticos simplemente adaptan a sus políticas los cambios que otros han realizado, sino únicamente cuando sus creencias acerca de la relación causa-efecto cambian⁸³.

En los procesos de revisión entre pares los decisores políticos están llamados a defender sus opiniones y sus puntos de vista de tal forma que han de afrontar un debate, sus posiciones se enfrentan a un foro público. Es decir, las asunciones que están más allá de sus decisiones, las normas y los objetivos que están relacionados con el tema bajo discusión se abren al diálogo con otros, a la confrontación con otras opiniones, en definitiva pueden

82. VAN DER KNAAP, P. (2004): "Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges," *Evaluation* 10, n° 1, pp. 16-34.

83. ELKINS, Z. y SIMMONS B. (2005): "On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n° 1, pp. 33-51.

ser cuestionados. El aprendizaje se produce justamente cuando sus políticas subyacentes, las normas, teorías u objetivos se ponen en cuestión. Es obvio resaltar que este planteamiento no está exento de dificultades, quizás la más relevante sea la necesidad de que los decisores políticos compartan ese espíritu de desarrollo y de querer aprender y superarse⁸⁴.

En este sentido, es importante también vincular la expansión de los distintos métodos abiertos de coordinación europeos a la Estrategia de Lisboa, que tenía como objetivo para la UE: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Es un dato relevante la elección de los temas a los que en ese momento el Consejo Europeo extiende el Método Abierto de Coordinación y en los que determina organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos (*peer review*) como procesos de aprendizaje mutuos: sociedad de la información, empleo, investigación, educación, empresa.

Cabe mencionar, que la evaluación realizada en 2005 del MAC aplicado a la sociedad de la información⁸⁵ recomienda centrar los esfuerzos en los elementos específicos del método de coordinación que puedan promover el aprendizaje mutuo, en contraposición a la toma en consideración de los indicadores cuantitativos del *benchmarking* de manera rígida, como una forma de inducir a los Estados Miembros a seguir las líneas y recomendaciones específicas para cada país. Ha habido en efecto una creciente percepción entre los Estados Miembros y la Comisión Europea de que el *benchmarking* basado en indicadores cuantitativos ha demostrado sus limitaciones a corto plazo. Se considera así que es precisamente en el aprendizaje en sí mismo donde se hallan los incentivos, y no como muy a menudo se ha considerado, en los elementos más coercitivos recogidos en las expresiones “*name and shame it*” (“nómbrolo y ponlo en evidencia”) basado en la presión entre iguales (*peer pressure*), que habría ido demasiado lejos.

En esta línea, por ejemplo, en el MAC de Empleo, el proceso de presión mutua, impulsado primero en 1999 y ahora renombrado Programa de Aprendizaje Mutuo, está siendo reconducido para promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas. Este programa ahora consiste en tres elementos principales:

- Seminarios de revisión temática, centrados en una amplia discusión política acerca de un tema concreto.
- Encuentros de revisión entre iguales, centrados en buenas prácticas específicas.
- Actividades nacionales y seguimiento conjunto, encaminados a la difusión de la temática y los resultados de las revisiones entre iguales.

84. LEEUW, F. L.; RIST, R. C., y SONNICHSEN, R. C.: *ibídem*.

85. Tavistock Institute (2005): “The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination. How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010”, Final Report, March 2005, Prepared for DG Information Society by: The Tavistock Institute, London, Net Effect Ltd., Helsinki, Istituto per la Ricerca Sociale, Milan.

En el ámbito de la OCDE se insiste en destacar esa faceta de aprendizaje frente a la de control, y de hecho se considera al *peer review* como instrumento de cambio⁸⁶. La revisión entre pares es un proceso de aprendizaje mutuo a través del intercambio de buenas prácticas. Participar en el proceso representa una importante oportunidad para aprender.

La importancia del aprendizaje en el marco de los distintos procesos es un tema recurrentemente mencionado por quienes han participado o participan en dichos procesos de revisión. El aprendizaje que se produce en los procesos de revisión es particularmente valorado por parte de los funcionarios que están involucrados en ellos, ya que aprenden juntos acerca de lo más innovador que se está produciendo en las políticas públicas correspondientes. Desde las Administraciones públicas se perciben como procesos de aprendizaje y capacitación intensos y de calidad, tanto en el caso del país en revisión como para el resto de los implicados en ella⁸⁷.

Uno de los elementos que aporta mayor racionalidad a los procesos de conformación de políticas públicas a través de estos mecanismos radica en la “elección” de los pares en el aprendizaje. Se va a aprender ya no de quien se tiene más cerca o está más a mano (recordemos lo que vimos sobre los heurísticos al inicio del estudio), sino de determinados países con quienes existe una comunidad de valores, una confianza, con quienes se comparten otros elementos relevantes, se comparten problemas similares, y con quienes se decide embarcarse de forma conjunta en procesos que serán largos en el tiempo.

5.2. La importancia de los incentivos en los procesos de aprendizaje entre pares

La revisión entre pares suele influir en el proceso político de los países que son revisados, concretamente en las siguientes cuestiones:

- **Diálogo político:** durante la revisión, los países implicados intercambian información, actitudes y visiones, sobre las decisiones políticas y su aplicación, de manera sistemática. Este diálogo sirve, a veces, de base para una futura cooperación y eventualmente una coordinación en materia de problemas o intereses comunes.
- **Transparencia:** para el país en revisión es una oportunidad de presentar y clarificar normas nacionales, prácticas y procedimientos y explicar sus razones. La Secretaría presenta documentación, bases de datos que quedan a disposición de los Estados Miembros, y que con frecuencia están disponibles también en la página web. La combinación de estos dos niveles de transparencia –los pares y la población– contribuye significativamente a la efectividad del proceso de revisión y la consecuente presión entre pares.

86. PAGANI, F. (2002): “Peer Review: a tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method”, *Policy Brief*, January 2007, OECD.

87. FERRERO, G.; PAGANI, F. y PÉREZ MENAYO, V.: presentaciones de ponencias del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

- **Construcción de capacidades y gestión del conocimiento:** la revisión entre pares es también un proceso de aprendizaje mutuo a través del intercambio de buenas prácticas. Puede utilizarse el mecanismo como un instrumento de capacitación –tanto para el país en revisión como para el resto de los implicados en ella–. Por ejemplo, muchos de los instrumentos utilizados, como los indicadores cuantitativos y el *benchmarking* para evaluar el progreso, son desconocidos por algunos funcionarios, o incluso algunas Administraciones. Pero particularmente es importante el conocimiento al que acceden los participantes sobre los procesos que caracterizan la formulación e implementación de políticas en otras realidades. Participar en estos mecanismos representa una importante oportunidad para aprender.
- **Generación de consenso:** una función importante de la revisión entre pares es monitorear y mejorar la adhesión a políticas, estándares y principios consensuados entre países. La presión ejercida no es coercitiva, pues se basa en recomendaciones y no en sanciones. En muchos contextos, la naturaleza blanda de las leyes de la presión entre pares resulta más adecuada para impulsar cambios que los mecanismos coercitivos tradicionales. Puede servir también para contribuir a la resolución de diferencias entre los países, ayudando a clarificar sus distintas posiciones políticas.
- Puede ser también un modelo útil de **cooperación y coordinación regional**, sin estar diseñado exclusivamente para ese fin.
- Se produce una intensa **transmisión de conocimiento** entre los países, atendiendo tanto al proceso como al resultado de las políticas implementadas. Además, se fomenta la creación de sólidas redes de intercambio de conocimiento.
- Es un importante **apoyo** para los funcionarios nacionales en la toma de decisiones acerca de ciertas políticas públicas (informes, recomendaciones, etc.).

5.3. América Latina y el Caribe sigue presentando los mayores índices de desigualdad del planeta

América Latina y Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo. El 20% más rico acapara el 56,9% de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 3,5% de la riqueza. Brasil es el país menos equitativo de la región puesto que la mitad de la riqueza nacional está en manos del 10% de los más ricos, mientras que los más pobres reciben apenas el 0,8%. En prácticamente todos los países del subcontinente, el 40% de la riqueza o más pertenece a un décimo de la población y, en todos ellos, se registran peores tasas de reparto de los ingresos que en regiones como el Este de Europa o la OCDE. En las últimas dos décadas, el índice Gini, que mide las desigualdades en una escala de cero a uno, ha mejorado en América Latina en un promedio de apenas 0,03 puntos, pasando de 0,55 en 1990 a 0,52 según los últimos datos disponibles, de 2008. El único país que registró una reducción de las desigualdades, según un reciente informe de marzo de 2010 de ONU-Habitat, fue Venezuela, que mejoró nueve centésimas, registrando en 2008 un índice Gini del 0,41.

Si bien los cinco años de crecimiento económico previos a la actual crisis iniciaron un proceso lento, pero continuado, de reducción de la pobreza que benefició a 27 millones de personas, la región sigue registrando altos niveles de desigualdad y de exclusión social. Según la CEPAL⁸⁸, el descenso de la pobreza entre 1990 y 2008 tuvo cuatro aliados que operaron con diferente intensidad en distintos periodos: 1) el crecimiento económico (las mejoras en las tasas de empleo registradas en los años noventa se conjugaron, a partir de 2002, con el aumento de los ingresos); 2) las mejoras distributivas (sólo entre 2002 y 2008); 3) una notoria expansión del gasto social (retoma el crecimiento en la década de 1990 y se consolida entre 2002 y 2008) y 4) el efecto demográfico (disminución de la fecundidad, de la dependencia y del tamaño medio de los hogares; más marcado en la primera etapa que en la segunda).

La CEPAL estima que, de 2008 a 2009, las personas en situación de pobreza han pasado del 33% al 34,1% (aumento de 1,1%) y las personas en situación de indigencia aumentaron del 12,9% al 13,7% (0,8%). En 2009 se calcula que son 182 millones el número de personas que están en situación de pobreza (nueve millones más en situación de pobreza y cinco millones más en situación de indigencia que en 2008).

La ausencia de cohesión social (término que incluso adolece de falta de reconocimiento en la región) tiene unas raíces muy profundas en el continente. Alexander Von Humboldt en el siglo XIX se refería a las extremadas divisiones étnicas y a la "monstruosa desigualdad de derechos y fortunas"⁸⁹. En la época colonial el sistema de haciendas y plantaciones había supuesto una dualidad profunda entre el estatus, la riqueza y el poder de las capas altas, en gran medida criollas, y las masas indígenas. La independencia conllevó la desamortización eclesiástica y en gran medida el expolio de las tierras de las comunidades, en beneficio de los criollos, terminando así con las escasas líneas de protección que la Iglesia católica y la monarquía habían establecido sobre las comunidades indígenas y una parte de sus tierras⁹⁰.

"La desigualdad social se acentuó, y así quedó a partir de entonces. La generalización de las prácticas de la economía de mercado y del imperio de la ley, dos entramados institucionales que favorecen la movilidad social y la igualación de estatus, procedió a un ritmo desigual, con frecuentes y profundos retrocesos [...]. El sistema político tendió a perpetuar la impronta de sus orígenes"⁹¹.

La dificultad para los avances en igualdad y equidad en la región está intrínsecamente relacionada con la situación anteriormente descrita. Los países latinoamericanos han logrado avanzar por distintas vías para intentar superar esa realidad. Algunas de ellas han sido vías consideradas "revolucionarias", que han intentado cambiar el *statu quo* de forma drástica. El ámbito de las políticas sociales que pretendan lograr una mayor cohesión en las sociedades latinoamericanas

88. CEPAL (2009): *Panorama social de América Latina 2009*, Naciones Unidas/CEPAL.

89. ELLIOT, J. (1998): "Do the Americas have a common history?", Providence, Rhode Island, The John Carter Brown Library, citado en PÉREZ-DÍAZ, V. (2005): "Sueño y razón de América Latina", Ed. Taurus, Madrid.

90. PÉREZ-DÍAZ, V.: *op. cit.* (2005): "Sueño y razón de América Latina", Ed. Taurus, Madrid.

91. *Ibidem*.

es probablemente uno de los ámbitos de política pública donde más podrían apoyarse unos gobiernos a otros, unas Administraciones a otras. Las situaciones de partida no son muy disímiles entre los países y en cambio las soluciones otorgadas a los problemas pueden ser muy diferentes en función de la visión política que se tenga. El compartir esas experiencias en un marco reflexivo político y técnico puede aportar muchas luces a los dirigentes latinoamericanos sobre cómo abordar una cuestión tan compleja y crucial como es avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades para el conjunto de la ciudadanía en la región.

6. La cooperación para el desarrollo impulsora del aprendizaje e instrumento de apoyo al diálogo político

Las agencias de desarrollo y los organismos internacionales están llamados a fomentar el aprendizaje como instrumento generador de cambio y para ello deben concentrar esfuerzos en fomentar que los líderes desarrollen su capacidad de análisis. Es importante que valoren los procesos tanto como los resultados, y como agentes externos pueden facilitar su aprendizaje al proveerles de marcos adecuados en los que dicho aprendizaje pueda producirse⁹².

Esta primera década del siglo XXI ha sido testigo de una importante evolución en el ámbito de las relaciones internacionales y de la cooperación para el desarrollo. Con el trasfondo de la consecución de los Objetivos del Milenio, y lo que han supuesto las Declaraciones de Monterrey, de París y de Accra en la Cooperación para el Desarrollo, se potencia la multilateralidad en las relaciones internacionales, y se pretende un mayor equilibrio entre los distintos actores estatales y gubernamentales que desde las distintas regiones del globo forman parte, como donantes o receptores, de la Ayuda Oficial al Desarrollo⁹³.

Este mayor equilibrio podría dar lugar a la existencia de un escenario más propicio para la introducción y desarrollo, en el ámbito de las relaciones internacionales y de la cooperación, de conceptos como el aprendizaje entre pares y la revisión entre pares, muy desarrollados como hemos visto en algunas regiones del planeta, y que tuvieron sin duda sus orígenes en escenarios proclives, por distintas razones, a la cooperación entre países, lo que probablemente llevó en su momento a extrapolar el concepto de "aprendizaje cooperativo", desde el ámbito de la educación al de las relaciones entre Estados.

Por otro lado el interés suscitado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo por el tema de la eficacia de la ayuda, acentuado tras la Declaración de París, pone sobre la mesa de nuevo

92. SUZUKI, N.: "What prevents development organizations from learning? The difficulties in learning to be learners", en CARLSSON, J. y WÖHLGEMUTH, L. (eds.): *Learning in development co-operation*, Sweden, Almqvist & Wiksell International.

93. Una visión amplia de los distintos procesos de mutua rendición de cuentas actualmente existente en este ámbito puede encontrarse en AYUSO, A., y CASCANTE, K. (2009): *Rendición de Cuentas y Sociedad Civil en el Sistema de Cooperación al Desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Madrid, Exlibris Ediciones.

el debate sobre la propia falta de efectividad de los enfoques y métodos utilizados en las intervenciones de desarrollo; y más en concreto, en lo que respecta a su modo de hacer tradicional, donde la ayuda por proyectos había tenido un protagonismo indudable, pudiendo resumir los riesgos de esta última, a los efectos que nos ocupa del siguiente modo: la excesiva presión para conseguir resultados inmediatos medidos como productos entregados y servicios ofertados desenfoca de los aspectos institucionales y sociales, orientándolas hacia la asistencia y las donaciones, poniendo el énfasis en los medios e insumos y en los bienes de equipo, todo lo cual ha ido en detrimento de la debida atención a los procesos sociales de cambio en los que se inserta la intervención y ha conllevado un descuido en la generación de capacidades⁹⁴.

Y aquí es donde los procesos de aprendizaje entre homólogos, entre iguales, entre gobiernos, pueden suponer una relevante aportación para la mejora de los instrumentos de la cooperación para el desarrollo en la generación de cambio. Desde el punto de vista de la evaluación de las acciones, además, se destaca la ventaja y la utilidad de las revisiones y evaluaciones institucionales –que se realizan como hemos podido comprobar en los casos analizados de forma continua–, frente a las extendidas evaluaciones de impacto que llegan con mucha frecuencia demasiado tarde⁹⁵.

Los mecanismos de aprendizaje entre pares son procesos de aprendizaje y cooperación orientados a la acción y a la generación de cambio, y tienen efectos inmediatos en el interior de las Administraciones públicas, y entre los decisores políticos (*policy makers*). Obligando a los países participantes a realizar un análisis introspectivo “se ven obligados a mirar hacia dentro”⁹⁶. No son meras asistencias técnicas, se aplican a medio y largo plazo y por ello son costosos⁹⁷, se sitúan a medio camino entre la cooperación técnica y el diálogo político⁹⁸, lo que les permite ser un soporte de calidad.

Los procesos de revisión al nivel gubernamental (con independencia de la estructura concreta de la Administración que participe según el caso) implican así necesariamente un diálogo político que debe conllevar, por un lado, el fomento del aprendizaje en los liderazgos y, por otro, un más firme compromiso con los procesos y con la generación de capacidades y de conocimientos. Pero además de ello, incorporan de forma sistemática, a través de los procesos de revisión diseñados, a distintos actores de la sociedad civil, a la ciudadanía de los países implicados, otorgando a dichos procesos y a la consecuente formulación o reformulación de políticas públicas, la tan ansiada legitimidad social.

94. FERRERO, G. (2008): “Apoyando los procesos de desarrollo. Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva”, Fundación Carolina, CeALCI, *Documentos de Trabajo* n° 17. ALONSO, J. A. (2004): “El desarrollo como un proceso abierto al aprendizaje”, *The European Journal of Development Research*, vol. 16, n° 4, Winter 2004, pp. 845-867.

95. FERRERO, G. (2010): “Experiencia del peer review del Comité de Ayuda al Desarrollo”, ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

96. PAGANI, F. (2010): “Peer review: a tool for co-operation and change”, ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

97. PAGANI, F. *Ibidem*.

98. PILOTTI, F. (2010): “Foros Ministeriales y Redes Interamericanas: la experiencia de la OEA en materia de aprendizaje entre pares”, presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

Desde este punto de vista es también un factor fundamental a tener en cuenta a la hora de argumentar la conveniencia de la implicación de la cooperación para el desarrollo en estos mecanismos⁹⁹.

6.1. El desarrollo de capacidades en las Declaraciones de París y de Accra

En el marco de la “nueva arquitectura de la ayuda”, la Declaración de París se convirtió en la brújula de la agenda de la eficacia de la ayuda para los países del CAD/OCDE y, en menor medida y con resistencias destacadas, principalmente en América Latina, para los países en desarrollo. Su finalidad fue mejorar el impacto de la ayuda, gestionándola de modo más eficiente y efectivo. Se establecía además un calendario de ejecución y se emplazaba a los participantes a revisar su grado de cumplimiento en un foro de revisión a realizarse, en septiembre de 2008, en Accra, capital de Ghana.

Fue en este país africano donde, dando continuidad al proceso, se realizó el 3º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda que proclamó la Agenda de Acción de Accra (AAA) organizada en torno a tres desafíos principales:

1. **El liderazgo de los países socios** es clave, siendo necesario ampliar el diálogo de políticas, fortalecer capacidades para el desarrollo y generar mayores niveles de apropiación, alineamiento y utilización de sistemas nacionales.
2. **La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas** para el desarrollo, lo que implicaba reducir la costosa fragmentación de la ayuda, optimizar los recursos, ampliar la participación a otros actores, destacadamente los Países de Renta Media que realizan acciones de Cooperación Sur-Sur; profundizar la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y adaptar la ayuda a las circunstancias de los Estados frágiles.
3. **El logro de resultados en términos de desarrollo y la rendición de cuentas**, de forma que la cooperación se concentrase en resultados, aumentase la transparencia, modificase el carácter de la condicionalidad e incrementase la previsibilidad a medio plazo de los flujos de ayuda.

Uno de los aspectos más innovadores de Accra fue el reconocimiento del protagonismo de nuevos agentes internacionales de desarrollo, tal y como quedó plasmado en el punto nº 19 de la Declaración final:

“Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes [...] promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la Cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de la cooperación para el desarrollo. Reconocemos las contribuciones realizadas por todos los actores

99. FERRERO, G.: *ibídem*.

involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y receptores de ayuda. Reconocemos la importancia y las particularidades de la Cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo.”

Vinculado a este reconocimiento, el Foro de Accra puso de relevancia el “desarrollo de capacidades” como otro de los elementos fundamentales en la práctica de la Cooperación Sur-Sur y en la agenda de eficacia de la ayuda, o en otros términos, con las nuevas formas de hacer cooperación. De hecho, uno de los componentes clave de la Cooperación Sur-Sur desde sus inicios fue la idea de generar horizontalmente estas capacidades mediante la circulación del saber, el intercambio de experiencias, el aprendizaje entre pares, la instalación de conocimiento experto y el manejo de técnicas y tecnologías apropiadas entre los países cooperantes.

La Declaración de París dedicó una especial atención al desarrollo de capacidades, en la medida que ya en su exposición de motivos (punto 3) se apostó por aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de medidas dirigidas a “aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades”, lo que implicaba fortalecer las capacidades institucionales de los países socios de forma que pudieran implementar estrategias nacionales de desarrollo basadas en resultados.

En esta línea, el punto 22 de la Declaración enfatizaba el apoyo de los donantes a los países socios alineando su apoyo y utilizando de manera eficaz las capacidades existentes. Por su parte, los países socios se comprometían a “integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales”.

Sin embargo, fue en la Agenda de Acción de Accra donde se consagraría la importancia del enfoque del desarrollo de capacidades, como demuestra que varios organismos internacionales, destacadamente el CAD/OCDE y el PNUD, pusieran en marcha programas específicos al respecto¹⁰⁰.

Los puntos 13 y 14 de la Agenda de Accra presentan un planteamiento del desarrollo de capacidades de base mucho más amplia, democrática e inclusiva al afirmar una visión de respaldo a “las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo –parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado– para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”.

100. El CAD/OCDE puso en marcha, desde 2008, la Capacity Development Initiative. Ver <www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_34565_42393642_1_1_1_1,00.html>.

El PNUD que, desde la década de los 90, venía trabajando con el enfoque de capacidades lo reorientó en el sentido de identificar las “palancas de cambio de las capacidades” (acuerdos institucionales, liderazgo, conocimiento y responsabilidad) y de establecer metodologías para la sistematización de estas capacidades, a través de herramientas para su identificación, métodos para favorecer el intercambio y plataformas de difusión del conocimiento. Ver PNUD, Capacity for Development, 2008 y consultar <www.capacityisdevelopment.org>

6.2. La cooperación para el desarrollo en los Países de Renta Media vinculada a los procesos de aprendizaje

En América Latina y el Caribe nos encontramos con una gran concentración de Países de Renta Media según la clasificación del CAD de la OCDE¹⁰¹:

Menos avanzados	Renta media-baja	Renta media-alta ¹⁰²
Haití	Bolivia	Argentina
	Colombia	Belice
	Ecuador	Brasil
	El Salvador	Chile
	Guatemala	Costa Rica
	Guyana	Cuba
	Honduras	Dominica
	Nicaragua	Granada
	Paraguay	Jamaica
	Perú	México
	República Dominicana	Panamá
		San Cristóbal y Nieves
		San Vicente y las Granadinas
		Santa Lucía
		Surinam
		Uruguay
		Venezuela

Además, casi el 80% de los Países de Renta Media totales se encuentran en la región.

Sin entrar en la complejidad del debate doctrinal respecto a la cooperación para el desarrollo en los Países de Renta Media (en adelante PRM), es importante destacar aquellos aspectos de la citada doctrina que inciden en los elementos vinculados a los procesos de aprendizaje, al intercambio de experiencias y al fortalecimiento institucional enfocado en el diseño de políticas públicas generadoras de cohesión social¹⁰³.

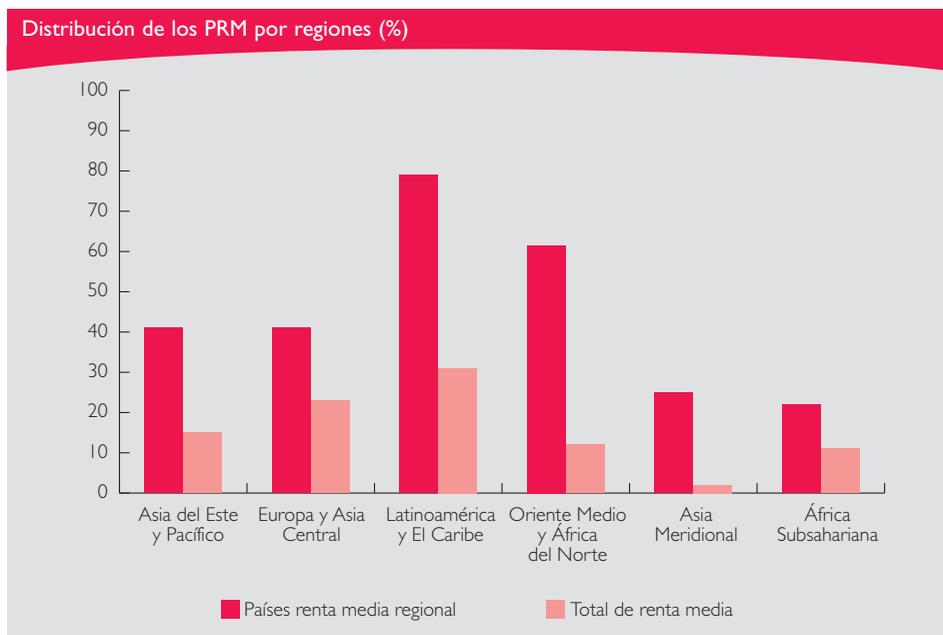
En efecto, uno de los aspectos que se consideran especialmente cruciales en las estrategias de desarrollo y en el perfil de los programas de cooperación que deberían realizarse con estos países se relaciona con “la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular una acción colectiva de calidad y avanzar en la cohesión social, reduciendo los niveles de pobreza y de desigualdad vigentes”¹⁰⁴.

101. Fuente: “OECD: DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2009 and 2010 flows”, OECD.

102. Antigua y Barbuda, Barbados y Trinidad y Tobago exceden los niveles de renta per cápita para pertenecer a la categoría de PRM. Nosotros los hemos retirado de la lista, pero se hará así en las oficiales si pasado el año 2010 se mantienen con estos niveles.

103. Por limitaciones de espacio no podemos extendernos en otros instrumentos de cooperación relacionados con el objeto principal de nuestro estudio pero cabe al menos hacer referencia a la potencialidad que los Programas de Hermanamientos (*twinning programs*) institucionales tienen también en este ámbito. Ver FIAPP (2009): “Programas de Hermanamientos y TAIEX. Asistencia técnica pública en materia de reforma institucional. La experiencia española”, Madrid.

104. ALONSO, J. A. (et al.) (2006): *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.



Fuente: Icel Paper n° 1. ¿Debe darse ayuda a los países de renta media? José Antonio Alonso, 2007.

El Consenso de El Salvador, producto de la II Conferencia sobre Países de Renta Media, celebrada en octubre de 2007, señaló algunos de los elementos a considerar por la cooperación internacional en su trabajo con estos países:

“[...] las particularidades que definen a los Países de Renta Media implican la necesidad de revisar las modalidades e instrumentos de cooperación y financiación internacional y redefinir el papel de los actores del sistema de cooperación vigente, en congruencia con las políticas públicas de cada país [...] una de las vías adicionales para la cooperación internacional es avanzar en la Cooperación Sur-Sur, apoyando más activamente fórmulas de cooperación horizontal y triangular. Así como respaldar los procesos de cooperación regional, en los ámbitos del diálogo macroeconómico y social, de cooperación financiera y asistencia técnica”.

Los diagnósticos coinciden en destacar algunas de las vulnerabilidades específicas de los Países de Renta Media, que, sin duda, podrían ser enfrentadas, al menos en el campo del diálogo político y de su identificación, con mecanismos de aprendizaje entre pares e intercambio de experiencias. Estos métodos tienen entre sus virtudes la flexibilidad y la versatilidad que permiten trabajar en ámbitos muy sensibles donde los países acostumbran a tener elevados niveles de resistencia al cambio, un notable celo en sus competencias, y concepciones sobre la soberanía nacional arraigadas en su propio proceso de construcción histórica, que no siempre son funcionales a las estrategias de inserción internacional.

Este repaso a los cambios en el sistema internacional de cooperación, específicamente en lo referente a la agenda de eficacia de la ayuda y a la doctrina de los países de renta media, es importante para contextualizar y comprender las potencialidades y filosofía que nutren la propuesta de creación de un mecanismo de aprendizaje entre pares para avanzar en el diálogo político en temas sociales entre los países de América Latina y el Caribe. En efecto, este mecanismo basado, como se ha reiterado anteriormente, en la horizontalidad y en la metodología del intercambio de experiencias, ofrece una oportunidad única (ampliamente probada y calibrada en cuanto a sus posibilidades y límites) para la reflexión, la exploración y el análisis de un amplio abanico de políticas sociales, así como para su eventual aplicación en el contexto latinoamericano.

7. Características que podría tener un mecanismo de aprendizaje entre pares en América Latina y el Caribe para políticas públicas en cohesión social

Partiremos de una premisa clara a tenor de todo lo estudiado hasta ahora: la necesaria voluntad política de quienes van a participar en él para impulsar un mecanismo de este tipo. En el primer epígrafe de este capítulo vamos a abordar una cuestión clave: en qué ámbitos podría iniciarse un mecanismo de aprendizaje entre pares para la elaboración de políticas públicas de carácter social en América Latina y el Caribe, atendiendo a las distintas opciones institucionales que podrían darse. En el segundo plantearemos una hipótesis del diseño que dicho mecanismo podría tener.

7.1. Posibles escenarios institucionales

7.1.1. El propio marco institucional de la Asociación Estratégica UE-ALC

Una de las posibilidades para implementar un mecanismo basado en el aprendizaje entre pares podría radicar en el propio seguimiento de las Cumbres UE-ALC. Como hemos podido comprobar al analizar la experiencia de la OEA, ésta tiene ya una larga tradición en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de las distintas Cumbres que se celebran en el seno de la Organización. Ello le ha permitido contar con una metodología y una predisposición organizativa hacia el seguimiento y monitoreo de las actividades y decisiones de los distintos Estados Miembros de la Organización, que está en la base de los distintos mecanismos de revisión y evaluación entre pares que lleva a cabo.

En el caso de la Asociación Estratégica UE-ALC, esta fórmula podría empezar a aportar a dicha Asociación, una metodología de trabajo que conllevaría una mayor implicación de la sociedad civil en el proceso de acercamiento entre las dos regiones, una cierta obligación por parte de los Estados de rendirse cuentas mutuamente respecto a los avances esperados en las distintas Cumbres, etc.

Sin embargo, el estado actual de las relaciones UE-ALC y especialmente el estado actual de la institucionalidad de dichas relaciones no permitiría esperar grandes logros de este método de trabajo al menos en una primera etapa. Únicamente si el impulso fuera tal que se decidiera

dedicar al mecanismo recursos considerables para que una Secretaría fuerte a cargo del proceso tratara de compensar el déficit de institucionalidad.

Cabría contemplar esta posibilidad como una estrategia a medio y largo plazo que requeriría un firme compromiso político por parte de la Unión Europea y de los Estados latinoamericanos y del Caribe a favor de esa Asociación Estratégica entre ambas regiones. Una decisión, al fin y al cabo, consistente en dotar al necesario diálogo político que la Asociación Estratégica demanda de un apoyo técnico y de infraestructura de medios para implementarlo, en línea con la necesidad de obtener resultados concretos que la Comisión Europea reconoce explícitamente en su última Comunicación al PE y el Consejo: "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales".

También cabría explorar la posibilidad de que la Fundación UE-ALC –cuya creación fue acordada en la V Cumbre UE-ALC celebrada en Lima en 2008 (párrafo 53 de la Declaración), y cuya puesta en marcha se ha producido en la VI Cumbre UE-ALC de Madrid¹⁰⁵–, incluyera una actividad de este tipo entre sus funciones.

7.1.2. Los distintos procesos de integración y concertación en la región latinoamericana

El continente latinoamericano tiene tras de sí una amplia experiencia en procesos de integración tanto de índole hemisférica como subregional. Puede afirmarse incluso que existe un pensamiento latinoamericano sobre la cuestión de la integración, y más específicamente, un pensamiento económico latinoamericano –que tiene en la CEPAL uno de los principales centros de referencia–¹⁰⁶, que considera la cooperación y la integración regionales como una de las formas que más puede contribuir al desarrollo económico y social¹⁰⁷.

Ese proceso reviste diversas formas y ese formato variable lleva a que, en el caso de América Latina y el Caribe, se sustente en múltiples manifestaciones con distintos grados de institucionalidad, pero predominando una situación de escasez y debilidad institucional. Elemento que se combina con una crónica debilidad institucional de los propios Estados de la región, tensiones y conflictos entre los Estados, una dependencia económica del exterior; una deteriorada situación socioeconómica de la mayoría de la población latinoamericana y una ausencia de una opinión pública que respalde las iniciativas gubernamentales¹⁰⁸.

En el complejo tema de los distintos procesos de integración en la región latinoamericana ha habido además constantes desencuentros entre la región y la Unión Europea. En las dos últimas décadas desde la UE se ha intentado apoyar tres importantes procesos de integración

105. COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*: "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales" {SEC(2009) 1227}, Bruselas, 30.09.2009 {COM(2009) 495/3}.

106. La CEPAL está desarrollando, con apoyo de EUROsociAL, indicadores de cohesión social adaptados a la región.

107. SOTILLO, J. A.: "Las paradojas de la integración latinoamericana: los procesos de integración como expresión de la autonomía relativa de América Latina en la sociedad internacional", 2005, Prueba de Habilitación Nacional, consultado por cortesía del autor.

108. SOTILLO, J. A.: *ibídem*.

subregional: MERCOSUR, SICA y CAN. Pero éstos han experimentado constantes cambios internos, empezando por la propia composición de los países miembros.

La realidad actual de la región nos muestra un panorama de gran complejidad por la multiplicidad de liderazgos, procesos de integración y cambios electorales que producen discontinuidad en los procesos iniciados. Todo ello conlleva especiales dificultades a la UE a la hora de encontrar un interlocutor regional válido, puesto que hay en efecto muchas iniciativas de integración en marcha (a nivel regional destacan ALBA, Mesoamérica y UNASUR)¹⁰⁹. Esta profusión de procesos simultáneos puede tener una lectura positiva, ya que implica que son los propios países latinoamericanos quienes están tomando conciencia de su importancia y compiten por ejercer un liderazgo activo. En este contexto, el pasado 23 de febrero concluyó la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), en la Riviera Maya, México, que ha reunido a las jefas y los jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de crear una alianza estratégica que intensifique la concertación política¹¹⁰.

El análisis de los temas recogidos en dicha Declaración nos ilustra sobre los aspectos de interés en estos momentos para los líderes latinoamericanos: asuntos económicos: crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructuras, ciencia y tecnología; desarrollo social: programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos; cultura, migración; género, desarrollo sostenible: cambio climático, desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad: problema mundial de las drogas, terrorismo; Cooperación Sur-Sur.

En dicha Declaración se contempla una acción que bien podría ser objeto de tratamiento mediante un mecanismo de aprendizaje entre pares:

“34b. Promover la elaboración de un plan de acción integral de política pública en materia social para concretar la cooperación y hacer más efectiva la ayuda para los Países de Renta Media y baja, según lo acordado en las conferencias internacionales de alto nivel en la materia.”

Ello requeriría de una institucionalidad de la que probablemente hoy por hoy dicha Comunidad todavía no dispone. Pero la Declaración como tal es de gran importancia política, ya que por primera vez en un foro que incluye a todos los países de la región se reconoce la necesidad de concertar acciones conjuntas para abordar la política social desde una dimensión regional.

Los mecanismos de aprendizaje entre pares pueden encontrar un caldo de cultivo favorable en los procesos de integración regional, puesto que son modelos útiles y flexibles de cooperación

109. ALTMANN, J.: presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

110. Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe.

en tales ámbitos¹¹¹. A menudo son recomendables como forma de aproximar políticas cuando no quiere explicitarse una auténtica coordinación o cuando ésta no puede producirse desde una entidad central. De hecho ésta sería la razón por la que el método ha funcionado satisfactoriamente en la Unión Europea, en los casos de políticas que siguen siendo competencia exclusiva de los EEMM y por tanto carecen del grado de institucionalidad de las competencias compartidas o exclusivas, cuyo ejercicio recae en las autoridades comunitarias.

También en los distintos procesos de integración subregional en América Latina y el Caribe, lejos de las “condiciones federativas” que permitieran una tal coordinación de políticas, estos esquemas más pragmáticos de aprendizaje, basados en el diálogo entre actores autónomos, van creando gradualmente un clima de confianza. El diálogo en definitiva estimula la autocrítica y la autodisciplina, cuando socios soberanos participan en una actitud cooperativa, lo hacen porque ello responde a los intereses superiores propios de cada país¹¹².

Recordemos que una función importante de la revisión entre pares es monitorear y mejorar la conformidad entre los países con políticas, estándares y principios previamente consensuados entre todos ellos.

La revisión entre pares puede también mejorar la conformidad ayudando a clarificar diferencias en posiciones políticas entre países, ayudando así a la resolución de esas diferencias. La presión ejercida no es coercitiva, se basa en recomendaciones y no en sanciones. Y esta ausencia de mecanismos de coacción no debe ser percibida como sinónimo de “debilidad”: en muchos contextos, la naturaleza blanda de las leyes de la presión entre pares resulta más adecuada para impulsar cambios que los mecanismos coercitivos tradicionales.

Dicho todo esto respecto de los procesos de integración, podemos añadir que, desbordando la integración institucionalizada por entidades oficiales, asistimos a la recreación de otras formas que dan vida a mecanismos no formales, toda una serie de grupos, organizaciones no gubernamentales, movimientos, asociaciones, redes y otras entidades que en América Latina sobrepasan la dimensión local o nacional para alcanzar un protagonismo regional latinoamericano; sin duda la facilidad que otorga el uso de Internet ha dado alas a ese protagonismo creciente¹¹³.

El fenómeno de las redes de conocimiento desborda en cierto modo el ámbito de este estudio, pero no queríamos dejar de mencionar la importancia que ellas pueden tener particularmente en el caso latinoamericano. Con los mecanismos de aprendizaje entre pares, tal como hemos podido comprender de la descripción de los casos más significativos, se fomenta la creación de sólidas redes de intercambio. En el caso que nos ocupa tiene particular importancia el hecho de que estas redes se establezcan entre funcionarios y responsables de las Administraciones latinoamericanas competentes en las políticas sociales.

111. GUILMETTE, J.: *op. cit.*

112. GHYMERS, C. (ed.): *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, septiembre de 2005, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.

113. SOTILLO, J.A.: *ibídem.*

Estas redes con mayor o menor grado de informalidad promueven contactos personales e iniciativas de colaboración entre los encargados de la toma de decisiones y los expertos de los países miembros de una región con el fin de alentar una cultura común, un consenso básico y un clima de confianza colectiva¹¹⁴.

El proceso de integración latinoamericano, con sus variables y múltiples manifestaciones, con las insuficiencias y carencias más arriba apuntadas tiene, sin embargo, una gran potencialidad dada su actual reconstrucción, en la que pueden incorporarse métodos de trabajo y procedimientos que, por un lado faciliten un trabajo colectivo que conduzca a una mejor gestión, eficacia y eficiencia y, al mismo tiempo, lo acerquen a la ciudadanía mejorando su legitimidad.

Con todo ello queremos concluir este capítulo dedicado a la posibilidad de plantear mecanismos de aprendizaje entre pares en alguno de los procesos de integración en la región con la siguiente reflexión:

“Los logros regionales son necesariamente el resultado de los procesos endógenos en cada subregión y, aunque las subregiones latinoamericanas sean muy diferentes entre sí, todas ellas necesitan de las iniciativas colectivas de los encargados de la formulación de políticas [...] y de los expertos técnicos de América Latina, pues solamente ellos están en condiciones de emprender un ejercicio de intercambio mutuo que pueda determinar las fórmulas apropiadas para cada subregión y adaptarlas a sus características específicas...”¹¹⁵.

7.1.3. Acuerdos de Asociación UE-ALC

Uno de los escenarios a considerar para implementar mecanismos de aprendizaje entre pares podría ser el de los Acuerdos de Asociación. Todos ellos contemplan en mayor o menor medida, con mayor o menor profundidad, aspectos del ámbito de las políticas sociales, tales como educación, cohesión social, etc.

El mecanismo podría contemplarse en el propio sistema de seguimiento del Acuerdo, que involucraría por tanto a las propias instituciones comunitarias y las secretarías de los procesos de integración. Las principales ventajas de este escenario serían la involucración de los ministerios o autoridades responsables del ámbito económico e internacional de los gobiernos latinoamericanos concernidos (comercio, planificación, etc.)¹¹⁶, y la existencia de un interés por parte de la sociedad civil y la opinión pública en estos Acuerdos.

La principal desventaja de incluir estos mecanismos en los Acuerdos consiste en que los países latinoamericanos pueden percibir tales cláusulas como imposiciones externas que merecen ser

114. GHYMERS, CH.: *ibidem*.

115. *ibidem*.

116. Conclusiones del taller *Aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

cumplidas en tanto les permitan acceder a un mejor tratamiento comercial, percepción que puede generar un efecto perverso en términos de apropiación y limitar los compromisos a un “toma y daca” renovable en cada negociación.

La otra desventaja de esta fórmula a los efectos que nos ocupa radica en el hecho de que algunos de los Acuerdos de Asociación están suscritos únicamente con carácter bilateral entre la Unión y algunos países (México, Chile). Sin embargo no habría que menospreciar el potencial que en este marco podría tener un mecanismo de aprendizaje entre pares. En el Marco del Acuerdo de Asociación UE-Chile se recoge la posibilidad de colaborar conjuntamente en el ámbito de la cohesión social¹¹⁷. Por último cabría mencionar esta posibilidad para los Acuerdos de Asociación UE-Mercosur y UE-Centroamérica, actualmente en fase de negociación.

7.1.4. La Comunidad Iberoamericana de Naciones como trasfondo institucional

La conveniencia de contar con una comunidad preexistente que asegure dos de los elementos que han sido destacados como necesarios para el éxito de estos mecanismos: comunidad de valores y confianza mutua, permitiría apostar por la Comunidad Iberoamericana de Naciones como marco en el que poder plantear un mecanismo de aprendizaje entre pares en torno a políticas sociales.

Esta Comunidad cuenta con una institucionalidad: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebran anualmente. La SEGIB viene funcionando desde hace cuatro años, dando apoyo técnico e institucional a las cumbres y conferencias iberoamericanas. Actualmente hay dieciocho programas iberoamericanos de los que surgen reuniones ministeriales a nivel regional. En algunas ocasiones los programas se desarrollan únicamente por parte de varios países, se requiere que al menos haya siete gobiernos comprometidos por escrito para participar en el programa. En ese sentido, desde la Secretaría se frenan las iniciativas consideradas como no viables y que no llegan con suficiente impulso o estímulo desde los gobiernos.

Los recursos para los programas provienen de los propios gobiernos que participan en el proyecto de que se trate. Si bien podría pensarse que esta Comunidad goza de un impulso preferente por parte de las autoridades españolas (en cuyo territorio tiene su sede principal y cuyo gobierno era hasta hace poco el que más recursos aportaba a la misma), la evolución de las aportaciones que los distintos países miembros vienen realizando a sus actividades, pone de manifiesto una creciente involucración de países de gran peso en la región, como por ejemplo México y Brasil, que están aportando más fondos e incluso liderando procesos¹¹⁸.

¹¹⁷ Comunicado de Prensa Troika UE-Chile, Lima 2008.

¹¹⁸ VERA, J. M. (2010): presentación de ponencia del taller *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.

Dado que el mecanismo habría de ser voluntario, podría iniciarse en el seno de esta Comunidad con la participación de aquellos Estados que así lo decidieran. El mecanismo podría además abrirse a la participación de otros Estados de la Unión Europea, además de España y Portugal, interesados en ello. La experiencia del programa EUROsociAL da ya alguna referencia sobre qué países europeos podrían tener mayor interés. Se trataría de reproducir el propio modelo de revisiones entre pares de la OCDE cuando países externos a la organización participan en los mismos.

Teniendo en cuenta la situación de los distintos procesos de integración subregional en la región, y los diferentes impulsos políticos a favor de una mayor coordinación del continente latinoamericano, como la más reciente que hemos mencionado (Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe), desde la Unión Europea cabría considerar en estos momentos una ventaja comparativa la posibilidad de contar con el proceso iberoamericano, como vía de colaboración con el continente, donde dos países europeos, España y Portugal, tienen una incuestionable presencia.

7.2. Un posible diseño del mecanismo de aprendizaje entre pares para políticas públicas de cohesión social en América Latina y el Caribe

El avance en políticas sociales en la región todavía se enfrenta pues, de forma más o menos expresa, a profundos y arraigados desequilibrios y desigualdades sociales. Los procesos de revisión entre pares permitirían aflorar estas contradicciones y de este modo posibilitar su tratamiento. Es evidente que en algunos países del continente latinoamericano se ha avanzado más que en otros en relación a, por ejemplo, la mejora de las situaciones de desigualdad.

El análisis en profundidad de los procesos políticos que han permitido estos logros, de los distintos obstáculos superados, facilitarían a los pares reflexionar con un enfoque basado en la evidencia, respecto de las distintas vías por las que poder afrontar estos cambios. En este sentido insistimos en que un mecanismo de aprendizaje para políticas sociales en América Latina debería otorgar quizás más importancia a los procesos que a los objetivos e indicadores.

Un mecanismo de este tipo —si atendemos a lo ocurrido en la experiencia europea del MAC— permitiría extender un cierto vocabulario común en los discursos políticos nacionales posibilitando la sensibilización política y pública frente a la problemática de la cohesión social en la región. Incrementaría la concienciación en las distintas Administraciones acerca de la necesidad de disponer de herramientas metodológicas adecuadas (mejores indicadores estadísticos, mejor seguimiento de estas políticas y evaluación de las mismas). Ayudaría a mitigar los efectos de la inercia competitiva de la globalización por medio del establecimiento de estándares mínimos de protección social (medidas *anti-dumping* social).

Todo ello incrementaría la legitimidad técnica de las Administraciones latinoamericanas, la legitimidad política (profundización democrática) y la legitimación social (sensibilidad pública)¹¹⁹.

Un mecanismo de aprendizaje entre pares en políticas sociales en América Latina y el Caribe tendría como objetivo organizar un proceso de aprendizaje mutuo sobre cómo abordar los retos de mayor igualdad y cohesión social en la región en un momento en que la misma parece haber superado ya las peores consecuencias de la crisis económica y afronta de nuevo índices de crecimiento económico. Ese aprendizaje mutuo se desarrollaría respetando lógicamente la diversidad nacional, y la autonomía de los Estados en la formulación de sus políticas.

Estas características de flexibilidad y versatilidad se encuentran en la filosofía de este mecanismo de cooperación abierta, instrumentalizado a través del diálogo político y de formas “suaves” de influencia, que permiten compartir diagnósticos y analizar conjuntamente problemas, de forma que las posibles soluciones identificadas entre los participantes a partir de lecciones aprendidas, de experiencias previas y de la circulación del saber entre pares, generen mayor conocimiento para la toma de decisiones y el diseño de políticas en otros entornos políticos e institucionales de países socios, evitándose así los errores de aplicación automática de modelos foráneos y de recetas impuestas que no toman en cuenta los contextos específicos y obvian la diversidad y complejidad social, cultural y política de los países ALC.

Unido a la importancia de la propia generación de conocimiento, el hecho de facilitar la constitución de un espacio permanente para el diálogo y el intercambio de experiencias, que pueda puntualmente proporcionar asistencia técnica, acompañamiento y *know-how*, representa un buen ejemplo del tipo de cooperación que demandan los socios latinoamericanos y del tipo de colaboración que la cooperación europea podría estar dispuesta a ofrecer, en sintonía con los postulados que sustentan la cooperación internacional con los países de renta media.

Es exactamente, en este punto, donde la cooperación internacional, a través de mecanismos como el que se propone en este estudio, puede contribuir de forma destacada gracias al éxito de las experiencias en el diálogo social y en la generación de reformas internas, así como en la legitimidad añadida que otorga la acción colectiva que busca la generación de un bien público internacional, como es la cohesión social, brindando así a los países de América Latina y el Caribe, condiciones para la estabilidad, la construcción de entornos propicios al desarrollo, el fortalecimiento de sus bases institucionales y el incremento de los niveles de identificación y afección de los ciudadanos hacia los poderes públicos.

119. MORENO, L. y SERRANO, A. (2009): *op. cit.*

El mecanismo de aprendizaje entre pares podría ser:

- **Político:** reflejo de una voluntad política por avanzar en política social en la región.
- **Reflexivo:** dirigido a incentivar diálogos entre políticas y a fomentar el aprendizaje político.
- **Abierto:** en función de elecciones políticas y situaciones sociales a nivel nacional.
- **Voluntario:** los países deben participar en el dónde y en la medida en que lo deseen.
- **Flexible:** de forma que pueda adaptarse a posibles cambios en la situación económica y social o a nuevas prioridades políticas.
- **Participativo:** promueve la participación de actores sociales y de distintos niveles geográficos, administrativos, sociales, etc.
- **Sólido:** con una Secretaría que aporte el necesario sustento técnico al proceso.
- **Contextual:** aunque en un enfoque sistémico e integrado, el mecanismo debe tener en cuenta el contexto nacional.
- **Progresivo:** permite distintas “velocidades” o grados de implicación según el interés de cada país, sacando el mayor partido a los progresos y evitando posibles entorpecimientos o “frenazos” de carácter unilateral.
- **Coordinado:** aprovecha las capacidades instaladas y el trabajo realizado por los organismos multilaterales de la región.
- **Multilateral:** fomenta el trabajo en red y optimiza las dinámicas de cooperación institucional vigentes en la región, avanzando en paralelo hacia los dos objetivos clave para la región: la cohesión social y la integración regional.
- **Alineado:** responde a las prioridades marcadas por la doctrina internacional para la cooperación internacional con Países de Renta Media.
- Desde un punto de vista metodológico, el mecanismo debería permitir el establecimiento de **objetivos e indicadores** pero sobre todo analizar los **procesos** que se desarrollan en la formulación e implementación de las políticas sociales.

Un mecanismo de estas características debería:

- Facilitar el avance hacia una **interpretación común** de los problemas sociales y en consecuencia de la forma de abordarlos. En un diagnóstico compartido está el origen de un enfoque más coordinado sobre las posibles soluciones en forma de políticas públicas.
- Contribuir a lograr un mayor **consenso** en la región respecto a la visión de la desigualdad, la inequidad y la necesidad de mayor cohesión social.
- Ser un instrumento que contribuya a una **nueva gobernanza** para los países de América Latina y el Caribe.

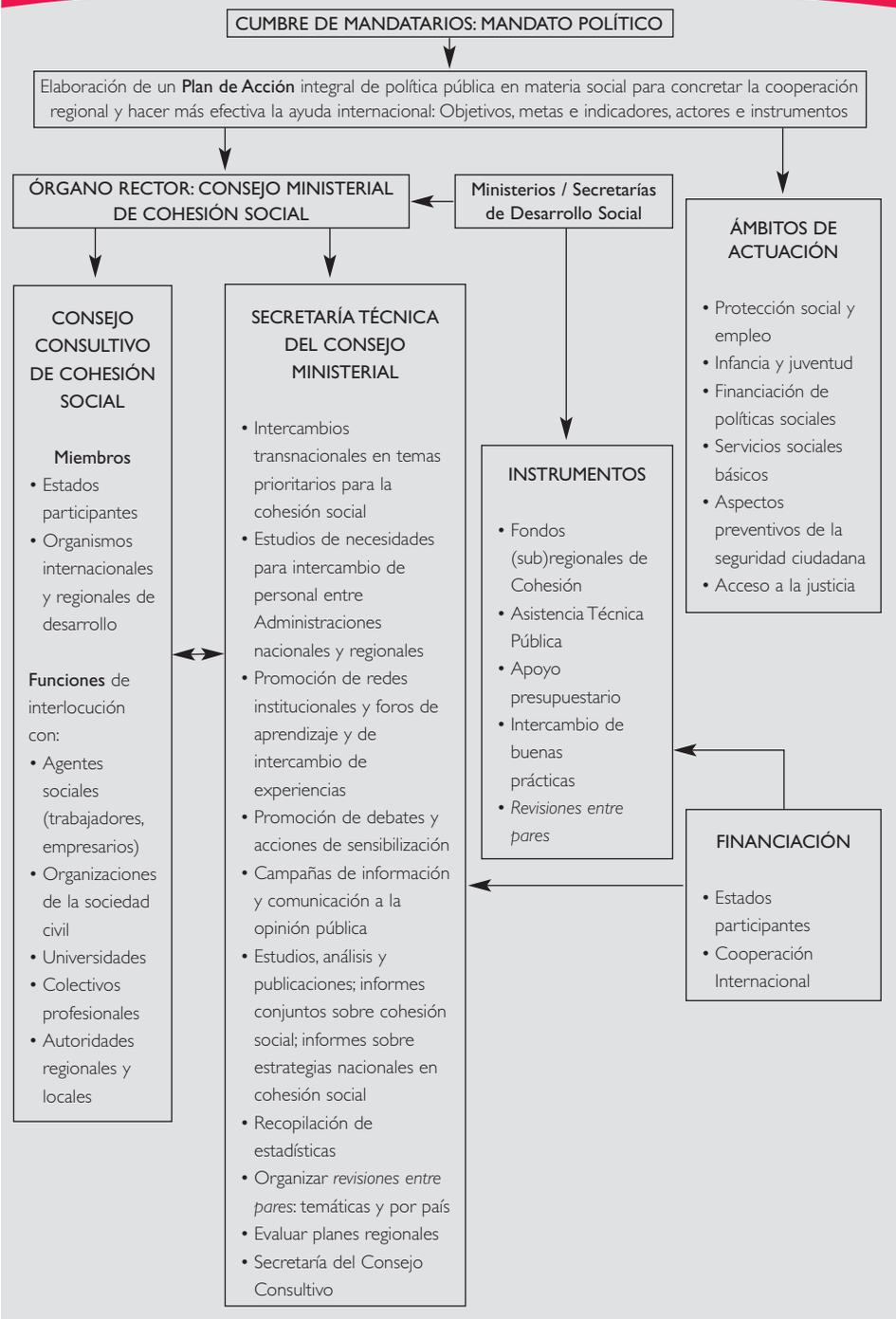
A tenor de las experiencias analizadas y del proceso de reflexión suscitado en torno a este tema podemos afirmar que, con la existencia de una voluntad política que lo impulse, un mecanismo de aprendizaje entre pares para políticas públicas de cohesión social en América Latina y el Caribe podría tener un diseño en la línea de lo que apuntaremos a continuación.

No obstante, la puesta en marcha de un mecanismo de este tipo requeriría muy probablemente la realización de una evaluación previa del diseño, que en la medida de lo posible fuera participativa al objeto de poder tener en consideración a los distintos actores implicados.

La experiencia ya desarrollada en el marco de EUROsociAL demuestra la existencia de un amplio conjunto de redes que actúan en la región, y en muchos casos también con la participación de actores europeos. Estas REDES probablemente deberían estar implicadas en este proceso. El mecanismo deberá dotarse de un órgano decisor político, de una estructura técnica, así como determinar los distintos canales para la consulta y participación de los distintos actores. Todas estas decisiones deberían adoptarse una vez decidida la puesta en marcha del mecanismo.

Nuestra intención en este momento es únicamente la de lanzar una hipótesis de trabajo, y contribuir a la reflexión para la toma de decisiones por parte de quienes tienen la capacidad de decidir y dirigir los destinos de los ciudadanos latinoamericanos.

Potencial mecanismo de aprendizaje entre pares para políticas de cohesión social en América Latina y el Caribe



Bibliografía y documentación

- AECID (2009): "Plan África 2009-2012", Madrid.
- AECID (2009): "Análisis de las perspectivas para el fortalecimiento de la Cooperación Triangular España-América Latina y El Caribe", relatoría del seminario sobre el *Fortalecimiento de la Cooperación Triangular entre España y América Latina* celebrado el 23 de abril de 2009 en Asunción (Paraguay), 46 pp.
- AFRICAN UNION (2003): "Guidelines for countries to prepare for and to participate in the African Peer Review Mechanism (APRM)" en línea. En: www.uneca.org, consulta: 15, noviembre de 2009.
- AGGAD, F. (2010): "Lessons learned from the APRM process", presentación de ponencia en el taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero de 2010, Madrid, FILAPP-IUDC/UCM.
- AGUILAR, L. F. (2009): "Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones. ESADE", *Cuadernos de Liderazgo*, n° 17, Barcelona.
- (2007): *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- ALONSO, J. A. (2004): "El desarrollo como un proceso abierto al aprendizaje", *The European Journal of Development Research*, vol. 16, n° 4, pp. 845-867.
- ALONSO, J. A. et al. (2006): *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- ALOP (2008): *¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos de asociación*, México D. F., ALOP A. C.
- AYLLÓN PINO, B. (2010): "Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional", en *Fundación Carolina: Nombres Propios*, Madrid, Ediciones Siglo XXI.
- (2010): "Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales", *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, año 18, n° 38.
- AYLLÓN, B., y SURASKY, J. (coords.) (2010): *Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM (en imprenta).
- AYUSO, A. (2007): "Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0. En: www.pensamientoiberoamericano.org

- AYUSO, A., y CASCANTE, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Madrid, Exlibris Ediciones.
- BARRADOS, M., y MAYNE, J. (2003): "Can public sector organisations learn?", *OECD Journal of Budgeting*, vol. 3, n° 3. En: www.oecd.org/dataoecd/14/8/43495534.pdf
- BID: "General Operational Policies, Ex - Post Evaluation of Policies", en línea. En: www.iadb.org/aboutus/pi/OP_305.cfm, consulta: diciembre de 2009.
- BIDAURRATZAGA, E. (2005): "Análisis de las iniciativas africanas para el desarrollo: el debate sobre las aportaciones y limitaciones del NEPAD", *África: Camis per la Pau*, Universitat Internacional de la Pau, Sant Cugat de Vallès.
- BILLÓN, M. (2002): "Psicología y economía desde una perspectiva interdisciplinar", *Encuentros Multidisciplinares*, vol. 4, n° 11, pp. 2-10.
- CARRETERO, M., y ASENSIO, M. (coords.) (2004): *Psicología del pensamiento*, Madrid, Alianza Editorial.
- CARRILLO FLÓREZ, F. (ed.) (2009): *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, BID en colaboración con la Comisión Europea, Bolivia, Ediciones Plural.
- CEPAL (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2009): *Panorama social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- CGAP: "Microfinance donor peer reviews webpage [en línea]". En: www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1918/1.26.1395, consulta: noviembre de 2009.
- CHABAL, P. (2009): "The State of Governance in Africa", *SAIIA Occasional papers* 26, Johannesburgo. En: www.saiia.org, consulta: diciembre de 2009.
- COMISIÓN EUROPEA: "Promoviendo la cohesión social en América Latina, Bruselas: Comisión Europea" (Doc. ECFIN/D2(2005)REP/52288).
- COMISIÓN EUROPEA (2003): Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social", Bruselas, 27 de mayo [COM (2003) 261 final].
- (2009): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales", [SEC (2009) 1227], Bruselas, 30 de septiembre [COM (2009) 495/3].
- (2008): Documento de Trabajo sobre Evaluación de Impacto que acompaña la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social" [SEC (2008) 2169] [SEC (2008) 2170], Bruselas, 2 de julio [COM (2008) 418 final].
- (2009): "Programa EUROsociAL: Programa para la Cohesión Social en América Latina", Informe de monitoreo EUROsociAL, ref. MR-125800.01.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004): Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "La cohesión social en América Latina y el Caribe", REX/152, Bruselas, 2 de marzo.

- DAYTON-JOHNSON, J. (2009): "Innovación en América Latina: Una visión desde la perspectiva de la OCDE", taller sobre Innovación de la XIX Cumbre Iberoamericana, 15-17 de marzo, Salamanca. En: www.segib.org/cumbres.php?idCumbre=30&idioma=esp, consulta: febrero de 2010.
- DECISIÓN n° 2004/689/EC del Consejo de 4 de octubre de 2004 por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la Decisión 2000/436/CE (2004/689/CE), *Diario Oficial* n° L 314, del 13 de octubre de 2004.
- DECISIÓN n° 1672/2006/EC del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de octubre de 2006 para establecer un Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social-Progreso.
- DECISIÓN n° 1673/2006/EC del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de octubre de 2006 para la Financiación de la Estandarización Europea.
- DECLARACIÓN DE LIMA (2008): "Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos", Quinta Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Lima, Perú, 16 de mayo.
- DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO (2005): Foro de Alto Nivel, 28 de febrero-2 de marzo, París.
- DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Agenda Social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI" [COM (2008) 412 final].
- DOBBIN, F.; SIMMONS, B., y GARRET, G. (2007): "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning?", *Annual Review of Sociology*, n° 33, pp. 449-472, Harvard University.
- ELECTORAL INSTITUTE SOUTH AFRICA (2007): *EISA Sainet APRM Toolkit*. En: www.eisa.org.za/aprm/toolkit/resources-bibliography.htm, consulta: enero de 2010.
- ELKINS, Z., y Simmons B. (2005): "On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, n° 1, pp. 33-51.
- ELLIOT, J. (1998): "Do the Americas have a common history?", Providence, Rhode Island, The John Carter Brown Library.
- ENGEL, P. (2010): "El mecanismo africano de revisión entre pares (APRM): dificultades en la implementación", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- ESPINA, A. (2007): "Doce lemas a modo de presentación del libro: modernización y Estado de bienestar en España", 6 de noviembre, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- FEINSTEIN, O. (2007): "Evaluación pragmática de políticas públicas", *Boletín ICE*, mayo-junio 2007, n° 836.
- FERRERO, G. (2008): *Apoyando los procesos de desarrollo. Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva*, Fundación Carolina, CeALCI, Documentos de Trabajo n° 17.
- (2010): "Experiencia en el peer review del Comité de Ayuda al Desarrollo", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- FIIAPP (2009): "Programas de Hermanamientos y TAIEX. Asistencia técnica pública en materia de reforma institucional. La experiencia española", Madrid.
- : "EUROsociAL: Documentando buenas prácticas", Madrid.

- FONDO FIDUCIARIO ESPAÑA-PNUD (2010): "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe. Disminución de la pobreza-equidad-gobernabilidad democrática-apoyo a países". *Newsletter Construyendo Inclusión y Gobernabilidad*, n° 13, enero.
- FRIDE (2009): "Poniendo en práctica París y Accra: Hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe", Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior, enero, n° 18.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES: "Método abierto de coordinación de la UE", en línea, www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/la_estrategia_europea_de_inclusion_social/el_metodo_abierto_de_coordinacion/index.html, consulta: diciembre de 2009.
- GAMARRA, M.T. (2010): Informe de relatoría del taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- GANUZA, E. (2010): "Políticas públicas para alcanzar los ODM", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- GARCÍA FEMENÍA, A.; MORGADO VALENZUELA, E., y RUEDA CATRY, M. (2007): "Diálogo social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú", Lima, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documentos de Trabajo, n° 207.
- GHYMERS, C. (ed.) (2005): *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, septiembre, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- GRUZD, S. (2009): "African Peer Review: A progress Update", *Growth Magazine*, noviembre, www.growth.co.za, consulta: diciembre de 2009.
- GUILMETTE, J. (2007): *The Power of Peer Learning. Networks and Development Cooperation*, New Delhi, Academic Foundation in association with the International Development Research Centre.
- HEIMANN, F., y DELL, G. (2006): "Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción", Transparencia Internacional.
- ICNL: "The APRM Monitor: News and views on the African Peer review Mechanism [en línea]". En www.icnl.org/globaltrends, consulta: noviembre de 2009.
- ILPES/CEPAL: "Proyecto LAC-MIC, Peer to peer cooperation" en línea, www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/noticias/7/36677/P36677.xml&xsl=/ilpes/tpl/plf.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl, consulta: diciembre de 2009.
- IZQUIERDO, J., y TORRES, R. (2007): *Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en América Latina*, documento de trabajo 12/2007, Madrid, OPEX, Fundación Alternativas.
- KATTO, G. (2008): "Understanding APRM Research: Planning, Process and Politics. A Practical Handbook for Peer Review Research", *Saia Occasional Papers Series*, n° 4. En: www.saiia.org.za, consulta: enero de 2010.
- LAGUNAS, R. (coord.): "Gestión del conocimiento con enfoque de Género", *Gestión del Conocimiento, Calidad de la Ayuda y Equidad de Género. Una propuesta de trabajo para la Cooperación Española*, documento de trabajo n° 35, Fundación Carolina-CeALCI.
- LEEuw, F.; SONNICHSEN, R. C., y RIST, R. (2000): *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, Transaction Publishers.
- LIVERANI, A.; LUNDGREN, H. E. (2007): "Evaluation systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996-2004", *Evaluation*, vol. 13 (2), pp. 241-256.

- MAGGETTI, M., y GILARDI, F. (2009): "The diffusion of "best practices"? The consequences of the establishment of regulatory networks on national regulators", documento presentado en ECPR 2009 General Conference, Potsdam, Section 43, "Regulation of Networks and Networks of Regulation", Panels 452-567, "Coordination or Fragmentation in the Emerged Networks of Regulation".
- MANGA FOMBAD, C.; KEBONANG, Z., y MELBER, H. (ed.) (2006): "AU, NEPAD and the APRM. Democratization Efforts Explored", *Current African Issues* n° 32, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- MENÉNDEZ, L. (2007): "Análisis de la Cooperación Europea para la Cohesión Social en América Latina", documento de trabajo n° 15, enero 2010, IUDC. En: www.ucm.es/info/IUDC/pagina/229, consulta: febrero de 2010.
- MESEGUER, C. (2002): *Bayesian learning about policies*, Madrid, Instituto Juan March.
- (2004): "La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América Latina: ¿un proceso de aprendizaje?", *Revista Española de Ciencia Política*, n° 10, abril, pp. 111-138.
- MOKOENA, S. (2003): "The African Peer Review Mechanism", presentación en la IV Pan-African Conference of Ministers of Public Service, South Africa, 6 mayo, NEPAD Secretariat, Stellenbosch.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MORENO, L. (2010): "El método abierto de coordinación de la Unión Europea", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.
- MORENO, L., y SERRANO, A. (2009): "Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- NEPAD (2002): "Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance", AHG/235 (XXXVIII) Annex I, Assembly of Heads of State and Government. Thirty-eight Ordinary Session of The Organization of African Unity, 18 de junio, Durban, Sudáfrica.
- (2002): "The New Partnership For Africa's Development (NEPAD). The African Peer Review Mechanism", AHG/235 (XXXVII) Annex II, Assembly of Heads of State and Government. Thirty-eight Ordinary Session of The Organization of African Unity, 8 de julio 2002, Durban, Sudáfrica.
- (2003): "Memorandum of Understanding on the African Peer Review Mechanism (The MOU)", NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU, 9 de marzo.
- (2003): "Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism (The APRM)", NEPAD/HSGIC-03-2003/APRM/Guideline/OSCI, 9 de marzo.
- (2003): "Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the African Peer Review Mechanism (APRM)".
- NIEVES, Y., y LEÓN, M. (2001): "La gestión del conocimiento: una nueva perspectiva para la gerencia de las organizaciones", *ACIMED*, 9: 2, pp. 12-86.
- OCDE (2003): "Peer Review: a tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method". En: www.ocde.org/legal
- (2006): "Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México: 10 años en la OCDE", Centro de la OCDE en México para América Latina, México D. F.

- (2008): "Room Document (1) - Agenda Item 10. Mutual Accountability at the International Level –Final Report–", *Joint Venture on Managing for Development Results*, 5-6 marzo de 2008, febrero.
- (2008): "Room Document (2) - Agenda Item 10. Mutual Accountability at the International Level –Background Paper: Review of Individual Mechanisms–", *Joint Venture on Managing for Development Results*, 5-6 marzo de 2008, febrero.
- (2008): "Room Document (3) - Agenda Item 10. Mutual Accountability at the International Level –Background Paper: African Perspectives–", *Joint Venture on Managing for Development Results*, 5-6 marzo de 2008, febrero.
- OEA: "Mecanismos de seguimiento" en línea. En: www.oas.org/es/acerca/mecanismos.asp, consulta: enero de 2010.
- PAGANI, F. (2002): "Peer Review: a tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method", Policy Brief, enero de 2007, OECD.
- (2010): "Peer review: a tool for co-operation and change", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- PARTNERSHIP AFRICA-CANADA (2007): "Monitoring the APRM's Mixed Messages", The APRM Monitor 7. *News and views on the African Peer review Mechanism*, junio. En: www.pacweb.org, consulta: diciembre de 2009.
- : "African Peer Review Mechanism" en línea. En: Partnership Africa-Canada Website, www.pacweb.org/programs-african-peer-e.php, consulta: diciembre de 2009.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (2005): *Sueño y razón de América Latina*, Madrid, Taurus.
- PÉREZ MENAYO, V. (2006): *La calidad social, un nuevo paradigma de la Unión Europea*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Estudios.
- (2007): *El método abierto de coordinación: ¿una fórmula institucional de evaluación?*, Gestión y análisis de políticas públicas, n° 30-31, 2004, MAP, junio.
- (2009): "El método abierto de coordinación en la UE: entre la 'coordinación vinculante' y la 'cooperación amortiguada'", en la obra colectiva dirigida por Carlos Molina del Pozo: *Treinta años de Integración Europea*, Lisboa, Juruá.
- (2010): "El método abierto de coordinación de la UE", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- PÉREZ-MONTOSO, M. (2004): *Identificación y representación del conocimiento organizacional: la propuesta epistemológica clásica*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.
- PERTTI AHONEN (2001): "Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2001", European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht, 18 de abril.
- PILOTTI, F. (2010): "Foros ministeriales y redes interamericanas: La experiencia de la OEA en materia de aprendizaje entre pares", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- PNUD (2009): "Apoyo a evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países. Nota práctica", febrero.
- POZO, I. (1996): *Aprendices y maestros. La nueva cultura del aprendizaje*, Madrid, Alianza Editorial.

- ROBLES CARRILLO, M. (2005): "La coordinación de políticas nacionales en el marco de la Unión Europea", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 10, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.
- SANAHUJA, J. A. (2007): "¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En MESA, M. (coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- (2008): "La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa", Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- SEGIB: "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009", Estudios SEGIB n° 4.
- SIMON, H. A. (1957): *Models of Man*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- SOGES; DEVELOPMENT RESEARCHERS' NETWORK (DRN); CAPUTO, E.; BUENO BARRIGA, M. C.; GOSPARINI, P., y OCÓN, L. (2008): *Evaluación a medio camino del programa EUROsocial*, Framework Contract Commission 2007 Lot 4 2007/144231, informe final, mayo.
- SOLETO, I. (2009): "Gobernanza y cohesión social en América Latina", Cartagena de Indias, diciembre.
- (2010): "Mecanismos y procesos existentes basados en el aprendizaje entre pares: lecciones aprendidas", taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIAPP-IUDC/UCM.
- SOREL, E., y PADOAN, P. C. (2008): *The Marshall Plan. Lessons learned for the 21st century*, OECD.
- SOTILLO, J. A. (2005): "Las paradojas de la integración latinoamericana: los procesos de integración como expresión de la autonomía relativa de América Latina en la sociedad internacional", Prueba de Habilitación Nacional, consultado por cortesía del autor.
- STEINBERG, F.; SARTORIUS, N., y PALACIO, V. (2006): *Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana*, Madrid, Fundación Alternativas.
- SUÁREZ-HERRERA, J. C.; SPRINGETT, J., y KAGAN, C. (2009): "Critical Connections between Participatory Evaluation, Organizational Learning and Intentional Change in Pluralistic Organizations", *Evaluation*, vol. 15, n° 3, pp. 321-342.
- SUZUKI, N.: "What prevents development organizations from learning? The difficulties in learning to be learners". En CARLSSON, J. and WOHLGEMUTH, L. (eds.): *Learning in development co-operation*, Sweden, Almqvist & Wiksell International.
- TAVISTOCK INSTITUTE (2005): "The Analysis of Impacts of Benchmarking and the eEurope Actions in the Open Method of Co-ordination. How the eEurope OMC worked: Implications for the Co-ordination of Policy under i2010", informe final, marzo. Prepared for DG Information Society by: The Tavistock Institute, Londres, Net Effect Ltd., Helsinki, Istituto per la Ricerca Sociale, Milán.
- THIELE, G.; DEVAUX, A.; VELASCO, C., y MANRIQUE, K. (2006): "Evaluación horizontal: estimulando el aprendizaje social entre pares", *Institutional Learning and Change Initiative (ILAC)*, Brief 13, noviembre.
- TORRES, P. (2002): "Cómo la evaluación puede contribuir al aprendizaje en la ayuda al desarrollo", Sociedad Europea de Evaluación, V Conferencia, Sevilla, 10-12 de octubre.
- UE: "Glosario: método abierto de coordinación", en línea, Síntesis de la legislación de la UE. En: europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_es.htm, consulta: noviembre de 2009.

- “Racionalización del MAC en el ámbito de la protección social”, en línea, Síntesis de la legislación de la UE. En: europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10120_es.htm, consulta: noviembre de 2009.
 - “The Social Protection Committee. Reinforcing the open method of Coordination”, en línea, Síntesis de la Legislación de la UE. En: europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm, consultado: noviembre de 2009.
 - “The Social Protection Committee. Reinforcing the open method of Coordination”, en línea, Síntesis de la Legislación de la UE. En: europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm, consulta: noviembre de 2009.
- VAN DER KNAAP, P. (2004): “Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges”, *Evaluation*, vol. 10, n° 1, pp. 16-34.
- VAN ZEE, A., y ENGEL, P. (2004): “Networking for learning. What can participants do?”, Interchurch Organization for Development Cooperation (ICCO), Zeist.
- VERA, J. M. (2010): “Experiencias en los programas de la Secretaría General Iberoamericana”, taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.
- VOS, R.; GANUZA, E.; LOFGREN, H.; SÁNCHEZ, M. V., y DÍAZ-BONILLA, C. (2008): *Políticas públicas para el desarrollo humano. ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?*, PNUD-ONU/DAES-BM-ONU/CEPAL, Nueva York, Washington D. C., Santiago de Chile, agosto.
- WEYLAND, K. (2006): *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*, Princeton, University Press.
- WINCHESTER, L. (2010): “La experiencia de ILPES/CEPAL en aprendizaje entre pares: LAC MIC ++”, taller sobre *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas*, 28 de enero, Madrid, FIIAPP-IUDC/UCM.

Páginas web

- AECID: Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada, www.aecid.es
- APRM: www.aprm-international.org
- CUMBRES IBEROAMERICANAS: cumbresiberoamericanas.com
- NEPAD: www.nepad.org
- OCDE: www.oecd.org
- OEA: www.oas.org
- SAILA: “Governance and APRM Programme”, www.saiia.org.za
- SOUTH SOUTH: The South-South Opportunity, www.southsouth.info
- UNECA: “Eca in the APRM”, www.uneca.org/aprm/index.asp

Taller sobre 'El aprendizaje entre pares en la formulación de políticas públicas', FIIAPP/IUDC

28 de enero 2010

Listado de asistentes

Ana María García Femenía, investigadora asociada IUDC-UCM

Antonio Fernández Poyato, director de FIIAPP

Bruno Ayllón, investigador asociado IUDC-UCM

Carmelo Angulo, embajador de España

Enrique Ganuza, coordinador del Sistema de Naciones Unidas y representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile

Fabrizio Pagani, director de Asuntos Legales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Faten Aggad, programme officer (Joint Appointment ECDPM/SAIIA), Centro de Gestión de Política para el Desarrollo-Instituto Surafricano de Asuntos Exteriores

Francisco Pilotti, director del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Gabriel Ferrero, subdirector general de Planificación, Políticas de Desarrollo y Eficacia de la Ayuda (DGPOLDE)

Ignacio Soleto, jefe del Área de Cohesión Social, FIIAPP

Inmaculada Zamora, directora técnica, Oficina de Coordinación de EUROsociAL, FIIAPP

Javier Jiménez de Gregorio, director del Departamento de Asistencia Técnica Pública, FIIAPP

José Ángel Sotillo Lorenzo, director IUDC-UCM

José María Vera, director de Planificación de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana (SEGIB)

Josette Altmann, coordinadora de Cooperación Internacional de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Katty Cascante, coordinadora del Área de Cooperación al Desarrollo de la Fundación Alternativas

Lola Martín Villalba, jefa del Departamento de Cooperación con los países andinos y el Cono Sur de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Lucy Winchester, funcionaria del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Luis Moreno, profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Maite Gamarra, relatora del taller, investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas-UCM

Natalia Sagarrio, investigadora IUDC-UCM

Paul Engel, director del European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

Sergio Rodríguez, asesor FIIAPP

Sylvia Cáceres, secretaria técnica del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) en Perú

Teresa Rodríguez, subdirectora del Departamento de Asistencia Técnica Pública, FIIAPP

Vicente Pérez Menayo, consejero para la Presidencia española de la Unión Europea 2010, en la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Autoras

Ana María García Femenía

Investigadora asociada del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Consultora en evaluación de programas y políticas públicas. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, máster en Comunidades Europeas. Durante más de una década desarrolló su carrera profesional como directora de Gabinete y directora de Acción Exterior y Relaciones Internacionales en el Consejo Económico y Social (CES) de España. Posteriormente y durante tres años dirigió el proyecto "Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social" en América Latina, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su Oficina Regional en Lima (Perú).

Natalia Sagrario Rueda

Investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Beca de formación permanente de la Fundación Carolina. Investigadora asociada de CEPAL. Licenciada en Psicología y máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

