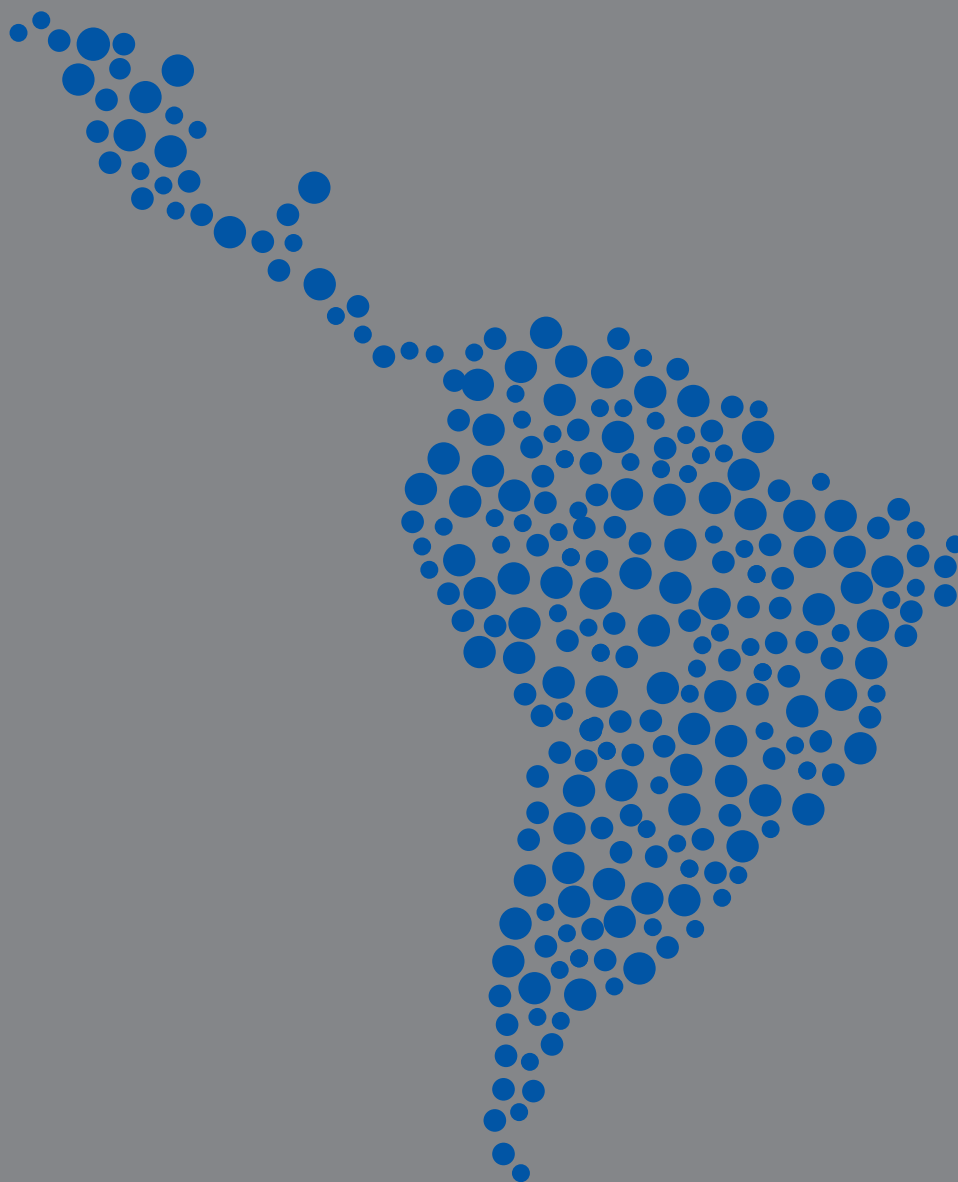


EUROsocial

Documentando buenas prácticas



cohesión social apropiación aprendizaje entre pares cooperación sur-sur equidad ciudadanía
inclusión calidad del desarrollo flexibilidad innovación instituciones democráticas dimensión regional
participación triangulación alianza estratégica retos globales asistencia técnica pública adaptabilidad procesos colectivos
cohesión social apropiación aprendizaje entre pares cooperación sur-sur equidad ciudadanía inclusión calidad del desarrollo flexibilidad innovación
instituciones democráticas dimensión regional participación triangulación alianza estratégica retos globales asistencia técnica pública adaptabilidad procesos colectivos

El programa EUROsociAL nace de un mandato expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reunidos en mayo de 2004 en Guadalajara, México. Se trata de un programa de cooperación técnica para la apropiación, difusión e implementación por América Latina de un concepto de carácter político: la cohesión social.

El método que la propia Declaración apuntó para llevar a cabo esta tarea es el intercambio de experiencias, un mecanismo de aprendizaje entre pares que permite explorar y analizar distintas políticas sociales para su posible aplicación en una amplia diversidad de contextos. Así pues, el intercambio de experiencias es por definición un mecanismo flexible: se basa en el diálogo para el análisis conjunto de problemas y búsqueda de soluciones en base a otras lecciones y evita, ante todo, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social, política e institucional del país destinatario. De este modo, el intercambio de experiencias forma parte de una nueva generación de instrumentos de cooperación que ponen el acento en el principio de apropiación, uno de los pilares de las declaraciones de París y Accra para la Eficacia de la Ayuda.

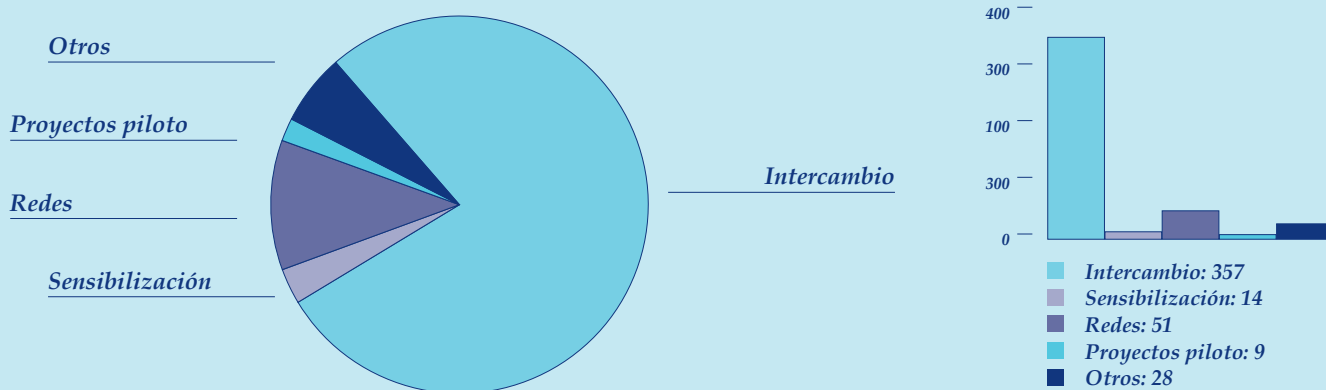
Esta flexibilidad del intercambio de experiencias ha permitido al programa EUROsociAL trabajar en ámbitos muy sensibles donde los países suelen ser especialmente celosos de sus competencias. Y lo ha hecho desde un enfoque de derechos que ha permitido la consolidación de la noción de ciudadanía diversa y activa en democracias todavía jóvenes. En ese sentido EUROsociAL es algo más que un programa de cooperación técnica: no sólo fue lanzando desde el más alto nivel político, sino que nació para la difusión de un concepto también político y ha contribuido a estructurar un cierto grado de consenso -político- en torno a la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la consecución de una mayor cohesión en nuestras sociedades. El programa también ha supuesto un esfuerzo notable por la coordinación de donantes al reunir a los organismos multilaterales más activos en la región en su Comité Conjunto, órgano responsable de aportar orientación estratégica a sus actividades. Y al contar con una importante cofinanciación de dos Estados Miembros -España y Francia- representa un buen ejemplo práctico de los principios de complementariedad y división del trabajo que quedaron plasmados en el Consenso Europeo para el Desarrollo.

Gracias a una visión compartida de la globalización y a la comunidad de valores que sustenta su alianza estratégica, América Latina y la Unión Europea han unido esfuerzos para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión en la región más desigual del planeta. No son pocos los signos que invitan al optimismo y que hacen pensar que es posible revertir una dinámica que lleva décadas ensanchando la brecha social. Pero la apertura de fronteras a las mercancías y el capital y la tendencia del mercado a concentrar la riqueza ponen de manifiesto que el objetivo de cohesión social debe ser abordado desde una perspectiva regional. Tal y como demuestra el ejemplo europeo, la gestión de algo tan complejo como la cohesión social requiere intervenir desde distintos niveles de poder y sin perder la debida perspectiva territorial. Por eso EUROsociAL ha trabajado en el nivel regional mientras que otros programas bilaterales de la Comisión abordaban problemáticas concretas en los ámbitos nacional y local. La coordinación entre los distintos niveles no siempre ha sido fácil debido a la complejidad intrínseca a estos procesos, pero ha tenido la virtud de abrir conexiones y detectar sinergias donde antes no las había.

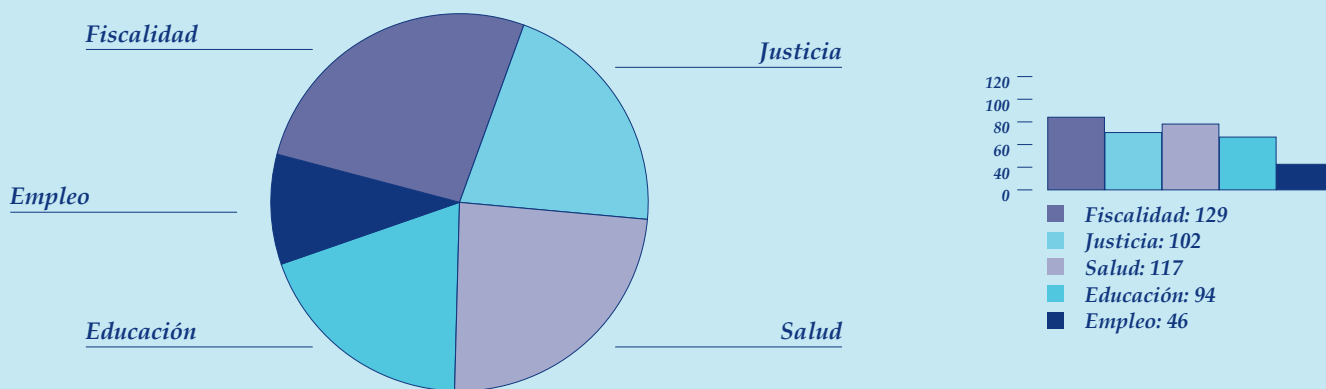
Durante su primera fase EUROsociAL ha realizado una intensa labor de apertura de cauces institucionales y creación de redes para la difusión del concepto de cohesión social; ha puesto en conocimiento de los principales responsables políticos y técnicos de las Administraciones públicas latinoamericanas las mejores prácticas registradas en sus ámbitos de competencia; ha abierto foros de diálogo de carácter permanente para su discusión y evaluación; ha proporcionado asistencia técnica para apoyar y acompañar reformas en marcha y, en definitiva, ha creado un espacio eurolatinamericano de reflexión sobre políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Su buena acogida en América Latina representa una oportunidad única para darle un impulso renovado a la cooperación europea con los países de renta media.

459 actividades

Tipología de las actividades



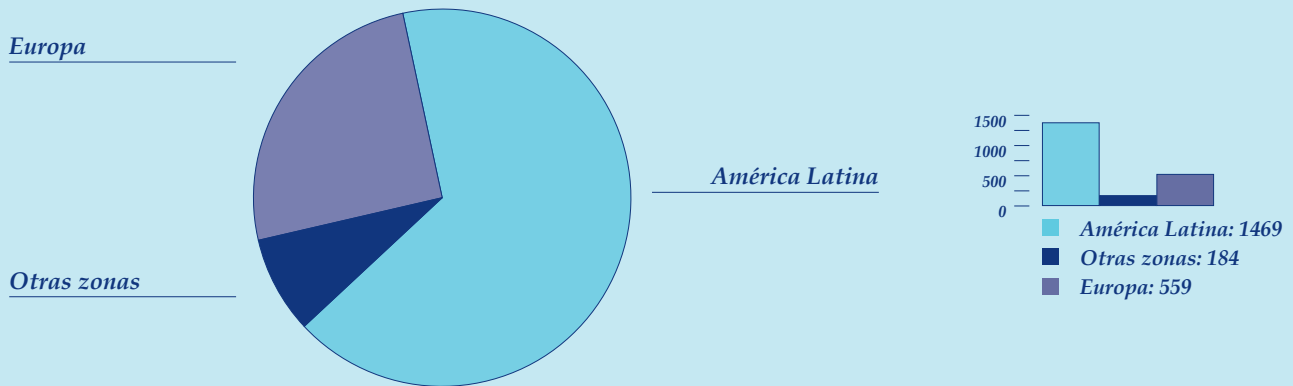
Actividades por sector *



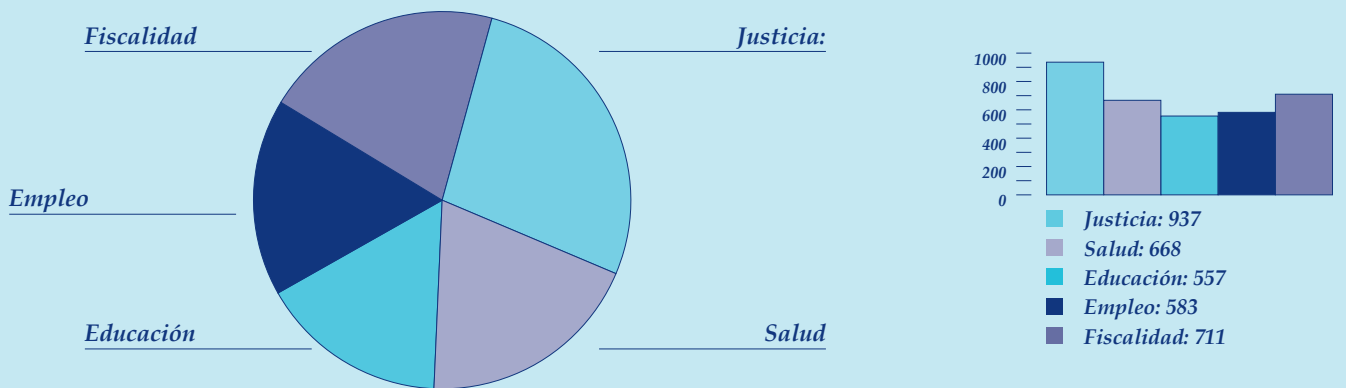
Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA) de la Oficina de Coordinación
Datos: enero 2010

2212 instituciones

Origen de las instituciones movilizadas



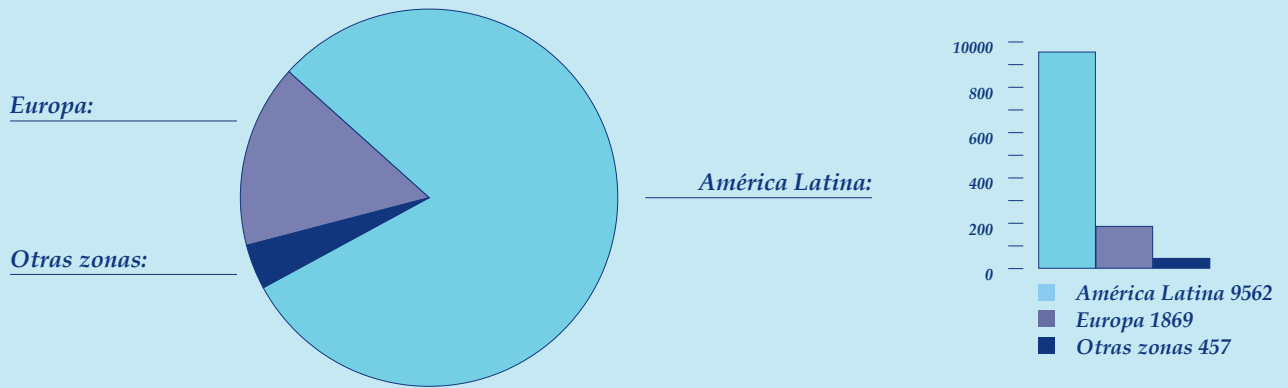
Instituciones movilizadas por sector*



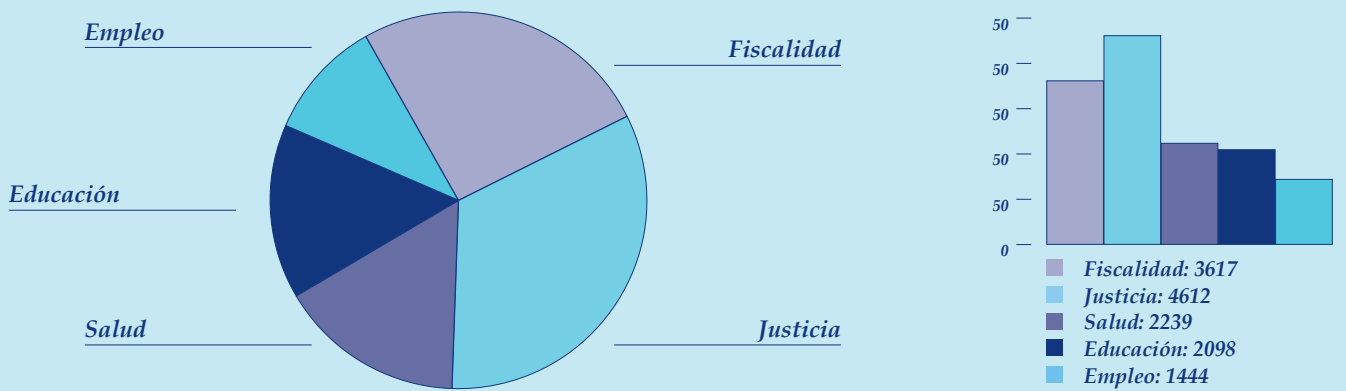
* Debido a las actividades intersectoriales algunas instituciones computan en dos o más sectores.

11888 personas

Origen de las personas participantes



Número de personas participantes por sector

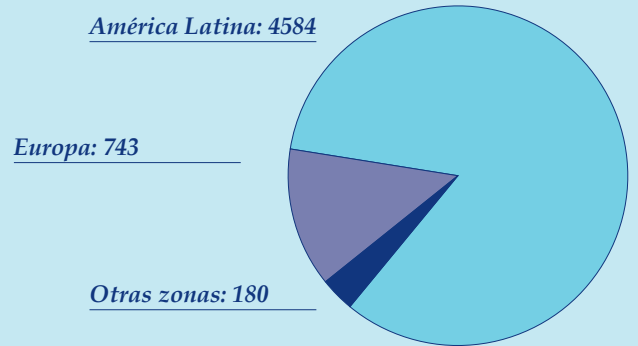
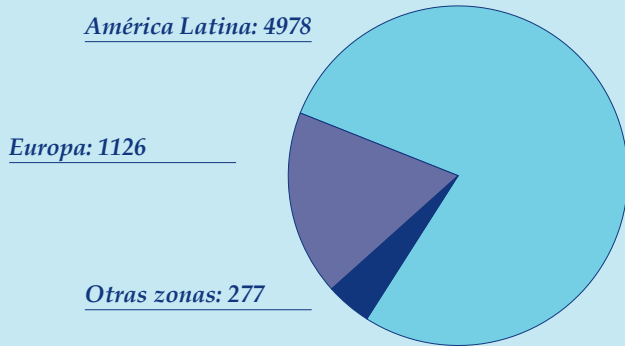


Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA) de la Oficina de Coordinación
Datos: enero 2010

6381 hombres participantes

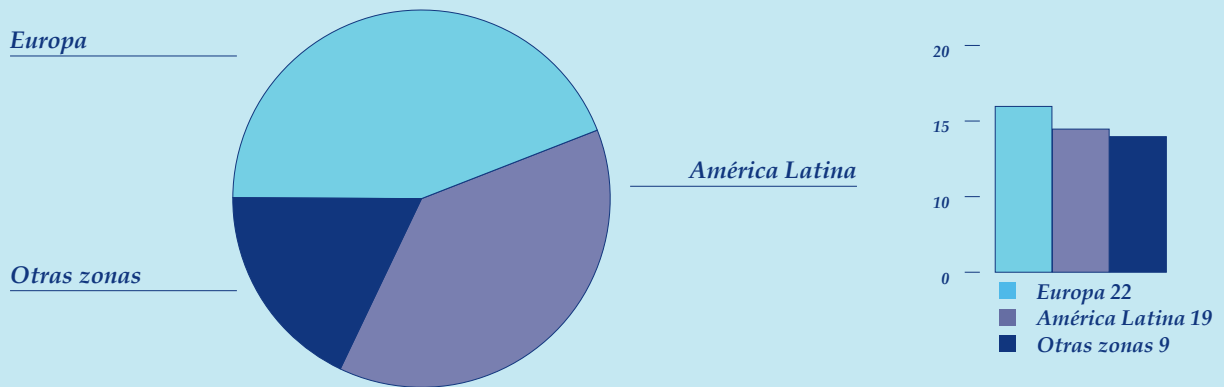
5507 mujeres participantes

Origen



50 países participantes

Origen



Debido a su carácter innovador y a un objetivo especialmente ambicioso el programa EUROsociAL ha hecho frente a una serie de desafíos desde su lanzamiento:

- En primer lugar, la cohesión social era un concepto elusivo y con poco arraigo en la región. Esta dificultad de partida se acabó transformando en una ventaja, ya que promovió el debate y permitió que distintos actores del arco político matizaran el concepto y se apropiaran de él. Desde el punto de vista técnico, la Oficina de Coordinación del programa pudo estructurar las acciones de los cinco consorcios adjudicatarios de los proyectos sectoriales gracias al diseño de un marco conceptual en el que participaron activamente las instituciones latinoamericanas.
- La debilidad de los servicios estadísticos de la mayoría de los países latinoamericanos y la ausencia de una línea de base hacía muy complicado medir los avances realizados por el programa. Esta carencia está siendo suplida por un proyecto conjunto de la CEPAL y la Comisión Europea para el establecimiento de indicadores estadísticos inspirados en los de la Estrategia de Lisboa pero adaptados a la realidad de América Latina.
- Al ser la primera vez que se cooperaba en la materia era imprescindible trazar un mapa de las instituciones encargadas de diseñar e implementar políticas públicas con incidencia en la cohesión social con el fin de implicarlas en el programa y provocar un efecto en cadena que atrajera a los actores clave de cada país. Finalmente el aprendizaje entre pares -y más concretamente la metodología del intercambio de experiencias- demostró ser una herramienta muy útil para detectar oportunidades de reforma y para proporcionar incentivos generadores de demanda entre las administraciones latinoamericanas.

A todos estos desafíos había que sumar una gran amenaza que desgraciadamente se cumplió a medio camino del programa y con más virulencia de lo que cabía esperar: la crisis financiera mundial. En lo que respecta a EUROsociAL sirvió para confirmar la vigencia de un marco teórico que defiende la necesidad de un Estado fuerte, capaz de regular el mercado a través de políticas públicas eficaces e incluyentes, así como la pertinencia de invertir en cohesión social para facilitar la recuperación económica y mitigar los efectos de la recesión entre las clases más desfavorecidas. Y desde el punto de vista operativo demostró la utilidad de esa flexibilidad que caracterizó al diseño del programa y que permitió reorientar ciertas actividades para tratar los asuntos de urgencia que más importaban a los gobiernos latinoamericanos.

Como se ha indicado, la cohesión social se ha caracterizado por ser un concepto dinámico y con un fuerte poder aglutinador, ya que ha logrado reunir a los diversos actores del arco político latinoamericano y construir un cierto consenso en torno a la necesidad de articular políticas públicas orientadas al ciudadano. Si bien es cierto que en un principio fue considerado como un término de origen europeo, el debate político y académico que permitió ir perfilándolo para adaptarlo a la realidad latinoamericana resultó ser sumamente enriquecedor, ya que puso el acento en la inclusión y evitó de ese modo la tendencia a la polarización. Paradójicamente, este proceso de reflexión demostró que ni siquiera Europa tiene un único modelo social sino cuatro o cinco: anglosajón, nórdico, renano, mediterráneo, etc. Esta diversidad demuestra que en materia de política social no existen soluciones sino ejemplos y que todo método de cooperación debe permanecer flexible y abierto.

Apoyándose en las definiciones de la CEPAL, el Consejo de Europa o el BID, la Oficina de Coordinación del Programa elaboró un marco conceptual que permitiera estructurar las actividades de EUROsociAL alrededor de tres grandes ejes: Acceso, Estado y Ciudadanía. Gracias a la experiencia práctica adquirida durante la ejecución del programa y al alto grado de apropiación de las actividades por sus destinatarios, la cohesión social se ha convertido en un principio orientador de la acción pública que persigue la consolidación de instituciones democráticas incluyentes aptas para ofrecer oportunidades, capacidades y protección a una ciudadanía diversa y activa.

- *Acceder al bienestar, con igualdad de oportunidades y sin discriminación*
- *El Estado incluyente: políticas públicas sostenibles para la cohesión social*
- *Una ciudadanía activa que genera pertenencia, identidad y seguridad*

Una estrategia de intervención innovadora

Sectores

La elección de cinco sectores clave para la cohesión social formó parte de una estrategia de intervención que pretendía abordar desde un enfoque institucional un campo de cooperación hasta entonces inexplorado. La creación de consorcios sectoriales formados por instituciones europeas y latinoamericanas tuvo la virtud de implicar desde el principio a los principales actores del proceso y concederles el protagonismo que les correspondía en la determinación de prioridades y el diseño de las actividades .

No obstante, a medida que el programa progresaba, se fue constatando la importancia de la intersectorialidad a la hora de trabajar por la cohesión social. Todas las áreas eran interdependientes y requerían de una coordinación trasversal que en muchos casos ni siquiera se daba a nivel nacional. En efecto, uno de los problemas principales que afrontan la mayoría de las Administraciones públicas, y en particular las latinoamericanas, es la falta de mecanismos de coordinación entre los distintos gabinetes ministeriales. Obviamente, un programa de cooperación no podía suplir esta carencia de base, pero sí podía abrir espacios de encuentro y debate para que los distintos sectores abordasen problemáticas comunes desde una visión compartida.

No es de extrañar que las actividades de carácter intersectorial fueran cobrando importancia en la última etapa del programa en forma de seminarios conjuntos y proyectos piloto. Uno de los aspectos positivos de EUROsociAL que más destacan las instituciones participantes es que permitió abrir cauces de comunicación no solamente entre homólogas de distintos países, sino también entre administraciones de un mismo país que hasta entonces no habían visto la necesidad de juntar esfuerzos para reforzar la eficacia de sus políticas públicas. De nuevo, la flexibilidad del programa permitió reorientar una parte de sus recursos a la realización de actividades esenciales que habían sido identificadas sobre la marcha y lideradas por sus protagonistas, las instituciones encargadas de sacar adelante sus propios procesos de reforma.

Como es sabido el peso político de los ministerios de Economía y Hacienda es mucho mayor que el de las carteras sociales. En países con una presión fiscal inferior al 20% como ocurre con la mayor parte de América Latina, la viabilidad económica de los programas sociales depende del compromiso del Gobierno por realizar el correspondiente esfuerzo presupuestario. En ese

- sentido el sector *fiscalidad* ha ocupado un lugar central en el programa, ya que su labor de difusión del concepto de cohesión social entre sus múltiples redes ha tenido el efecto de concienciar a sus responsables sobre la importancia de la equidad para el desarrollo. Sin embargo, el sector se ha enfrentado a un importante obstáculo político en la región: la dificultad para alcanzar un pacto fiscal. Es por ello que el grueso de sus actividades se ha centrado en mejorar los procedimientos de recaudación y en aumentar la calidad del gasto público con vistas a optimizar los recursos disponibles para así propiciar un círculo virtuoso de confianza en las instituciones.

18

Si la existencia de un sistema fiscal basado en el principio de equidad es fundamental para que el ciudadano se vea a sí mismo como sujeto de derechos

- y obligaciones, el *empleo* juega un papel clave para que se sienta parte de un proyecto común de sociedad. Los índices de informalidad en América Latina son tan elevados que la cohesión social se resiente por partida doble: por un lado, los trabajadores y sus familias no tienen un nivel mínimo de certidumbre para afrontar el futuro y además, al no cotizar, carecen de protección social; por otro lado, el Estado deja de percibir ingresos básicos para cumplir su función de regulador del mercado y garante de los derechos laborales. Este círculo vicioso puede romperse a través de la promoción del trabajo decente –tal y como lo define la Organización Internacional del Trabajo- y la defensa y mejora de las condiciones para las micro, pequeñas y medianas empresas que encarnan el tejido económico y social de América Latina.
- La más eficaz de las políticas activas de empleo es una *educación* de calidad. Ahora que casi se ha cumplido el objetivo de extender la educación a toda América Latina los esfuerzos se dirigen a incrementar sus niveles de calidad

y evitar la segregación social entre los sistemas público y privado. Para que la educación sea una auténtica fuente de oportunidades resulta imprescindible tender puentes entre escuela, universidad y mercado laboral. Pero la educación es mucho más que una palanca de acceso al empleo; es también un factor esencial para el desarrollo personal del individuo y su integración en el entorno. Por eso EUROsociAL educación ha hecho una apuesta en firme por trabajar en contextos de encierro y utilizar el poder de la educación para luchar contra la violencia, uno de los problemas más acuciantes de América Latina y con una incidencia muy negativa sobre la cohesión social.

El otro gran servicio público, la sanidad, es clave para que los ciudadanos se sientan amparados por el Estado. Las políticas públicas de *salud* son muy amplias y abarcan desde la atención primaria y especializada hasta el acceso a los medicamentos, pasando por el control de riesgos o la buena gobernanza de los hospitales y los sistemas de salud. Pero lo que EUROsociAL salud ha logrado demostrar con sus actividades es que el ciudadano no es sólo un sujeto pasivo de las políticas de salud, sino que puede convertirse en un sujeto activo y solidario a través del voluntariado para la asistencia a los grupos vulnerables o de programas de donación altruista de sangre.

Por último, sin un adecuado funcionamiento de la *justicia* no puede haber cohesión social. Para que los ciudadanos se sientan parte de una comunidad y de un proyecto social deben sentir que las reglas son iguales para todos. La lucha contra la corrupción y la impunidad es un requisito insoslayable para que la ciudadanía latinoamericana recupere la confianza en las instituciones democráticas. Mientras la gente perciba que el sistema protege y favorece a ciertos grupos privilegiados será imposible vencer la desconfianza del ciudadano, que sólo se reconoce como tal cuando es capaz de ejercer sus derechos y acceder a la justicia en igualdad de condiciones. Y en ese sentido el programa ha dado un gran paso al insertar la cohesión social en la agenda de las principales redes latinoamericanas de justicia, propiciando la firma de convenios y la adopción de normas comunes para la protección de la población en condiciones de vulnerabilidad.

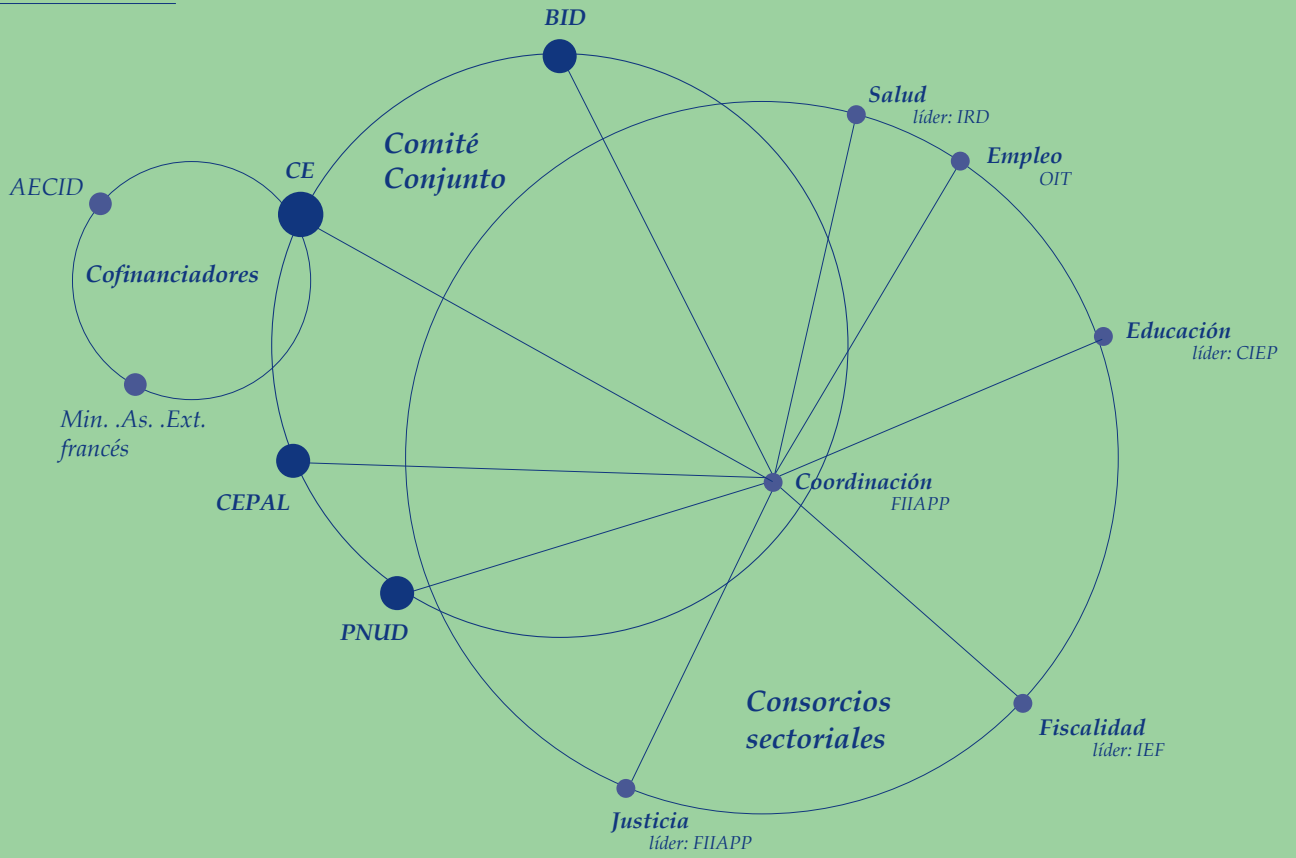
Consortorios EUROsociAL



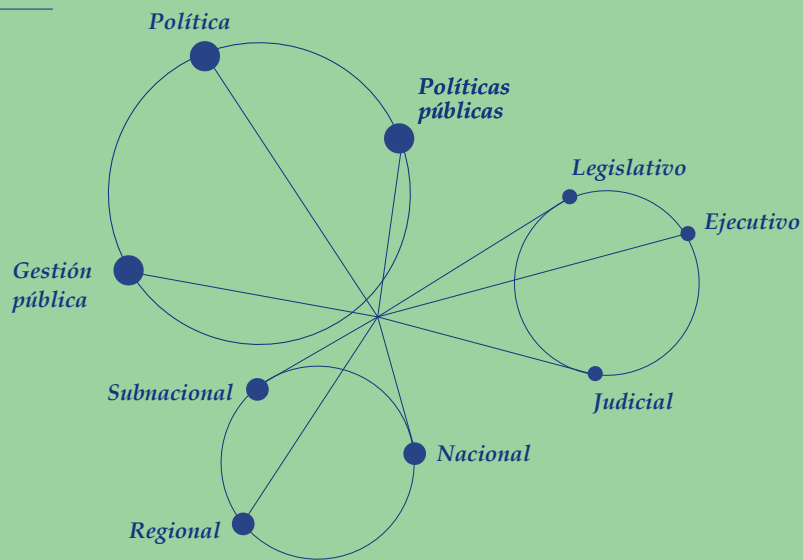


EUROsociAL: Estructura

Sectores



Niveles



Niveles

Otra particularidad del programa EUROsociAL ha consistido en la amplitud de sus destinatarios. Los tomadores de decisiones políticas –“policy makers”- representan un grupo objetivo cambiante y ambiguo que comprende desde los parlamentarios hasta los altos funcionarios y que, en un sistema presidencialista como el de la mayoría de los países latinoamericanos, puede extenderse a los gabinetes, asesores e incluso a los partidos políticos y los sindicatos.

Esta indefinición relativa tenía su razón de ser en el objetivo específico del programa: “contribuir a establecer las condiciones que permitan a estas políticas (educación, salud, administración de la justicia, fiscalidad y empleo) generar cohesión social”. Para lograr este resultado era necesario incidir en los niveles político y territorial adecuados, algo que varía en función de cada país y de cada ámbito competencial. Así pues, EUROsociAL se convirtió en un programa bisagra que logró encontrar conexiones entre los distintos niveles de poder, buscando para ello sinergias entre la estructura político-administrativa y la organización territorial de cada Estado.

Tampoco es de extrañar que un programa europeo de cooperación prestara especial atención al principio de subsidiariedad y lo promoviera en América Latina como complemento necesario para los procesos de descentralización. La proximidad al ciudadano es un factor muy relevante



para el éxito de algunas políticas y procedimientos, en especial para todo aquello que guarde relación con la provisión de servicios públicos accesibles y cercanos. Sin embargo, otras mejoras y reformas con una importante repercusión en la calidad de las instituciones y en la legitimidad del sistema en su conjunto deben ser abordadas desde el nivel estatal. Esta necesidad de trabajar en diversos frentes de forma simultánea ilustra cómo la cohesión social ha pasado a ser todo un principio orientador de la acción pública que no sólo se circunscribe al Poder Ejecutivo sino que también debe inspirar la actuación de los poderes Legislativo y Judicial.

Algunos ejemplos que pueden servir para ilustrar la diversidad de niveles de actuación en los que tuvo que intervenir EUROsociAL son sus actividades para mejorar el acceso a la justicia, que en gran medida dependían del nivel “gestión”, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido por la mayoría de los ordenamientos jurídicos, pero para que su ejercicio sea factible hay que incrementar las capacidades de la Administración de justicia. Algo similar ocurrió con los trabajos de EUROsociAL fiscalidad que, para evitar caer en el callejón sin salida del necesario pacto fiscal en América Latina (nivel político), decidió centrar sus esfuerzos en la mejora de las capacidades de recaudación y lucha contra el fraude, abriendo así nuevas vías para aumentar los recursos del Estado y hacer posible la financiación de políticas sociales.

25

En lo que respecta a la organización territorial, la política fiscal debe articularse entre sus distintos niveles velando siempre por que la descentralización de competencias vaya acompañada de la correspondiente transferencia de recursos. Para que los servicios públicos de salud y educación aumenten su calidad también es fundamental trabajar desde un enfoque multinivel que permita maximizar los recursos disponibles. Por su parte, las políticas activas de empleo no requieren tanto un modelo de política *en el territorio* como un modelo de política *territorial*, diseñada por los actores y gobiernos locales ya que son los más cercanos al ciudadano y a la realidad socioeconómica de sus municipios.

Todos estos ejemplos demuestran la complejidad intrínseca al programa EUROsociAL. Su capacidad para ir sorteando todas esas dificultades ha dependido en gran medida de la flexibilidad que le ha aportado su metodología, basada en dos figuras principales: Las redes y el intercambio de experiencias. Ambas herramientas se inscriben bajo la rúbrica de “Aprendizaje entre pares” (“peer to peer” en inglés) y cobran pleno sentido cuando son empleadas desde un enfoque regional.

En los últimos años el aprendizaje entre pares se ha convertido en una de las principales herramientas para la modernización de la Administración, ya que permite a las instituciones observar y analizar cómo sus homólogas de otros países y regiones han abordado los mismos problemas con que ellas se enfrentan. Al tratarse de un método de cooperación abierta que promueve la reflexión conjunta es posible tomar en consideración los distintos escenarios políticos en toda su complejidad. Gracias a su versatilidad evita la transposición de modelos a contextos dispares. Y lo que es todavía más importante: permite la creación de foros de debate desde los cuales distintos países pueden abordar de forma común problemáticas de alcance regional e internacional.

“ Resolvemos dar mayor prominencia a las cuestiones sociales dentro de las prioridades de nuestra cooperación birregional. En ese contexto, saludamos la adopción del programa EUROsociAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social. ”

Declaración de la Cumbre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y de la Unión Europea reunidos en Guadalajara en mayo de 2004

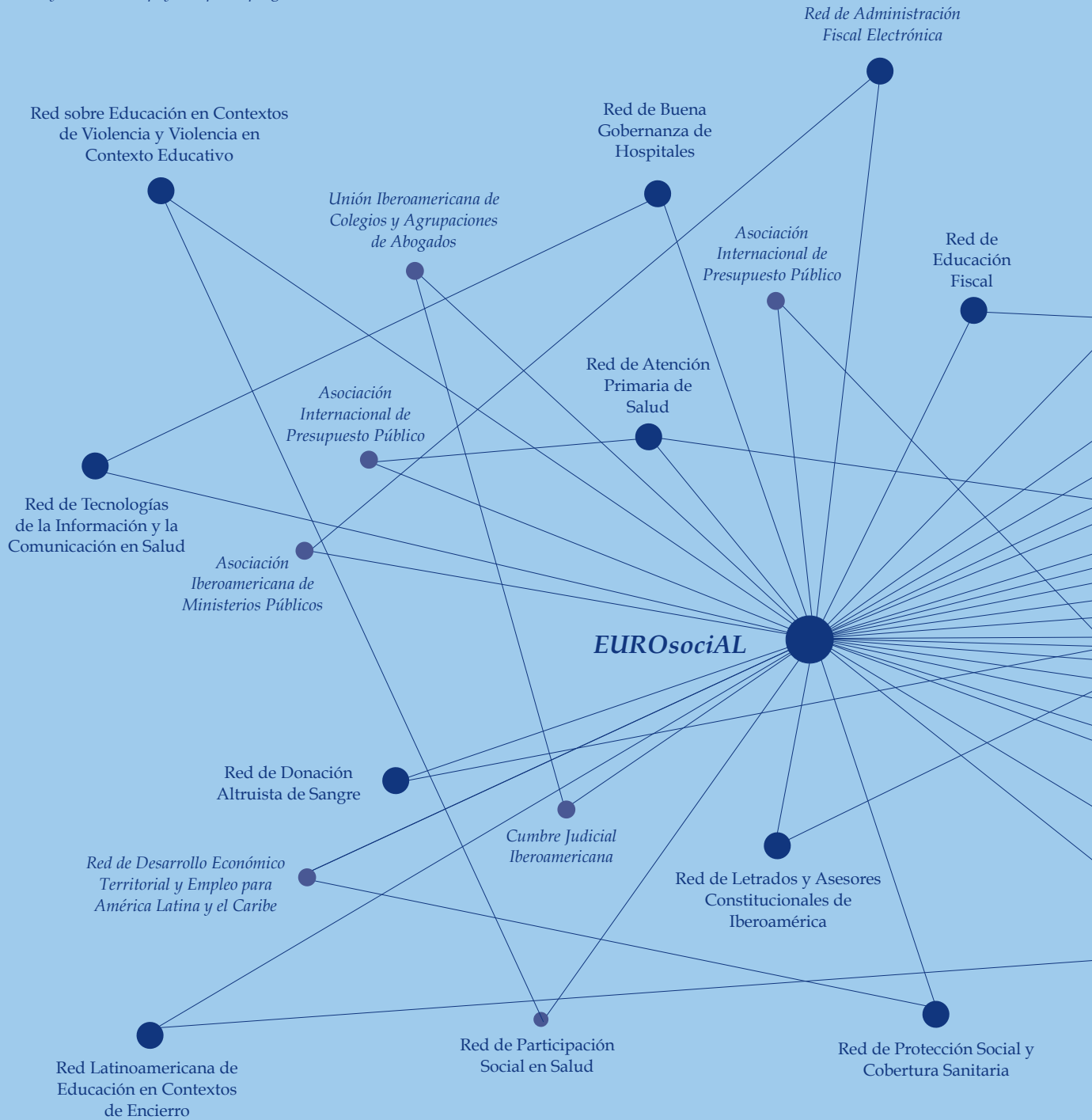
Redes

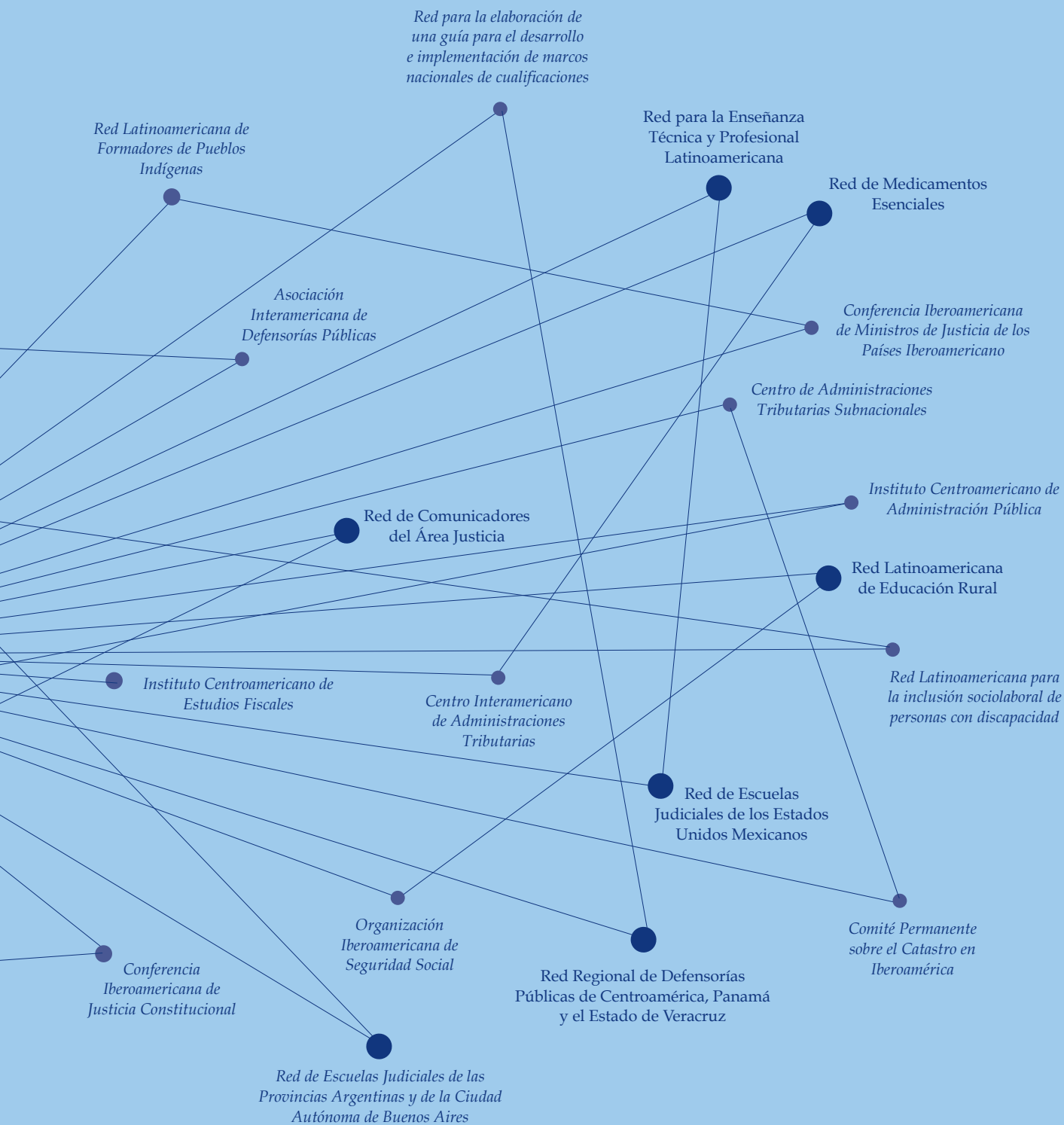
No es casual que un programa de cooperación lanzado ya en el nuevo milenio se construyese en torno al concepto de red. Si una de las características principales de la nueva realidad globalizada es la interconexión entre organizaciones, empresas, consumidores y ciudadanos, tiene su lógica que la Comisión Europea haya querido fomentar la interconexión entre instituciones democráticas de distintos países y regiones para que éstas puedan dar respuestas coordinadas dentro del nuevo escenario global. Es evidente que las tecnologías de la información y la comunicación abren nuevas posibilidades de trabajo que las Administraciones públicas deben incorporar a su quehacer cotidiano para actualizarse de modo permanente y no quedar obsoletas.

Tanto el enfoque regional de EUROsociAL como su objetivo de difundir el concepto de cohesión social por toda América Latina hicieron de las redes el instrumento natural del programa. Los propios consorcios encargados de gestionar los proyectos sectoriales conformaban en sí pequeños nodos centrales que debían extenderse por ambas regiones para incorporar el mayor número de actores posible a la gran red EUROsociAL. Más allá de la creación de páginas web para la difusión de contenido o el intercambio de información y conocimiento en línea, las redes fueron definiendo una mecánica de trabajo entre iguales donde no existía una relación jerárquica sino una serie de objetivos acordados por todos sus miembros. Estos objetivos dieron lugar a directrices y estas, a su vez, sirvieron para precisar medidas específicas que permitieran a los

EUROsociAL: Redes

- Redes creadas con el apoyo del programa
- Redes ya existentes apoyadas por el programa







miembros más rezagados alcanzar los estándares mínimos acordados. De esa manera se fueron generando multitud de actividades en forma de seminarios, intercambios, proyectos piloto o asistencias técnicas.

Al finalizar su primera fase EUROsociAL ha ayudado a crear un total de 18 redes eurolatinoamericanas y ha introducido un enfoque de cohesión social en numerosas redes ya existentes, prestando especial atención en asegurar su continuidad y sostenibilidad una vez finalizaran las actividades del programa. Se trata de un importante patrimonio para la cooperación eurolatinoamericana ya que ofrecen una plataforma extremadamente útil para detectar voluntades institucionales que permitan el posterior desarrollo de proyectos de asistencia técnica con objetivos y presupuestos más ambiciosos que los intercambios de experiencia.

35

Haciendo un esfuerzo por conceptualizar las redes se podría establecer una tipología en función de su vinculación con el programa. En primer lugar figuran las redes creadas ex novo por los distintos consorcios sectoriales de EUROsociAL, que han cumplido una labor clave en la identificación de áreas de trabajo para los intercambios de experiencia. En otros casos, el programa se ha incorporado a redes ya existentes para dotarlas de una orientación de cohesión social y financiar actividades concretas dirigidas a objetivos que, sin la intervención de EUROsociAL, tal vez no habrían formado parte de la agenda institucional de sus miembros. Los consorcios también crearon o apoyaron redes cuya actividad versa sobre temas específicos con una importante incidencia en la lucha contra la exclusión social o la mejora del acceso a servicios públicos de calidad. En función de su misión y objetivos estas redes temáticas han tenido un alcance tanto nacional como internacional.

Por último, hay que hacer mención de una nueva modalidad de cooperación que confirmó la vocación de EUROsociAL por convertirse en una red de redes para la difusión de sus objetivos en América Latina. Con una periodicidad anual, los cinco consorcios adjudicatarios de los proyectos sectoriales y la Oficina de Coordinación se reunieron en diversos lugares de América Latina (Cartagena de Indias, Antigua, México D.F. y Salvador de Bahía) para detectar sinergias entre sus ámbitos de actuación, analizar de manera conjunta ciertas

cuestiones metodológicas y contribuir a la movilización de los tomadores de decisión de América Latina.

Estos cuatro Encuentros de Redes EUROsociAL jalaron las diversas etapas del programa y sirvieron para fomentar la intersectorialidad y promover una concepción abierta y pluridisciplinar de la cohesión social. Gracias a la puesta en común de recursos fue posible abordar un objetivo tan ambicioso y extenso evitando en la medida de lo posible una tendencia inevitable a la dispersión. Desde una visión operacional se logró concretar acciones conjuntas pero adaptadas a la realidad institucional y las particularidades políticas de todos los países participantes. En ese sentido, estos Encuentros han supuesto un paso adelante en el desarrollo de mecanismos para el aprendizaje entre pares ya que han servido como punto de encuentro entre responsables de un mismo sector en distintos países y responsables de distintos sectores en un mismo país, fomentando de esa forma una perspectiva integrada sobre las políticas públicas fundamental para afrontar los retos globales en clave de cohesión social.

36

Ahora bien, el éxito de las redes no habría sido posible si no se hubieran materializado acciones concretas con objetivos específicos e indicadores para la medición de los resultados. Esta función le correspondió al instrumento central del programa: los intercambios de experiencias.

Las Reglas de Brasilia

Desde el inicio de sus actividades el consorcio EUROsociAL Justicia decidió apoyarse en algunas de las redes ya existentes en el sector con el propósito de dotarlas de un enfoque de cohesión social. Aunque prácticamente todos los ordenamientos jurídicos de América Latina reconocen el derecho a la tutela judicial efectiva, la falta de personal y recursos en las administraciones de justicia provoca demoras e irregularidades en los procedimientos y, en muchos casos, deriva en situaciones de indefensión que normalmente afectan a las clases más vulnerables, ya sea por motivos económicos o sociales (indígenas, mujeres, ancianos, niños). Por este motivo el acceso a la justicia se convirtió en uno de los principales ejes de actuación del programa y es, a día de hoy, una de las áreas de actuación donde mejores resultados se han cosechado.

Para lograr que el acceso a la justicia pasara a ser una prioridad en todos los Poderes Judiciales de América Latina no bastaba con la perspectiva regional que aportaban las redes existentes, sino que era necesario trabajar desde una visión omnicomprensiva y coherente que reuniera a todos los actores implicados en el proceso judicial. En esa línea, el principal esfuerzo de EUROsociAL Justicia consistió en sentar por primera vez a la misma mesa a todas las redes judiciales existentes (que agrupaban por un lado a las Cortes Supremas y a los Consejos de la Judicatura y por otro a los Ministerios Públicos, a las Defensorías Públicas, a los Colegios y Agrupaciones de Abogados, a los Defensores del Pueblo o los Tribunales Constitucionales) y establecer una agenda coordinada entre ellas.

Fruto de este trabajo la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que reúne a las máximas instancias de los Poderes Judiciales de la región, aprobó en marzo de 2008 las “100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Desde 2006 el programa EUROsociAL estuvo apoyando sucesivas reuniones y seminarios de un Grupo de Trabajo formado por representantes de las distintas instituciones y países y asesorado por el Magistrado y Jefe del Servicio Central de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial de España y un Subprocurador Geral da República do Brasil.

Pero el resultado no se limita a la adopción de una serie de reglas relativas a los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad como parte del proceso, sino que también definen, entre otros, la promoción de una asistencia legal y una defensa pública de calidad -especializada y gratuita-, el estímulo de las formas alternativas de resolución de conflictos, la promoción de actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre los derechos o la armonización de los sistemas jurídicos estatal y consuetudinario en aquellos casos que afectan a poblaciones indígenas.

Después de la adopción de las reglas de Brasilia se siguen celebrando numerosos seminarios y eventos para su difusión y para la formación de los profesionales del sector judicial en los distintos países. Además de la adopción formal de las Reglas, la creación de planes de acción institucional y comisiones de seguimiento garantiza su efectiva implementación y facilitan las labores de sensibilización y capacitación que los países latinoamericanos han emprendido en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Ya la evaluación a medio camino del programa aplaudió esta estrategia de fortalecimiento y acompañamiento de redes judiciales existentes, puesto que permitía vincular actores de diferentes ramas del sector justicia en pos de objetivos compartidos. A esas alturas todavía no se podía evaluar un efecto de esa estrategia que a la larga resulta todavía más importante para la sostenibilidad e impacto: al finalizar el proyecto las redes siguen trabajando -al margen de EUROsociAL- para desarrollar instrumentos que permitan la implementación práctica de las reglas de Brasilia.

Red de Formadores de Pueblos Indígenas



Iniciativas como la Red Latinoamericana de Formadores de pueblos indígenas suponen un cambio radical con respecto al enfoque asistencial que caracterizó durante años la cooperación con las comunidades originarias. Las diversas actividades productivas que los pueblos indígenas han venido realizando tradicionalmente pueden tener muy buena acogida por los consumidores siempre y cuando los indígenas reciban la debida capacitación, ya que el desconocimiento de las reglas del mercado y la falta de capital -por no hablar de otros abusos históricos- les fueron desplazando a una posición de vulnerabilidad y pobreza extrema. Sin embargo, una serie de casos de éxito ha venido demostrando paulatinamente que el carácter emprendedor no sólo no es incompatible con su cultura, sino que representa la vía más eficaz para salvaguardarla.

Diversas organizaciones trabajan en distintos países de la región centradas en la necesidad de generar ingresos para la población indígena a través de la creación de empleos permanentes o parciales. La necesidad de coordinar estos trabajos y de aportar un soporte de carácter regional a un importante número de iniciativas dispersas condujo a la creación de la Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas. A través de la formación y el intercambio de experiencias, esta red se propone reivindicar el derecho al trabajo y poner en valor la identidad cultural de las comunidades que la conforman. Estos objetivos se logran por medio del intercambio de experiencias y de información, la capacitación y formación continua, la identificación de iniciativas empresariales potencialmente exitosas y el establecimiento de un mecanismo conjunto de promoción y comercialización.

EUROsociAL Empleo se incorporó a la red con el fin de fortalecerla por medio de la elaboración de un Primer Plan Estratégico, un paquete modular de formación en “Emprendimientos Económicos para Pueblos Indígenas” y la organización de talleres de formadores especializados que actualmente trabajan con las poblaciones indígenas. La estructuración de la red en torno a una herramienta on-line y los veinte cursos de capacitación celebrados entre 2007 y 2009 -cada uno formado por distintos módulos y talleres- han contribuido a asegurar la sostenibilidad de la red, que cuenta con un coordinador interino y ha realizado actividades en Guatemala, Perú, México, Honduras, Ecuador, Colombia, Chile, Brasil y Bolivia. Dos aspectos que merecen ser destacados son el papel especialmente pro-activo que están desempeñando las mujeres en sus comunidades de origen y el hecho de que la Red de Formadores haya decidido estructurar su acción en torno al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, donde quedan reconocidos sus derechos y la responsabilidad de sus gobiernos en el desarrollo de una acción coordinada y sistemática con miras a garantizar su integridad.

Red EUROsociAL Fiscalidad

Desde el inicio de sus actividades EUROsociAL Fiscalidad procedió a la creación de una red de Administraciones Tributarias, Ministerios de Economía y Finanzas, Instituciones de la Seguridad Social, Tribunales de Cuentas, Centros de Formación e Investigación y Asambleas Legislativas que, ya en 2009, contaba con 276 instituciones: 194 de América Latina, 64 de la Unión Europea y 18 supranacionales.

La Red EUROsociAL Fiscalidad nació de la necesidad de sistematizar y difundir el conocimiento acumulado en el área de la fiscalidad. Pero la apertura de este espacio de debate participativo no sólo favoreció el intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad entre expertos de la Unión Europea y América Latina, sino que lo hizo con una clara finalidad de sensibilización sobre la relevancia de la cohesión social y la importancia del principio de equidad para la legitimación democrática de las finanzas públicas.

El hecho de que la coordinación general de la Red correspondiera a la Oficina de Coordinación del Proyecto EUROsociAL Fiscalidad hizo posible mantener contactos regulares con los miembros y establecer estrategias de animación en colaboración con los responsables institucionales del consorcio. Gracias a esta labor de mantenimiento por medio del envío de boletines y agendas a todos los participantes de la Red estuvieron al corriente de las actividades del programa y pudieron solicitar su participación en aquellos intercambios de experiencias que resultaran de su interés. Tal fue la importancia de la Red en la concepción y desarrollo del proyecto que se realizaron cuatro Encuentros Internacionales entre sus miembros para propiciar su consolidación como parte de la metodología del intercambio de experiencias.

Otra de las claves para el éxito de la Red consistió en la creación de grupos de trabajo encargados de fomentar la realización de intercambios en varios ámbitos, desde la gestión de registros de contribuyentes a los sistemas de planificación y control, pasando por el blanqueo de capitales, la educación fiscal o el presupuesto y gasto público. De este núcleo inicial surgieron dos redes temáticas en áreas de especial importancia para la cohesión social: la Red de Educación Fiscal, formada por funcionarios, profesores y estudiantes interesados en la promoción de la cultura fiscal, y la Red de administración electrónica de las Administraciones Fiscales de la Unión Europea y América Latina (Red AEFIS), formada por instituciones tributarias, aduaneras, de la seguridad social, catastrales, presupuestarias y del gasto público, de control financiero y de la contabilidad pública... orientada a la reducción de la brecha digital por medio de la puesta en común de conocimiento y recursos.

En línea con esta apuesta por la modernización de las Administraciones fiscales a través de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación se organizaron varios Foros Virtuales para diseminar información sobre temas específicos y propiciar un espacio de discusión on-line en materias que requieren de una actualización constante como son los “Planes integrales de prevención y corrección del fraude fiscal” y la “Circulación y blanqueo de capitales”. Y es que si la Red de EUROsociAL Fiscalidad representa en sí misma un caso de buena práctica es precisamente porque ha sabido ser a la vez un medio y un fin, el tipo de herramienta dinámica y eficaz que el Estado necesita para reforzar la cohesión social.

Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro

La educación es un derecho de todos, incluidas las personas que se encuentran cumpliendo penas privativas de libertad. Hasta fechas relativamente recientes, la educación en prisiones era considerada como una suerte de “lujo” o beneficio carcelario en lugar de un derecho de toda la ciudadanía que contribuye a la prevención de la reincidencia y la reducción de las tasas de criminalidad. Pero además la educación en contextos de encierro, con su incidencia doblemente positiva para la cohesión social, representa una oportunidad para que las personas privadas de libertad reciban la educación que en su día no pudieron disfrutar por motivos que, a menudo, no eran de su responsabilidad.

En las rondas de consulta con los países latinoamericanos realizadas en la fase preparatoria del programa, Brasil propuso que se introdujera la educación en prisiones como una de las temáticas del proyecto EUROsociAL Educación. La propuesta fue aceptada por los demás países participantes y ya en el primer Encuentro de Redes EUROsociAL celebrado en Cartagena de Indias (Colombia) se realizó un taller sobre Educación en Prisiones con los representantes de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Honduras y Nicaragua.

De aquel primer intercambio surgió la voluntad política para constituir la Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro (RedLECE), una iniciativa que acabaría agrupando también a Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay y que implicó la realización de visitas de estudios a países de la UE con la finalidad de conocer otros modelos de educación en contextos de encierro. La RedLECE fue creada de manera oficial (con la firma de un convenio a nivel ministerial) en el Seminario organizado en Belo Horizonte (Brasil) en el marco del III Forum MERCOSUR Educativo. Se define como un foro especializado de análisis, intercambio y cooperación técnica entre los países latinoamericanos para impulsar políticas públicas integrales e integradas que favorezcan la atención de la educación en contextos de privación de libertad. Sus funciones son similares a los del propio programa EUROsociAL pero restringidas a un ámbito específico: promover el intercambio de experiencias e informaciones, fomentar investigaciones y la cooperación técnica y actuar como interlocutor regional para el diálogo y la reflexión política con otras redes en el nivel internacional.

Los numerosos seminarios y encuentros que ha organizado la red han permitido a sus integrantes conocer los modelos colombiano o argentino, la experiencia española sobre educación artística y deportiva y tomar parte en seminarios y congresos internacionales sobre la materia. Por su parte, el sitio web de RedLECE sirve como herramienta de difusión e intercambio de conocimientos y buenas prácticas a través de la publicación y el análisis de iniciativas y medidas políticas de toda la región. Pero quizá los dos factores que más confianza nos permiten depositar en el futuro de esta red son el compromiso de autogestión de los propios gobiernos y el acercamiento de sus miembros a la sociedad civil para integrar su visión en una cuestión clave para la cohesión social.

Intercambios de Experiencias

Como ya se ha comentado, el intercambio de experiencias aparece mencionado explícitamente en la Declaración de Guadalajara como el instrumento idóneo para promover políticas públicas para la cohesión social. Se trata de una elección comprensible ya que, de entre las distintas fórmulas de aprendizaje entre pares, el intercambio de experiencias se caracteriza por una articulación claramente horizontal en la que todos los actores intervienen en un plano de igualdad. Y la cohesión social, en su condición de concepto político, carece por el momento de tratados o instrumentos jurídicos vinculantes que determinen su obligatoriedad. En otras palabras, se trata de un ámbito en el que los países avanzan hasta donde quieren o pueden y básicamente guiados por su propia voluntad.

41

A diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de la cooperación europea más rígidos y costosos como los hermanamientos, en materia de cohesión social no existe un acervo o corpus legislativo de carácter obligatorio. Tampoco hay una serie de recetas infalibles ni un listado de requisitos para obtener beneficios a modo de contrapartida. Si los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina han acudido a la cooperación eurolatinoamericana para incrementar sus niveles de cohesión social es porque lentamente se ha ido instalando la convicción de que el progreso de la región pasa por una mejor redistribución de su riqueza. Y Europa encarna un paradigma de equidad y prosperidad del que se pueden extraer lecciones, pero no modelos ni imposiciones.

Así pues, el intercambio de experiencias se configura como un flujo de aprendizaje bidireccional que permite el análisis de todo un conjunto de solu-

“ *La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EUROsociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones.* ”

Declaración de la Cumbre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y de la Unión Europea reunidos en Viena en mayo de 2006

ciones para luego adaptarlo a la medida del país receptor. Su flexibilidad no es, por lo tanto, ni una virtud ni un defecto, sino una cualidad intrínseca a la definición misma del instrumento. Lo cual hacía todavía más necesario establecer un conjunto de reglas procedimentales que aseguraran la coherencia del programa y facilitaran su gestión descentralizada.

En estrecha colaboración con los consorcios sectoriales y los miembros del Comité Conjunto, la Oficina de Coordinación de EUROsociAL diseñó dos documentos fundamentales para ordenar la miríada de actividades simultáneas que tendrían lugar a lo largo y ancho de América Latina durante los cuatro años de duración del programa. El Marco Conceptual, al que se ha hecho alusión previamente, definió los grandes ejes de actuación que de algún modo delimitaban lo que podía ser entendido como cohesión social, evitando así que el concepto se convirtiera en una suerte de cajón de sastre al que asociar cualquier iniciativa de cooperación institucional.

43

El otro documento esencial para el adecuado progreso del programa consistió en una Guía Metodológica para el Intercambio de Experiencias, algo parecido a un manual de procedimientos que sirvió para sistematizar ciertas prácticas de cooperación que venían realizándose desde tiempo atrás –seminarios, pasantías, asistencias técnicas puntuales...– pero que hasta la fecha no se habían articulado desde una visión de programa. Por medio del establecimiento de un ciclo de proyecto (con sus correspondientes fases de identificación, formulación, ejecución y seguimiento, y evaluación) las diferentes actividades pasaron a ocupar un lugar concreto dentro de una secuencia encaminada a la consecución de objetivos específicos y, por lo tanto, pasaron también a obedecer a una lógica de gestión orientada a resultados.

Sin embargo, la Guía Metodológica no podía ser tan exhaustiva que acabara por asfixiar la iniciativa de las instituciones latinoamericanas participantes, sino que debía dejar a cada consorcio un cierto margen de discrecionalidad que le permitiera adaptar el instrumento a la idiosincrasia de su sector. Los intercambios de experiencias de EUROsociAL Salud, por ejemplo, comenzaban

siempre con un diagnóstico o estudio en profundidad sobre la temática que se proponían tratar. Los del sector fiscalidad solían arrancar con grandes seminarios que reunían a todos los países latinoamericanos para abordar conjuntamente una problemática concreta y los de empleo hacían hincapié en la formación de formadores para lograr un efecto multiplicador en sus seminarios. EUROsociAL Justicia, por su parte, se propuso desde el inicio asegurarse un firme compromiso institucional que hiciera posible llevar a cabo lo que en sus planes de actuación se denominó intercambios “completos” y que consistían en todo un ciclo de acciones que se correspondía grosso modo con el clásico ciclo de proyecto, ya que consistía en la celebración de un seminario (identificación) seguido de una pasantía (formulación) y culminaba con una asistencia técnica (ejecución) que llegado el caso podía derivar en un proyecto piloto.

Creación de Defensorías Sociales en Bolivia, Costa Rica y México

La sobrecarga de trabajo de las Defensorías Públicas sumada a la alta población carcelaria hacían muy difícil la asistencia jurídica a los presos con menores recursos económicos, lo cual generaba una situación de desigualdad evidente y agravaba el sentimiento de desamparo de los ciudadanos más desfavorecidos. Conscientes de que la carencia de recursos impedía el ejercicio de la tutela judicial efectiva, las propias Defensorías Públicas solicitaron asistencia a EUROsociAL Justicia con el fin de optimizar sus servicios e incorporar a otras instituciones que pudieran asistirles en su tarea. A través del contacto del programa con una red ya existente, la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA), se consiguió que ambas instituciones (Defensorías Públicas y Colegios de Abogados) trabajaran juntas en la creación de unidades especializadas que permitieran atender el mayor número de casos.

La firma de los convenios de colaboración entre las instituciones participantes vino seguida de un proceso de formación técnica especializada en Derecho penal y penitenciario de los 150 abogados que se incorporarían a las Defensorías Sociales. Durante esta fase los países transferentes (Ecuador y Guatemala) asistieron a los receptores (México, Bolivia y Costa Rica) en la elaboración de los currícula. En la siguiente fase se procedió a la creación de las Defensorías Sociales en los mismos Centros Penitenciarios para que los abogados ya especializados pudieran atender de manera directa a los presidiarios. Las Comisiones mixtas de seguimiento y evaluación integradas por miembros de la UIBA, las Defensorías Públicas y las Asociaciones de Abogados del país correspondiente, se encargan de garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados por cada Defensoría Social.

Este intercambio de experiencias representa un buen ejemplo de cooperación triangular de alcance regional en el que los receptores asumen el liderazgo y se apoyan en redes ya existentes (la red UIBA) para establecer un flujo de comunicación y aprendizaje a varias bandas que culmina con la creación de nuevas estructuras públicas (las Defensorías Sociales) con una clara incidencia en la cohesión social. La apropiación del proyecto por sus destinatarios ha permitido vencer ciertas resistencias como la negativa de algunos jueces y abogados de oficio a colaborar con la iniciativa, la desconfianza inicial de la población carcelaria o las dificultades de financiación. Por su parte, la creación de comisiones mixtas de seguimiento y evaluación no sólo asegura la continuidad de la acción, sino que ha abierto un espacio de diálogo permanente entre profesionales de un mismo sector para la búsqueda de soluciones comunes a problemáticas similares. El éxito de la iniciativa ha llevado a la UIBA a incorporarla como parte de su actividad para replicarla en otros países latinoamericanos con fondos de la cooperación internacional.

Modelo de Atención Binacional e Intercultural para el Pueblo Wayúu de la Frontera Colombo-Venezolana



El pueblo Wayúu comparte su historia y cultura en un mismo territorio ancestral que quedó dividido por la frontera entre Colombia y Venezuela. Como sucede con otros pueblos indígenas en América Latina, durante décadas han permanecido al margen del sistema de protección social debido a barreras geográficas, culturales, formales o de capacidad de pago.

Una problemática tan compleja requería de un esfuerzo conjunto por parte de Colombia y Venezuela, que venían desarrollando desde el año 2004 actividades de consulta y concertación comunitaria orientadas hacia la creación de un modelo binacional de atención en salud intercultural e integral para la población indígena Wayúu, proyecto que fue emprendido cuando los líderes indígenas percibieron la iniciativa como una vía para abordar los problemas de salud de su pueblo.

A solicitud de Colombia y Venezuela, EUROsociAL Salud se incorporó al proceso de elaboración de un modelo que fuera adaptable a los sistemas de protección social de ambos países. Tomando como referencia otro modelo ya existente en México, un asesor apoyó al grupo de trabajo binacional para sistematizar la información y diseñar el marco de referencia conceptual, analizando para ello los puntos comunes, así como las afinidades y divergencias y, en general, todos los factores –técnicos, jurídicos, sociales, culturales– que facilitaban y obstaculizaban el camino hacia un sistema integrado. El resultado consistió en la elaboración del Modelo de Atención en Salud para la población indígena Wayúu de la zona fronteriza colombo-venezolana.

La iniciativa resulta especialmente interesante porque representa un caso de cooperación transfronteriza –entre países cuyas relaciones atraviesan en la actualidad momentos de tensión– y a la vez supone un ejemplo de cooperación sur-sur, ya que Colombia y Venezuela recurrieron a la experiencia de México en la gestión de una situación similar para diseñar su modelo binacional. A esto hay que sumar la necesidad de incidir en varios niveles territoriales –nacional, regional y local– desde el respeto a la diversidad y con un enfoque intercultural, integral y participativo. Como resultado de la asistencia técnica las autoridades de ambos países se han comprometido a desarrollar el modelo elaborado en una zona piloto y han designado un grupo de trabajo en cada país coordinado por una persona con dedicación exclusiva.

Extensión de la Cobertura de Protección Social en Salud a la Población migrante en Chile

En la última década la población de inmigrantes latinoamericanos en Chile ha crecido hasta el punto de representar el 1,8% de la población total del país (cerca de 300.000 personas). Esta nueva realidad requería ser atendida desde un enfoque de derechos que reconociera la importancia de la cobertura sanitaria de la población migrante como factor esencial para la integración y, en consecuencia, para la cohesión social.

Como miembro fundador del consorcio EUROsociAL Salud, el Fondo Nacional de Salud chileno (FONASA) emprendió una serie de intercambios de experiencias con países europeos –principalmente Francia– con el fin de establecer un régimen de protección social para la población migrante que permitiera ofrecer cobertura a un tipo de población especialmente vulnerable. Gracias a la colaboración permanente con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social fue posible organizar toda una batería de actuaciones coherentes destinadas a reconocer el derecho a la Salud a todos los habitantes del país, sean o no nacionales chilenos.

La elaboración de un diagnóstico previo sirvió de punto de partida para la realización de seminarios en París, Madrid y Santiago, misiones de expertos franceses a Chile, consultas a ONGs y actores de la sociedad civil, talleres de sensibilización, convenios con las instituciones responsables de regular el fenómeno migratorio (Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior de Chile) y apoyo a la creación en el seno del Ministerio de Salud de una Comisión de Salud para inmigrantes y refugiados.

A pesar de las dificultades técnicas que supone implementar medidas de este tipo, hoy en día cualquier mujer embarazada recibe la misma atención sanitaria que una nacional chilena, y ello sin necesidad de acreditar la regularización de su situación como inmigrante. El mismo tratamiento se extiende también a los menores de edad en situación irregular.

El liderazgo asumido por Chile ante la necesidad de elaborar políticas públicas e implantar mecanismos de gestión que permitieran el ejercicio del derecho universal a la salud, produjo un efecto de arrastre que, gracias a la metodología abierta del intercambio de experiencias, permitió replicar iniciativas similares en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Uruguay, Perú y Paraguay.

Ciclos de Actividades Conjuntas para Avanzar en Protección Social

Desde la creación del programa el sector Empleo recibió un tratamiento particular que le permitió apoyarse en la experiencia acumulada por un actor clave en la región: la Organización Internacional del Trabajo. La coordinación de las actividades desde su Centro de Formación de Turín y su Oficina Regional en Lima propició el aprovechamiento de redes eurolatinoamericanas ya existentes y el alineamiento con otras estrategias y programas. Esta ventaja de partida sumada a la idiosincrasia del sector hicieron que EUROsocial Empleo fuera el primero de los cinco pilares del programa en promover activamente la intersectorialidad de sus actuaciones.

Gracias al saber hacer de la OIT el sector pudo realizar un importante esfuerzo en la promoción de políticas activas de empleo, pero sólo a través de un enfoque transversal era posible abordar una temática esencial para la cohesión social en América Latina: los sistemas de protección social. En países donde una parte muy importante de las pensiones son de carácter contributivo era necesario fomentar intercambios de experiencias para explorar vías que hicieran posible ampliar la cobertura sanitaria y extenderla a grupos tradicionalmente vulnerables o excluidos, ya fueran trabajadores migrantes o autónomos, amas de casa o indígenas. De ese modo, los sectores de Empleo y Salud unieron esfuerzos para realizar seminarios y talleres comunes que permitieran a los profesionales de ambos ámbitos discutir sus problemáticas particulares y buscar soluciones conjuntas.

Algo similar ocurría en lo referente a la financiación de la protección social, un campo en el que la voluntad política a menudo se enfrenta con numerosas complejidades técnicas. Los sectores de Empleo y Fiscalidad establecieron en sus planes de trabajo todo un ciclo de seminarios y talleres en Turín, Montevideo, Lima y Madrid destinados a funcionarios de alto nivel y encaminados a mejorar las capacidades de gestión y recaudación de la Seguridad Social, cuestiones de gran importancia para que se pueda producir una ampliación efectiva de la cobertura.

Estos son sólo algunos ejemplos de los intercambios de experiencia intersectoriales que, a pesar de la lógica sectorial del programa, sirvieron para comprobar hasta qué punto es necesario comprender la interrelación entre los cinco ámbitos –justicia, salud, fiscalidad, empleo y educación– y los tres niveles –política, políticas públicas y gestión– para lograr coordinar actuaciones con un impacto positivo en la cohesión social.

Proyectos Piloto

A medida que el programa avanzaba en su recorrido, fue posible identificar áreas de cooperación especialmente fructíferas que requerían de un esfuerzo técnico y financiero adicional para poder arrojar resultados de mayor impacto. Como respuesta a esta necesidad surgieron los proyectos piloto, una modalidad de mayor envergadura dirigida a profundizar líneas de trabajo, a resolver nudos críticos identificados durante el intercambio de experiencias o a perseguir resultados más concretos y visibles en largo plazo.

49

Los buenos resultados obtenidos por estos proyectos piloto se han debido en la mayoría de los casos al liderazgo ejercido por las instituciones destinatarias, lo cual ha puesto de manifiesto una de las utilidades más claras del intercambio de experiencia: su capacidad para generar incentivos y el consiguiente compromiso institucional que debe servir siempre de base para la realización de proyectos de cierta envergadura. En este sentido el proyecto piloto sirve como estímulo para que el Gobierno de un país acompañe un determinado proceso de reforma con recursos puestos a su disposición por el programa EUROsociAL, promoviendo de ese modo la participación de distintos actores para la implementación práctica de decisiones tomadas en el nivel político.

Buena prueba del grado de apropiación alcanzado por algunas instituciones participantes es que ciertos proyectos piloto, formulados a partir de intercambios de experiencias, han sido realizados con otros fondos al margen de EUROsociAL. De esta manera, el programa ha podido dedicar sus recursos a cumplir su principal función: actuar como catalizador de políticas públicas para

“ Estimul(ar) la participación de las autoridades competentes y de todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, en redes ALC-UE para la transferencia de conocimientos y el intercambio de información en materia de políticas sociales, y promover el intercambio de experiencias, incluyendo las experiencias exitosas y proyectos piloto, y la difusión de buenas prácticas. Para este fin, trabajaremos en estrecha vinculación con EUROsociAL. ”

Declaración de la Cumbre Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y de la Unión Europea reunidos en Lima en mayo de 2008

la cohesión en toda la región, dejando su desarrollo en cada país a cargo de las instituciones nacionales competentes.

Debido a la dinámica particular del programa, las temáticas de los proyectos piloto realizados por los distintos consorcios han guardado relación con aquellas áreas en las que previamente se dieron intercambios de experiencias exitosas. Si bien esta circunstancia ha hecho complicado generar sinergias con otros programas de cooperación de la Comisión Europea implementados a nivel nacional, también es cierto que el enfoque regional de EUROsociAL y la promoción activa del aprendizaje entre pares ha propiciado nuevas formas de identificación de necesidades innovadoras respecto a métodos habitualmente utilizados por la cooperación europea. Gracias a esta metodología los países latinoamericanos han podido descubrir experiencias adaptables a sus propios países y que, de ese modo, sirvieron como germen para proyectos que difícilmente podrían haberse formulado desde una perspectiva estrictamente nacional.

51

Y así llegamos a la que quizá sea una de las características más significativas de los intercambios de experiencia y de los proyectos piloto: la frecuencia con la que los potenciales solicitantes de Asistencia Técnica han acabado por convertirse en transferentes. Al comprobar que su realidad social e institucional tenía muchos más paralelismos con la de sus vecinos que con la de los países europeos, numerosas instituciones participantes han enfocado su atención hacia buenas prácticas latinoamericanas. Y en esos casos, la cooperación europea se ha limitado a financiar y supervisar iniciativas de cooperación sur-sur en lo que puede ser considerado como otra buena práctica, esta vez de cooperación triangular.

Proyecto piloto de Educación Fiscal en El Salvador

La cohesión social requiere de ciudadanos capaces de ejercer sus derechos, pero que también sean conscientes de sus obligaciones con el resto de la sociedad. Pagar impuestos es un ejercicio de ciudadanía activa y responsable, aunque el desconocimiento acerca del destino de los fondos públicos haya generado en muchos países latinoamericanos un sentimiento de desconfianza generalizado que acaba dotando al fraude y la evasión fiscal de una peligrosa legitimidad social.

La importancia del desarrollo de una cultura fiscal en América Latina fue detectada por EUROsociAL Fiscalidad desde el inicio de sus actividades. Un gran seminario reunió a los responsables de los ministerios de Educación y de Hacienda de toda Latinoamérica en Buenos Aires para el intercambio de experiencias y concluyó con la adopción de una declaración en la que los participantes se comprometían a la elaboración de programas intersectoriales para la Educación Fiscal. Posteriormente, los países centroamericanos fueron invitados a España para concretar acciones en el marco de talleres que tomaron como base la realización de un diagnóstico en forma de estudio comparado.

Fruto de estos trabajos previos la Directora Nacional de Educación y el Director de Hacienda de El Salvador solicitaron de manera conjunta a EUROsociAL la realización de una Asistencia Técnica por expertos de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP), institución que venía impulsando desde 1998 un exitoso Programa de Educación Tributaria. De este modo, el intercambio de experiencias inicial derivó en un proyecto piloto sur-sur caracterizado por la triangulación, ya que el papel de EUROsociAL se limitó a la financiación y la supervisión de toda una serie de acciones de capacitación, talleres y asistencias técnicas por un monto de 132.000 euros.

Gracias a este proyecto piloto El Salvador cuenta hoy día con un programa de educación fiscal y con recursos humanos de carácter permanente y capacitados a tal efecto. Un total de 337 docentes con 12.910 escolares a su cargo han sido formados y se han incluido contenidos de educación fiscal en los planes oficiales de estudio del país con los correspondientes materiales (853.450 libros de texto, 411.000 cuadernos de ejercicios y 68.044 guías metodológicas). Todo ello ha ido acompañado de la puesta en marcha de un Diplomado sobre Educación Fiscal para docentes con la graduación de 193 docentes y de una iniciativa titulada "Hacienda va a la escuela" en la cual los funcionarios de Hacienda dan a conocer en los colegios de sus hijos y familiares, a través de divertidos juegos, la importancia de su trabajo para la prosperidad del país. En febrero de 2009 fue inaugurado el espacio de juegos Rehehacienda, el primero de esta naturaleza en Centroamérica y el único de América Latina ubicado de forma permanente en las instalaciones de un Ministerio de Hacienda, y poco después la Unidad de Educación del Ministerio de Hacienda creó la página web Edufis con un área infantil y otra para docentes. Como se puede comprobar, los resultados obedecen a un conjunto de actividades complementarias que fueron llevadas a buen término gracias al liderazgo conjunto ejercido por dos ministerios de un mismo país que previamente carecían de una visión compartida para diseñar conjuntamente políticas públicas positivas para la cohesión social.

Apoyo a la Constitución de una Red Nacional de Articulación Institucional entre Educación y Trabajo



Si en circunstancias normales la educación debe servir como vía de acceso al mundo laboral, en tiempos de crisis el Estado tiene que redoblar esfuerzos para que la educación técnica se convierta en una plataforma real para superar la exclusión y la segmentación social. Claro que un objetivo tan complejo no puede ser conseguido única y exclusivamente por medio de la acción pública, sino que requiere un trabajo de concertación y coordinación de todos los actores sociales vinculados con la formación técnica y el ámbito empresarial.

A partir de un seminario con actores internacionales realizado en Asunción en marzo 2008, EUROsociAL Empleo se propuso apoyar a Paraguay en la definición de procesos educativos coherentes con el futuro económico-social del país por medio de la creación de una Red Paraguaya de Articulación entre Educación y Trabajo (REPAET). Esta red de carácter interinstitucional reúne a varios Ministerios (de Educación, de Justicia y Trabajo, de Industria y Comercio), el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Su principal propósito consiste en la creación de un sistema de información conjunta sobre la educación técnica y profesional en Paraguay con el objeto de contribuir a la mejora de la formación profesional del país.

Toda una serie de actividades promovidas por EUROsociAL, junto a la Organización de Estados Iberoamericanos, permitió a los miembros de REPAET realizar análisis funcionales de los distintos sectores productivos de Paraguay, entre ellos el metalúrgico y el del calzado, organizar reuniones con la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO) y la Cámara Paraguaya de la Vivienda e Infraestructura (CAPAVI) o efectuar visitas de Estudio a Centros de Formación Profesional en el sur de Brasil. El diseño institucional de la red derivó en el establecimiento de mesas de trabajo entre las instituciones involucradas para avanzar en las acciones acordadas y en la conformación de una Secretaría Permanente de la REPAET; de ese modo se garantizó su capacidad para impulsar, coordinar y articular la gestión de las administraciones del Estado con las empresas para así instaurar de manera concertada un sistema de formación profesional con identidad propia.

Sobre estas bases Paraguay ha lanzado un proyecto piloto en el área de Turismo que ha reunido a la Secretaría Nacional de Turismo y a diferentes representantes empresariales del sector con el fin de redefinir los perfiles profesionales para, de ese modo, realizar los ajustes pertinentes en la oferta educativa. Esta experiencia ha sido diseñada para ser replicada en otros sectores -lo cual multiplica su potencial de impacto- y no sólo representa una buena práctica de política pública transversal y participativa, sino que demuestra la capacidad de la metodología de EUROsociAL para acompañar y dinamizar procesos a través del uso complementario de sus tres instrumentos: las redes, los intercambios de experiencias y los proyectos piloto.

Sobre estos cimientos EUROsociAL iniciará dentro de unos meses su segunda fase. Durante sus cuatro años de funcionamiento el programa ha logrado generar una importante masa crítica compuesta de personas e instituciones convencidas de la importancia que tiene la cohesión social para el desarrollo de América Latina. Es lógico y deseable que la Comisión Europea modifique ciertos aspectos de la estrategia de intervención ya que los logros de esta primera fase ofrecen un nuevo punto de partida para la segunda. Si bien cabe esperar que la intersectorialidad vaya cobrando mayor relieve, no hay que perder por ello el anclaje institucional que han proporcionado los sectores. Por otra parte, el carácter regional del programa debería seguir permitiendo trabajar en un nivel que la cooperación bilateral, por definición, no alcanza. Y en lo que se refiere a la metodología, es probable que la segunda fase de EUROsociAL suponga a su vez una segunda generación de intercambios de experiencias y proyectos piloto que, por un lado, conserven su capacidad para identificar compromisos institucionales, pero que por otro pongan el acento en el impacto y la sostenibilidad. Gracias al efecto multiplicador de las redes, las iniciativas promovidas por el programa han cobrado vida independiente y siguen produciendo efectos en múltiples ámbitos y de forma simultánea. Lo que en todo caso no hay que perder de vista es la función de EUROsociAL, que no consiste en transplantar modelos sino en acompañar procesos de reforma. Sus verdaderos protagonistas tienen que seguir siendo las más de 2.000 instituciones y casi 12.000 personas que han participado en cerca de medio millar de actividades. Gracias a su esfuerzo decidido y a su compromiso con los ciudadanos la cohesión social ha pasado a ocupar el corazón de la agenda pública eurolatinoamericana.

El presente documento ha sido elaborado en el marco del Programa EUROsocial de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación del programa y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



www.programaeurosocial.eu



Editado por la Oficina de Coordinación





www.programaeurosocial.eu



Editado por la Oficina de Coordinación

