

# Visión y método

---

## Oficina de Programación y Coordinación

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIAPP)

07/03/2014

[www.eurosociat-II.eu](http://www.eurosociat-II.eu)

Reproducción autorizada  
siempre que se cite la fuente.

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

# Índice

4	<b>1. ANTECEDENTES</b>
6	<b>2. EL MARCO DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROsocial</b>
8	<b>3. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS Y DESAFÍOS</b>
10	<b>4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y GESTIÓN</b>
13	<b>5. PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN: LÍNEAS DE ACCIÓN</b>
14	<b>6. HERRAMIENTAS</b>
17	<b>7. GESTIÓN PARA RESULTADOS</b>
19	<b>8. MACRO ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA</b>
22	<b>ANEXO I: ACCIONES POR PAÍS</b>

## 1. ANTECEDENTES

La cohesión social es uno de los ejes estratégicos de la alianza entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL). En el marco de la cumbre de Guadalajara (2004), los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones decidieron dotar de medios y contenidos esta prioridad birregional, dando inicio EUROsociAL, un programa de cooperación técnica.

**EUROsociAL pretende consolidar un espacio de diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social.** Es un programa de cooperación horizontal, institucional y de carácter regional: moviliza el *expertise* público europeo y latinoamericano en un ejercicio de aprendizaje entre pares, con enfoque regional de trabajo colaborativo, para afrontar retos comunes en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación de políticas públicas que tengan impacto sobre mejoras en la cohesión social.

La primera fase del Programa EUROsociAL (2005-2010) enfocó sus actividades en cinco áreas temáticas: Educación, Empleo, Fiscalidad, Justicia y Salud. La Comisión Europea contribuyó al Programa con 31 millones de euros. EUROsociAL I contribuyó a la formulación de nuevas políticas públicas, a la introducción de innovaciones en el marco de políticas existentes y al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones públicas encargadas de dichas políticas. EUROsociAL I apoyó igualmente el establecimiento de nuevos compromisos internacionales de gran importancia en la perspectiva de la cohesión social. A través de conferencias, visitas de estudio, intercambios de experiencia, acciones de asistencia técnica y proyectos pilotos, los decisores políticos y funcionarios públicos de América Latina y de Europa han tenido la oportunidad de compartir con sus pares las mejores prácticas en las políticas públicas enfocadas a reforzar el grado de cohesión social. También demostró la relevancia del intercambio entre pares (de experiencias, conocimientos, etc.) como herramienta de cooperación institucional.

En la cumbre de Madrid (2010) los Estados de la UE y de América Latina volvieron a comprometerse con la cohesión social, aprobando el lanzamiento la segunda fase del programa, que arrancó a principios del año 2011 y tendrá una duración de cuatro años. Dotado con un presupuesto de 40 millones de Euros, EUROsociAL II pretende favorecer el cambio y acompañar procesos de reforma de políticas e instituciones aportando sus ventajas comparativas y su valor añadido frente a otro tipo de programas.

La última cumbre CELAC-UE celebrada en Santiago de Chile en enero de 2013, reforzó el papel de EUROsociAL II como un instrumento de diálogo para promover la cohesión social. El Plan de Acción de Santiago fomenta la asociación entre las administraciones públicas de la UE y de ALC, reforzando la cooperación institucional y el apoyo a las administraciones en la aplicación de políticas sociales, de justicia y de finanzas públicas, entre otras.

#### ¿A qué aspira EUROsocial?

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

#### ¿Cómo trabajar?

Como facilitador, poniendo a disposición de las instituciones inmersas en esos procesos, el conocimiento de experiencias análogas en otros países de América Latina y también de Europa, que puedan aportar elementos innovadores en dichas reformas.

#### ¿Con qué herramientas?

Mediante trabajo colaborativo entre pares y consultorías entre instituciones públicas de América Latina y de Europa: Asistencias Técnicas, Pasantías, Visitas de Intercambios, Talleres de trabajo, Seminarios, Formación, etc.

## 2. EL MARCO DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROsociAL

Uno de los grandes logros de EUROsociAL I fue el de, sumándose a la creciente preocupación que había en América Latina, por las desigualdades de la región, instalar el concepto de cohesión social, en el debate y la agenda pública latinoamericana. Teniendo como referencia las definiciones de la CEPAL y el Consejo de Europa, que hunde sus raíces en el enfoque de derechos, el Programa, en su primera fase (2005-2010), elaboró un marco conceptual operativo y práctico que permitió estructurar las actividades alrededor de tres grandes ejes que están interrelacionados:

- Eje 1: ACCESO: “Acceder al bienestar, con igualdad de oportunidades y sin discriminación”.
- Eje 2: ESTADO: “El Estado incluyente: políticas públicas sostenibles para la cohesión social”.
- Eje 3: CIUDADANÍA: “Una ciudadanía activa que genera pertenencia, identidad y seguridad”.

Estos tres ejes se vinculan al marco que CEPAL elaboró para dar seguimiento a la cohesión social en América Latina con el apoyo de EUROsociAL I (2007), y que construye sobre la base de tres pilares que interactúan: BRECHAS, INSTITUCIONES y PERTENENCIA. La concepción de cohesión social utilizada por la CEPAL, por tanto, va más allá de las fronteras de las brechas económicas y sociales incorporando, además, la solidez de las instituciones y del sentido de pertenencia. Efectivamente se necesita pensar la cohesión social de manera diferente en América Latina, con una visión más integral del desarrollo. En Europa este concepto “está estrechamente asociado con un sentido supranacional que busca evitar que se produzcan desigualdades y brechas sociales insalvables, además de superar la pobreza, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros” (CEPAL, 2007), bajo el supuesto de que la democracia es sólida, y por ello no resultaría necesario incluirla en el concepto. Pero en el caso de América Latina, las dimensiones institucionales no son tan sólidas, y sus problemas y debilidades pueden afectar las posibilidades de asegurar la cohesión social.

EUROsociAL II continúa trabajando en este marco, tratando de traducir este concepto multi-dimensional en formulaciones con sentido para las políticas públicas, trabajando en dos ejes. Por un lado, apoyando políticas públicas orientadas a reducir brechas, vía la provisión de servicios públicos, bien brindando oportunidades productivas (empleo), concretamente para los más jóvenes; bien desarrollando capacidades individuales (educación) centrándose en las estrategias de permanencia y prevención del abandono escolar en la educación secundaria; bien asegurando la protección social para todos (salud y previsión) facilitando el acceso a los servicios de salud y facilitando estrategias de salida para los titulares de los PTC e incorporando el pilar no contributivo. Pero también eliminando barreras u obstáculos que inciden en el acceso a la justicia para grupos vulnerables (justicia) ya sean mujeres víctimas de violencia de género, personas pertenecientes a comunidades indígenas u originarias, jóvenes negros afroamericanos, adultos mayores, personas en situación de discapacidad psicosocial o auditiva, y/o personas privadas de libertad.

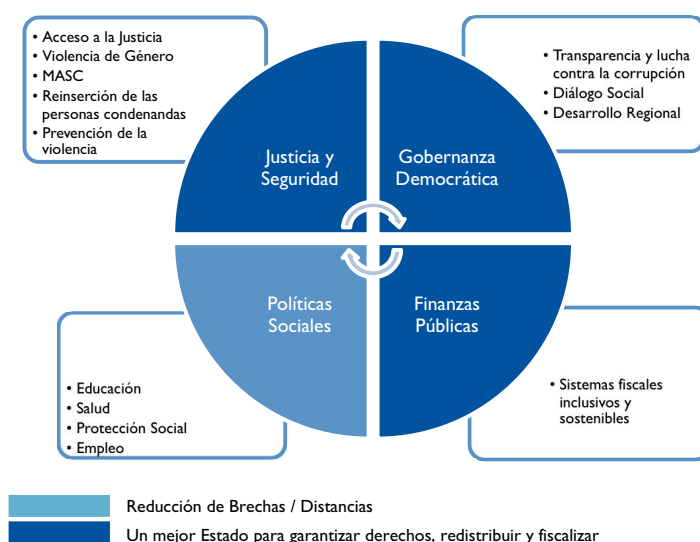
Sin embargo, como se ha comentado antes, el concepto de cohesión social por sí solo resultaría insuficiente como una base de política pública, si no se tuviese en cuenta la institucionalidad mediante la cual una sociedad actúa sobre las brechas y desigualdades. Por tanto, la construcción de la cohesión social también depende del marco institucional en el que se opera. No es posible obviar la importancia del Estado democrático y de derecho como principal, aunque no único,

promotor de la cohesión social. De ahí la importancia de contar con instituciones transparentes y con gobiernos que luchen contra la corrupción (institucionalidad democrática); de tener sistemas de justicia más eficientes que materialicen el principio de igualdad ante la ley (justicia); y de dar respuestas eficaces (desde la prevención más que desde la represión) a la situación de inseguridad que se vive en las grandes ciudades (seguridad ciudadana). Se trata, en definitiva, de generar un sistema de gobernanza democrática para la cohesión social. Por supuesto en este sistema el papel del Estado no debe de ninguna manera ser exclusivo, pero sí de liderazgo y regulación de la actuación de otros actores importantes, públicos, para-públicos o privados, por ello cobra relevancia el fortalecer aquellas instancias que faciliten este diálogo y ayudan a construir ciertos consensos o pactos en torno a cuestiones consideradas prioritarias (diálogo social).

En cualquier caso, para que el Estado pueda cumplir con este rol activo, se le ha de dotar de mayor capacidad para captar y redistribuir recursos, y eso significa tener sistemas fiscales inclusivos y sostenibles (finanzas públicas), priorizando el apoyo a reformas que, adaptadas a la realidad de cada país, permitan elevar la carga tributaria, ya sea mediante nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria, mediante una lucha más decisiva contra la evasión fiscal incluso estimulando la moral fiscal. Las finanzas públicas (desde el lado del ingreso y del gasto) son consideradas un elemento central de las políticas de cohesión social, y por lo tanto, en este programa reciben una atención especial.

Por último señalar, que en este sistema de gobernanza democrática también se ha tenido en cuenta “el territorio”, no sólo como importante dimensión de la cohesión social, sino también como causa de muchas disparidades, y hasta ahora considerado de modo insuficiente. En una región que exhibe grandes disparidades territoriales, contar con una arquitectura institucional y con instrumentos y estrategias explícitas de convergencia territorial contribuirá, sin duda alguna, al logro del objetivo de la cohesión territorial (desarrollo regional).

Por supuesto EUROsociAL no aspira a que América Latina replique el modelo de Estado de Bienestar europeo, pero sí que avance hacia la universalización de derechos y prestaciones sociales, hacia la inclusión de grupos vulnerables y hacia el logro de mayores niveles de solidaridad. EUROsociAL trabaja desde estos dos abordajes (reducción de brechas y un mejor Estado para garantizar derechos, redistribuir y fiscalizar) con el objetivo último (e insoslayable de la cohesión social) de construir una ciudadanía activa y participativa. Se trata de una dimensión subjetiva en la que EUROsociAL espera tener impacto.



### 3. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS Y DESAFÍOS

EUROsociAL II persigue los mismos objetivos que la primera fase, pero se propone dar respuesta a una serie de retos para mejorar la eficacia y la capacidad de “incidencia” del programa. Para ello se basa en los siguientes principios:

- **Orientación a la demanda:** El programa aborda las temáticas en que los gobiernos de América Latina han mostrado un interés específico. EUROsociAL no introduce temas en la agenda, sino que se inserta en aquellos procesos de reforma en marcha que resulten prioritarios para los gobiernos.
- **Enfoque estratégico:** El programa apoya políticas estratégicas dentro de las agendas de gobierno de los países de la región, intentando huir de cuestiones excesivamente administrativas y de demandas aisladas de Asistencia Técnica. En ese sentido, EUROsociAL no es un programa de “problem-solving”, sino un programa de acompañamiento de políticas públicas con impacto a medio y largo plazo.
- **Orientación a resultados:** El programa persigue resultados claros y precisos, necesariamente vinculados a los resultados esperados de las políticas públicas que acompaña. A efectos de EUROsociAL, un resultado es toda contribución, medible y documentable, a la reforma de políticas públicas o de las instituciones que las aplican, con el objeto de mejorar la cohesión social en América Latina.
- **Concentración:** El programa focaliza sus recursos en aquellas acciones susceptibles de generar un mayor impacto, evitando la dispersión de actividades micro. De algún modo, este principio conjuga los dos principios ya referidos (el enfoque estratégico y la orientación a la demanda) para subrayar que EUROsociAL no es una ventanilla de provisión de asistencia técnica bilateral a las instituciones latinoamericanas, sino un programa de vocación regional que pretende generar dinámicas positivas para la cohesión social.
- **Intersectorialidad:** La organización del programa en torno a áreas temáticas en lugar de sectores es un paso importante para lograr resultados de cohesión social, pero aún así es necesario seguir haciendo esfuerzos para promover acciones de carácter transversal. Para ello, el programa promoverá la interacción entre distintas áreas temáticas, asumiendo en ocasiones el rol de catalizador en la coordinación de actores, al interior de los países.
- **Dimensión regional:** Un claro valor añadido del Programa lo constituye su dimensión regional que debe ser privilegiada en la medida de lo posible, favoreciendo el trabajo colectivo entre países, la elaboración de productos comunes o el establecimiento de comunidades de práctica o redes. Si bien las reformas de políticas públicas se realizan a nivel nacional, y aunque las actuaciones regionales pueden inspirar, alimentar e impulsar tales reformas, los países de AL son muy heterogéneos. Reconociendo esa diversidad y complementando su



dimensión regional, otra característica de EUROsociAL es la de adaptarse al contexto-país y apoyar bilateralmente los procesos, dependiendo de los momentos políticos y sociales.

- **Cooperación sur-sur y triangular:** El programa fomenta la cooperación entre las administraciones públicas de distintos países de América Latina, explorando vías de aprendizaje mutuo y e incentivando el establecimiento de redes y relaciones estables entre instituciones latinoamericanas. Todas las instituciones participantes son animadas a hacer el papel de “oferentes” y “demandantes”<sup>1</sup>, a interactuar con sus pares y a establecer redes.
- **Complementariedad:** El programa se propone optimizar sus recursos buscando alianzas con otras iniciativas en marcha, tanto de donantes bilaterales como multilaterales y, en especial, de la Comisión Europea.

---

1. Terminología aplicada en la fase anterior para distinguir la institución que prestaba asistencia técnica de aquella que la recibía. En EUROsociAL II se abandona esta clasificación y todas las instituciones pasan a ser simplemente participantes.

## 4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y GESTIÓN

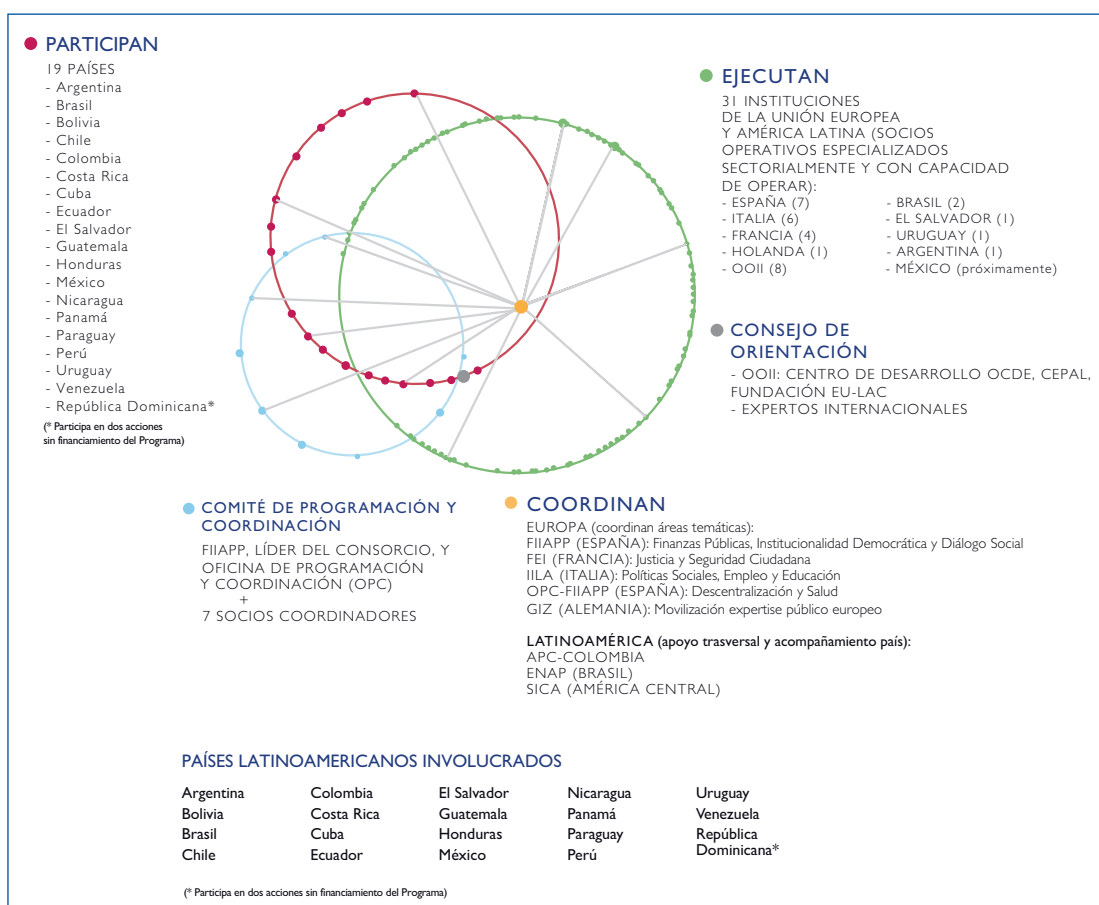
En diciembre de 2010 se adjudicó el programa a un **consorcio liderado por la FIIAPP** (España)<sup>1</sup> y compuesto además por **7 socios coordinadores** (4 europeos: GIZ de Alemania, FEI de Francia, IILA por Italia, FIIAPP de España; y 3 latinoamericanos: APC de Colombia, ENAP de Brasil, y SICA de El Salvador); y **32 socios operativos**, instituciones públicas o de mandato público, especializadas sectorialmente de ambas regiones, tanto de ámbito nacional como internacional.

Estos dos grupos de instituciones (socios coordinadores y operativos), tienen un papel diferenciado, en cierto modo, a lo largo del proceso de desarrollo del Programa. Los socios coordinadores componen el Comité de Programación y Coordinación, con responsabilidad sobre las funciones propias, en tanto que los socios operativos ejecutan las acciones programadas y ponen a disposición del programa su “saber hacer” público. No obstante no hay una línea demarcatoria rígida y todas las instituciones involucradas participan en cierta medida en el diseño, formulación o ejecución de las acciones que se van identificando atendiendo a las prioridades de las instituciones latinoamericanas.

Un elemento estratégico incorporado a EUROsociAL II es el Consejo de Orientación, órgano consultivo que preside la Comisión Europea (CE) y que colaborará con ella en proporcionar orientaciones estratégicas al Programa. El Consejo está formado por cuatro representantes de la CE, tres de Organismos Internacionales (CEPAL, Centro de Desarrollo de la OCDE y Fundación EU-LAC), tres del Consorcio ejecutor del Programa y tres personalidades de reconocida experiencia, además de un Grupo de apoyo técnico que asesora también directamente a los socios vinculando lo estratégico con lo operativo.

---

<sup>1</sup>Europa: FIIAPP – Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas; IILA – Instituto Italo Latino Americano; FEI – France Expertise Internationale; GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; América Latina: SICA – Sistema de Integración Centroamericana; ENAP – Escola Nacional de Administração Pública de Brasil; APC-Colombia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.



Las instituciones latinoamericanas que se encuentran en procesos de diseño, reforma o implementación de políticas públicas, orientadas a mejorar la cohesión social, son las destinatarias y los principales actores del Programa EUROsociAL. El Programa les ofrece un espacio de diálogo con sus homólogas y todo un abanico de experiencias tanto latinoamericanas como europeas, en procesos similares, que pueden iluminar e inspirar los cambios en marcha. EUROsociAL atiende también las necesidades particulares a nivel nacional, de cooperación técnica bilateral, de otros países, que se derivan de estos intercambios, acompañando así, y apoyando, dichos procesos. **Alrededor de 150 instituciones latinoamericanas** están ya involucradas en el Programa.

Esta compleja arquitectura institucional, representa un reto para la gestión del Programa pero aporta elementos muy positivos; por una parte la riqueza de *expertise* puesta a disposición de las instituciones de AL; por otra parte su mostrada capacidad para mantener equilibrios muy necesarios: entre lo nacional y lo regional entre lo europeo y lo latinoamericano, entre la oferta y la demanda, entre la respuesta ágil y la obtención de resultados, etc.

### Áreas temáticas y socios responsables

En el año 2011, en la fase de formulación de EUROsociAL II, la Comisión Europea lanzó un proceso de consulta para conocer los intereses prioritarios de los países latinoamericanos. El análisis de los resultados ha permitido definir las 10 áreas temáticas, las líneas de acción y las acciones del programa. Los miembros del consorcio asumen la coordinación de las áreas temáticas, asignando las responsabilidades a los socios a partir de su expertise en el sector, y garantizando siempre una metodología común y una visión unitaria del Programa.

EJE TEMÁTICO	AREAS TEMÁTICAS	COORDINA	OPERAN
I. Acceso Universal a Servicios Sociales de Calidad	1. Salud	GIZ (inicio); actualmente FIIAPP	Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP-FIOCRUZ / Brasil), Fundación Española para la Cooperación Internacional, Salud y Política Social (FCSAI / OOII), Istituto Superiore Sanità (ISS / Italia), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS / OOII), Ministero della Salute (Italia)
	2. Educación	GIZ (inicio); actualmente IILA	Centre International d'études pédagogiques (CIEP / Francia), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI / OOII)
II. Protección Social y Promoción de Políticas Activas de Empleo	3. Institucionalización y desarrollo de Políticas Públicas Sociales	IILA	Agence pour le Développement et la Coordination des Relations Internationales (ADECRI / Francia), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC / Argentina), Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP / Italia), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (LPS / Italia), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS / OOII),
	4. Políticas Activas de Empleo		Centre International d'études pédagogiques (CIEP / Francia), Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP / Italia), Italia Lavoro (Italia), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI / OOII)
III. Sistemas fiscales y finanzas públicas que faciliten la redistribución y la eficiencia del gasto	5. Finanzas Públicas	FIIAPP	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF / Francia), Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT / España), Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP / OOII), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT / OOII), Escola de Administração Fazendária (ESAF / Brasil), Ministerio de Hacienda (El Salvador), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP / Uruguay) Instituto de Estudios Fiscales (IEF / España)
IV. Institucionalidad democrática, articulación entre niveles de gobierno, promoción de la legalidad y lucha contra la corrupción	6. Institucionalidad Democrática		Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET / España)
	7. Diálogo Social		Consejo Económico y Social (CES / España), Fundación Nacional para el Desarrollo
	8. Descentralización		Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. (FORMEZ/ Italia), Netherlands Development Organisation (SNV / Holanda)
V. Seguridad pública, derechos y acceso a la justicia	9. Justicia	FEI	Consejo General del Poder Judicial (CGPJ / España), Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB / OOII), Fundación Consejo General de la Abogacía Española (FCGAE / España), International Development Law Organization (IDLO / OOII), Justice Cooperation Internationale (JCI / Francia)
	10. Seguridad Ciudadana		European Forum for Urban Security (EFUS / Europa), Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ / OOII)

## 5. PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN: LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir de las líneas de acción se pone en marcha el proceso de planificación de las acciones específicas mediante los cuales EUROsociAL II pretende **contribuir a un avance sustantivo de políticas públicas nacionales encaminadas a la cohesión social**.

La planificación ha tenido dos fases: una regional y una específica para cada país. Inicialmente, los países identificaron un número de líneas de acción a partir de encuentros regionales. Las acciones (actualmente 22) involucran a varios países que comparten problemáticas similares. En algunos casos, un grupo de países puede llevar a cabo un trabajo conjunto a través de EUROsociAL, con el objetivo de desarrollar productos y protocolos comunes, construir consensos, generar acuerdos, etc.

En una segunda fase, el Programa se concentra en contextos más específicos a partir de la propia focalización de los países en aspectos concretos de las acciones, y a través del diálogo con estos países, se identifican experiencias relevantes y oportunidades de asesoramiento con el fin de apoyar reformas concretas o sus procesos (elaboración de leyes, normativas o regulaciones, fortalecimiento institucional, creación de instituciones, etc.)

Posteriormente, en un ejercicio de programación, se diseña una hoja de ruta, individualmente en cada país o colectivamente en varios, que conduce a resultados específicos. El itinerario de actividades (visita de estudio, trabajo analítico, seminario, colaboración institucional, asesoramiento técnico, etc.) debe definirse con el fin de contribuir con sus productos a un cambio identificable y a la consecución de los resultados previstos.

De esta forma, las acciones programadas reflejan un equilibrio entre la dimensión regional del Programa (problemáticas comunes, trabajo compartido, productos homogéneos, apoyo a redes, cooperación sur-sur, etc.) y la “visión país” (apoyo a estrategias de desarrollo nacionales, apoyo a cambios e innovaciones en las políticas públicas nacionales, apoyo a procesos de implementación y gestión, etc.); ambas con una fuerte orientación a resultados.

El ciclo de programación y de resultados de EUROsociAL -Plan de Acción- responde a un ejercicio riguroso, en concordancia con los principios de la agenda internacional del desarrollo: propiedad, coordinación y alineación; y esforzado por garantizar una orientación estratégica del Programa, particularmente en el equilibrio entre el enfoque de demanda y el enfoque orientado a resultados.

El ejercicio de programación es un proceso de aprendizaje, constante e interactivo, lo que significa que debe reorientarse permanentemente para ajustar el resultado esperado o la hoja de ruta (itinerario de actividades para lograr un resultado) a las nuevas realidades y contextos en unos casos, y al compromiso político o de gestión pública en otros. Los factores y los condicionantes del éxito o fracaso se deben analizar, e incorporar las lecciones aprendidas.

*VER ANEXO I DE ACCIONES Y PAÍSES INVOLUCRADOS*

## 6. HERRAMIENTAS

El aprendizaje entre pares es el instrumento que EUROsociAL utiliza para cumplir sus objetivos y llevar a cabo las acciones. La puesta en común de problemáticas y desafíos entre instituciones públicas “pares”, homólogas de distintos países, determina no sólo la propia programación de actividades, (distinguiéndose así de otros programas de cooperación técnica); sino que es central en su ejecución (asesorías y otras asistencias técnicas entre instituciones públicas); y se pretende ampliar a su seguimiento y evaluación (peer reviews). La metodología de intervención adoptada hace de EUROsociAL una intervención susceptible de ser considerada ‘buena práctica’ de cooperación, particularmente con países de renta media, para un contexto de cooperación al desarrollo regido por los principios de calidad y eficacia de la ayuda, y trastocado por el reposicionamiento económico de las distintas regiones a nivel mundial.

Una de las ventajas comparativas de EUROsociAL respecto a otros programas de cooperación es la agilidad de respuesta y la flexibilidad en sus instrumentos. EUROsociAL no es una ventanilla de asistencia técnica puntual y aislada, pero una vez identificado un objetivo y resultados claros, puede reaccionar con rapidez y adecuación, utilizando de manera versátil las herramientas de las que dispone para atender las necesidades. Estas herramientas conforman un abanico de modalidades de intervención de “asistencia técnica pública”, orientada al **aprendizaje colectivo entre instituciones pares**. En otras palabras, fomentan la creación de espacios donde expertos, funcionarios y altos cargos puedan conocer cómo sus homólogos de otros países han abordado problemáticas similares a las que ellos afrontan en un momento determinado. La fuerza del inter-aprendizaje que promueve EUROsociAL reside en que permite mostrar y proponer soluciones entre los países, que ven en Europa o América Latina buenos laboratorios donde ya se han puesto a prueba determinadas políticas públicas. Estas herramientas se pueden agrupar en:

### Misiones

Las misiones son viajes al terreno realizados por miembros del equipo de trabajo de la acción, personal del socio coordinador u operativo o expertos contratados por el programa con el objeto de llevar a cabo tareas esenciales de acompañamiento de la acción. Sus objetivos son de distinta índole transversal: programación, coordinación, seguimiento de la acción, resolución de problemas, negociación, evaluación, gestión económica, etc.

### Asesorías Especializadas

EUROsociAL moviliza *expertise* público (o privado de vinculación pública) de Europa y América Latina que da asesoría a sus pares en otras instituciones y países, especializada en aspectos específicos y técnicos de una política pública, para promover un cambio o mejorar algunos procesos. Por lo tanto, la asistencia técnica facilitada debe estar vinculada al resultado esperado y debe tener un efecto claro en la consecución de ese resultado. Pueden ser de corta duración, pero también de medio plazo, estableciendo alianzas y partenariados más estables

entre administraciones públicas “pares”. Esta es una de las principales herramientas de EUROsociAL.

### Trabajos analíticos

Se tratan de estudios sobre la realidad socioeconómica y político-institucional de América Latina (y Europa), o de algún país en concreto, sobre temas relacionados con el Programa, sus líneas de acción o reformas específicas apoyadas. Los resultados y/o las conclusiones deben contribuir al debate, inspirar la acción y ser relevantes en materia de cohesión social. Los trabajos analíticos pueden ser de varios tipos: estudios de caso, estado del arte, libros blancos, análisis económicos, evaluación del riesgo, análisis comparados (incluyendo UE), buenas prácticas, casos de éxito, estudios normativos, estudios sectoriales y temáticos, análisis de actores, autodiagnósticos, metodologías y manuales, etc...

### Encuentros

EUROsociAL puede organizar reuniones especializadas destinadas a la reflexión, debate y discusión sobre el interés de los países en las diferentes líneas de acción. En estas reuniones (incluyendo los virtuales), los participantes comparten estudios relacionados, intercambian experiencias y buenas prácticas y analizan diferentes puntos de vista. Expertos externos, académicos o investigadores son generalmente invitados a enriquecer el debate y a presentar propuestas innovadoras. Los encuentros pueden estar orientados a contribuir a un resultado concreto en términos de cambio en una política pública, previamente definido (individual o colectivamente); o de otra índole para seguir profundizando en determinados temas para encontrar el apoyo del programa. Las reuniones incluyen: seminarios y mesas de diálogo (nacionales, regionales, subregionales, público-privadas, etc.).

### Reuniones de trabajo

Hay reuniones más reducidas que implican a uno o más países para una sesión de trabajo conjunto en torno a un tema específico. A diferencia de los encuentros, suelen ser reuniones especializadas de aprendizaje activo con objetivos muy específicos y en las que se logra un avance sustantivo en relación a los resultados esperados de la intervención de EUROsociAL, a nivel nacional, o para un pequeño grupo de países.

### Cursos de formación

Un curso de formación es una herramienta de aprendizaje específicamente diseñada para la profundización de conocimientos y el desarrollo de capacidades (destrezas, habilidades y aptitudes) de servidores públicos de una o varias instituciones latinoamericanas. Puede ser impartido en sesiones presenciales o virtuales, siempre con el objeto de aplicar eficazmente las reformas de políticas públicas orientadas a aumentar la cohesión social.

### Visitas de Intercambio

Se trata de una corta estancia de trabajo (en Europa o América Latina) de un grupo de empleados públicos —especialistas seleccionados— de un país latinoamericano con el propósito de conocer (y reflexionar) sobre una experiencia práctica en un entorno diferente a aquel donde desempeñan su actividad cotidiana. Las visitas de intercambio se insertan siempre en el marco de una acción para el acompañamiento de un proceso de reforma en curso, y por

lo tanto debe guardar una relación directa con los objetivos perseguidos por dicha acción. De esa manera, se espera que contribuya a ampliar los conocimientos de las instituciones participantes con vistas a introducir o promover cambios en sus procesos de reformas de las políticas públicas.

### **Pasantías**

Es una estancia de aprendizaje de un funcionario latinoamericano en una institución pública de Europa o de América Latina para conocer de primera mano los mecanismos y procesos de implementación de una política pública. Su principal objetivo es la transmisión inter-institucional de un conocimiento práctico, directo y concreto a través de uno o varios funcionarios que actúan como canales de ese saber-hacer.

Estas herramientas no son un fin en sí mismo, sino que se articulan y combinan, formando itinerarios de acompañamiento (acciones) tendentes a resultados de reforma, de cambio concretos en las políticas públicas o las instituciones. La gestión para resultados es una apuesta crucial en EUROsocial



## 7. GESTIÓN PARA RESULTADOS

La orientación a resultados es una estrategia de gestión centrada en el logro de resultados que supongan mejoras sustanciales y sostenibles en los procesos de reforma de políticas que está acompañando EUROsociAL. La cadena de resultados constituye el esquema sobre el que se articula la estrategia de intervención, intentando identificar a priori las relaciones causa-efecto que subyacen en todo el proceso de cambio. Este compromiso con los resultados es idóneo para la implantación de un modelo de gestión descentralizada como el que caracteriza al programa EUROsociAL, donde socios de distintos países y sectores de especialización asumen responsabilidades en pos de una meta común, pero permitiendo a la vez definir a las instituciones participantes la mejor manera de alcanzarla dado un determinado contexto. Dicha meta se encuentra al final de una “cadena de efectos”. A pesar de las limitaciones que supone esta simplificación lineal del efecto de las intervenciones, y siempre con las reservas y cautelas obligadas, a continuación se incluye de manera genérica la definición de cada uno de los eslabones de la cadena y una representación gráfica de la misma.

Las intervenciones de EUROsociAL se estructuran en torno al concepto de Acción entendido como un itinerario de acompañamiento orientado a resultados. Debido a la heterogeneidad de las áreas cubiertas por el programa y gracias a su estructura de gestión descentralizada, cada Acción realizada en las distintas áreas temáticas puede ser diseñada atendiendo a las especificidades de los sectores abordados y las instituciones implicadas.

EUROsociAL apoya procesos de reforma de políticas cuyos principales artífices y protagonistas son los actores políticos, económicos y sociales de los países latinoamericanos. En ningún caso un programa de cooperación puede atribuirse los resultados positivos que generen las políticas elaboradas por los gobiernos nacionales; como mucho, puede aspirar a identificar aquellos productos o intervenciones que han tenido un efecto positivo para la cohesión social en dinámicas internas y en procesos decisorios de carácter nacional. En este sentido, el programa promueve cambios en políticas públicas a favor de la cohesión social que sólo pueden ser llevados a cabo por los propios actores nacionales, no por los socios de cooperación externos y, por lo tanto, estos cambios dependerán en general de la voluntad política de los gobiernos -a nivel nacional, regional y local- que tienen el poder de legislar, crear políticas y programas sociales, y de asignar recursos -financieros y humanos- para su implementación.

El programa EUROsociAL, a través de su modelo de acompañamiento y asistencia técnica pública entre pares, no tiene capacidad de producir, por tanto cambios de manera directa ni sostenible, sino tan sólo de contribuir o influir positivamente para su logro, normalmente a través de procesos que son responsabilidad de otros, los actores públicos locales o agentes de cambio.

El ciclo de vida de una política pública abarca un número muy amplio de actores que influyen de forma diversa a lo largo de sus distintas fases que, a efectos del programa, serán divididas en tres (acordes con los niveles de intervención del mismo): agenda (definición del problema público, sensibilización, construcción de consensos...), formulación (diseño o reforma, análisis de alternativas, toma de decisión...) e implantación (procesos y procedimientos para proporcionar un servicio o hacer efectivo un derecho). Aunque todas estas fases están interrelacionadas, las acciones EUROsociAL no se proponen cubrir todo el ciclo de vida de una política pública, sino acompañar procesos en marcha en algún momento del ciclo, proporcionando un apoyo e impulso que permita superar obstáculos cuya complejidad depende, en gran medida, del contexto nacional donde se enmarca la política pública en cuestión. Para que el programa produzca resultados es imprescindible que los actores nacionales identifiquen la fase y/o componentes en los que desean recibir acompañamiento; solo de ese modo el podrá ofrecer, desde su vocación de plataforma regional, el acceso a todo un elenco de experiencias similares en otros países latinoamericanos y europeos. Experiencia que no se *transmite*, sino que se comparte y se analiza de manera participativa a través de mecanismos de aprendizaje colectivo.

A continuación, un ejemplo de cómo se enlaza la cadena de resultados pública con la cadena de la Acción de EUROsociAL:



## 8. MACRO ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA

El programa se articula en torno a cuatro ejes estratégico. En el último ejercicio de programación se pasó de 10 áreas temáticas a 4 macro áreas de intervención, cuya conformación se justifica de la siguiente manera.

### A) POLÍTICAS SOCIALES

La Política Social es la forma más explícita y directa mediante la cual el Estado reduce las inequidades sociales —y por tanto construye cohesión social— brindando oportunidades productivas, desarrollando las capacidades individuales y asegurando protección para todos. Este macroárea está integrado por las áreas de Protección Social, Empleo, Salud y Educación.

Las Políticas de Protección Social tienen como fin atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y los hogares en el plano socioeconómico. Estas políticas permiten afrontar situaciones de precariedad como el desempleo, el estado de salud, la discapacidad, la situación familiar o la vejez. Además, garantizan el acceso a numerosos servicios indispensables para la dignidad humana. Por otro lado, la Educación es un mecanismo privilegiado para incrementar las oportunidades de los individuos y una vía indiscutible para lograr mejores condiciones de vida. Por ello, el área de Educación también se ha incorporado a esta macroárea. Además, se ha de destacar la importancia estratégica de la educación técnico profesional para abrir vías de inserción laboral a los jóvenes y para favorecer el desarrollo económico de los países.

### B) SISTEMAS FISCALES INCLUSIVOS

En la actual fase de desarrollo de América Latina, existe un consenso generalizado en el sentido de que es impostergable dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la lucha contra la pobreza. A pesar de ello, en la mayoría de los países de la región, la actual carga impositiva resulta insuficiente, y la estructura tributaria es deficiente en su objetivo de alcanzar una mayor cohesión social. Frente a esta situación, EUROsociAL entiende que es prioritario el apoyo reformas que, adaptadas a la realidad de cada país, permitan elevar la carga tributaria, ya sea mediante nuevos impuestos o con una mayor eficiencia recaudatoria, una lucha más decisiva contra la evasión fiscal y un aumento de la moral fiscal. Al mismo tiempo es imprescindible impulsar una mayor calidad del gasto, tanto en su asignación como en su eficacia. Las actuaciones en ambas direcciones tienen que ser complementarias, puesto que los ciudadanos solo entenderán que deben pagar impuestos, si éstos implican la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Por lo tanto, la forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determinará en gran parte su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes.

Dado que un aspecto esencial para asegurar la inclusión y la cohesión es la financiación de las políticas públicas, se ha considerado las finanzas públicas (desde el lado del ingreso y del gasto) otra macroárea de intervención clave del Programa.

## C) GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

La buena gobernanza promueve, respalda y preserva la equidad, la participación, el pluralismo y el desarrollo.

Mejorar la gobernanza democrática de un país es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que las políticas sociales, pero igual de importante y efectivo para la construcción de cohesión social. Para ello se requiere de instituciones políticas y estatales eficientes y eficaces, con legitimidad entre sus ciudadanos, que conduzcan sus acciones bajo principios de transparencia y probidad. La corrupción, la violencia, la impunidad o la falta de acceso a la justicia merman las capacidades del Estado. Fortalecer, por tanto, el Estado democrático y de derecho es fundamental para la formulación de políticas incluyentes y el desempeño eficiente de sus funciones administrativas y de gestión.

Bajo esta lógica, se han agrupado en una macroárea, bajo la denominación de “Gobernanza democrática”, las áreas de Institucionalidad democrática, Diálogo Social y Desarrollo Regional. Esta macroárea pone el acento en la transparencia y la lucha contra la corrupción; y en dos elementos que se consideran esenciales en los nuevos modelos gobernanza relacionados con la ampliación y pluralización de los actores que actúan en la arena pública, y que, por un lado, apuntan a mejorar la relación (horizontal) y facilitar el diálogo entre actores públicos y privados, y, por otro, a incorporar el territorio, contribuyendo a dar mayor coherencia a las políticas, tanto desde el punto de vista vertical (multinivel) como horizontal (intersectorialidad).

Si bien Justicia y Seguridad se consideran esenciales para la gobernanza democrática, dentro del Programa estas áreas tienen entidad suficiente, tanto por el volumen de recursos que ejecutan así como por el número de acciones que lo conforman, para constituirse como una macroárea de intervención autónoma.

## D) JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Justicia y Seguridad se ha constituido como la cuarta macroárea de intervención. En ambas se trabaja la coordinación de actores, bien entre instituciones del sector justicia, bien entre estas instituciones con otros actores del Estado.

El área temática de Justicia sitúa en el centro de su actuación a las personas en situación de vulnerabilidad. Mujeres víctimas de violencia de género, personas pertenecientes a comunidades indígenas u originarias, jóvenes negros afroamericanos, adultos mayores, personas en situación de discapacidad psicosocial o auditiva, personas privadas de libertad, son algunos de los colectivos hacia los que se orienta la actuación de EUROsociAL. Y siempre con un mismo objetivo: ayudar a las personas que integran estos colectivos a superar las barreras que tienen para poder tener acceso a la justicia y resolver de forma más expedita, eficaz y comprensible los conflictos que tienen, interpersonales o con el Estado; a veces directamente, en la mayor parte de los casos, fortaleciendo los recursos, mecanismos y capacidades que las Administraciones Públicas de Sector Justicia tienen para prestar sus servicios. Para ello, se está diseñando protocolos operativos de actuación para que las instituciones del sector justicia (Poderes Judiciales, Ministerios de Justicia, Corporaciones de Asistencial, Casas de Justicia, etc.), mejoren sus procedimientos y mecanismos de atención y asistencia a estas personas (Acción Acceso a la Justicia); mejorando y fortaleciendo los recursos y las capacidades que tienen las instituciones para poder prestarles asistencia (las Defensas Públicas a los privados de libertad), o las que tienen las Fiscalías para poder asistir a las víctimas de violencia de género o mejorar la investigación de los delitos de

esta naturaleza (Acción Violencia de Género y Acción Defensorías Públicas); fortaleciendo las capacidades institucionales para resolver por otras vías más adecuadas ciertos conflictos (mejorando los sistemas de justicia restaurativa, o estableciendo mecanismos de mediación y conciliación penal), o para dar información y asesoramiento sobre vías de acceso al derecho (Acción MASC y Acción Acceso al Derecho); y, finalmente, trabajando para conseguir que los privados de libertad mejoren sus oportunidades de conseguir empleo y/o reinserción social tras su salida del marco penitenciario (Acción Reinserción de personas condenadas). En el caso de Seguridad Ciudadana, se está apoyando coordinación de actores relevantes y competentes para la prevención social de la violencia, abordando de esta forma los problemas de seguridad pública desde una perspectiva centrada en la garantía de los derechos fundamentales y la prevención más que la represión.

## ANEXO I: ACCIONES POR PAÍS

	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	ECU	SLV	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PRY	PER	DMN	URG	VNZ	TOTAL ACCIÓN
<b>SALUD</b>																				
MEJORA DE LA EQUITAD EN LOS SISTEMAS DE SALUD																				5
<b>EDUCACIÓN</b>																				
PREVENCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR, PERMANENCIA Y REINGRESO																				12
<b>POLÍTICAS SOCIALES</b>																				
FORTALECIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL																				11
<b>EMPLEO</b>																				
SISTEMAS DE INFORMACIÓN LABORAL (SIL) Y SISTEMAS DE OBSERVANCIA LABORAL (SOL)																				7
SISTEMAS NACIONALES DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES																				6
<b>FINANZAS PÚBLICAS</b>																				
SISTEMAS FISCALES INCLUSIVOS Y SOSTENIBLES																				15
<b>INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA</b>																				
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN																				10
<b>DIÁLOGO SOCIAL</b>																				
FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES																				7
<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>																				
DESARROLLO REGIONAL Y COHESIÓN TERRITORIAL																				8
<b>JUSTICIA</b>																				
ACCESO A LA JUSTICIA PARA LOS MÁS VULNERABLES																				10
MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS																				8
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO																				6
REINSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS CONDENADAS																				13
<b>SEGURIDAD CIUDADANA</b>																				
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA																				8
<b>TOTAL PAÍS</b>	7	2	8	8	10	11	0	10	9	10	8	4	4	6	11	10	1	6	0	121
<b>PAÍSES</b>	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	ECU	SLV	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PRY	PER	DMN	URG	VNZ	



Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

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

[www.eurosocial-ii.eu](http://www.eurosocial-ii.eu)