



Programa de la Unión Europea

Mid term Evaluation of the Programme for Social Cohesion in Latin America, Eurosocial II

Informe Final – Volumen 1

Proyecto No. 2013/318896 - Version Final



**Proyecto financiado por la
Unión Europea**



HTSPE

International Programme Management

**Proyecto implementado por
HTSPE Limited**



HTSPE Limited
Thamesfield House
Boundary Way
Hemel Hempstead
Herts HP2 7SR
United Kingdom
Tel: +44 (0) 1442 202400
Fax: +44 (0) 1442 266438
Email: htspe@htspe.com
Web: www.htspe.com



William Emilio Cerritelli, Jefe de Equipo
María Visitación Cañizal Fernández

Esta publicación ha sido producida con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad de HTSPE Limited y no refleja las posiciones de la UE.

(5013055)

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ACRÓNIMOS	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
RESUMEN EJECUTIVO.....	III
1. MARCO METODOLÓGICO	1
1.1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	1
1.2 METODOLOGÍA ADOPTADA	1
1.2.1 Análisis de informaciones y datos	3
1.2.2 Formulación de los Juicios de Evaluación	4
1.2.3 Países Visitados y Sectores	4
1.2.4 Problemas y limitantes.....	5
2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	5
2.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA EUROSOCIAL II.....	5
2.2 LAS ESPECIFICIDADES DE EUROSOCIAL II Y SUS ELEMENTOS ESTRATÉGICOS FUNDAMENTALES.....	5
2.3 ESTRUCTURA Y ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	6
2.3.1 Características del modelo de gestión	6
3. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	7
3.1 PERTINENCIA.....	7
3.2 EFICIENCIA.....	26
3.3 EFICACIA	36
3.4 SOSTENIBILIDAD	63
3.5 COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y VALOR AÑADIDO EUROPEO.....	67
4. VISIBILIDAD	72
5. EVALUACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	72
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
6.1 CONCLUSIONES	73
6.1.1 Pertinencia.....	73
6.1.2 Eficiencia	73
6.1.3 Eficacia.....	74
6.1.4 Sostenibilidad.....	75
6.1.5 Coherencia, Complementariedad y Valor Añadido	75
6.2 RECOMENDACIONES.....	77
6.2.1 Recomendaciones sobre pertenencia y modelo de gestión del Programa	77
6.2.2 Recomendaciones de carácter metodológico-operativo.....	77
6.2.3 Recomendaciones respecto a Eficiencia del Programa	78
6.2.4 Recomendaciones sobre Sostenibilidad.....	79
6.2.5 Recomendaciones para el avance hacia los resultados.....	80

GRÁFICO

Gráfico 1 Previsión del número de actividades específicas 2011-2015	30
Gráfico 2 Andadura Actividades	30
Gráfico 3 Previsión del gasto anual 2011-2015.....	34
Gráfico 4 Gasto estimado. Actividades específicas (550 act.)	35
Gráfico 5 Frecuencia de las herramientas EUROsocial	39

TABLA

Tabla 1 Preguntas evaluativas.....	1
Tabla 2 Características de los países que componen la muestra por visitas de campo	4
Tabla 3 Pertinencia con los Documentos Nacionales de Planeación	10
Tabla 4 Pertinencia con los Documentos Sectoriales de Planeación en los países	12
Tabla 5 Líneas de acción sectorial inspirada a la cohesión social	13
Tabla 6 Pertinencia de EUROsocial II con elementos estratégicos a nivel sectorial	16
Tabla 7 Previsión del número de actividades específicas 2011-2015	30
Tabla 8 Andadura de la implementación de EUROsocial II (datos financieros)	34
Tabla 9 Gasto total y acumulado de las actividades específicas 2013	35
Tabla 10 Principales actividades de cooperación sur-sur entre administraciones publicas	41
Tabla 11 Principales resultados alcanzados	50

Tabla 12 Participación de estados miembros en actividades de aprendizaje entre pares (según área temática).....	69
Tabla 13 Asistencia técnica europea por tipo de institución y herramienta (según área temática).....	70

LISTA DE ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AIDEF	Asociación Interamericana de Defensorías Públicas
AIMP	Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
AL	América Latina
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD-OCDE	Centro de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CE	Comisión Europea
CES	Consejo Económico y Social
CESE	Consejo Económico y Social Europeo
CESLAC	Consejos Económicos y Sociales de Latino América y Caribe
CESlink	Red de Cooperación <i>on line</i> entre los Consejos Económicos y Sociales de la UE
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CJ	Criterio de Juicio
COMJIB	Conferencia de los Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos
CONPES	Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (Colombia)
CPC	Comité de Programación y Coordinación
DESAF	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Costa Rica)
DUE	Delegación de la Unión Europea
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
EM	Estados Miembro
EUROsociAL II	Programa para la Cohesión Social en América Latina
FEI	France Expertise Internationale
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Costa Rica)
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Perú)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GoR	Gestión orientada a Resultados
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IILA	Instituto Ítalo-Latinoamericano
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MGR	Marco General de Resultados
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OPC	Oficina de Programación y Coordinación
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
PE	Pregunta Evaluativa
PAA	Plan de Acción Anual
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTC	Programa de Transferencias con Corresponsabilidad
REDPLAN	Red de Planificación Regional
SC	Socio Coordinador
SDS	Secretaría de Desarrollo Social (Honduras)
SEFIN	Secretaría de Finanzas (Honduras)
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Honduras)
SNCP	Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales
SO	Socio Operativo
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UT	Unidad Técnica

AGRADECIMIENTOS

El equipo de evaluación expresa su satisfacción por haber tenido la oportunidad de participar en esta importante evaluación, que sin lugar a duda ha representado una oportunidad de aprendizaje para entender las dinámicas y los esfuerzos en acto en el sub-continente latinoamericano, para impulsar procesos de desarrollo basados en la equidad, la igualdad entre los seres humanos y ciudadanos latinoamericanos y, en los territorios de la región y al interior de los países.

En primer lugar queremos agradecer al Project Manager de la CE, Florian Luettkien, por su dedicación, sus consejos y su flexibilidad en el acercamiento a los conceptos que se presentan en la evaluación y los juicios contenidos en el informe.

En segundo lugar va nuestro agradecimiento a la estructura de implementación del Programa: a Inmaculada Zamora, Directora de EUROsociAL II, por su perfecta organización del apoyo y su acompañamiento de información y reflexión conjunta, a Sonia González Fuentes por su constante atención profesional y personal, que ha hecho posibles los contactos y la recolección de los documentos necesarios para la formulación de los juicios y la realización de las teleconferencias y entrevistas telefónicas y, a todos los representantes de EUROsociAL II por su apoyo incondicional.

En tercer lugar, se agradece a los Puntos Focales Nacionales, a los Puntos Focales sectoriales, que han contribuido con su compromiso, sus relaciones institucionales y sus conocimientos para facilitar la recolección de las informaciones y el alcance de los objetivos de la evaluación.

Finalmente, pero no en orden de importancia, el equipo de evaluación agradece a las personas responsables de las acciones en las Instituciones Públicas de los países visitados y de Brasil, contactadas vía teleconferencia por el tiempo dedicado a los encuentros y entrevistas.

Sin estos apoyos, el conocimiento profundo del Programa, que hemos ganado, no habría podido ser alcanzado.

Por estas razones, a las personas en primer lugar y luego a las instituciones va nuestro sincero agradecimiento.

William Emilio Cerritelli

María Visitación Cañizal Fernández

Septiembre 2013

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación tiene como objetivo ofrecer a los servicios competentes de la Comisión Europea, así como a los decisores políticos de los Estados Miembros y de América Latina, a la FIIAPP y a los Socios Coordinadores y Operativos responsables a distintos niveles de la implementación de EUROsociAL II, una visión sobre el desempeño del Programa, sus fortalezas, debilidades y puntos críticos detectados por el análisis del equipo de evaluación y, proporcionar recomendaciones para la implementación futura sobre la base de: los condicionantes importantes que han afectado la implementación del Programa hasta el momento presente, de las decisiones tomadas por todos los Actores involucrados, de la actuación de los distintos Actores, de los resultados alcanzados hasta ahora y de unas consideraciones realistas sobre la posibilidad y las condiciones necesarias a esta altura, para alcanzar los resultados esperados.

La Evaluación de Mediano Plazo del programa EUROsociAL II se realiza a partir de la segunda parte de Julio 2013 y termina en Septiembre 2013, período en el cual, en Europa, una parte de las características de las políticas sociales, que han inspirado el *Modelo Social Europeo*, se encuentran cuestionadas por los efectos de mediano plazo de la crisis financiera, que condicionan y dificultan los esfuerzos por mantener en Europa niveles de equidad, de igualdad entre los ciudadanos, de democracia participativa y de fortaleza de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas. Es decir los rasgos que han diseñado la imagen de Europa como la de una entidad política y de una Unión de Estados preocupados por la Cohesión Social y afirmados en el fomento de condiciones de igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y de equidad en el acceso a los recursos y los servicios públicos disponibles.

En el mismo momento, en América Latina se afirma una opinión creciente sobre la necesidad de superar los niveles de desigualdad y de falta de equidad presentes en el subcontinente, en la conciencia de que políticas públicas claras, transparentes y con orientaciones claramente cohesivas, pueden contribuir de forma determinante a revertir fenómenos de marginalidad, de pobreza multidimensional, y de exclusión; que originan las condiciones de violencia social y, de escasa identificación y sentido de pertenencia, que se encuentran en la mayoría de los países latinoamericanos.

En esta situación EUROsociAL II capitaliza las Buenas Prácticas y las Lecciones Aprendidas generadas por EUROsociAL I y acentúa algunas, características contenidas en su filosofía operativa I, mientras introduce otras que, por un lado constituyen algunos de sus aspectos más positivos y por otro, imponen algunas condiciones de dificultad que, no obstante, están en fase de rápida superación en 2013.

El Programa, gracias al efecto conjunto de varias condiciones, es altamente pertinente no solamente con las perspectivas de fomento de la cohesión social a través de Políticas Públicas inspiradas en la igualdad, equidad y participación, sino también con las modalidades específicas de intervención. Las perspectivas de fomento de la Cohesión Social se encuentran reflejadas en los Documentos de Planeación Nacional y en los Documentos Sectoriales más importantes, producidos en los períodos de Gobierno que coinciden con la implementación del Programa.

Además, la adopción de dos orientaciones operativas, que propician que las intervenciones alcancen los resultados previstos, facilita la **eficacia** de las acciones emprendidas por EUROsociAL II. Estas orientaciones son las siguientes: a) el Enfoque de gestión orientada a resultados, b) la Asistencia Técnica Pública (aprendizaje entre pares) como método de trabajo.

Las consideraciones sobre la eficiencia problemática del Programa (ver abajo) nos indican que el período de implementación masiva de EUROsociAL II empieza en Enero de 2013, con algunas actividades de menor envergadura implementadas en el cuarto trimestre de 2012. Se puede afirmar que a solo seis meses de ejecución efectiva promedio, se ha logrado un número limitado pero importante de resultados finales y hay perspectivas a corto plazo de alcanzar más resultados (modelos o protocolos de atención legal, propuestas de política pública, proyectos de normativa, redefiniciones de contextos institucionales, etc.).

Esta situación se presenta en prácticamente todas las áreas temáticas, siendo Políticas Sociales, Empleo y Finanzas Públicas aquellas en las que, al momento de la evaluación, se contaba ya con resultados finales en algunas de sus acciones. A la par, hay algún área temática (Salud) o acciones dentro de determinadas áreas (la acción del SNCP en el área de Empleo, y algunos casos puntuales en otras áreas), que presentan retrasos importantes en el avance hacia la consecución de los resultados esperados.

El Programa contempla asimismo una serie de iniciativas adicionales, de índole diversa, para afianzar la incidencia de los resultados en el avance hacia la cohesión social. Son, a nivel operativo, la elaboración de la metodología de Documentación de Resultados y la Gestión de Riesgos, reforzándose con ello el enfoque de Gestión orientada a Resultados (GoR); y a nivel político-estratégico, las acciones de estímulo del Diálogo Político de Alto Nivel emprendidas desde el Consejo de Orientación.

Las perspectivas de **eficiencia** han sido afectadas por varios condicionantes, que han producido un retraso de implementación, que se puede definir como “severo”. El más importante, base del retraso, corresponde a las exigencias de mayor eficacia que tiene EUROsociAL II y que se acaban de subrayar, es decir la presencia conjunta de, orientación a los resultados, orientación a la demanda, multi-sectorialidad, implementación en un alto número de países con condiciones diferenciadas, que determina un contexto de implementación de alta complejidad. Estas necesidades son atendidas por el Programa a través de un Modelo de Gestión complejo y articulado esencialmente en tres niveles de responsabilidad:

1. Relativa a los aspectos técnicos, bajo la responsabilidad a los Socios Operativos;
2. De coordinación y coherencia sectorial en relación al fomento de la Cohesión Social, bajo la responsabilidad de los Socios Coordinadores y;
3. De nivel general de organización, programación y gestión del Programa, bajo la responsabilidad de la OPC y a la FIIAPP.

Llegar, con este modelo a la velocidad “de crucero” ha comportado un período de aprendizaje más largo de lo previsto, a lo que hay que añadir la necesidad de afinar mejor la comprensión inicial de la “Orientación a los Resultados” (sobre todo en función de la relación entre actividades programadas y concreción de los resultados esperados), lo que determinó el rechazo del Plan de Acción Anual 2012 por parte de la CE y la necesidad de una compleja actividad de reorientación y reformulación.

El año 2013 representa un punto de inflexión, con un incremento significativo de actividades, de 443% sobre el año anterior. Se optimiza la gestión, y se alcanza y se supera la velocidad de crucero del proyecto. Además, las iniciativas “en Pipeline” son numerosas y muchas de ellas tienen perspectivas de alcanzar resultados en tiempos ciertos.

Por otro lado, la **metodología de intervención** adoptada **hace de EUROsociAL II 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.

En cuanto a los demás criterios de evaluación considerados se puede resumir lo que sigue:

- (a) **Complementariedad y Valor Añadido Europeo.** Con relación a este criterio, en la Evaluación de Mediano Plazo se han identificado avances significativos como:

- El mayor involucramiento de las DUE, que ha favorecido un buen nivel de complementariedad y sinergia con otras intervenciones de la Unión Europea.
- La ampliación del espectro de Estados Miembros involucrados. Aunque siguen prevaleciendo de forma muy significativa los países de idioma neolatino, son 13 los Estados Miembros de la Unión Europea que participan en las acciones del Programa.

Al mismo tiempo persisten ciertos desafíos, que es importante considerar, como:

- La dificultad de armonización de EUROsociAL II con las intervenciones de los EM y, en menor medida, de organizaciones internacionales.
- El desequilibrio en la participación de los diversos Estados Miembros (importante presencia de España, y en menor medida de Italia y Francia).
- Tendencia, en algunos socios, a involucrar principalmente al país sede.

- (b) **Sostenibilidad:** La perspectiva del Programa EUROsociAL II es caracterizada por un buen nivel de sostenibilidad debido a la incidencia del entorno favorable a la cohesión social identificado arriba. Los elementos que determinan esta situación son los siguientes:

- **Modalidades de intervención específica:** Las intervenciones de EUROsociAL II no toman solamente en cuenta el problema de la definición de medidas de Política

Pública, sino también de los requisitos de práctica institucional, que permiten de viabilizar los cambios identificados y diseñados;

- **Factores de anclaje institucional:** nivel de apropiación de las temáticas y las respuestas a los problemas que tienen funcionarios de alto nivel y de nivel más operativo que han participado y están participando en las Acciones de EUROsociAL.

Las **recomendaciones** más importantes formuladas en el informe son las siguientes:

1. **Fortalecer pertenencia y dimensión-país del Programa**, planteándose para ello:
 - (a) Continuar afianzando la figura de los Puntos Focales Nacionales (PFN), en las situaciones en las cuales hayan mostrado capacidad de movilización de los contextos nacionales;
 - (b) Completar el mapa de PFN con la designación de esta figura en los países faltantes, involucrando al máximo las Delegaciones.
 - (c) Elaborar y aplicar herramientas u orientaciones que faciliten:
 - Velar por la coherencia de las acciones EUROsociAL II con la agenda de desarrollo del país
 - Propiciar la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones de EUROsociAL II.
 - Propiciar la complementariedad y sinergia con otras intervenciones de los Estados Miembros y organismos internacionales.

Capitalizar la oportunidad que representan (los Puntos Focales Nacionales) para armonizar EUROsociAL II con las intervenciones de los EM y organismos internacionales.

Articular los esfuerzos multinivel y multi-actor de EUROsociAL II para impulsar la construcción de Agendas Nacionales de Cohesión basadas en los apoyos técnico-políticos que han caracterizado el Programa hasta ahora, activando las instituciones involucradas según las condiciones nacionales.

2. **Estimular las condiciones de viabilidad de las acciones con mayor retraso y llevar a cabo una acción de estímulo y apoyo para la implementación:**
 - (a) Definición de condiciones y hojas de ruta para seguir en las acciones (compromiso institucional, recursos económicos y humanos disponibles) y medidas de estímulo con las instituciones involucradas.
 - (b) En los casos en los cuales se verifique la imposibilidad de seguir en las acciones, se puede circunscribir la participación a la dimensión regional; o bien,
 - (c) Atender nuevas demandas expresadas por las mismas instituciones involucradas.
3. **Afianzar el enfoque de orientación para resultados en la gestión y en la cultura de EUROsociAL II;** en concreto, se propone:
 - (a) Explicitar y formalizar la Gestión orientada a Resultados también en los niveles de programación superiores a las acciones; es decir, en los niveles de Programa y Áreas Temáticas.
 - (b) Afinar la aplicación del Marco General de Resultados, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la concepción/formulación de resultados e indicadores de calidad.
 - (c) Potenciar la función de aprendizaje del Sistema de Seguimiento del Programa.
 - (d) Incorporar la Gestión de Riesgos en el proceso de planificación de las acciones.
 - (e) Incorporar la documentación de resultados en el ejercicio de informar sobre la ejecución de las acciones.
4. **Extender la duración del Programa sin costos adicionales:** los elementos que justifican la recomendación son los siguientes:
 - (a) Aceleración especialmente al final del primer semestre y comienzos del segundo semestre de 2013
 - (b) Presencia de resultados, algunos de los cuales ya pueden considerarse como resultados propiamente dichos; es decir, como elementos de cambio consensuado en la fase del ciclo de política pública que se está acompañando, mientras que la mayoría prefiguran el futuro resultado (son productos o entregables de las acciones), requiriéndose el apoyo del Programa para lograrlos.
 - (c) Iniciativas en el "Pipeline" del Programa, algunas de las cuales vislumbran la posibilidad de tener un sostenido ritmo de implementación.

5. **Fortalecer el acercamiento entre el Programa y las DUE**, incluyendo la mejora del flujo de información interna sobre EUROsociAL II en las Delegaciones y, por parte de los socios operativos, un mayor protagonismo y visibilidad a las DUE y a la UE en sus actividades.
6. Continuar con el esfuerzo de **equilibrar la presencia de los Estados Miembros en el Programa**, incrementando la participación de aquellos que hasta ahora sólo lo hacen de forma simbólica (fundamentalmente países del norte y del este de Europa). En este sentido el rol actualmente asignado a GIZ puede ser fundamental para reequilibrar la situación.

1. MARCO METODOLÓGICO

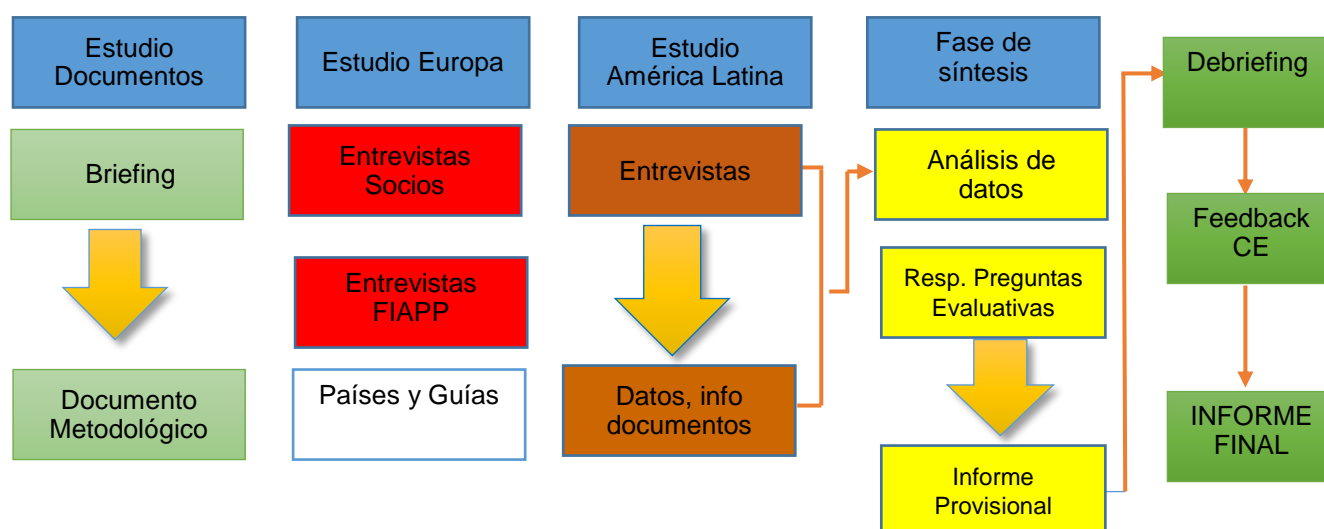
1.1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación tiene como objetivo ofrecer a los servicios competentes de la Comisión Europea, así como a los decisores políticos de los Estados Miembros y de América Latina, una visión sobre el desempeño del Programa. En base a los Términos de referencia de la evaluación y al Documento Metodológico aprobado por el Project Manager presentado en julio 2013 por el equipo evaluador, la evaluación analiza y pretende dar respuesta a los siguientes aspectos:

- Evaluar el desempeño del Programa, incluida su estructura institucional, confiriendo una especial atención a los resultados¹ alcanzados hasta la fecha,
- Identificar lecciones aprendidas y proponer recomendaciones/correcciones para el periodo restante de implementación,
- Proponer recomendaciones de cara a una segunda fase del Programa,
- Evaluar el Modelo de Gestión y la metodología de implementación adoptada y su relación con los resultados alcanzados
- Para este cometido se ha procedido a hacer un análisis de las principales actividades llevadas a cabo, que se ha centrado tanto en la pertinencia de éstas, de cara principalmente a los Documentos Nacionales de Planeación y a los Documentos de Planeación a carácter sectorial en los diferentes Áreas de Actividades del Programa, como en los niveles de sostenibilidad alcanzados o los potenciales de sostenibilidad.
- Los aspectos de eficiencia y eficacia, y la coherencia y complementariedad con otros programas, así como el valor añadido de la intervención europea, han sido igualmente objeto de estudio.

1.2 METODOLOGÍA ADOPTADA

El proceso de Evaluación se ha desarrollado en cuatro fases:



El componente fundamental de la evaluación son las 6 Preguntas Evaluativas que cubren los criterios establecidos en la reunión de briefing y en su acepción específica en relación a las especificidades de la presente evaluación de mediano plazo y a las mayores inquietudes levantadas por la Comisión Europea. Las preguntas evaluativas son presentadas en la tabla siguiente:

Tabla 1 Preguntas evaluativas

DIMENSIONES DE EVALUACIÓN	PE	Pregunta Evaluativa
Pertinencia	PE 1	¿En qué medida las acciones del Programa nacen de una demanda de los países?
Eficiencia	PE 2	¿En qué medida el modelo de gestión está contribuyendo a alcanzar los resultados del Programa?"

DIMENSIONES DE EVALUACIÓN	PE	Pregunta Evaluativa
	PE	PE.3. ¿Cuál sería la dimensión temporal (realista) del Programa teniendo en cuenta el nivel de ejecución actual?
Eficacia	PE 4	¿Qué perspectiva hay de lograr los objetivos y resultados previstos en el Programa? ¿Dónde podrían alcanzarse los resultados? ¿Qué habría que hacer para lograrlos?
	PE 5	¿En qué medida la metodología de implementación del Programa contribuye a la consecución de los resultados previstos?
Sostenibilidad	PE 6	¿En qué medida las modalidades de intervención de EUROsociAL están generando perspectivas de durabilidad y sostenibilidad política, institucional, técnica y financiera?
Coherencia, Complementariedad y valor añadido europeo	PE 7	¿En qué medida se están realizando esfuerzos concertados entre la CE, los EM y EUROsociAL para transferir el potencial europeo en materia de cohesión social y potenciar sinergias y evitar duplicidades?
	PE 8	PE.8. ¿En qué medida EUROsociAL capitaliza la experiencia de la UE en políticas regionales, políticas de cohesión, modelos de gobernanza multinivel?

Fuente: Equipo Evaluación

Para cada Pregunta Evaluativa han sido formulados unos Criterios de Juicio como base para la respuesta a la Pregunta. Cada criterio es medido por una serie de indicadores cuya finalidad es la medición del alcance de los objetivos esperados. La metodología tiene como objetivo la recolección de informaciones y datos fiables, que sirvan como base para la formulación de juicios fundados y realistas para responder a las preguntas evaluativas.

El esquema siguiente muestra el proceso de recolección de informaciones, análisis de datos, formulación de juicios y de respuestas a las preguntas de evaluación, conclusiones y recomendaciones

Esquema 1 Resumen de la Metodología de Evaluación



Una gran cantidad de documentos pertinentes han sido consultados en la fase inicial y en el trabajo de campo. (Ver Bibliografía en Anexo 7).

Las personas entrevistadas pertenecen principalmente a las Autoridades Ministeriales y Locales, pero también a los Socios Coordinadores y Operativos y a la OPC del Programa.

El número total de personas consultadas asciende a 181.

1.2.1 Análisis de informaciones y datos

El trabajo analítico se ha basado en la Preguntas Evaluativas con sus Criterios de Juicio e Indicadores. La cadena lógica ha sido la siguiente:

- Para cada Pregunta Evaluativa y Criterio de Juicio los datos e informaciones recolectados han sido utilizados para medir el grado de alcance de los objetivos a través de los indicadores;
- se han desarrollado y discutido entre los evaluadores hipótesis para verificar en el trabajo de campo;
- se han agrupado las informaciones con base en los indicadores y elaborado una síntesis;
- las informaciones sintetizadas han sido cuidadosamente verificadas para validar (o no validar) los indicadores y los criterios de juicio
- se han formulado conclusiones basadas en las análisis;
- se han formulado recomendaciones de acuerdo con las conclusiones

1.2.2 Formulación de los Juicios de Evaluación

Con base en los elementos recolectados por cada Indicador, los evaluadores han preparado respuestas para cada Pregunta Evaluativa y por cada criterio de juicio.

Los juicios han sido formulados con base en los siguientes insumos y consideraciones:

- ✓ Datos e informaciones recolectadas por cada Indicador;
- ✓ Coherencia entre indicadores por cada Pregunta Evaluativa;
- ✓ Formulación clara y realista.

1.2.3 Países Visitados y Sectores

Al objeto de:

- (a) Asegurar la presencia de las realidades subregionales (Centro América, Comunidad Andina, Mercosur);
- (b) Considerar todos los sectores por aspectos diferenciados en cada sector.

Por consiguiente, se hizo un estudio preliminar de las características de los países tomando en consideración los siguientes factores:

- (a) Localización Geográfica y pertenencia a agregaciones geográfica sub-continetales);
- (b) Cantidad de acciones
- (c) Sectores involucrados.

A la toma de decisión por parte del Equipo de Evaluación contribuyeron principalmente las informaciones proporcionadas por el equipo de la OPC y de FILAPP y los resultantes de las entrevistas preliminares en Europa con los Socios Coordinadores y Operativos. El resultado es ilustrado en la tabla siguiente. Las propuestas del Equipo de Evaluación fueron aprobadas por el Project Manager CE que propuso añadir el caso de Brasil, por **sus características específicas: único país lusófono participante, país de mayor tamaño de la región, país con una participación puntual pero muy importante y país muy comprometido como transferente**. No pudiéndose añadir algún país no incluido según los TdR (que preveían visitas en 5 países), el Equipo propuso hacer entrevistas por videoconferencia, que fueron realizadas gracias al apoyo de la OPC durante la visita en Uruguay (a través de WEBEX) el 23 de agosto y después de la finalización de las visitas de campo (el 26 de agosto) en una segunda ronda.

Las entrevistas con el Señor Mario Pezzini (OECD) del Consejo Orientador y con Francesco Chiodi (IILA) fueron realizadas a través de la asistencia de la OPC por teleconferencia después de la finalización de las visitas de campo.

Tabla 2 Características de los países que componen la muestra por visitas de campo

PAÍS	Localización Geográfica	Características específicas con relación a la implementación del proyecto
HONDURAS	Centroamérica (CICA)	País que participa en buena parte de las acciones pero cuyo contexto político ha ralentizado la realización de actividades
COSTA RICA	Centroamérica (CICA)	País que participa en gran parte de las acciones (en 18 acciones) y donde ya se pueden vislumbrar avances significativos
COLOMBIA	Región Andina (Comunidad Andina)	País que participa en gran parte de las acciones (en 18 acciones) y donde ya se pueden vislumbrar avances significativos
ECUADOR	Región Andina (Comunidad Andina)	País que participa en buena parte de las acciones pero cuyo contexto político ha ralentizado la realización de actividades
URUGUAY	Cono Sur (Mercosur)	País que participa en buena parte de las acciones pero cuyo contexto político ha ralentizado la realización de actividades

PAÍS	Localización Geográfica	Características específicas con relación a la implementación del proyecto
BRASIL	Cono Sur (Mercosur)	País que participa en muchas acciones aunque se tratan de intervenciones puntuales: Brasil (15 acciones), y muy disponible como transferente.

Fuente: Informaciones FIIAPP OPC

1.2.4 Problemas y limitantes

La principal limitación de la evaluación es la corta duración de las visitas de campo aunque se hayan podido incluir en las entrevistas (realizadas en mayoría en la sede del Punto Focal Nacional) la totalidad de personas e instituciones involucradas y un alto número de los roles/personas responsables de las acciones. La buena organización previa y el alto nivel de cooperación de los actores involucrados han permitido superar el riesgo de no tener suficiente profundidad en las informaciones necesarias para el análisis. No en todos los casos las Delegaciones de la UE han proporcionado un buen nivel de cooperación.

2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

2.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA EUROSOCIAL II

EUROSociAL II es un programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina. La cohesión social es una de las prioridades de la relación estratégica UE-ALC, tal como se acordó en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de: Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010). La Fase I del Programa se realizó del 2005 al 2010 y la Fase II está actualmente en ejecución (2010-2014).

El objetivo general de EUROSociAL es contribuir a aumentar la cohesión social en América Latina. Su objetivo específico es apoyar políticas públicas nacionales dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social, fortaleciendo también las instituciones que las llevan a cabo.

La primera fase de EUROSociAL (2005-2010) concentró sus actividades en cinco áreas temáticas: Educación, Empleo, Fiscalidad, Justicia y Salud. 2.354 instituciones públicas (1.570 de América Latina, 593 de los Estados Miembros de la Unión Europea, 191 de organismos internacionales) participaron en las 475 distintas actividades realizadas en los 5 años que duró el Programa. Entre los logros de EUROSociAL I están el de contribuir a instalar el tema de la cohesión social en las agendas políticas nacionales de desarrollo y el de crear un espacio de debate y reflexión en torno a políticas que contribuyen a 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 intercambios de experiencias entre las administraciones públicas.

En la actual fase, **EUROSociAL II quiere mantener, alimentar y consolidar este espacio euro-latinoamericano de diálogo de políticas para la cohesión social, pero quiere ir más allá y contribuir de manera operativa a los procesos de reformas de políticas emprendidos por los gobiernos.** Esto significa apoyar cuestiones estratégicas para la cohesión social en las agendas de gobierno, en sus etapas de diseño y reforma, pero también apoyar cambios en los modelos organizativos y en las prácticas institucionales.

2.2 LAS ESPECIFICIDADES DE EUROSOCIAL II Y SUS ELEMENTOS ESTRATÉGICOS FUNDAMENTALES

Europa ha mostrado históricamente una especial preocupación ante los fenómenos de exclusión social y de desigualdad en América Latina. Hace más de tres décadas, cuando las relaciones entre ambas regiones se apoyaban en los vínculos tejidos por las políticas internacionales y los actores sociales, esos fenómenos de exclusión y desigualdad preocupaban especialmente por cuanto suponían un impedimento para el avance de la democracia.

En la última Cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile, celebrada en enero de 2013, EUROSociAL volvió a ser considerado como un instrumento que garantiza un diálogo apropiado sobre integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión sociales, que contribuyan al objetivo general de erradicación de la pobreza, en especial en la población vulnerable, en el contexto del desarrollo sostenible.

Uno de los objetivos del Plan de Acción de Santiago 2013-15 es el establecimiento de asociaciones entre las administraciones públicas de la UE y de ALC, por medio del refuerzo y la cooperación institucional, en apoyo a la administración y aplicación de políticas sociales en ámbitos como la enseñanza, la sanidad, el aprendizaje permanente, la seguridad social y los servicios sociales, la administración de justicia, la fiscalidad y el empleo.

Estas asociaciones han implicado también a distintos países latinoamericanos y caribeños en una cooperación triangular y son una base importante para la futura cooperación Sur- Sur a nivel latinoamericano y para la cooperación triangular con Europa y sus Estados Miembros.

2.3 ESTRUCTURA Y ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

2.3.1 Características del modelo de gestión

Las características más evidentes del Programa EUROsociAL II¹ son las siguientes:

1. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN ORIENTADO AL RESULTADO:** apoya políticas estratégicas dentro de las agendas de gobierno de los países de la región, identificándose como un programa de acompañamiento técnico de políticas públicas con impacto a medio y largo plazo. 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. ;
2. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN “DEMAND-DRIVEN”:** aborda las temáticas en las 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 y con una elevada capacidad de adaptación “sobre la marcha” a procesos de cambio, focalización de prioridades, redefinición de modalidades de intervención y de actores involucrados;
3. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN ORIENTADO AL APOYO “ENTRE PARES”:** Todas las instituciones participantes son animadas a hacer el papel de “oferentes” y “demandantes”¹, a interactuar con sus pares y a establecer redes;
4. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERSECTORIAL:** La organización del programa en torno a áreas temáticas en lugar de sectores es un paso importante para lograr resultados de cohesión social, pero aun así es necesario seguir haciendo esfuerzos para promover acciones de carácter transversal. Por consiguiente el Programa promueve la interacción entre distintas áreas temáticas, asumiendo en ocasiones el rol de catalizador en la coordinación de actores;
5. **PROGRAMA DE COOPERACIÓN EUROLATINOAMERICANA, SUR-SUR Y TRIANGULAR:** fomenta la cooperación entre las administraciones públicas de distintos países de América Latina, explorando vías de aprendizaje mutuo e incentivando el establecimiento de redes y relaciones estables entre instituciones latinoamericanas.

El modelo de gestión adoptado por EUROsociAL responde a las necesidades y dificultades propuestas por el Programa:

- (a) **COMPLEJIDAD:** 10 Áreas de intervención, 22 Acciones, 18 países de América Latina;
- (b) **VARIABILIDAD:** orientación “demand-driven” muy avanzada, que comporta un elevado nivel de variabilidad debido a cambios de prioridad determinados por: a) razones de atención social a los problemas; b) frecuentes cambios en los interlocutores técnicos y políticos;
- (c) **DIVERSIFICACIÓN:** caracterización técnica específica de los distintos sectores, sus condicionantes y factores específicos.

En el caso de EUROsociAL II estos factores coinciden determinando un marco de intervención sobremano complejo.

La respuesta organizativa a un contexto así determinado, no puede más que ser igualmente complejo, para no descuidar de ninguno de los elementos de demanda, sean estos relativos a su variabilidad como a su identidad técnico-política.

La respuesta es un modelo en el cual se tienen que conciliar:

- ✓ La necesidad de tener un elevado grado de especificidad y diferenciación técnica;

¹ Programa EUROsociAL II “PAA 2013” Marzo 2013

- ✓ La necesidad de cuidar de los elementos de dimensión unitaria para que se fomente la intervención estratégica.

La gestión de EUROsociAL² II está encargada a un consorcio liderado por la FIIAPP (España) 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, la ENAP de Brasil, y el SICA de El Salvador); cerca de 40 socios operativos y más de 40 entidades colaboradoras, donde están representadas instituciones públicas sectorialmente especializadas.

La funcionalidad de la estructura de implementación y del sistema de decisión y responsabilidad es la siguiente:

- A. Los socios coordinadores componen el Comité de Programación y Coordinación, con responsabilidad sobre las funciones propias y tienen responsabilidad de coordinación de todas las acciones y traza su coherencia con los objetivos de cada una de las áreas en relación al fomento de la cohesión social;
- B. Los socios operativos son responsables de la organización y ejecución de las acciones específicas y ponen a disposición del programa su experticia técnica;
- C. La organización coordinadora del Programa maneja la Oficina de Planeación y Comunicación, brazo operativo del Comité de Programación y Coordinación y realiza las actividades de dirección, coordinación y administración del programa

Otros órganos del Programa son:

- **CONSEJO DE ORIENTACIÓN:** Define las directrices de EUROsociAL y contribuye a la selección de expertos y contenidos para la elaboración y publicación de estudios especialmente relevantes para la difusión de las actividades del Programa y su posicionamiento en el debate académico y político de la región. Actualmente tiene una iniciativa para posicionar al Programa en Diálogos de Alto Nivel en la Región sobre perspectivas de Cohesión Social;
- **PUNTOS FOCALES NACIONALES:** Representantes del Programa en cada país participante de América Latina;
- **PUNTOS FOCALES SECTORIALES:** Representantes del Programa en ciertos sectores-clave para la cohesión social.

Las DUEs en AL también apuntan un Punto Focal propio.

3. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

3.1 PERTINENCIA

¿En qué medida las acciones del Programa nacen de una demanda de los países?

C.V. 1.1. Alineamiento del Programa con la Agenda de Cohesión Social de los países socios.

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

Las acciones del Programa EUROsociAL II expresan un **elevado nivel de alineación con las Agendas de Cohesión Social de los países participantes**. Este nivel de pertinencia encuentra sus razones en varios factores entre los cuales se citan: un entorno favorable a la perspectiva de equidad y de inclusión a nivel de la academia, de la opinión pública y de la ciudadanía en general, a la insistencia de los socios internacionales de México (entre ellos emergen la OECD) y sobre todo la Unión Europea que, con la primera edición del Programa EUROsociAL, ha contribuido a la instalación del tema de cohesión en las Agendas Nacionales de varios países Latinoamericanos.

La pertinencia se expresa a nivel general, en la definición de las líneas de acción de EUROsociAL, y a nivel específico en la definición de las actividades específicas de nivel nacional.

Las acciones son pertinentes en relación con las líneas directrices identificadas en los Documentos Nacionales de Planeación (Planes Nacionales de Desarrollo) y con los contenidos programáticos de los Documentos Estratégicos Sectoriales existentes.

² Programa EUROsociAL II “Visión y Método”

Los niveles y modalidades de planeación presentes en los países de América Latina son bastante diferentes y existen diferencias considerables en la organización, profundidad y espectro estratégico de los documentos y hasta en su naturaleza formal y jurídica. En los países visitados por el presente proceso de Evaluación Intermedia los niveles de comparabilidad entre los documentos estratégicos nacionales han permitido operar un análisis con un nivel de detalle suficiente.

En general se puede decir que **los documentos disponibles diseñan la identidad de un entorno bastante favorable a la perspectiva de la cohesión social** en el sentido previsto por EUROsociAL II porque los enfoques presentes en estos documentos, aun con matices diferentes, **toman en cuenta el problema de encarar las desigualdades desde el punto de vista de la planeación nacional y de las políticas públicas sectoriales, es decir como tarea nacional para asegurar igualdad de oportunidades entre los ciudadanos**, disminuir los efectos sociales negativos de la desigualdad, aprovechar las oportunidades competitivas de los países, valorando sus potencialidades productivas, sociales, humanas.

Todos los documentos de planeación toman en cuenta las perspectivas de inclusión social y de equidad como eje vertebrador fundamental, no solamente de las políticas sociales del país sino de todas las políticas públicas nacionales.

La incorporación de las perspectivas de cohesión en las agendas de políticas públicas nacionales se manifiesta en la definición de las siguientes caracterizaciones por los Planes Nacionales de Desarrollo o documentos similares³:

1. **Perspectiva multidimensional en la reducción de la pobreza**, que asume las características complejas de este fenómeno y la necesidad de respuestas que, en la medida de lo posible, tengan también caracterización multidimensional y por consiguiente multisectorial e interinstitucional;
2. **Perspectiva de equidad y de lucha contra las desigualdades** en el acceso a servicios públicos, en la caracterización de los territorios, etc.;
3. **Perspectiva de universalización** en el acceso a servicios públicos y a las oportunidades proporcionadas por las Políticas Públicas nacionales;
4. **Perspectiva de planeación y gobernanza multi-nivel y multi-actor**, que no solamente se incorpora en el sistema de toma de decisión e implementación de las políticas públicas instituciones presentes, sino también de alguna forma involucra a distintos actores en la definición y seguimiento de las medidas y programas, incluyendo opiniones, visiones, conocimientos y prioridades de organizaciones representativas de visiones civiles o de portadores de intereses organizados;
5. **Perspectivas de equidad distributiva** de ingresos y de influencia de las prioridades de cohesión en la calidad de los ingresos y gastos públicos.

Las líneas generales de intervención definidas por EUROsociAL II se encuentran claramente delineadas en los documentos oficiales del Programa, que definen las modalidades a adoptar en la identificación de la demanda.

A este propósito el análisis de los documentos disponibles permite operar una reconstrucción del abordaje adoptado:

- En el Documento “Visión y Método” (2013) se plantea que “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”⁴.
- El documento de las características fundamentales del Programa en relación a los principios adoptados en su identificación, que son los siguientes: **Orientación a la demanda, Enfoque estratégico, Orientación a resultados, Concentración, Intersectorialidad, Dimensión Regional, Cooperación Sur-Sur y triangular, Complementariedad.**
- Cada una de estas dimensiones es definida en términos operativos, que ofrecen claras indicaciones para el diseño de las acciones concretas. El Documento “Metodología para la

³ Por un análisis de cierto nivel de detalle se vea el Anexo 1 donde se analizan los Planes Nacionales de Desarrollo de Honduras, Costa Rica, Ecuador y Bolivia, mientras que Uruguay no tiene un documento de Planeación Multianual sino que las perspectivas de planeación están incorporadas en el Presupuesto General de la Nación que es quinquenal.

⁴ EUROsociAL “Visión y Método” (2013) pág. 4

Asistencia Técnica Pública⁵ contribuye a definir modalidades concretas para operacionalizar los principios orientativos del programa en la preparación de los MGR y en la definición de las acciones. **Las indicaciones proporcionadas por el documento incorporan las lecciones aprendidas de la Fase 1 de EUROsociAL** y de otras experiencias internacionales, de cooperación “entre pares” y de Asistencia Técnica Institucional.

Estas indicaciones parecen haber sido utilizadas de forma correcta en la identificación y diseño de la gran mayoría de las acciones de EUROsociAL II.

En general, se puede decir que la definición de las acciones de EUROsociAL II ha sido en la grande mayoría de los casos basada en:

- A. **Prioridades nacionales que necesitaban de respuestas concretas** en términos de ejemplos de puesta en práctica de líneas de acción identificadas pero no definidas en términos de modalidades técnico-organizativas.
- B. **Medidas encaminadas que necesitaban de elementos o componentes importantes;**
- C. **Marcos de políticas o líneas de intervención específicas que necesitaban de la definición de los mecanismos o recursos institucionales**, de procedimientos, de bases de datos, de sistemas informatizados necesarios para la puesta en marcha del sistema.

Los elementos se pueden definir a dos niveles de análisis:

- i. El primer nivel es relativo a la **coherencia estratégica general** de las acciones. A este propósito se puede afirmar que la mayoría de las acciones se caracteriza por un diseño coherente con los principios orientadores del Programa y con los conceptos que identifican las características de fomento a la cohesión social de una política pública o de sus componentes específicos e importantes. Para proveer ejemplos de estos niveles de coherencia se procede por sectores, identificando las acciones más emblemáticas. **En relación a la coherencia con las perspectivas de cohesión** se tiene que decir que, en general, las líneas de acción identificadas son **coherentes con las perspectivas de cohesión social tal como son identificadas en los documentos nacionales de planeación** para los períodos de gobierno actuales y en muchos casos con líneas de intervención que se pueden identificar como políticas de estado y no específicamente de gobierno. **Este nivel de coherencia pertenece a la identificación y formulación de las líneas de intervención previstas dentro de cada una de las 10 áreas de intervención;**
- ii. El segundo nivel es relativo a la **coherencia estratégica sectorial** de las acciones. Se trata del nivel de diseño en detalle de las acciones y de las actividades específicas dentro de cada una de las acciones previstas. Este tipo de actividad queda abierto en la actuación de **EUROsociAL II ya que el programa acepta la naturaleza cambiante de las necesidades y las prioridades expresadas por los países y acepta revisar “sobre la marcha” las acciones y su diseño para tomar en cuenta los cambios y las precisiones planteadas por cada uno de los países participantes.** A este nivel se identifica una situación bastante diversificada debido a los diferentes abordajes adoptados por los países, algunos de los cuales disponen de Documentos Estratégicos Sectoriales de tipo sistemático, mientras que otros no tienen este nivel de planeación. En general, y esto es un resultado de EUROsociAL I, **las agendas actuales sectoriales** (aun con diferentes niveles de profundidad según los sectores y los países) **evidencian un nivel de conciencia bastante elevado en relación con las problemáticas de igualdad, universalidad, inclusión, etc., lo cual hace a las intervenciones propuestas por EUROsociAL II coherente con las prioridades identificadas en los países.**

Los elementos indicados arriba y el análisis detallado de los documentos de planeación nacional indican que:

- La perspectiva de cohesión se encuentra incorporada en los documentos nacionales de planeación debido a distintas razones y estímulos, entre los cuales hace falta subrayar la contribución de EUROsociAL I, que ha proporcionado los conocimientos necesarios para que la Cohesión Social resultara instalada en las Agendas Nacionales de muchos países latinoamericanos;
- Las líneas programáticas son en unos casos permeadas por fuertes enfoques de equidad y reducción de las desigualdades y por rumbos de desarrollo con inclusión (se trata sobre todo de las líneas de desarrollo social y de los sectores con inmediata caracterización social);

⁵ EUROsociAL “Metodología para la Asistencia Técnica Pública”

- En otros casos los ejes de planeación contienen intervenciones que facilitan el logro de perspectivas cohesivas a nivel nacional (se trata sobre todo de las líneas de desarrollo económico).

La Tabla siguiente ofrece un análisis sintético de los documentos de Planeación que definen los objetivos nacionales, identificando los modelos conceptuales adoptados por los países y los lineamientos de acción para el fomento de la cohesión social en cada uno de los países permitiendo considerar el nivel de pertinencia de los cursos de acción previstos por EUROsociAL II y evaluar el nivel de pertinencia de dichas acciones con las líneas programáticas oficiales de los países.

Tabla 3 Pertinencia con los Documentos Nacionales de Planeación

Países	Documentos Nacionales de planeación	Prioridades Fundamentales	Niveles de pertinencia de los Objetivos con las perspectivas programáticas de EUROsociAL II
Honduras	Visión de país 2010/2038 y Plan de Nación 2010-2022	Objetivo 1: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social	Nivel de pertinencia elevado con los primeros dos Objetivos, indirectos con el segundo y bueno con el último.
		Objetivo 2: Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia	
		Objetivo 3: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades de empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental	
		Objetivo 4: Un Estado moderno y responsable, eficiente y competitivo	
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2011/2014	Eje BIENESTAR SOCIAL	Con los primeros dos ejes las líneas de acción de EUROsociAL II tienen elevado nivel de pertinencia. En el tercer eje hay líneas donde se encuentra un buen nivel de pertinencia.
		Eje SEGURIDAD CIUDADANA Y PAZ SOCIAL	
		Eje COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN. El formato da demasiado peso a las partes grandes. Por favor revisar tb en la siguiente línea	
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"	Innovación para la prosperidad	En el primer eje existe un buen nivel de pertinencia y en los demás la pertinencia es elevada.
		Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	
		Consolidación de la paz	
		Soportes transversales de la prosperidad democrática	
Ecuador	Ecuador Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad	Elevado nivel de pertinencia con todas las líneas y objetivos identificados
		Mejorar la calidad de vida de la población	
		Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	
		Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	
		Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos	
		Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	

Países	Documentos Nacionales de planeación	Prioridades Fundamentales	Niveles de pertinencia de los Objetivos con las perspectivas programáticas de EUROsociAL II
		Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible	
		Impulsar la transformación de la matriz productiva	
Uruguay	Presupuesto quinquenal y documentos conexos	El Plan Nacional (2010-2015) no está explicitado en ningún documento sino que está implícito en el Presupuesto General del Estado, que es quinquenal. Las prioridades no se pueden analizar en forma directa. El elemento más importante por subrayar es que el 84% del incremento del Presupuesto actual respecto al anterior, se destinó a las áreas programáticas prioritarias: educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, infraestructura y políticas sociales.	Las acciones de EUROsociAL II son altamente pertinentes con los objetivos programáticos definidos por el Presupuesto y por las prácticas sectoriales.

Fuente: Documentos Nacionales de Planeación

Los altos niveles de pertenencia identificados a través del estudio detallado de los Documentos e instrumentos de Planeación Nacional (en el caso de Uruguay el Presupuesto Quinquenal) se confirman con relación a los esfuerzos de planeación de nivel sectorial. En el Anexo 3 las tablas y los comentarios documentan el análisis.

Desde luego no se identifica una situación homogénea, pero se puede decir que la perspectiva de cohesión social, equidad y combate a las desigualdades es suficientemente incorporada en la cultura de planeación a nivel sectorial. En el Anexo 4 las tablas y los comentarios documentan el análisis.

De este análisis resulta que:

- Los elementos básicos de una perspectiva cohesiva a nivel de cada sector se encuentran incorporados en los Documentos Estratégicos Sectoriales;
- **La estructura de las Acciones previstas por EUROsociAL II encara elementos prioritarios para fomentar la cohesión social, la equidad y el combate a las desigualdades a nivel sectorial;**
- **La manera en que las acciones concretas se organizan y las prioridades específicas son adoptadas a nivel nacional es pertinente con las prioridades estratégicas sectoriales.**

La Tabla 4 presentada en la página siguiente documenta las condiciones indicadas.

Tabla 4 Pertinencia con los Documentos Sectoriales de Planeación en los países

País	Áreas de Intervención/Nivel de pertinencia de las acciones*										Principales orientaciones adoptadas por las acciones
	Salud	Educación	Políticas Sociales	Empleo	Finanzas Públicas	Institucionalidad Democrática	Diálogo Social	Descentr.	Justicia	Seguridad Ciudadana	
Honduras			MA		E		E	E	E		Perspectivas de acceso y equidad
Costa Rica	E	MA	MA	E	E	E		E	E		Perspectivas de equidad, cohesión social, universalización
Colombia	MA	E	M	E	E	E		E		MA	Perspectivas de equidad
Ecuador	MA	E	E	E	E				E	MA	Universalización y Justicias Social
Uruguay	E	E	E	E	E				E	MA	Universalización

*B Baja M Media – MA Medio-Alta- E Elevada

El detalle de los contenidos de los Documentos Estratégicos Sectoriales o de las partes de los Documentos Nacionales de Planeación se encuentra documentado en Anexo 3.

También están los Documentos Sectoriales (donde existan los componentes específicos) y las indicaciones sectoriales contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Un análisis de estos contenidos nos indica las siguientes prioridades que definen un nivel alto de pertinencia de las medidas previstas por EUROsociAL II y de sus declinaciones específicas en cada uno de los países en los cuales las acciones tienen lugar.

Una vez más las orientaciones adoptadas y presentes en las Acciones de EUROsociAL II son las siguientes:

- (a) **Orientación de equidad** que ofrezca a todos los ciudadanos acceso igual a servicios públicos de calidad;
- (b) **Abordaje de Derechos:** orientado por la específica referencia a los derechos PESG garantizado por el Pacto ONU para los Derechos Económico, Sociales y Culturales del 6 de diciembre de 1966⁶ y a los principios que los inspiran: entereza, indivisibilidad, exigibilidad efectiva;
- (c) **Principio de Universalización:**
- (d) **De las perspectivas de Empleo:** el Empleo como derecho y las políticas de empleo
- (e) **Gobernanza participativa e inspirada al diálogo social;**
- (f) **Respecto del pacto fiscal nacional** como instrumento de justicia distributiva y financiación de servicios públicos;
- (g) **Equidad entre territorios y cohesión territorial** como principios inspiradores del desarrollo local;
- (h) **Acceso al derecho y a la justicia** como principio de igualdad y no discriminación, que apunta a la eliminación de las barreras económicas, geográficas y culturales.

El nivel de pertinencia entre las líneas de cohesión social indicadas por los documentos sectoriales se indica en forma sinóptica en la Tabla 5 siguiente:

Tabla 5 Líneas de acción sectorial inspirada a la cohesión social

Países Sectores	Honduras	Costa Rica	Colombia	Ecuador	Uruguay
Salud	Acceso a Servicios	Derechos Humanos, Equidad, Cohesión Social	Derechos, equidad	Universalización y Justicia	Universalización
Educación	Derechos y competitividad	Equidad, Acceso y permanencia	Acceso y permanencia	Universalización	Universalización
Políticas Sociales	Cumplimiento metas ODM	Inclusión social: atención a personas en desventaja	Inclusión social: acceso a servicios	Inclusión y acceso universal	Universalización
Empleo	Empleabilidad	Empleabilidad	Empleabilidad	Trabajo digno y talento humano	
Finanzas Públicas	Progresividad y focalización del gasto	Gestión ecua de ingresos y gastos	Formalización y lucha evasión	Sostenibilidad y progresividad	
Institucionalidad	Mejorar		Transparencia,	Mecanismos de	

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Entrada en viGestión Orientada a Resultados: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Países Sectores	Honduras	Costa Rica	Colombia	Ecuador	Uruguay
Democrática	posición en datos Banco Mundial		equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, intolerancia contra corrupción	control social y transparencia	
Diálogo Social	Promover ciudadanía civil y social.		Promover diálogo social y fortalecer actores sociales	Promover diálogo social para optimizar decisiones	
Descentralización	Mejorar infraestructura productiva como sustento a desarrollo local	Proyectos generadores de valor agregado en localidades con bajo Índice de Desarrollo Humano	Agencias de Desarrollo Económico Local con equidad	Criterios de equidad territorial en la inversión pública para articular las políticas nacionales con el desarrollo local	Instrumento que permita y facilite la concreción e implementación de las políticas nacionales en las diferentes escalas territoriales
Justicia	Consolidar la independencia, transparencia y eficiencia del Poder Judicial para combatir crimen organizado y proteger poblaciones vulnerables	Acceso al Derecho MASC	MASC Solución pacífica de conflictos	Promover el acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales	
Seguridad Ciudadana			Prevención social y situacional, cultura de legalidad, ciudadanía activa a través de la coordinación de actores involucrados en las actividades		Prevención policial y social y gestión de riesgo a través de la coordinación de actores a través de la coordinación de actores involucrados en las actividades

Fuente: Documentos Sectoriales Nacionales

El Análisis de los documentos lleva a concluir que las líneas que define la pertinencia de EUROsociAL II son presentadas en la Tabla en la página siguiente que ofrece, a nivel sectorial, una consideración de los elementos que miden el nivel de pertinencia de las líneas de acción y de las acciones concretas propuestas por EUROsociAL II.

Las modalidades concretas de apoyo adoptadas por EUROsociAL II, adaptando las líneas de acción a la especificidad de cada país, se concretan al mejorar en uno de los componentes de un servicio o una modalidad de intervención o una combinación de ellos, como por ejemplo:

1. **Reforma (o reforma parcial) de políticas públicas:** (a) en Colombia Política y actividades de inserción laboral; b) En Honduras política nacional de prevención de discapacidad;
2. **Definición de instrumentos técnicos y sistemas para el manejo de políticas públicas;**
3. **Definición de prácticas institucionales coherentes con el fomento de la cohesión social y de la participación ciudadana:** a) la creación de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, como entidad adscrita al Ministerio de Industrias en Ecuador en el marco de la línea de acción; b) Análisis y mejora de las estrategias de articulación entre los ministerios de educación y trabajo.

Tabla 6 Pertinencia de EUROsociAL II con elementos estratégicos a nivel sectorial

ÁREA	Elementos de pertinencia de las líneas de acción de EUROsociAL II	Elementos generalizados de pertinencia de las Líneas de acción de EUROsociAL II con las perspectivas nacionales
SALUD	Enfoques y principios orientadores: a) Derechos Humanos; b) Diversidad; c) Equidad de Género; d) Equidad; e) Calidad de las prestaciones; f) Cohesión Social.	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las medidas: elementos básicos de un abordaje de cohesión en salud; Interlocutores identificados: incluyen todos los identificados por los documentos de planeación generales y sectoriales.
EDUCACIÓN	Eliminación o reducción de las mayores barreras a la educación como instrumento de igualdad entre los ciudadanos y perspectiva de crecimiento personal y social	Bajar el abandono escolar debe ser una prioridad para políticas educativas de América Latina, como reconocen todos los estudios sobre Sistemas Educativos ⁷ . El primer paso hacia un abordaje de equidad es la lucha al abandono escolar (que se concentra en la secundaria) especialmente tomando en cuenta la perspectiva de género
EMPLEO	<p>Los países participantes necesitan dotarse de un marco de referencia común con respecto al diseño e implementación de los Sistemas de información laboral (SIL) y de los sistemas de observatorios laborales (SOL) y están reformando o actualizando los sistemas existentes en la materia.</p> <p>La búsqueda de perspectiva de cohesión social a través de la construcción de mejores perspectivas de empleabilidad combate la marginación social, a través de una acción pública que apunta a facilitar el empleo de personas</p>	<p>La línea relativa a los sistemas informativos de políticas de empleo es importante desde el punto de vista de las decisiones a tomar por los gobiernos ya que hay multiplicidad de objetivos que responden a la multi-dimensionalidad característica de los fenómenos de exclusión social, y objetivos difícilmente conciliables.</p> <p>La intervención sobre los sistemas nacionales de cualificación tiene una importancia notable: el aprendizaje permanente es un elemento vital en la estrategia de empleo y ha sido considerado como un objetivo clave para responder a los cambios económicos y sociales fruto de la mundialización y reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte</p>

⁷ CEPAL llegó a la conclusión que la deserción escolar es consecuencia de la implementación de una política educativa que no está acorde a las necesidades de los alumnos. Los problemas más frecuentes que se presentan en las aulas son, problemas de conducta, fracaso escolar, la falta de motivación en la familia. Los altos niveles de deserción de la región están por ende profundamente vinculados a la pobreza y al patrón de inequidad general de la misma. Cfr.: CEPAL "Panorama social de América Latina, 2001-2002" CEPAL Santiago de Chile 2002, que estima la magnitud de la deserción escolar en 18 países y su evolución durante los años noventa a partir de información proveniente de las encuestas de hogares y el análisis de la situación escolar de los adolescentes. Allí se señala que "la repetición y el retraso escolar - fenómenos que frecuentemente anteceden a la deserción escolar -, así como el limitado aprendizaje de los contenidos básicos de la enseñanza, son características de los sistemas educacionales latinoamericanos que reducen su potencial para actuar como mecanismo de igualación de oportunidades y de inclusión social". Las altas tasas de deserción escolar registradas en la gran mayoría de los países se traducen en un bajo número de años de educación aprobados, muy por debajo del ciclo secundario completo, considerado como el capital educativo mínimo necesario para insertarse en empleos urbanos con altas posibilidades de situarse fuera de la pobreza. La situación no ha cambiado de mucho: un estudio publicado recientemente por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) –organismo vinculado a la UNESCO–, revela que los principales motivos por los que los adolescentes abandonan la escuela son la falta de interés, las dificultades para compatibilizar el trabajo con los estudios, y las cargas familiares que les impiden continuar su labor académica. Cfr: SITEAL *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?* 2013

ÁREA	Elementos de pertinencia de las líneas de acción de EUROsociAL II	Elementos generalizados de pertinencia de las Líneas de acción de EUROsociAL II con las perspectivas nacionales
	jóvenes con dificultad de inserción en el mercado de trabajo, y de personas desempleadas con problemas de actualización de sus niveles de cualificación	de una economía basada en el conocimiento haciendo en que los sistemas económicos puedan responder a los cambios rápidos y constantes que se producen en los entornos productivos, permitiendo mantener actualizadas las competencias de los trabajadores y la competitividad de los países y de sus empresas.
POLÍTICAS SOCIALES	La mayoría de los países ha puesto en campo en los años pasados programas de transferencias condicionadas en respuesta a problemas sociales consolidados susceptibles de perpetuar el ciclo de la pobreza y entre estos programas los que han alcanzado los resultados mejores son los que se han orientado hacia perspectivas coherentes con el fomento de la cohesión social, en primer lugar la universalización de los derechos	<p>El apoyo al fortalecimiento institucional del contexto de políticas sociales es útil para fomentar orientaciones de política social que tengan las características de sustentabilidad, inter-institucionalidad y viabilidad necesarias para el fomento a la cohesión social.</p> <p>Todos los países que han adoptado PTC se encuentran en la fase actual en la necesidad de consolidar los resultados alcanzados y hacer sostenibles las condiciones de vida de las poblaciones involucradas a través de salidas hacia la inserción productiva de las personas involucradas en los PTC.</p> <p>La correspondencia con los Documentos Nacionales de Planeación es muy alta</p>
FINANZAS PÚBLICAS	<p>Se identifican los siguientes elementos que producen un buen nivel de pertinencia de las acciones de EUROsociAL II con las necesidades de los países participantes y con sus direcciones estratégicas sectoriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En sus documentos de planeación los países expresan la voluntad de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, como factor importante para aumentar la recaudación y fomentar un pacto fiscal de igualdad y solidaridad propio de un sistema social cohesionado; 2. Una de las características de los sistemas tributarios de casi todos los países de América Latina muestra justamente que los mismos están plagados de tratamientos preferenciales, y cuyos beneficiarios son - en su inmensa mayoría- los sectores de mayores ingresos; 3. Varios países están promoviendo reformas que tienen 	<p>A las necesidades fundamentales de los países y a sus voluntades programáticas las respuestas de EUROsociAL II se articula alrededor de los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para obtener fidelidad fiscal y respecto del pacto fiscal ciudadano el sistema tributario de cada país debe ser transparente, amigable con el contribuyente, eficiente en su capacidad de identificar violaciones. La actividades propuestas por EUROsociAL II apuntan a estos objetivos; 2. El objetivo de EUROsociAL II es acompañar a los países participantes en la identificación, diseño y/o implementación de reformas que contribuyan a mejorar la capacidad recaudatoria y redistributiva de los sistemas fiscales y mejoren los niveles de cohesión social. 3. EUROsociAL II prevé actuar sobre dos elementos: a) Articulación y coordinación de los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales al Presupuesto Público; b) Incorporación de los resultados de la evaluación a los procesos de planificación, presupuestación y

ÁREA	Elementos de pertinencia de las líneas de acción de EUROsocial II	Elementos generalizados de pertinencia de las Líneas de acción de EUROsocial II con las perspectivas nacionales
	<p>como objetivo una mejora de las finanzas públicas (ingresos y gastos) para poder tener un mayor impacto en el desarrollo, la lucha contra la pobreza y fomento a la cohesión social;</p> <p>4. Finalmente, en países como los de América Latina con tasa de fidelidad fiscal muy baja, desarrollar una cultura tributaria requiere la convergencia de políticas de control con políticas de carácter educativo para incrementar la participación solidaria de los ciudadanos hacia la contribución del pago de impuestos.</p>	<p>seguimiento.</p> <p>4. EUROsocial II tiene como propósito el de promover, entre la población de América Latina una mayor cultura fiscal que permita lograr una ciudadanía activa, solidaria y responsable, consciente de la importancia del sentido social de los impuestos y de la adecuada gestión presupuestaria para el bienestar colectivo.</p>
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	<p>La reflexión en acto en los países de AL ha definido que el elemento característico de la corrupción es poner recursos públicos al servicio de intereses privados a través de prácticas que implican a los procesos de definición de las normas o a los procedimientos de aplicación de esas normas. De esta forma la corrupción acaba de contaminar el conjunto de la vida social e influye en los valores sobre los que se constituyen las conductas de los ciudadanos. Mientras que la coherencia con las perspectivas de igualdad de trato y de derechos es evidente, hace falta subrayar que en varios de los documentos de planeación estratégica se hace específica referencia a la lucha anticorrupción como prioridad.</p> <p>Las indicaciones relativas al combate a la corrupción son contenidas o en el sector Justicia, o en forma general en los Documentos de Planeación Nacional. En ECUADOR existe el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la corrupción 2013-2017 aprobado por la Función de Transparencia y Control Social.</p>	<p>La acción de EUROsocial se enfoca en Transparencia y lucha contra la corrupción como elemento de amenaza a la institucionalidad democrática y a las reglas del juego de una competencia leal y de formas de convivencias basadas sobre la igualdad de trato entre los ciudadanos.</p>
DIÁLOGO SOCIAL	<p>El fomento a la cohesión social necesita de modelos de relación entre los Actores Institucionales y los actores sociales que facilite proceso de gobernanza multi-actor con el propósito de diseñar políticas públicas a través de procesos participativos institucionalizados y capaces de incidir en las decisiones y al mismo tiempo de lograr el</p>	<p>Siendo el Diálogo Social uno de los pilares fundamentales del modelo de gobernanza y de convivencia social propio de una sociedad cohesiva, la línea de acción prevista por EUROsocial II se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad para el Diálogo Social, es decir los Consejos Económicos y Sociales.</p>

ÁREA	Elementos de pertinencia de las líneas de acción de EUROsociAL II	Elementos generalizados de pertinencia de las Líneas de acción de EUROsociAL II con las perspectivas nacionales
	consenso y el compromiso de los actores sociales en la implementación de las medidas y las líneas de acción identificadas.	
DESCENTRALIZACIÓN	Los documentos de planeación expresan de forma muy clara la conciencia de que el desarrollo de América Latina pasa por la reducción de las desigualdades no solamente entre personas o colectivos sociales, sino también entre territorios. Las graves limitaciones que imponen las características geográficas del territorio como lejanía, altitud y escasez de población producen desventajas concretas. En la mayoría de las realidades de Latinoamérica las disparidades territoriales son el reflejo de las grandes desigualdades existentes en la dotación de estos territorios en cuanto a factores de competitividad que provocan asimetrías en la distribución del capital físico y humano	La línea de acción propuesta por EUROsociAL II tiene como objetivo apoyar los países participantes a incorporar el enfoque territorial en sus políticas, a través del desarrollo de marcos normativos/estratégicos y mecanismos institucionales, técnicos y financieros orientados a reducir desigualdades/desequilibrios territoriales y promover la cohesión territorial con intervenciones adaptadas a cada contexto.
JUSTICIA	El problema de la Justicia es en uno de los cuales más se manifiestan las condiciones de desigualdad que caracterizan los países de Iberoamérica. En esta realidad de hecho se manifiestan todos los problemas sociales que cuestionan la eficacia del principio de igualdad ante la ley y del principio de la tutela judicial efectiva. El costo social (y también económico) de la incertidumbre legal es muy alto para todos los sectores de la sociedad, pero es relativamente más alto para los pobres y excluidos quienes tienen mayores dificultades en lograr ser parte de la economía formal y, por tanto, para exigir sus derechos ante la justicia formal, debiendo conformarse con sistemas legales y judiciales informales, en los que se expresan la inequidad, la exclusión y la discriminación. Esta falta de acceso al sistema legal y judicial, resulta a su vez en una falta de acceso a otros derechos y oportunidades para los ciudadanos más pobres y para sus familias, produciendo así entre las generaciones, las condiciones de pobreza	EUROsociAL II articula su acción según las siguientes prioridades: 1. reforzar la divulgación de los derechos y los servicios de orientación y asistencia legal; 2. implementación de un resultado alcanzado por EUROsociAL I, las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad; 3. contribuir a mejorar el acceso a la justicia de las personas privadas de libertad (preventiva, condenada y adolescente en conflicto con la ley penal) fortaleciendo y ampliando la cobertura de los servicios prestados por las Defensorías Públicas; 4. promover la mejora de los MASC, potenciando capacidades de elaboración de políticas específicas en este ámbito, a través de la puesta en marcha de acciones de planificación estratégica y de la mejora y focalización de los mecanismos orientados a la justicia comunitaria y de los MASC en el ámbito penal; 5. mejorar la respuesta de las instituciones públicas es favorecer la reducción de los delitos de violencia de género, a través de una mejora específica en la investigación de estos delitos; en la atención que se presta a las víctimas del mismo, y en la coordinación entre Ministerios Públicos y Ministerios de Justicia; una verdadera asistencia

ÁREA	Elementos de pertinencia de las líneas de acción de EUROsociAL II	Elementos generalizados de pertinencia de las Líneas de acción de EUROsociAL II con las perspectivas nacionales
		<p>y la reparación del daño causado a las víctimas;</p> <p>6. promover la inclusión social de las personas penalmente privadas de libertad y un adecuado retorno al medio libre, mediante la aplicación de programas relacionados con la reinserción laboral</p>
SEGURIDAD CIUDADANA	<p>La experiencia de más de dos décadas de políticas de seguridad muestra un panorama poco auspicioso, la situación delictual se ha empeorado en promedio en la región y las instituciones encargadas no han mejorado su efectividad. Este contexto de preocupación e ineffectividad fue terreno fértil para la generación de nuevas perspectivas en la interpretación del fenómeno y posteriormente en el diseño de políticas públicas. En esta situación uno de los problemas más importantes es la coordinación entre los actores responsables de la seguridad ciudadana.</p> <p>Los ciudadanos que presentan menores niveles de confianza en sus pares, presentan mayores índices de temor y esto se vincula con la cohesión social</p>	<p>Las acciones previstas incluyen los elementos fundamentales de las políticas de “Prevención Social de la Violencia”, y en especial se enfocan en la coordinación de actores. Estas líneas de intervención coherentes con la perspectiva de la cohesión social y con las modalidades adoptadas por los países participantes para el combate a los fenómenos de violencia que, por todos los países es considerada como amenaza a la integridad del tejido social, como un fenómeno que afecta en primer lugar a las partes de la población en mayor desventaja.</p>

Fuente: Documentos de Planeación General y Documentos estratégico regional.

Para una descripción y análisis más de detalle, véanse los anexos 3 y 4.

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

En la definición concreta de las Acciones a nivel de los países EUROsociAL II ha mostrado **una substantiva capacidad de uniformarse a las necesidades de las Administraciones Públicas involucradas vinculando la modalidad de organización de las acciones al ciclo de las políticas públicas apoyadas**. A lo largo de un importante proceso de identificación de las necesidades siempre se tomaron en cuenta las condiciones evolutivas específicas de las políticas públicas apoyadas. En unos pocos casos se ha manifestado la tendencia de algunos, entre los socios operativos, a tratar de afirmar agendas propias sin tomar en cuenta adecuadamente el abordaje demand-driven.

El proceso de identificación de la demanda ha sido muy largo y se ha caracterizado por tres periodos:

1. Un primer momento de la identificación es anterior al inicio de las operaciones de EUROsociAL II. Este nivel de identificación ha sido llevado a cabo por una misión externa que entrevistó principalmente representantes institucionales. Los stakeholders involucrados por esta misión son los representantes de los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores y Agencias de Cooperación de los Estados, representantes de los Ministerios o Instituciones Públicas potenciales involucrados en el Programa o que poseen información relevante, Representantes de los Estados miembros de la Unión, Delegación de la UE, otros informantes-claves del sector público. Las demandas recogidas y clasificadas son de tres naturalezas: a) Demandas de mantenimiento; b) Demandas de Problem Solving; c) Demandas de desarrollo. En este sentido la misión establece un compromiso del Programa con las demandas expresadas por los países privilegiando los segundos dos tipos de demanda, con preferencia por el primero e identificando también las características del funcionamiento que el Programa tiene que adoptar para lograr ser “demand-driven” :
 - **dinamicidad y capacidad de apego a la evolución** de la demanda a lo largo del tiempo de implementación;
 - **pertinencia de las demandas en función de su integración en procesos de reforma de carácter estratégico** de cara al alcance de una mayor cohesión social;
 - **dimensión regional basada en la naturaleza y la percepción del problema por parte de los países**, característica que vislumbra la existencia de criterios para orientar las futuras acciones a nivel geográfico que prima sobre el enfoque regional y/o la pertenencia a una organización regional o sub-regional. La naturaleza de los actores identificados para ser entrevistados y la naturaleza de las temáticas propuestas por la discusión, permitieron definir estos criterios que se deben considerar importantes porque orientan y caracterizan toda la operatividad de EUROsociAL II. A este nivel no hubiera sido posible identificar de forma fiable los procesos concretos a apoyar, pero en algunos casos se logró hasta este resultado⁸;
2. Una misión de confirmación, durante la cual han sido identificados los puntos focales nacionales y sectoriales, por parte de las Delegaciones de la UE y varios entre los países miembros de la Unión, de los intereses por cada país, llevada a cabo en el tercer trimestre de 2011. En esta misión se verificó que los intereses sectoriales y los asuntos específicos estuvieran confirmados. En estas misiones los intereses de los países se fueron focalizando más y en cierto número de casos se realizó una “re-identificación” de las temáticas en general y con respecto a los procesos específicos a ser apoyados. Los informes de misión muestran que al faltar los niveles técnico-operativos en la interlocución, no hubo, por parte de los interlocutores, un nivel de conciencia muy alto sobre las necesidades y las prioridades, hubo alguna identificación de tema no muy bien enfocada, y algunos efectos “de arrastre” de la experiencia de EUROsociAL I. En varios casos las misiones contribuyeron a proveer informaciones y elementos de claridad. El Diálogo de Alto Nivel (todas las personas encontradas fueron de Alto Nivel) se dio, pero a esta altura no produjo efectos ni sentó las bases para cambios importantes en las políticas pública ni dio elementos particularmente profundos para la planeación. El hecho de que los comentarios de la CE a los distintos

⁸

Ver: APOYO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA - EUROSOCIAL (2° FASE) FRAMEWORK CONTRACT COMMISSION 2007 LOT 4 N° 2010/232800/1 Informe de Síntesis (Dos volúmenes)

aspectos sectoriales del PAA 2012 hayan sido tan críticos⁹ es una prueba de estas dificultades. Los informes finales de estas misiones ofrecen varios testimonios de los problemas que se han detectado en la Evaluación de Mediano Plazo:

3.
 - a. **dificultades de los interlocutores en los países en la priorización de la iniciativa** sobre todo en relación a la caracterización “demand-driven” del Programa;
 - b. algunas **dificultades en la identificación de los informantes-clave** por parte de las DEUs;
 - c. **Dificultades en entender el rol y las funciones de los Puntos Focales** entre los distintos interlocutores latinoamericanos y europeos;
 - d. Desfases y dificultades de apropiación
4. Las **fases de “autodiagnóstico”**, que fueron gestionadas por los mismos interlocutores del Programa y que determinaron algunas importantes reorientaciones del programa, porque verosíblemente **participaron en los procesos decisores políticos y personas con conocimientos técnico-políticos suficiente como para expresar la demanda**;
5. Las fases de **identificación de detalle**, de las cuales **han participado decisores y personas que manejan las problemáticas técnicas**, y la estructura ya definida de EUROsociAL II haciendo la labor de división del trabajo entre los socios, definiendo (en la mayor parte);
6. Cabe subrayar que esta fase del diseño (que se puede definir de “micro-diseño” o de proyecto de detalle) ofrece una idea de las mayores fortalezas del programa y explica el nivel de satisfacción expresados por la mayoría de los participantes en relación a la capacidad del Programa EUROsociAL II de adaptarse a las necesidades cambiantes de las Administraciones Públicas involucradas, sin perder su apego a las orientaciones estratégicas fundamentales;
7. Sin duda esta fase, que por varios aspectos (relacionados con la naturaleza de por si cambiante o, para usar los términos adoptados por el informe final de identificación, que evoluciona y cambia en el tiempo según el estado del arte de las políticas públicas) **va a continuar hasta la definición de las últimas demandas que serán atendidas por el proyecto, es la que representa una de las mayores fortalezas de EUROsociAL II**, y esta característica ofrece también la posibilidad de abordar de forma muy realista el problema del tiempo de implementación, de la posibilidad de alcanzar las metas en el tiempo definido, en síntesis de la duración del proyecto.

A este nivel se puede decir que **la capacidad de adaptación de EUROsociAL II a los procesos de reforma (siempre con apego a las características cohesivas de las políticas públicas apoyadas) se ha ido construyendo procesualmente** a lo largo de las primeras fases de intervención y que se encuentra en este momento no solamente instalada sino bien manejada en la relación Programa/Países participantes.

Todas las reformas más importantes en los sectores de intervención han sido acompañadas por insumos de EUROsociAL II cuyos aportes han sido de naturaleza y envergadura diferente. La contribución ha concretizado en:

1. Adaptación de disciplinas, procedimientos, modalidades de acción como por varias acciones en el área de Finanzas Públicas (Controles Masivos, Asistencia al Contribuyente y recursos de “Fisco Amigable”, etc.);
2. Adaptación de Protocolos y Recursos procedimentales, bases de datos o plataformas informatizadas para procesos complejos (el caso más importante, en el área de empleo, es el del Sector Empleo en la línea de acción “*Apoyo al diseño e implementación de los Sistemas Informativos para la gestión de las Políticas de Empleo y Sistemas Observatorios de los mercados laborales*”. Esta acción ha sido diseñada con el propósito de apoyar a los países que se encuentran en una fase importante de cambios, ya que están reformando o

⁹

Se lee en las Observaciones Generales de la CE al PAA 2012 “*Se llega a esta conclusión sobre todo al analizar las actividades propuestas: no siempre se evidencia con claridad un enlace lógico entre las actividades planteadas y los efectos deseados en las políticas públicas. Esta carencia, que atañe al plano de la estrategia, se puede explicar también por las limitaciones propias de una planificación circunscrita a los encuentros. Si bien ha sido una opción acertada la organización de dichos eventos, se han presentado algunas dificultades organizativas, la principal relacionada con el escaso tiempo de preparación.*” (pág. 3) Unos juicios muy críticos son también contenidos en las Observaciones relativas a los sectores.

actualizando los sistemas existentes en la materia. El apoyo en general prevé dos líneas de acción adaptadas a las exigencias de cada uno de los países participantes: a) la primera, enfocada en el diseño de modelos organizativos y funcionales aplicados a los servicios de empleo en el marco de las reformas en curso acompañado por la definición de modelos de integración entre las diferentes fuentes de datos existentes, que interesan al mundo de trabajo y a los sistemas de información laboral aplicados a los servicios de empleo; b) la segunda en la transferencia de metodologías de tratamiento de los datos administrativos a fines estadísticos y al diseño de modelos funcionales de observatorios laborales integrados entre el nivel nacional y el regional;

3. Siempre en Finanzas Públicas en unas actividades de Vinculación Plan-Presupuesto en varios países (Honduras, Uruguay, Costa Rica, El Salvador por ejemplo). En estas situaciones, quedando firmes los principios de cohesión social por la acción de hacer efectivas las indicaciones de los Planes y Programas Multianuales a través de una integración de estos en los procesos de definición de los Presupuestos Anuales (o Multi-Anuales, como en el caso de Uruguay), se ha diseñado la acción con fuerte arraigo a las especificidades de cada país. Unos ejemplos: a) en El Salvador la acción identificada se enfoca sobre los Marcos de Mediano Plazo (Gasto, Fiscal), requisitos esenciales para Apoyos Presupuestarios¹⁰ o el diseño de abordajes complejos como los de Sector-Wide Approach; b) en Costa Rica se ha identificado como medida con valor estratégico la implementación de un de Registro Nacional de Evaluación Pública, que permita la vinculación de los presupuestos públicos con los procesos de planificación y evaluación estratégica; c) en Honduras se ha decidido enfocar la intervención sobre dos asuntos, un asunto de tipo institucional (mejor coordinación entre SEFIN Secretaría de Finanzas y SEPLAN, Secretaría de Planeación) y un asunto substantivo cual es la equidad en los marcos de gasto; d) en Uruguay se decidió enfocar las acciones sobre evaluaciones de diseño relativas a desempeños, modelos institucionales, instrumentos operativos que apuntan a crear las condiciones para la introducción de la evaluación de impacto y los modelos impuestos-prestaciones;
- (a) En Educación hay varios ejemplos en los cuales el proceso de adaptación a los programas de reforma (en el sentido de Cohesión Social) ha sido muy efectivo, se citan los siguientes: a) El Programa de Bachillerado Acelerado en Ecuador (Área Educación, Acción *“Fortalecimiento de las políticas y estrategias de permanencia y reingreso”*); b) la Acción de Apoyo al Programa de Estudios para la Afectividad y Sexualidad Integral, que es la aplicación Práctica de la *“Política de Educación Integral de la expresión de la sexualidad humana”* con el propósito de desarrollar mejores prácticas en materia de interacción entre y con los y las estudiantes para contribuir a la inclusión y reinserción y prevenir deserción escolar incrementando la pertinencia e interés que tienen estas temáticas de estudio para los y las estudiantes, contribuyendo a revertir la *“repulsión”* como causa de deserción estudiantil.

“La demanda no es estática sino que, al contrario, evoluciona en el tiempo. El objetivo del método es precisamente apoyar el desarrollo de la demanda: partiendo de un nivel genérico, las demandas formuladas en la consulta, es necesario llegar a un plano más circunscrito y concreto.”¹¹

El planteamiento contenido en el Informe de Identificación de la Demanda por EUROSociAL II ofrece una imagen sintética del problema de la vinculación con la demanda¹² de los países. En prácticamente la mayoría de los casos a lo largo del proceso de identificación y programación de las acciones se han manifestado cambios, que son consecuencias de varios factores que se pueden identificar de la forma siguiente:

- (a) **Contingencias políticas del país influyen la visión de las prioridades sectoriales y se reflejan en la priorización** de las intervenciones del Programa (aparición de un factor o asunto de emergencia social, que influencia las decisiones relativas a las prioridades la programación originaria);

¹⁰ En AL la UE tiene en implementación Apoyos Presupuestarios Generales en Honduras, Paraguay, El Salvador y Apoyos Presupuestarios Sectoriales (principalmente sociales) en Bolivia, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Honduras, Nicaragua, Perú.

¹¹ APOYO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA - EUROSOCIAL (2º FASE) FRAMEWORK CONTRACT COMMISSION 2007 LOT 4 N° 2010/232800/1 Informe de Síntesis (Dos volúmenes), Página 5

¹² En la respuesta a la PE 2 “Eficiencia” se muestra también como este factor tuvo influencia en las modalidades y sobre todo en los tiempos de implementación del Programa.

- (b) El nivel bastante elevado de **inestabilidad de los cargos de mando alto y medio** en varios de los países producen cambios de visiones, cambios de interlocutores y necesidad de adaptar las acciones, etc.);
- (c) **Orientaciones de políticas públicas, que no estaban completamente definidas**, encuentran un nivel de definición que influencia (directa o indirectamente) la definición de las prioridades en el área de intervención considerada (por ejemplo de define una perspectiva de reforma orgánica en un sector, evento bastante frecuente en varios países participantes, que se encuentran en condiciones de cambios en el gobierno (México, Paraguay, Panamá, etc.).

La capacidad del programa EUROsociAL II de seguir con estas características de las intervenciones de desarrollo y cambio en su ciclo de vida, representa una de las mayores fortalezas del programa.

Como fue adelantado en otras partes del informe **se ha detectado, en algunas de las acciones, en Educación, en Empleo, a veces en Finanzas Públicas, la presencia de intentos de perseguir, conjuntamente con las finalidades del Programa, también agendas propias, sobre todo por parte de socios operativos, principalmentelos más cercanos a los aspectos técnico-operativos del programa.** Estos elementos se han manifestado en el área de Empleo, donde se han identificado coincidencias parciales de actividades de EUROsociAL II sobre todo en lo que se refiere a la línea de acción apoyo a la implementación de Sistemas Nacionales de Cualificaciones Profesionales¹³;

El Documento “*Metodología para la Asistencia Técnica*”¹⁴ indica de forma muy clara el papel que tienen que jugar los diferentes socios:

- Socios Coordinadores: supervisar la pertinencia de las acciones en relación al MGR, a las características específicas de las acciones;
- Socios Operativos: responsabilidad directa de la ejecución de las acciones, preparar los TdR, cuidar de los aspectos metodológicos, seleccionar los expertos, supervisar las acciones

El papel de los Socios Operativos es claramente definido por un Documento Oficial del Programa y se desarrolla en la participación, en la definición del proceso de identificación y planeación de las acciones (sobre la base de las demandas de las instituciones organización técnica, logística e financiera de las actividades).

En Finanzas Públicas la tendencia del Socio Operativo IEF es a jugar directamente el papel de hacer programación y diseño de detalle de las actividades de Asistencia Técnica casi sin buscar otros niveles (más operativos) de prestadores de Asistencia Técnica Pública.

En el área de EMPLEO donde, a pesar de la calidad de sus intervenciones, uno de los socios operativos presta directamente su experticia en los procesos.

La Ficha de movilización de la Experticia Europea muestra cómo en la realidad la mayoría de los expertos movilizados provienen directamente de Italia-Lavoro.

En el área de FINANZAS PÚBLICAS el Instituto de Estudios Fiscales tiende a ejecutar directamente gran parte de las Actividades.

El hecho de que con mucha frecuencia un socio operativo se responsabilice directamente por la definición de acciones, que en muchos casos va a ejecutar, cuestiona un elemento fundamental del Programa, la centralidad de la Asistencia Técnica Pública a pesar de tener el Socio Operativo naturaleza de entidad pública, que en marco de EUROsociAL II es encargado de velar por la calidad técnica de las acciones, y en esta fase por su identificación.

En general los actores clave de un proceso de política pública son decisores políticos, decisores técnicos y responsables técnicos de su implementación.

¹³ En Ecuador por ejemplo hay coincidencia y dependencia entre la naturaleza de las actividades llevadas a cabo por OEI con su presupuesto y las que la misma organización (socio operativo) lleva en EUROsociAL II. Estas situaciones son susceptibles de producir conflictos y malentendidos que pueden producir atrasos y dificultades en la implementación.

¹⁴ Guía Práctica de Intervención “Metodologías para la asistencia técnica pública” (work in progress) EUROsociAL Abril 2013

En la operatividad de EUROsociAL II se ha venido construyendo, en la primera parte del proyecto, una modalidad de acción, un modelo de participación de los actores interesados y que pueden proporcionar informaciones y contribuciones necesarias.

En sus primeras fases (ver informes de las misiones de profundización de la demanda) **de las reuniones organizadas para identificar acciones y formular sus modalidades de ejecución no han participado los actores más acertados, porque la búsqueda del diálogo de Alto Nivel** ha hecho en que fuesen involucrados en estas fases decisores de alto nivel o peor aún, decisores políticos y que no participaran en roles que podían llevar la visión y el concepto de las actividades.

El mecanismo ha sido ajustado a lo largo de la implementación y parece funcionar hoy de forma muy efectiva, lo que no genera excesiva carga de trabajo para las Administraciones destinatarias de intervenciones.

La definición y redefinición de la demanda (cuando sea necesario) parece adecuada, sea por la calidad de los actores identificados o por las modalidades de organización de las reuniones participativas adoptadas.

Las acciones son diseñadas en estrecha relación con las prioridades estratégicas definidas por los países y con las específicas condiciones y fases del ciclo de concepción, reflexión, agenda-setting, diseño, aprobación, y lanzamiento y su definición en la gran mayoría de los casos quedan “abiertas” a cambios determinados por decisión de las Administraciones Públicas. Este modelo facilita la correspondencia y la puesta al día de las acciones sobre la base de la demanda.

CRITERIO DE JUICIO.1.3. Capacidad del Programa de adaptarse a los cambios que se producen en las prioridades de los países socios.

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

El Programa EUROsociAL se ha adaptado desde el principio a las necesidades de las Administraciones participantes y a su carácter cambiante en función del elemento de la relativa falta de estabilidad en las Administraciones Públicas, de parciales redefinición de las prioridades, etc. En este sentido la caracterización demand-driven del Programa ha sido aplicada hasta sus extremas consecuencias. Este elemento, junto con la elevada calidad de los expertos movilizados, ha determinado el alto grado de satisfacción por parte de las Administraciones Públicas involucradas.

La gran mayoría de los entrevistados declara que no se tuvo problema alguno en la definición de cambios en función de la evolución de las necesidades y prioridades de las Instituciones involucradas en las Acciones propuestas por EUROsociAL II.

Los cambios han tenido origen en solicitudes de las Instituciones sobre la base de uno de los siguientes factores:

- (a) Contingencia política o social que pone un problema en mayor nivel de prioridad temporal en base de lo cual los decisores políticos o los Altos Decisores Técnicos, toman la decisión de alterar el Plan de Trabajo original para proponer cambios que pueden ser de diferente naturaleza y tipología como se podrá ver en seguida;
- (b) Cambio de jerarcas políticos o técnicos (o ambos, cosa muy fácil), condición bastante frecuente en los Gobiernos de América Latina que redefinen la prioridades o redefinen las articulaciones organizativas según nuevos criterios;
- (c) Imposibilidad verificada de tomar un rumbo anteriormente identificado por dificultades de reglamentación, presupuestarias, de recursos humanos, de factores técnicos/tecnológicos que hacen a la decisión tomada no viable o viable en condiciones que los Altos decisores o los decisores operativos no quieren aceptar.

En la totalidad de los casos **se ha verificado un elevado nivel de disponibilidad del Programa EUROsociAL II por aplicar el principio “demand-driven” hasta el alcance operativo y técnico del Socio Operativo de referencia, afianzando la posibilidad de “subir” la noticia al Socio Coordinador o a la OPC.**

Los cambios puestos en práctica para responder a solicitudes de las instituciones involucradas, generalmente no han producido cambios en los actores que participaban de la implementación.

En un número muy limitado de casos se han agregado actores pertenecientes a otras oficinas de la misma institución, sin que esto determinara cambios relevantes.

En realidad los cambios producidos nunca han modificado los actores a involucrarse tan significativamente como para producir cambios en las modalidades de implementación o generar la necesidad de cambiar las acciones.

La generalidad de los entrevistados expresa un elevado grado de satisfacción en relación a la capacidad del Programa de buscar soluciones para responder a la evolución de la demanda.

Los puntos focales nacionales que pertenecen a instituciones de cooperación o que tienen experiencia de cooperación internacional, y los Puntos Focales sectoriales (que son generalmente expertos de Relaciones internacionales de las respectivas Oficinas Ministeriales) ponen en evidencia con fuerza la diferencia fundamental entre las modalidades de funcionamiento de EUROsociAL (mecanismo fundado en la atención constante a las necesidades de los interlocutores en las instituciones y de los planes de las mismas instituciones, sin carga de gestión porque los participantes reciben servicios y no tienen necesidad de contabilizar nada más que la valoración de los aportes recibidos para finalidades decisionales y estadísticas de su función, y la cooperación “clásica” bilateral basada en proyectos sobre una decisión formal y sobre la firma por cuenta de la organización, que resulta muy difícil cambiar, sobre todo si afecta los montos monetarios de los proyectos.

Los roles involucrados se dicen particularmente satisfechos por un mecanismo muy flexible y que no genera cargo de actividades de gestión.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

A la luz de los elementos considerados se puede decir que **las acciones del Programa EUROsociAL II nacen, en una medida muy importante, de las necesidades de los países participantes.** Las prioridades consideradas son definidas por los documentos nacionales de planeación y los documentos estratégicos de carácter sectorial. Estos **documentos**, en función de distintas condiciones **contienen líneas programáticas basadas en la perspectiva de equidad, de inclusión, de combate a las desigualdades y en varios casos se refieren a la cohesión social como meta estratégica.** A lo largo de las fases de identificación de la demanda y de definición de las modalidades específicas de intervención **su orientación demand-driven ha sido aplicada de manera muy firme y con una elevada capacidad de respuesta a varios tipos de cambio.** A través de esta flexibilidad el Programa EUROsociAL II se ha adaptado a las necesidades cambiantes de los países.

3.2 EFICIENCIA

PE.2. ¿En qué medida el modelo de gestión está contribuyendo a alcanzar los resultados del Programa?

CRITERIO DE JUICIO.2.1. Nivel de coherencia del modelo de gobernanza con la necesidad de mantener las características fundamentales de EUROsociAL (demand-driven, enfoque en políticas públicas).

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

El modelo de gobernanza adoptado por EUROsociAL II ha sido el más acertado porque permite al Programa **mantener el conjunto de sus características estratégicas** (orientación al resultado, características demand-driven, focalización en políticas públicas, prioridad al apoyo entre pares). Los niveles de flexibilidad alcanzados, la capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes de los países participantes, el estímulo a procesos con potencial más amplio (para todos se cita el más importante: la cooperación Sur-Sur estimulada y apoyada), la recuperación paulatina (y con un incremento importante en 2013) de eficiencia y capacidad de manejo del modelo de gestión por parte de los actores involucrados, son testimonios de la capacidad del modelo de servir al proceso y, al mismo tiempo, de las dificultades de gestión que tiene un modelo así concebido. Eso permite decir que **este nivel de complejidad es una característica de proyectos como EUROsociAL II, y que hace falta invertir desde su principio en la fluidez de los mecanismos de gestión para reducir los riesgos de ineficiencia.**

Una consideración inicial que cabe formular es relativa a las condiciones de entorno que determinan el modelo de gestión y organización del Programa EUROsociAL II.

El tipo de abordaje general que caracteriza el Programa está basado sobre criterios cuya presencia conjunta genera altos niveles de complejidad operativa.

Se trata de operar para promover un abordaje, el de cohesión social que se refiere a una perspectiva de intervención que por su naturaleza es multi-problemático y multi-dimensional, e indica la necesidad de un acercamiento interinstitucional de políticas públicas.

Además, resulta difícil abordar el problema de fomentar la cohesión social en un subcontinente cuya sociedad es la que tiene menos cohesión sino que al contrario tiene más desigualdad.

La gran cantidad de los sectores, de las líneas de acción, de las instituciones involucradas, cruzado con la caracterización “demand-driven” y con la orientación a resultados, es decir con la necesidad de identificar *“efectos concretos e inmediatos.....que a su vez en conjunto tendrán un efecto directo en el proceso de reforma política que EUROsociAL está ¹⁵acompañando”*.

Esta condición determina un elevado nivel de complejidad en las respuestas operativas que el proyecto tiene que dar, que se refleja sobre las características del modelo de gestión del proyecto.

La articulación en tres niveles de responsabilidad responde a criterios organizativos modernos pero consolidados, los de “diferenciación e integración”, que plantean una organización y **un modelo de gestión** capaz de ofrecer el **máximo de especialización en las acciones específicas acompañadas por niveles correspondientes de capacidad de integración, de reconducción a los principios estratégicos del programa**, evitando el riesgo de dispersión que caracterizó la implementación de EUROsociAL I y manteniendo a través del **segundo nivel (Socios Coordinadores) el carácter unitario a nivel sectorial** y a través del **tercer nivel (FIIAPP/OPC) el carácter unitario general del proyecto**.

EUROsociAL es una organización con elevado desempeño en varios sectores y que tiene la necesidad de adaptar su respuesta a necesidades cambiantes, como se han revelado ser las de las realidades de Latinoamérica involucradas en el Programa.

Necesariamente **esta organización debe ser capaz de una elevada adaptación a las necesidades del ambiente a través de una alta diferenciación principalmente en sus funciones relacionadas directamente con la expresión de las necesidades por las realidades que atiende.**

A las modalidades de diseño de las organizaciones cuando el entorno operativo es caracterizado por demandas muy diferenciadas, les hacen falta:

¹⁵ EUROsociAL Guía práctica de intervención- “Metodologías de Asistencia técnica pública” Abril 2013
pág. 21

- **unidades organizativas altamente especializadas** (los socios operativos con su elevado grado de experiencia en un área de intervención del programa, que tienen responsabilidad por la coherencia técnica de las actividades) y;
- **unidades de integración** sobre la base de la coherencia sectorial con los principios estratégicos (los Socios Coordinadores) y de coherencia general del Programa con la perspectiva estratégica.

También, **por su naturaleza el Programa encuentra otro elemento condicionante: la necesidad de asegurar una integración ínter organizativa** (entre los miembros del Consorcio) a través de una necesidad de trabajo conjunto e integrado. En las organizaciones modernas existe un lazo muy estrecho entre las variables externas (certeza, estabilidad del ambiente) y los estados internos de la organización (diferenciación e integración organizacionales).

Este nivel de complejidad de las modalidades de gestión es al mismo tiempo:

- un elemento altamente positivo, porque permite proporcionar respuestas adecuadas a las necesidades de los países y adaptarse a su carácter cambiante y;
- la causa de los retrasos de implementación, ya que el funcionamiento del proyecto ha necesitado de un período de rodaje para alcanzar la velocidad de crucero en la implementación.

Mientras que el entorno operativo se define sobre la base de criterios que no son manejados por quien implementa el Programa (y se define una variable independiente), las decisiones sobre las modalidades de respuesta a la complejidad ambiental dependen de las decisiones de quien implementa el Programa y tienen que ser adecuadas en relación con las características del entorno operativo (por esta razón se definen variables independientes).

El papel de los Socios Coordinadores es un nivel de integración importante: ellos deben velar por la coherencia de cada línea de Acción propuesta con la perspectiva sectorial del Programa. Al tercer nivel de integración están las finalidades últimas del programa (fomentar la cohesión social y cómo ella se articula según varios planteamientos sectoriales) que definen el trabajo de la OPC.

De las necesidades como estas, además ejercidas dentro de un Consorcio con un elevado número de socios, nace la complejidad del modelo de gestión de EUROsociAL.

Naturalmente, las consideraciones hechas sobre la complejidad proponen una necesidad de reflexión. Frente a los desafíos funcionales que EUROsociAL II tiene, la decisión ha sido responder a través de un consorcio caracterizado por un elevado nivel de diferenciación (especialización) que necesita de niveles de integración capaces de asegurar que se perciba y se persiga el propósito de la organización, que es fomentar la cohesión social a través del apoyo al diseño o a la reforma de políticas públicas o medidas cohesivas de varios tipos y envergadura.

La presencia de organizaciones muy diferentes, de perspectivas estratégicas diferenciadas, de modelos de intervención específicos y entre ellos diferentes por parte de las organizaciones que trabajan en EUROsociAL **ha hecho que el alcance de un nivel suficiente de conciencia del papel que tiene que actuar, haya sido alcanzado paulatinamente y que solamente en 2013 se haya llegado a cierto nivel superior en su manejo.** Los niveles de apropiación de la cultura y de los modelos de funcionamiento necesarios, han ido aumentando progresivamente a lo largo del presente año 2013, conjuntamente con el incremento muy rápido y constante de las actividades implementadas. Solo recientemente se manifestó al interior del consorcio algún problema relativo a diferencias en la interpretación del papel del Socio Coordinador¹⁶.

La dificultad de apropiación de rol tiene como fundamento la comprensión adecuada de los objetivos del proyecto.

El Programa EUROsociAL II se enfoca en la definición de políticas públicas para la cohesión social y en los mecanismos institucionales necesarios para que estos marcos de políticas públicas funcionen y produzcan los efectos esperados.

¹⁶ Caso de GIZ, que ha dejado su papel de Socio Coordinador en los sectores de: Educación, Salud, Descentralización,

EUROsociAL II interviene en procesos de decisión de política pública en contextos en los cuales la voluntad política de los actores involucrados en el proceso sea definida y claramente expresada. La modalidad de intervención prevista identifica la calidad de un apoyo en términos de:

- operacionalización de la voluntad de intervención a través de un insumo de conocimiento que se puede producir con una visita internacional a una experiencia o la participación en un seminario internacional.
- Asistencia Técnica para la producción de medidas de política pública o de reformulación de medidas existentes. Este tipo de asistencia es prestada a través de actividades de Consultoría entre pares: una institución europea, o de otro país de América Latina; para la realización de estudios y producción de documentos y planes en los cuales se visibiliza la voluntad política y se hacen los pasos finales para que la innovación se transforme concretamente en ley o decreto y su publicación.

Los resultados obtenidos hasta el momento se encuentran resumidos en el capítulo de EFICACIA. Tienen distintas características y niveles de concreción del producto y de creación de las condiciones institucionales para su implementación.

La información original proviene de diferentes fuentes del Programa, de las entrevistas realizadas y de los documentos proporcionados por los interlocutores institucionales.

Naturalmente, la misión ha tenido conocimiento de un número mayor de acciones, las cuales no tienen por ahora resultado. Para los fines del presente análisis se considera el nivel de entereza y de definición conceptual y formal que tienen los productos de las acciones, el tiempo y las condiciones que se alcanzaron o que todavía faltan para producir los efectos esperados en términos de políticas públicas.

La consideración del nivel de implementación alcanzado hasta ahora, de los productos obtenidos, de otros productos a los cuales faltan pasos de concreción que hace prever tiempos realistas para su alcance, del número y calidad de acciones que están por iniciar su fase de implementación operativa y el hecho de que los socios operativos hayan alcanzado un nivel operativo, que en este momento produce un crecimiento importante de las acciones directas y un crecimiento menos que proporcional de las actividades indirectas, son testimonios de un nivel de crecimiento de la eficiencia del producto que promete recuperar los retrasos, como se muestra en el capítulo siguiente.

CRITERIO DE JUICIO.3.1. Existencia de evidencias en el ritmo de ejecución y en la operatividad del Programa que indican que se ha alcanzado la ‘velocidad de crucero’

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

Los elementos lógicos y los datos cuantitativos que se enseñan en la argumentación relativa al presente criterio ponen en evidencia como en 2013 se **viene manifestando una aceleración en el ritmo de implementación y un fuerte incremento de actividades. Entre estas, varias han llegado a resultados concretos, y otras tienen las características necesarias para tener resultados en el breve período.** Además hay una **recuperación de eficiencia en la gestión y un número importante de acciones que se encuentran “en pipeline”** y que iniciarán su implementación operativa en tiempos muy breves.

Un elemento importante puede permitirnos una mirada más completa y más realista a la situación de implementación de EUROsociAL II. Este elemento se refiere a la fecha en que el **Programa estabiliza su velocidad de crucero** a través de la implementación operativa de un número importante de acciones. Este momento se puede hacer remontar **al principio del 2013.**

A partir de este momento, durante el primer trimestre de 2013, un gran número de acciones empieza y un número igualmente importante se encamina hacia la implementación a través de actividades de planeamiento operativo en lugar de acciones con carácter más preliminar.

El Maestro de Actividades¹⁷ documenta la siguiente andadura en el número de acciones del Programa. La tabla recoge los totales y acumulados del número de actividades realizadas en 2011 y

¹⁷ El Maestro de Actividades es el Registro de las Actividades de EUROsociAL II, que se pone al día en tiempo real.

2012, y presenta una estimación para los años 2013, 2014, y 2015, en base a la trayectoria del programa. La fuente de información para los datos reales son los Maestros de Actividades 2011-2013.

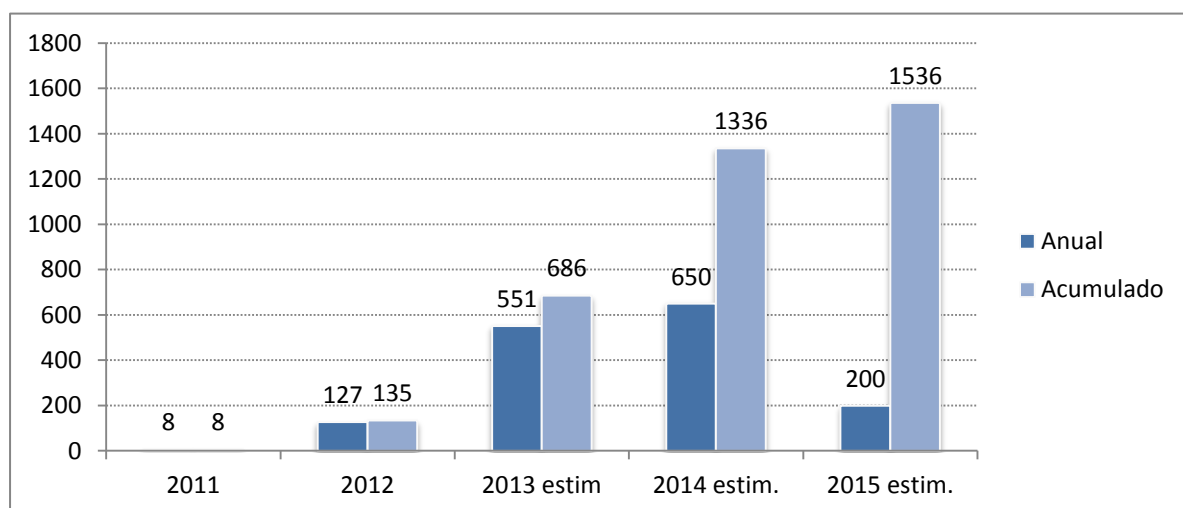
Tabla 7 Previsión del número de actividades específicas 2011-2015

Año	Maestro		Estimado	
	Núm.	Acumulado	Anual	Acumulado
2011	8	8	8	8
2012	127	135	127	135
2013 estimación	630	765	551	686
2014 estimación			650	1336
2015 estimación			200	1536

Fuente Maestro de Actividades

El gráfico 1 representa los datos reportados en la Tabla 7

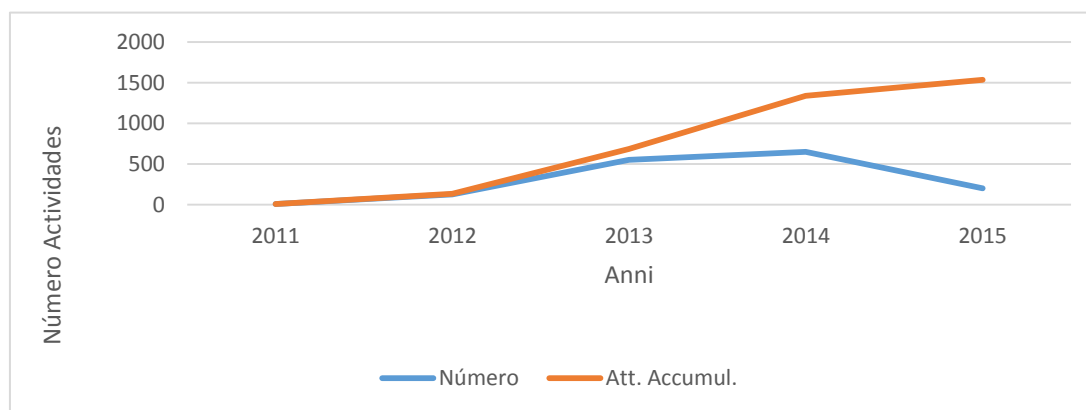
Gráfico 1 Previsión del número de actividades específicas 2011-2015



Fuente Maestro de Actividades

En seguida se usa otra modalidad gráfica para representar la evolución en el tiempo, podremos tener una idea del cambio de velocidad alcanzado en el año 2013 y que tendría que continuar en 2014.

Gráfico 2 Andadura Actividades



Fuente Maestro de Actividades

La andadura muestra un **incremento substantivo de actividades en el período 2013/2014, mientras que considerando posible la extensión sin costo de la duración del Programa al 2015, en este año se implementarían las actividades residuales o de consolidación de resultados.**

Entre 2012 y 2013 se registra un incremento de actividades específicas que asciende al 433,3 % y entre 2013 y 2014 un incremento del 18% pero se debe notar que estos números se refieren solamente a las actividades específicas, mientras que las actividades transversales se incrementan en cantidad mucho menos proporcional con relación a las actividades específicas.

El dato pone en evidencia los siguientes elementos:

1. Hay un importante aumento en la implementación de las Acciones;
2. **La paulatina apropiación del rol por parte de los Socios Coordinadores y Operativos y de los interlocutores en los países es comprobada por los siguientes elementos;**
 - ✓ el aprendizaje relativo a la metodología de operación
 - ✓ la creación de relaciones estables entre los diferentes actores involucrados en la implementación del Programa,

Estos elementos indican que **el proceso de rodaje del mecanismo operativo y de definición del compromiso entre los actores involucrados se va terminando y esto resulta en una mayor fluidez de la implementación,** que está produciendo el incremento importante que se documenta arriba y en seguida a través del Análisis de los datos financieros;

- ✓ El hecho de que **el Programa muestre, a través de los datos la necesidad de menores actividades de gestión por un volumen mayor de actividades de implementación es una señal importante de la paulatina estabilización de la velocidad de cruce y permite una implementación más fluida y un logro de resultados correspondiente**

El nivel de intersectorialidad en la implementación de EUROsociAL II no aparece suficientemente considerado en la implementación. Hay un elemento que cabe subrayar y que es importante para la implementación futura: los Actores que participan en las actividades no tienen conocimiento mutuo. Tampoco estos actores tienen conocimiento de las acciones de EUROsociAL II afuera de la propia área de operaciones.

En varias situaciones se ha evidenciado como es posible crear intercambios, sinergias, pero en la mayoría de los casos, si bien un actor puede tener interacción y cooperación con otra área, no las tiene con los que están involucrados en EUROsociAL, sino con las funciones y los departamentos organizativos que tienen cierto nivel de homogeneidad temática con sus área de actuación en EUROsociAL.

La naturaleza de la acción en cohesión social requiere un nivel de interacción entre varios sectores. Un ejemplo típico es el problema de la prevención de la violencia en el ámbito de las actividades de SEGURIDAD CIUDADANA que tendría que tener cierto nivel de interacción con las acciones del Área de EDUCACIÓN, al menos porque uno de los colectivos sociales más afectados por la violencia son los jóvenes.

En esta área existen tres proyectos enfocados sobre jóvenes: uno en Colombia (que tiene entre sus Resultados Esperados Definición de una política de prevención de la violencia juvenil), uno en Ecuador (Fortalecimiento del Programa de prevención social del delito y la violencia, enfocado a los jóvenes), uno en El Salvador (que tiene cierto nivel de vinculación con Universidades pero principalmente con relación al diseño de currículos escolares y no tiene todavía vinculaciones con los operadores más afectados por los problema de violencia en la escuela). Además en su actuación este programa ha tenido problema en articular acciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁸

Sin embargo, a través del análisis y la observación del Programa se pueden identificar experiencias importantes de articulación con la Sociedad Civil. Un ejemplo bastante pertinente es el caso de las Acciones en el Área de Justicia. En específico la cooperación con la Sociedad Civil:

¹⁸ EUROsociAL II Informe Semestral de Seguimiento de la Actividad 1/2013. SECTOR SEGURIDAD CIUDADANA

- ✓ Se plantea en la definición de las modalidades operativas
- ✓ En algunas entrevistas (Honduras, Costa Rica) se ha tenido conocimiento de los esfuerzos en curso;
- ✓ Entre las Acciones del Área de Justicia hay una atención específica a la sociedad civil en la Acción para la Reinserción de Personas Condenadas en la cual uno de los mecanismos operativos previstos es el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos de articulación interinstitucional, intersectorial y con las organizaciones de la sociedad civil en los servicios piloto de orientación y asistencia legal;
- ✓ El esfuerzo para movilizar las Organizaciones de la Sociedad Civil resulta difícil y no siempre encuentra un buen nivel de atención por parte de estas, como resulta de los Informes Semestrales.¹⁹

El problema de la participación de la Sociedad Civil y de las Entidades no Gubernamentales en un proceso de incidencia en políticas públicas depende en una medida fundamental de tres factores importantes:

- (a) el nivel de organización de la sociedad civil (existencia de redes u otros niveles de organización que fortalecen el sector) ;
- (b) su capacidad de incidencia en Políticas Públicas;
- (c) el nivel de relaciones participativas entre instituciones y OSCs.

Estas características son propias del modelo de Gobernanza más adecuado para fomentar la cohesión social, que es un modelo de Gobernanza multi-actor y multi-nivel.

Este último factor tendría que ser considerado por EUROsociAL II en relación al fomento a formas de gobernanza multi-nivel y multi-actor que se manifiestan no exclusivamente en la dinámica central/local (desarrollo regional), sino también en una visión de participación ciudadana.

La perspectiva de institucionalización de los acuerdos, las medidas, los protocolos que se logra producir en el marco de las acciones de EUROsociAL II está constantemente presente en la visión del Programa y en su actuación en la medida en que su efectividad es:

- Condición “*sine qua non*” para la viabilidad práctica de las soluciones propuestas, los acuerdos alcanzados, las reglamentaciones y medidas operativas diseñadas y puestas en aprobación, que se actúan por medio de un dispositivo institucional;
- Elemento fundamental de la sostenibilidad técnico-política (compatibilidad con prácticas consolidadas, existencia de mecanismos para la puesta en marcha, nivel de atención por parte de los stakeholders, etc.), jurídica (garantía de los derechos, tutela de los mismos y de sus portadores frente a las violaciones), financiera (consideración presupuestaria de las medidas).

Es muy frecuente que al apoyo de EUROsociAL se pida de garantizar las condiciones institucionales para la viabilidad de los resultados que se pretende lograr.

En el análisis de Pertinencia de las medidas de EUROsociAL se pone a disposición también el análisis de las modalidades de apoyo y de los resultados esperados por el apoyo del Programa, confirmando que es muy frecuente la demanda de apoyo por parte de Europa.

Estos elementos son útiles también por los fines del Análisis de Eficiencia. Ellos muestran como la demanda de apoyo hacia EUROsociAL además de enfocarse en insumos substantivos para la definición de medidas de política pública, en muchos casos abarca:

- (a) la definición de medidas, leyes, decretos y cursos de política pública sectorial, constantemente **pidan a Europa** apoyo para la definición de reglas de operación, sistemas de gestión, modelos de operación y el conjunto de asuntos que configuran la **estructuración de procesos organizativos o modelos de acción institucional** como por ejemplo :
 - ✓ En Uruguay se crean instrumentos para un eficaz análisis de costes/ beneficios económicos al servicio de Programas de Educación (Programa Uruguay Estudia, medidas para la retención y la reinserción escolar);
 - ✓ Procesos internos rediseñados, en particular en lo que refiere al Programa de Protección Social para el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador;

¹⁹ EUROsociAL II Informe Semestral de Seguimiento de la Actividad 1/2013. SECTOR JUSTICIA-Reinserción Personas Condenadas

- ✓ La Secretaría de Desarrollo Social refuerza los mecanismos de planificación al interior de las Mesas en aras de alinear la planificación estratégica de las instancias locales con las de los niveles (en el marco del Proceso de implementación de la Política de Protección Social (PPS) que determina que la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en Honduras;
- (b) La estructuración organizativa de las entidades institucionales y la definición de procedimientos que respondan a la lógica de intersectorialidad necesaria para fomentar la cohesión social a través de las políticas públicas son condicionadas por los siguientes elementos:
 - ✓ Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el monitoreo del cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia activa y para dar respuesta a las solicitudes ciudadanas de acceso en el marco del Programa de combate a la corrupción en Ecuador ;
 - ✓ Fortalecimiento organizacional y rediseño de los procesos internos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de Ecuador en el marco de su reestructuración;
 - ✓ Creación de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, como organismo técnico y autónomo, que lidera el desarrollo permanente de la cultura de capacitación en el país en el marco del Apoyo a la implementación de sistemas nacionales de cualificaciones profesionales (Decreto Ejecutivo que rediseña el arreglo institucional del Sector de Formación y Capacitación Vocacional).

Los elementos indicados arriba indican como **el papel de EUROsociAL II es importante y tiene un valor estratégico en la definición de procesos que estructuran los sistemas necesarios para implementar las reformas de las cuales se apoya también el contenido reglamentar y de principio.**

Estos aportes de EUROsociAL II actúan la filosofía de cooperación europea para la institucionalización de reformas que se orienta a la creación de sistemas institucionales que hacen viables los cambios de medidas y modalidades operativas que se pretende impulsar.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

El modelo de gestión contribuye en medida muy alta al logro de los resultados esperados porque permite maximizar la calidad del nivel de experticia pública necesario para las acciones, responder a la demanda expresada por los países y buscar que se tenga claro y definido: a) cuál es el resultado concreto esperado por la acción; b) los procedimientos y modalidades operativas por adoptar; c) los actores para involucrar; d) los procesos de decisión y las cuestiones formales por considerar hacia el alcance de los resultados esperados.

La paulatina apropiación de los roles por parte de los Socios Coordinadores y Operativos ha permitido en 2013 de alcanzar el nivel de cruce en la implementación y los resultados alcanzados, a pesar de su distinta naturaleza, tienen todos un buen nivel de pertinencia con las necesidades y los programas de los países.

En general se puede decir que **el modelo de gestión es apropiado al nivel de complejidad que caracteriza el Programa**. A su vez **el modelo de gestión ha sido apropiado paulatinamente determinando los retrasos hasta finales de 2012**. Por esta razón aparece necesario, en otras iniciativas de esta naturaleza, tomar en cuenta esta lección aprendida y estructurar las fases de arranque de los programas para dar respuestas adecuadas al problema.

PE.3. ¿Cuál sería la dimensión temporal (realista) del Programa teniendo en cuenta el nivel de ejecución actual?

CRITERIO DE JUICIO.3.1. Existencia de evidencias en el ritmo de ejecución y en la operativa del Programa de que se ha alcanzado la 'velocidad de cruce'

Desde el punto de vista de la actuación financiera un análisis de los datos confirma lo que se deduce del análisis de los datos relativos a las actividades emprendidas.

Además, los elementos financieros parecen sugerir que el hecho de tener una estructura de gestión en función con un volumen de actividades bastante reducido, como ha sido en 2012, y con la

perspectiva de tener que repensar la planeación propuesta de forma substantiva (lo cual ha ocupado gran parte del año 2012) tiene mucha incidencia en la baja eficiencia del Programa hasta 2013.

Los datos financieros disponibles y las previsiones de gasto formuladas sobre la base de la planeación de actividades, indican que la situación de la implementación a finales de 2012, se presentaba notablemente retrasada, pero las estimaciones sobre las actividades 2013 (ver arriba) y sus proyecciones financiera vinculadas con las consideraciones de orden cualitativa (y también cuantitativa) sobre la implementación 2013, sugieren otras definiciones de la situación actual.

La Tabla 8 y el Gráfico 3 que se presentan en seguida, muestran la andadura de la implementación financiera hasta ahora.

Tabla 8 Andadura de la implementación de EUROsociAL II (datos financieros)

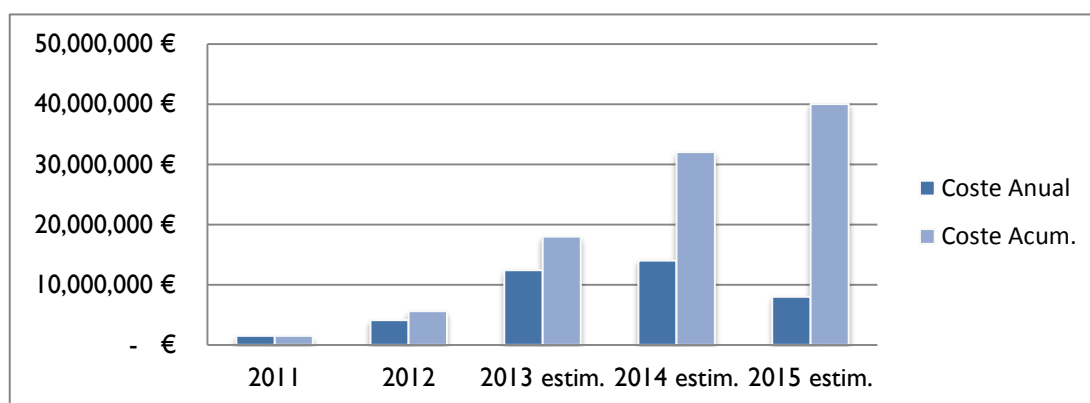
Año	Coste Anual	Coste Acumulado
2011	1.500.000 €	1.500.000 €
2012	4.100.000 €	5.600.000 €
2013 estimación	12.400.000 €	18.000.000 €
2014 estimación	14.000.000 €	32.000.000 €
2015 estimación	8.000.000 €	40.000.000 €

Fuente: Maestro de Actividades

La tabla presenta los totales y acumulados del gasto total de actividades realizadas, tanto específicas como transversales, de los años 2011-2012, tomando como fuente de información el Maestro de Actividades del 2011-2012. Y se estima, en base a datos ya recogidos (primer semestre 2013), y trayectoria del gasto del programa, las cifras para los años 2013-2015. Hay que tomar en cuenta que estas previsiones de gasto son relativas solamente a las Actividades Específicas es decir aquella que se refieren directamente a una de las Área de intervención.

En seguida se encuentra la representación gráfica de los datos de la Tabla 8.

Gráfico 3 Previsión del gasto anual 2011-2015



Como se puede notar hay un incremento de la implementación muy relevante en 2013 y aún más en 2014, mientras que (calculando la concesión de una extensión sin aumento de costo de un año sobre los tiempos previsto de implementación) el año 2015 el monto de implementación (así como las actividades) van disminuyendo.

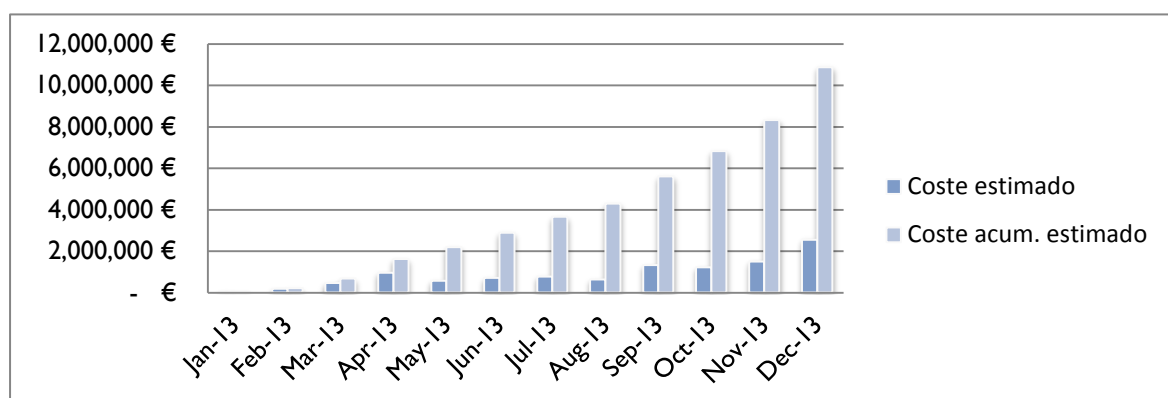
Para ofrecer una idea del incremento de implementación financiera que se registra en 2013, la tabla siguiente presenta los totales y acumulados del gasto real de actividades específicas realizadas y en curso del 2013 por mes. El gasto hasta junio de 2013 ya ha sido auditado (a falta de informe), aunque su evolución temporal se extrae del maestro. El Gasto estimado en diciembre se desvía del efectivo y resulta descompensado, al utilizar como criterio para la asignación mensual de las actividades, el de la fecha de finalización de la actividad.

Tabla 9 Gasto total y acumulado de las actividades específicas 2013

Mes	Gasto ejecutado o estimado	Acumulado.
ene-13	38.796 €	38.796 €
feb-13	171.617 €	210.413 €
mar-13	459.628 €	670.042 €
abr-13	950.985 €	1.621.027 €
may-13	568.061 €	2.189.088 €
jun-13	699.819 €	2.888.907 €
jul-13	771.324 €	3.660.231 €
ago-13	632.390 €	4.292.621 €
sep-13	1.315.390 €	5.608.012 €
oct-13	1.216.921 €	6.824.932 €
nov-13	1.498.758 €	8.323.691 €
dic-13	2.542.286 €	10.865.977 €

El Gráfico siguiente representa los datos de la Tabla VFR

Gráfico 4 Gasto estimado. Actividades específicas (550 act.)



De estos datos certificados por auditoria y de estimación sobre la base de las actividades en la “pipeline” del Programa y para los cuales, en función de la mayor fiabilidad que caracteriza el proceso de proyecto una vez alcanzada la velocidad de crucero, se puede prever que sean llevados al campo de forma más rápida y previsible que en el pasado.

Por consiguiente las estimaciones de la OPC sobre implementación se pueden considerar creíbles y tomar como base de decisión.

Las decisiones sobre recuperación de implementación una vez puesto el mecanismo en régimen de crucero se tienen que tomar sobre la base de los siguientes factores:

- A. El proceso de puesta en marcha completa del mecanismo de proyecto ha tomado más tiempo de lo previsto. El 2013 está mostrando una capacidad de incremento de la implementación por parte en primer lugar de la OPC y luego de los Socios Coordinadores y operativos;
- B. La estructura de implementación del programa (OPC, socios coordinadores, socios operativos) ha alcanzado un nivel de apropiación del mecanismo de implementación y de familiaridad con los procesos operativos que permiten respetar las estimaciones de implementación de forma mucho más fiable que el reciente pasado;
- C. Persisten retrasos de iniciativa por parte de las Instituciones involucradas en la implementación a nivel de los países. En este caso hace falta hacer unas consideraciones sobre el papel de los Puntos Focales y en medida menor, de las DUEs. Los Puntos Focales deberán acentuar más su rol definido por el Documento Marco sobre PF, es decir lo de “coordinar con los Ministerios sectoriales la implementación de EUROsociAL, de manera que el Programa llegue al país de manera articulada, coherente y que responda efectivamente a

las necesidades que como país se tienen frente a desarrollar reformas o implementar políticas que impacten positivamente a la cohesión social y además para “el buen ejercicio de estas funciones cada punto focal país debe mantener interlocución sistemática con las Delegaciones de la Unión Europea en cada país así como con los demás representantes del Consorcio,”

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

Los elementos que emergen del análisis muestran una recuperación de capacidad de implementación que se expresa en el año 2013, con una cantidad muy grande de actividades implementadas y con muchas actividades lista para iniciar y otras en el “pipeline” del Programa.

Los elementos evidenciados en el análisis relativo a la pregunta evaluativa anterior indican las causas del retraso inicial de implementación e indican también porque estas causas han sido superadas a través de la paulatina consolidación del modelo de gestión y de sus procedimientos y equipamientos técnico-gestionales.

Las simulaciones presentadas muestran también como los años 2013 y 2014 son los en el cual la mayoría de las acciones previstas serán implementadas, mientras que se prevé en el 2005 de terminar acciones y consolidar resultados.

Por esta razón se piensa que el término del 2015 sea la duración más indicada para una implementación completa de las actividades previstas.

3.3 EFICACIA

P.4. ¿En qué medida la metodología de implementación del programa contribuye a la consecución de los resultados previstos?

Para valorar la contribución de la metodología de implementación de EUROsociAL II a la consecución de los resultados, se analizan tres dimensiones de la misma: la gestión orientada a resultados, el aprendizaje entre pares y la cooperación Sur-Sur.

CJ.4.1. Existencia de una orientación clara para resultados en la gestión del Programa

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

EUROsociAL II refleja una **voluntad real y firme de incorporar la orientación para resultados** en su gestión. Se trata de un **principio rector** del Programa que adquiere especial relevancia por tratarse de una intervención *demanddriven*, que se sustenta en el aprendizaje entre pares, y que tiene carácter multinivel y plurisectorial. La OPC ha puesto a disposición de los socios distintas **herramientas para facilitar su incorporación** efectiva en el diseño y ejecución de las acciones, herramientas que están siendo **utilizadas de forma sistemática** con un razonable nivel de apropiación. No obstante, hay algunos **aspectos que requieren ser reforzados** a fin de optimizar la contribución de la Gestión orientada a Resultados al logro de los resultados de EUROsociAL II.

La Gestión orientada a Resultados es un principio rector de EUROsociAL II en consonancia con los lineamientos emanados de los compromisos internacionales para la calidad y la eficacia de la ayuda al desarrollo²⁰. Dados los elementos que caracterizan a EUROsociAL II, la incorporación de este enfoque resulta aún más trascendente, fundamentalmente por tres razones:

- Ayuda a **estructurar la demanda**: aporta elementos para valorar la pertinencia de las solicitudes planteadas por los gobiernos y favorece la construcción de secuencias de actividades coherentes, evitándose actividades dispersas, inconexas o solicitudes tipo ‘shopping list’.
- Es un medio idóneo para **encauzar el aprendizaje entre pares** -en sus diversas modalidades- hacia la incidencia en la política pública. Propicia la eficiencia en el uso de recursos y medios, evitándose comportamientos no deseados y de fácil cuestionamiento como el denominado “turismo administrativo”.

²⁰

Declaración de París (2005), Programa de Acción de Accra (2008) y Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

- Facilita la **coherencia interna** de EUROsociAL II: ayuda a establecer relaciones causales entre los objetivos y resultados del programa (1) → con los de las áreas temáticas (10) → y los de las acciones (22 tipos, más de 160 intervenciones), fortaleciendo la articulación multinivel de EUROsociAL II como intervención única.

En lo operativo, la incorporación de este enfoque en EUROsociAL II se sustenta en los resultados de los proyectos piloto desarrollados en la Fase I del Programa, con los que se estructuraron itinerarios de actividades de intercambio de experiencias, abocados a resultados claros y concretos. En consecuencia, las acciones de EUROsociAL II están concebidas en esta misma línea, siendo entendidas como **itinerarios de acompañamiento orientados a resultados**.

En este contexto, como parte de sus funciones de programación, seguimiento y evaluación, la OPC ha puesto a disposición de los socios coordinadores y socios operativos una serie de herramientas para facilitar la incorporación efectiva de la Gestión Orientada a Resultados. El documento marco es la **Guía Práctica de Intervención**²¹, de la que la Gestión Orientada a Resultados forma parte consustancial, presentándose los elementos básicos del enfoque y orientaciones precisas para aplicarlo en el diseño y ejecución de las acciones. Los lineamientos contenidos en la Guía fueron ampliados y compartidos con los socios en dos **talleres metodológicos** realizados en marzo 2013²².

Del tratamiento dado a la Gestión Orientada a Resultados en la Guía se desprende, por un lado, la acotación o definición de resultado acorde los propósitos y características del Programa,

“A efectos de EUROsociAL, un resultado es toda contribución (medible y documentable) a un cambio: al diseño o la reforma de políticas públicas o de las instituciones que las aplican, con el objeto de mejorar la cohesión social en América Latina”²³.

Y por otro, la cadena o secuencia lógica de resultados de las acciones de EUROsociAL II, en la que se distinguen dos niveles: uno superior, el ámbito de la política pública o nivel de la institución contraparte, y otro inferior, el ámbito de la acción propiamente dicha o nivel de EUROsociAL II. Con base en esta lógica, la OPC se ha dotado de una herramienta básica de la Gestión Orientada a Resultados, el **Marco General de Resultados (MGR)**, que facilita la aplicación del enfoque en la fase de diseño de las acciones, y es la referencia para hacer lo propio durante la ejecución (seguimiento). El MGR es la matriz de planificación de las acciones²⁴, que está siendo utilizada de forma sistemática por todos los SO para la formulación de las distintas acciones, observándose una razonable apropiación de la herramienta, si bien hay aspectos que requerirían ser mejorados, como la calidad de los resultados esperados de las acciones y de los respectivos indicadores²⁵. El grado de apropiación es más débil en las instituciones contrapartes, donde todavía con cierta frecuencia se responde más a la lógica de actividades (qué se está haciendo), que a la de resultados (para qué).

Un segundo paquete de herramientas asociadas a la Gestión Orientada a Resultados y puestas por la OPC a disposición de los socios, configuran el **Sistema de Seguimiento** de EUROsociAL II, que abarca aspectos de seguimiento temático, seguimiento país y seguimiento financiero. El seguimiento temático incluye herramientas para el seguimiento a tres niveles: diseño y valoración de actividades,

²¹ EUROsociAL (2013): “Guía Práctica de Intervención. Metodologías para la asistencia técnica público (work in progress)”. Oficina de Programación y Coordinación. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).Madrid, España

²² Se realizaron dos talleres de un día de duración, uno en Madrid (11 de marzo) para socios coordinadores y socios operativos con sede en España y en América Latina (16 instituciones), y otro en Roma (14 de marzo), para socios con sedes en el resto de Europa (15 instituciones).

²³ EUROsociAL (2013): Op. Cit.

²⁴ La lógica vertical de la MGR es la cadena de resultados propiamente dicha, desde el proceso de reforma de política pública en que se enmarca la acción, hasta la última actividad prevista, pasando por el resultado esperado en la fase de reforma de política que se acompaña y por los resultados propios de la acción. En la lógica horizontal se ubican los indicadores, las herramientas EUROsociAL II previstas, los productos esperados (entregables), países participantes, duración de la actividad y presupuesto.

²⁵ El ejercicio de evaluación no se ha detenido en el análisis específico de estos aspectos, pero a tenor de lo observado en los distintos MGR consultados para otros fines, los resultados de las acciones EUROsociAL II presentan una gran disparidad, que requeriría ser revisada en términos de concreción, relevancia y posibilidad de medición. Y a la par de ello, se requeriría mejorar también la formulación de indicadores de forma tal que efectivamente permitan medir la consecución de resultados, y no la ejecución de actividades.

avance hacia resultados y seguimiento de la acción en su conjunto. El seguimiento en el primer nivel está a cargo de los SO, quienes utilizan de forma sistemática las respectivas herramientas. Los otros dos niveles son responsabilidad de los SC quienes recientemente han elaborado los primeros informes semestrales de las acciones (a 30 de junio). La aplicación de una buena parte de las herramientas del Sistema de Seguimiento se ha puesto en marcha apenas en el segundo trimestre del año, a la par de la ejecución del PAA 2013, siendo percibido por algunos socios como un adicional a su carga de trabajo.

Hasta el momento la aplicación de la Gestión Orientada a Resultados está focalizada en las acciones, tanto en su planificación como en el seguimiento de la ejecución. Aún no se ha formalizado el ejercicio de aplicar este enfoque a los niveles superiores: programa y áreas temáticas, corriéndose el riesgo de que con el avance de la ejecución, y a pesar de los esfuerzos hechos para dar solidez y carácter de unidad a EUROsociAL II, se desmembré, en el mejor de los casos, en 22 intervenciones independientes, una por acción. Se hace necesario por tanto el esfuerzo de establecer los nexos lógicos entre los distintos niveles del Programa que garanticen la coherencia interna del mismo como un todo, como una única intervención.

CJ.4.2. Idoneidad de los instrumentos de aprendizaje entre pares para generar cambios institucionales y promover reformas en las políticas públicas de índole cohesiva

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

El aprendizaje entre pares se concreta en diferentes instrumentos de Asistencia Técnica Pública con los que se configuran itinerarios de acompañamiento ‘a la carta’ para las instituciones contrapartes. El desarrollo alcanzado hasta el momento por **EUROsociAL II ratifica la idoneidad del aprendizaje entre pares** como mecanismo para generar cambios en el desempeño institucional y facilitar los procesos de reforma de política pública emprendidos por las administraciones. La inmediatez con la que se generan estos cambios parece estar en función de la **oportunidad del momento** en que se conocen las experiencias de las instituciones homólogas.

El **aprendizaje entre pares es el núcleo de la metodología de implementación de EUROsociAL II**²⁶. El Programa retoma la experiencia de la Fase I y sustenta su intervención en la denominada Asistencia Técnica Pública. Asistencia técnica ofrecida por instituciones de las administraciones públicas de Europa o de América Latina, a través de sus propios funcionarios, mediante diversas modalidades de intercambio horizontal de conocimientos y experiencias.

El bagaje de modalidades de aprendizaje entre pares configura las denominadas ‘herramientas EUROsociAL’, siendo las principales los encuentros, las visitas de intercambio, las asesorías especializadas y las pasantías²⁷, que se combinan entre sí, a veces sumadas con otras modalidades, dando lugar a los denominados itinerarios de acompañamiento. El tipo y la secuencia de herramientas que forman un itinerario de acompañamiento vienen determinados por los resultados que se pretenden alcanzar, si bien en muchos casos, la secuencia responde a este esquema,

Encuentro	→ Visita de intercambio	→ Asesoría especializada
Compartir las experiencias propias y conocer cómo otras instituciones homólogas afrontan temas de interés común, en función de los distintos momentos de reforma de política en cada país.	Conocer con mayor profundidad experiencias de otros países que se ajusten al propio proceso de reforma puesto en marcha o que se prevé emprender	Asistencia técnica para resolver cuestiones concretas del proceso de reforma emprendido.

Por lo general, los encuentros se llevan a cabo durante la fase de programación de las acciones, pues el conocimiento de otras experiencias ayuda a definir la propia hoja de ruta institucional. Las

²⁶ Se trata de un mecanismo que ha demostrado ser efectivo en el contexto de la cooperación internacional, siendo adoptado incluso por organismos multilaterales como la OCDE y la Unión Europea (Programa Twinning).

²⁷ Una muy detallada descripción de cada una de ella, así como de las demás” herramientas EUROsociAL” se encuentra en EUROsociAL (2013): Op. Cit.

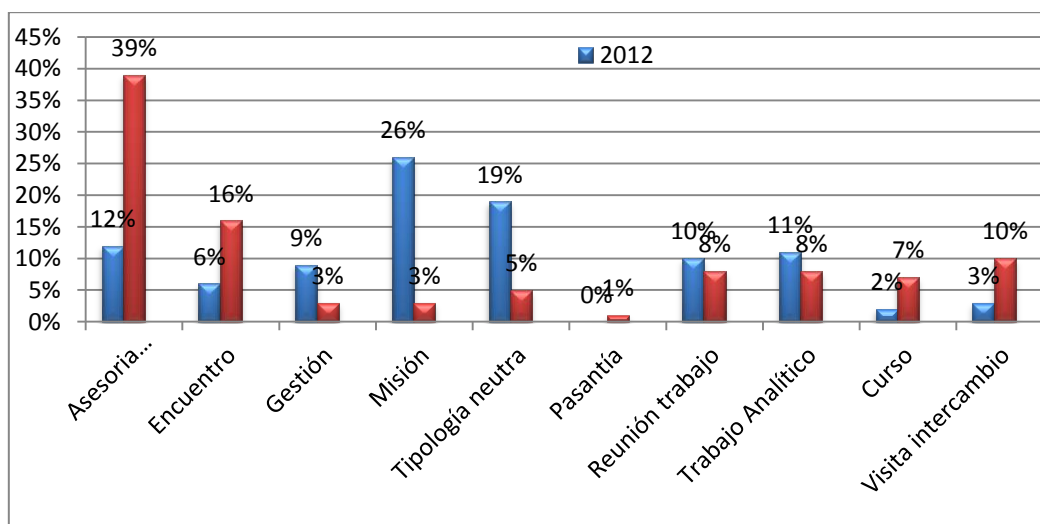
visitas de intercambio pueden incluirse en la fase de formulación o pasar a formar parte ya del MGR que se haya planificado, junto con las asesorías especializadas y demás herramientas que se consideren necesarias. Y así es entendido por las instituciones contrapartes, *“la visita de intercambio es la riqueza del conocimiento, la asistencia técnica va más direccionada al producto, nos ha ayudado a aterrizar, a organizar los talleres”*²⁸.

Pero también hay casos en los que se transita directamente del encuentro a la asesoría especializada, o instituciones que sustituyen la visita de intercambio por la llegada a la propia institución de la institución homóloga oferente, a fin de que la experiencia foránea sea conocida por un mayor número de personas. Frente a este enfoque, que podríamos denominar de ‘cantidad’, otras instituciones se posicionan por la ‘calidad’ del conocimiento. Consideran imprescindible el conocimiento ‘in situ’ de las experiencias de otros países, *“no es lo mismo que me lo cuenten a verlo, porque no lo podría imaginar”*²⁹. Las visitas de intercambio son especialmente valoradas cuando tienen dimensión interinstitucional, pues fortalecen el involucramiento de actores no siempre suficientemente comprometidos, *“sirvió para que el alcalde fuese consciente de que el abordaje del problema es algo que también le incumbe a él”*³⁰.

En definitiva, los itinerarios de acompañamiento son ‘a la carta’ y se ajustan a las necesidades del proceso de reforma de política pública que se esté acompañando, con la finalidad de buscar la secuencia más eficaz de cara a conseguir los resultados esperados. Se percibe además un satisfactorio grado de apropiación al respecto entre las funcionarias y funcionarios entrevistados, así como del rol que desempeña EUROsociAL II para dar respuesta a su demanda, *“la idoneidad de uno u otro instrumento varía en función de lo que se pretenda. En este sentido es muy importante el conocimiento que tengan quienes están coordinando desde EUROsociAL”*³¹.

La siguiente gráfica, que recoge la frecuencia del total de herramientas EUROsociAL II en el tiempo de ejecución del Programa³², muestra un fuerte incremento en 2013 de las actividades de aprendizaje entre pares (66% frente a 21% de 2012), en detrimento de otras más propias del proceso de planificación, comportamiento coherente con los diferentes momentos en la vida de las acciones.

Gráfico 5 Frecuencia de las herramientas EUROsociAL
(Porcentaje sobre el total, por año de ejecución)



Fuente: Maestro de Actividades a 28 de agosto de 2013.

La gran mayoría de las acciones ha iniciado su andadura en 2013. Este escenario incipiente en el avance hacia la consecución de resultados no posibilita todavía hacer una valoración exhaustiva de

²⁸ Entrevista a funcionaria de Poder Judicial.

²⁹ Entrevista a funcionaria de alto nivel de Ministerio de Justicia.

³⁰ Entrevista a funcionaria de alto nivel de Poder Judicial.

³¹ Entrevista a funcionaria de Ministerio de Hacienda.

³² Los datos de 2012 se refieren a actividades realizadas, los de 2013 engloban actividades realizadas y planificadas a la fecha de 28 de agosto.

la incidencia del aprendizaje entre pares en la generación de cambios institucionales y reformas de política pública. No obstante, en los casos en que el acompañamiento del Programa ya ha derivado en contribuciones relevantes para la cohesión social, la percepción es muy positiva, “Esto [el diseño de una política cohesiva] *ha venido marcado por la experiencia de otros países, de forma tal que nosotros pudimos acortar el camino. EUROsociAL ha sido un espacio propicio para hacer esto.*”³³.

De igual manera, son varios los casos constatados de instituciones públicas que han incorporado cambios de diverso calado en su desempeño, tras conocer experiencias de instituciones homólogas de otros países³⁴. La inmediatez en la incorporación de estos cambios parece estar directamente relacionada con la oportunidad del momento en el que se conocen las experiencias de otras administraciones, de forma tal que no todas las instituciones que participan, por ejemplo, en una visita de intercambio, reaccionan con la misma celeridad. Aquellas para las que “EUROsociAL II ha sido como caído del cielo”³⁵, son las que adecuan e integran con mayor rapidez y propiedad los aprendizajes derivados del conocimiento de las experiencias de sus homólogas.

EUROsociAL II también contempla la adopción de modalidades de aprendizaje entre pares más estructuradas, que combinan distintas herramientas, de forma tal que el propio mecanismo de intervención posee su propio itinerario de acompañamiento orientado a resultados concretos.

En un futuro próximo se llevarán a la práctica dos de estos mecanismos: la revisión entre pares (*peer review*) y el diálogo sobre políticas, ambos en el marco de las actividades de apoyo estratégico al Programa que tiene a su cargo el Consejo de Orientación. En principio, está prevista la realización de *peer reviews* en Políticas Sociales (Perú-Ecuador) y en Descentralización (México-Costa Rica, probablemente), con apoyo de la OCDE. Asimismo, EUROsociAL II ha establecido un convenio de colaboración con la CEPAL para realizar varios estudios sobre temáticas que constituyen desafíos comunes en la región para avanzar hacia una sociedad más cohesiva, con el fin de nutrir el diálogo político al respecto. Más adelante se retoma con mayor detalle esta dimensión de EUROsociAL II.

El desarrollo de estos mecanismos permitirá en una fase más avanzada del Programa hacer una valoración comparada de la eficacia de las distintas modalidades de aprendizaje entre pares puestas en práctica, en términos de contribución efectiva a la generación de cambios institucionales y promoción de reformas de política pública de índole cohesiva.

CJ.4.3. Transcendencia de la cooperación Sur-Sur en los procesos apoyados por EUROsociAL

SÍNTESIS DEL LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

EUROsociAL II propicia la cooperación horizontal entre administraciones públicas de los países de América Latina. La vía fundamental, tanto en términos cuantitativos (número de países oferentes) como cualitativos (diversidad de figuras, incluyendo instituciones latinoamericanas que fungen como socios operativos del Programa), es la propia ejecución de determinadas acciones del Programa. Algunas de estas actividades Sur-Sur ya han dado lugar a **resultados tangibles**. La trascendencia de la cooperación Sur-Sur en EUROsociAL II se refuerza además con otras vías como los **incipientes procesos autónomos** de cooperación interinstitucional surgidos de los espacios de encuentro e intercambio ofrecidos por el Programa, y el rol que el propio **Programa** ejerce **como generador de experiencias replicables**.

También en línea con la Agenda para la Calidad y la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, EUROsociAL II fomenta la **cooperación entre las administraciones públicas de los países latinoamericanos** a través de distintas herramientas específicas del Programa, propiciando la creación de redes y de relaciones de intercambio horizontal entre instituciones. En la página siguiente se presenta la Tabla 10 con las actividades de aprendizaje entre pares realizadas hasta el momento en las que el país oferente es un país latinoamericano.

³³ Entrevista a Asesora de Despacho Ministerial de Desarrollo Social.

³⁴ Por citar sólo un par de ejemplos, la incorporación en el plan de trabajo de una agencia tributaria de actividades para fomento de relaciones corporativas (grandes contribuyentes, colaboradores sociales), tras conocer la experiencia al respecto de la AEAT de España. O también, la incorporación de mejoras en la nueva normativa del CES de Honduras, a partir del conocimiento de la trayectoria de instancias homólogas europeas.

³⁵ Expresión que se ha repetido en varias entrevistas, especialmente -aunque no sólo- en instituciones relacionadas con el área de Finanzas Públicas.

Tabla 10 Principales actividades de cooperación sur-sur entre administraciones publicas³⁶

ÁREA / ACCIÓN	PAÍS OFERENTE	TEMÁTICA TRABAJADA	TIPO DE APOYO / PAÍS RECEPTOR
SALUD			
MEDICIÓN DE LA EQUIDAD	Colombia	Sistema de monitoreo de la equidad	Visita de intercambio / URU
EDUCACIÓN			
PREVENCIÓN ABANDONO ESCOLAR SECUNDARIA	Colombia	Sistemas de alerta temprana	Visita de intercambio / Varios
POLÍTICAS SOCIALES			
INSERCIÓN LABORAL TITULARES PTC	Colombia	Financiamiento productivo emprendimientos	Visita de intercambio / ECU
	Brasil	Inserción laboral de jóvenes	Visita de intercambio / PER
EMPLEO			
SIST. INFORMATIVOS GESTION POLITICAS EMPLEO	Argentina	Plataforma y modelo gestión servicio de empleo	Visita de intercambio /COL
	Colombia	Plataforma y modelo gestión servicio de empleo	Visita de intercambio /CRI, SLV, GUA
SIST. NAC. CUALIFICACIONES PROFESIONALES	Chile	Implementación SNCP	Asesoría especializada/ ECU, PER
FINANZAS PÚBLICAS			
CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	Chile	Conocer programa MIPYME	Visita de intercambio / MEX
	Argentina	Precios de transferencia	Visita de intercambio / Varios
		Control masivo	Visita de intercambio / Varios
VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO Y EVALUACIÓN	Uruguay	Presupuesto plurianual / Evaluación de impacto	Socio Operativo / CRI, ECU y otros
	Costa Rica	Coordinación interministerial Hacienda-Planificación	Visita a país receptor / PRY
EDUCACIÓN FISCAL	El Salvador	Educación formal y no formal	Socio Operativo / Varios países
	Brasil	Núcleos de Apoyo Fiscal y otras experiencias	Visita de intercambio / Varios
	México	Educación superior	Intercambio virtual y trabajo en red (Varios países)
	Perú	Material aduanas y estrategia de comunicación	
	Guatemala	Serie de TV sobre educación fiscal	
	Chile	Serie de TV sobre educación fiscal	

³⁶ Realizadas a 28 de agosto. No incluye los encuentros de intercambio de experiencias entre países de América Latina, efectuados como parte del proceso de formulación de las acciones.

ÁREA / ACCIÓN	PAÍS OFERENTE	TEMÁTICA TRABAJADA	TIPO DE APOYO / PAÍS RECEPTOR
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA			
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA CORRUPCIÓN	Chile	Fortalecimiento institucional Mecanismos de transparencia activa en entidades de gobierno	Visita de intercambio / SLV, PER
	México		
	Brasil	Mecanismos de denuncia	Visita de intercambio / PER
	Colombia		
DIÁLOGO SOCIAL			
APOYO A CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	Brasil	Creación de la Red CES-ALC	Visita de intercambio / Varios
DESCENTRALIZACIÓN			
POLÍTICAS E INSTRUM. DESARROLLO REGIONAL	Brasil	Propuesta de creación de la REDEPLAN	Encuentro / COS, GUA, HND
JUSTICIA			
ACERCAMIENTO DEL DERECHO EFECTIVO A LA CIUDADANIA	Colombia	Atención a mujeres víctimas de violencia de género	Visita de intercambio / ARG
	Colombia	Coordinación interinstitucional para la orientación asistencia legal a grupos vulnerables	Visita de intercambio / HND
	Argentina		Visita de intercambio / BRA
APOYO A DEFENSORIAS PÚBLICAS	Costa Rica	Atención a persona privadas de libertad	Asesoría especializada (ECU, GUA, HND)

En la Tabla 10 se excluyen los espacios multi-país de intercambio de experiencias (Encuentros), ya que se han realizado en prácticamente la totalidad de las acciones, como parte de la fase de formulación. No obstante, a efectos de valorar la trascendencia de la cooperación pública Sur-Sur, se reconoce que este tipo de espacios iniciales de conocimiento mutuo, ha sido el germen de las demás actividades que se están realizando o se prevén llevar a cabo en los próximos meses.

En términos cuantitativos, la tabla muestra una diversidad de países latinoamericanos oferentes, destacando Colombia que actúa como tal en seis áreas temáticas, seguida de Brasil, con énfasis en el impulso de redes regionales. Chile y Argentina son países también activos en la transferencia de sus experiencias, y en menor medida México y Costa Rica, éste último con iniciativas de relevancia por su singularidad³⁷.

La tipología de actividades de cooperación Sur-Sur se concentra en **visitas de intercambio** para conocimiento en profundidad de determinadas experiencias y, de forma esporádica, asesorías especializadas. Como ya se ha mencionado, está prevista la organización de *peer reviews* en las áreas de Políticas Sociales y en Descentralización.

Desde una mirada más cualitativa, las actividades desarrolladas hasta el momento permiten establecer tres modalidades de cooperación Sur-Sur, que van de mayor a menor grado de estructuración.

(a) Institución pública latinoamericana que funge de socio operativo

Son tres instituciones con este rol. El Ministerio de Hacienda de El Salvador, socio operativo técnico y financiero de la acción relativa a educación fiscal. Se trata de la única institución latinoamericana con responsabilidad tanto técnica como económico-financiera en la ejecución de EUROsociAL II. Esta circunstancia no ha estado exenta de algunas dificultades iniciales para conciliar la burocracia administrativa propia del Ministerio y la naturaleza flexible de EUROsociAL II, que finalmente se han superado³⁸.

Las otras dos instituciones son la Escuela de Administración de Hacienda de Brasil y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay, ambos socios operativos de segundo nivel³⁹, en el primer caso de la acción sobre educación fiscal y en el segundo de la acción relativa a vinculación plan-presupuesto.

(b) Institución pública latinoamericana que presta asistencia técnica de forma sostenida

Hasta el momento esta modalidad la ha venido ofreciendo la Defensoría Pública de Costa Rica para transferir su experiencia y conocimientos en atención a personas privadas de libertad a las Defensorías Públicas de Ecuador, Guatemala y Honduras. La institución oferente ha acompañado a sus homólogas durante todo el proceso, incluyendo visitas sistemáticas para asesoría especializada, con un desempeño altamente valorado tanto en términos técnico-metodológicos como actitudinales.

En un nivel similar estarían situándose el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, en relación con la transferencia de su experiencia en gestión de servicios de empleo al Ministerio homólogo de Colombia, previéndose una continuidad del apoyo que está prestando para el diseño y la implementación de la plataforma informática. Y a corto plazo está planificado también que el Ministerio de Educación de Colombia preste una asesoría especializada de forma sostenida a su homólogo ecuatoriano, centrada en el establecimiento de sistemas de alerta temprana del abandono escolar. Perspectivas similares se prevén en el caso de las dos instituciones públicas chilenas con competencias en materia de

³⁷ Además de la asesoría especializada a la que se hará referencia más adelante, en Costa Rica destaca la visita conjunta realizada a Paraguay por la Viceministra de Planificación y el Viceministro de Hacienda, para compartir con sus homólogos la experiencia de la Comisión Interministerial creada para trabajar la vinculación planificación-presupuesto.

³⁸ Además del acompañamiento cercano del socio coordinador, una medida importante fue la designación en la Unidad de Educación Fiscal del Ministerio de una persona dedicada a tiempo completo a la operativa de la acción.

³⁹ Tienen corresponsabilidad técnica, haciéndose cargo de algunos aspectos de la acción, pero la responsabilidad principal recae sobre el Ministerio de Hacienda salvadoreño, en el primer caso, y sobre el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España, en el segundo.

cualificaciones profesionales, como posibles oferentes para sus homólogas de Ecuador y Perú⁴⁰.

(c) Institución pública latinoamericana que comparte su experiencia con homólogas

En este caso el aprendizaje entre pares se efectúa, por regla general, mediante visitas de intercambio de forma individual (una única institución) o colectivas: la institución oferente recibe a la vez a varias instituciones homólogas interesadas en conocer con mayor detalle su experiencia concreta. En algunos casos, como determinadas experiencias de Educación Fiscal, la profundización en el conocimiento de la experiencia de interés, se ha producido de forma virtual.

Como corresponde al estadio en que se encuentra la ejecución de EUROsociAL II, hasta el momento ésta es la fórmula que se ha llevado a cabo con mayor frecuencia, estando previsto -como ya se ha mencionado anteriormente- que en varios casos se dé en breve el tránsito hacia la asesoría especializada más o menos sostenida.

A lo anterior habría que añadir los distintos **seminarios regionales o internacionales** que, sobre diversas temáticas, el Programa ha organizado o apoyado en los últimos meses, y que sin duda también han supuesto espacios de intercambio y aprendizaje mutuo.

Algunas de las actividades de cooperación Sur-Sur ya han dado frutos en términos de **resultados más tangibles**. En este sentido se mencionan: *i)* la transferencia por parte de Argentina de la plataforma informática para los Centros de Empleo de Colombia, que se pusieron en marcha en el mes de mayo; *ii)* el fortalecimiento de las Defensorías Públicas de Ecuador, Guatemala y Honduras en atención a personas privadas de libertad, con el apoyo de su homóloga costarricense; *iii)* el impulso de dos redes regionales, Red CESLAC y REDPLAN, desde las instituciones con competencias en la materia de Brasil; y, *iv)* la puesta en marcha de un proyecto piloto en Perú aplicando el modelo brasileño de “Competencias para Jóvenes” en el marco de las iniciativas de inserción laboral de titulares de PTC. Y de forma más relevante, el desarrollo de la **acción de Educación Fiscal enmarcada en su totalidad en la cooperación Sur-Sur**.

Las actividades realizadas hasta el momento también han dado lugar a algunos procesos más o menos incipientes de **cooperación entre instituciones homólogas al margen de la intervención de EUROsociAL II**. Ejemplos al respecto los ofrecen: *i)* el Ministerio de Trabajo de Costa Rica que, de manera no formalizada, ha compartido con su homólogo chileno su programa de formación de jóvenes en ‘habilidades blandas’; *ii)* la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras que, con el apoyo de la Agencia de Cooperación brasileña, están coordinando una acción para fortalecer las capacidades de los técnicos de políticas de protección social, junto con el Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre de dicho país; y, *iii)* las visitas de estudio a Brasil en materia de vinculación plan-presupuesto, generadas en el marco de las actividades de EUROsociAL II, y sufragadas con fondos de otros donantes.

Un último elemento a destacar en la valoración de EUROsociAL II como promotor de la cooperación Sur-Sur es su rol de **generador de experiencias replicables**. Varios de los procesos de reforma de política pública que se están apoyando, o se prevén apoyar, tienen vocación de ser compartidos con instituciones homólogas de países que se plantean acciones en la misma línea. Tal es el caso de la implantación de los Centros de Empleo por parte del Ministerio de Trabajo de Colombia, que se perfila como experiencia replicable en Perú y Ecuador, o del Sistema de Monitoreo de Medición de la Equidad en Salud, que desarrollará el Ministerio de Salud de Uruguay, y que se prevé adaptar a las necesidades de Colombia y Costa Rica, en primera instancia. En esta misma línea, el Poder Judicial de Costa Rica tiene expectativas de actuar como oferente en materia de eliminación de barreras de acceso a la justicia para personas con discapacidad auditiva y discapacidad psicológica, pues el proceso que llevan a cabo con apoyo del Programa es completamente innovador en la región.

40

Otro ejemplo que se perfila en esta línea sería la cooperación del Consejo de Transparencia de Chile y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de México, como oferentes de asesoría especializada en materia de transparencia y lucha contra la corrupción a su homóloga colombiana.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

La metodología de implementación de EUROsociAL II contribuye de forma significativa y favorable a la consecución de los resultados previstos, fundamentalmente por la consideración de tres elementos. Estos tres elementos son: a) la adopción del **enfoque de Gestión orientada a Resultados**, de relevancia para estructurar la demanda, encauzar el aprendizaje entre pares, y propiciar la coherencia interna del Programa; b) el propio aprendizaje entre pares o **Asistencia Técnica Pública**, núcleo de la implementación del Programa, que ha demostrado ser un mecanismo efectivo para hacer frente a los retos que enfrentan las administraciones públicas en los procesos de reforma de políticas públicas; y, c) el fomento de la **cooperación Sur-Sur**, como un paso más en los procesos de intercambio horizontal y aprendizaje entre instituciones homólogas.

P.5. ¿Qué perspectiva hay de lograr los objetivos y resultados previstos en el Programa? ¿Se está logrando trabajar e incidir sobre políticas estratégicas?

CJ.5.1. Contribución de los primeros resultados de EUROsociAL II a políticas y procesos de reforma que signifiquen un avance hacia la cohesión social en América Latina

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

Al momento de la evaluación intermedia, las acciones de EUROsociAL II presentan una gran **heterogeneidad en términos de consecución de los primeros resultados** que determina su nivel de contribución al avance hacia la cohesión social. Hay acciones que aún están en fase de programación (la gran mayoría de Salud y algunas puntuales en otras áreas), otras ya ha superado esta fase, encontrándose a punto de dar inicio a sus actividades, y el resto - que son la mayoría- ya han emprendido su andadura, contándose en varios casos con resultados relevantes.

Prácticamente en la totalidad de las áreas temáticas se han logrado resultados de naturaleza y calado diferente. Como cabe esperar en una evaluación intermedia, la **gran mayoría de los estos resultados son entregables** que requieren la suma de otros entregables para lograr el resultado final esperado en la acción. Pero **también se han logrado resultados finales** en Políticas Sociales, Empleo y Finanzas Públicas.

La **valoración global de la contribución real o potencial de estos resultados a la cohesión social es favorable**. Los resultados finales logrados suponen una contribución efectiva al poner a disposición de las instituciones contrapartes instrumentos de política que suponen cambios en su desempeño a favor de una mayor cohesión social. Respecto a los entregables ya se identifican varios casos en los que, por su naturaleza y/o por la tipología de las actividades previstas en la respectiva acción, hay perspectivas de inmediatez en lo que a contribución al avance hacia la cohesión social se refiere. También se destaca la potencialidad que encierran algunos resultados esperados de acciones que si bien tienen un nivel de avance aún incipiente, reúnen una serie de condiciones muy favorables para que lleguen a buen término.

La valoración de este criterio de juicio está circunscrita a la **dimensión nacional de las acciones**. Se sustenta en buena medida en el estado de las acciones que se están desarrollando en los seis países considerados en el trabajo de campo, ampliándose la mirada a otros países que participan de la misma acción o área temática, bien porque tienen un comportamiento similar o bien porque presentan peculiaridades dignas de destacar.

(a) Estatus de las acciones en términos de consecución de los primeros resultados

La situación de las acciones EUROsociAL II al momento de la evaluación intermedia⁴¹ evidencia una gran heterogeneidad en el avance hacia la consecución de resultados, pero a la vez también se

⁴¹

Salvo que se indique lo contrario, la información de base para este análisis proviene de los informes de seguimiento semestrales a 30 de junio, de las entrevistas realizadas durante los meses de julio y

observan comportamientos comunes al interior de algunas áreas temáticas o a nivel de acción, que se analizan a continuación

Acciones en fase de programación

- Sin duda **el menor nivel de avance se presenta en el área temática Salud** donde, salvo el caso de la acción Medición y Análisis de la Equidad en Salud en Uruguay, todos los países involucrados⁴² se encuentran aún en la fase de definición de sus respectivos itinerarios de acompañamiento para las dos acciones que conforman este área.

Esta situación, que en buena medida viene determinada por el rezago que el área arrastra desde las primeras fases de programación de EUROsociAL II⁴³, a lo que se suma la no siempre suficiente pro-actividad de socios e instituciones involucradas, está tratando de ser encauzada en los últimos meses⁴⁴.

En la acción Medición y Análisis de la Equidad se han concentrado los esfuerzos en activar el desarrollo de la iniciativa propuesta por el Ministerio de Salud de Uruguay, que lidera de forma proactiva el componente relacionado con el monitoreo y análisis de la equidad. El planteamiento es apoyar la iniciativa uruguaya como proyecto piloto, previendo su paulatina adaptación y replica en los demás países, en especial en aquellos que han mostrado mayor interés (Costa Rica, Colombia, Chile). El segundo componente de la acción, Observatorios Nacionales de Equidad presenta un retraso aún más preocupante. Bolivia que es el país líder en este caso, que ha distanciado del Programa en los últimos meses pues su Ministerio de Salud y Deportes está teniendo que atender otras prioridades nacionales.

La segunda acción, Equidad en el Acceso a los Servicios de Salud, las actividades emprendidas en los últimos meses han posibilitado identificar en los dos componentes que configuran la acción un conjunto de actividades de interés compartido, reafirmando el liderazgo de Colombia en el componente de medicamentos. Sin duda esto supone un importante paso en la definición de la acción, pero todavía es necesario transformar los intereses/demandas de apoyo de los países en itinerarios de acompañamiento que partan de resultados claros y concretos, vinculados a los propósitos del ciclo de reforma de política que se prevea apoyar en cada caso.

- En el análisis del comportamiento de las acciones hacia la consecución de sus primeros resultados, también amerita especial atención la acción relativa a los **Sistemas Nacionales de Cualificaciones Profesionales (SNCP)**, dentro del área **Empleo**, fundamentalmente por dos razones:
 - La disminución del número de países involucrados, que ha pasado de los nueve previstos inicialmente a cuatro: Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El resto se han ido

agosto, y del maestro de actividades a fecha 28 de agosto. Cualquier cambio que haya podido producirse en el estado de las acciones con posterioridad a este periodo, ya no forma parte del estudio evaluativo. Asimismo, a efectos del análisis se considera que la fase de ejecución de una determinada acción, da inicio cuando la institución responsable cuenta con el MGR aprobado, independientemente del número y tipo de actividades (encuentros, visitas de intercambio, etc.) que hayan podido llevarse a cabo con anterioridad. Aquellas acciones que no han llegado a este punto se considera que están en fase de programación.

⁴² Además de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, países considerados en el trabajo de campo, participan de manera desigual Bolivia, Chile, Panamá y Paraguay.

⁴³ Conviene recordar que, a diferencia de las demás áreas temáticas, los encuentros de programación de Salud, Educación y Descentralización no pudieron llevarse a cabo en el año 2011, por encontrarse el respectivo socio coordinador, GIZ, en un fuerte proceso de reestructuración institucional.

⁴⁴ Se han llevado a cabo dos reuniones de trabajo con el fin de avanzar en la concreción nacional de las acciones. Una realizada en San José de Costa Rica a fines de abril, para la acción relativa a medición de la equidad, y otra llevada a cabo en Colombia, en el mes de mayo, para la acción relativa a la equidad en el acceso a los servicios. En este último caso, además de la reunión de trabajo, recientemente se ha llevado a cabo un proceso de consulta específica a los países, para concretar el componente sobre disponibilidad de recursos humanos, y un Foro del Acceso a Medicamentos y su Uso Racional, temática que constituye el segundo componente de la acción.

desvinculando de la dimensión nacional de esta acción⁴⁵, bien por no existir condiciones para lanzar y consolidar una política de SNCP, como la necesaria articulación interministerial educación-empleo (Argentina, Uruguay, El Salvador), o bien por mostrar más interés en actuar como oferente (Brasil). Los tres primeros países han presentado al Programa demandas y propuestas de apoyo asociadas a otros tópicos de la educación técnico profesional⁴⁶.

- El hecho de que dos de los cuatro países participantes, Ecuador y Colombia, estén todavía en la fase de programación. Además, en el caso de Ecuador se presenta un elemento que amerita de aclaración si se quiere progresar hacia la consecución de resultados en los términos que propugna EUROsociAL II: el proceso que se prevé apoyar, por el momento no forma parte de la planificación de Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, institución contraparte de la acción relativa al año 2014.⁴⁷

No obstante, a la par de todo lo anterior, en Chile y Perú la acción parece transcurrir con más fluidez y dentro de un adecuado marco de voluntad política⁴⁸.

- En **otras áreas temáticas** encontramos algunas acciones puntuales todavía en fase de programación, conviniendo con acciones que ya han iniciado su andadura e incluso han empezado a dar frutos. La casuística es diversa, y entre los factores que están detrás de esta situación encontramos:
 - La posición no prioritaria de la temática en la respectiva agenda pública, como sucede con las acciones de educación fiscal en Honduras y en Ecuador, y pareciera que también con la acción de reforma tributaria en este último país. Otro buen ejemplo de esta razón lo tenemos también en el área de Finanzas Públicas en la acción relativa a cumplimiento voluntario, en la que tras la visita de intercambio a España que realizaron en el mes de junio los países participantes, unos ya han incorporado a su plan de trabajo institucional nuevas acciones relacionadas con las experiencias conocidas en el intercambio e incluso han llevado a la práctica algunas de ellas, mientras que otros países no han realizado el respectivo ejercicio de programación por no encontrarse aún en el momento institucional para hacerlo.
 - La insuficiente sintonía entre la modalidad de cooperación que prevalece/se prioriza en determinados sectores (programas o proyectos tradicionales) y la modalidad de intervención que propugna EUROsociAL II (asistencia técnica pública para acompañar procesos de reforma de política pública previstos o puestos en marcha). Esta circunstancia parece ser más frecuente en áreas temáticas como Políticas Sociales o Educación, con fuerte presencia de la cooperación internacional, en las que el aporte y el valor añadido que puede suponer EUROsociAL II tiende a perder relevancia.
 - El impasse de antes o después de los cambios gobierno, siendo esta la razón del retraso en la programación de, por ejemplo, las acciones de Políticas Sociales y de Educación previstas en El Salvador y Paraguay, que en ambos casos se encuentran suspendidas.
 - Los cambios de autoridades institucionales que han afectado, por ejemplo, a las acciones de Políticas Sociales en Uruguay y Perú, o a la acción de Descentralización en Perú. Este factor ha tenido especial incidencia en Ecuador, país cuya administración pública se encuentra desde hace algunos meses en un marcado proceso de reestructuración.

⁴⁵ No obstante participan en la dimensión regional a través del curso *on line* “Aplicación del análisis funcional para establecer perfiles o cualificaciones profesionales basados en la competencia”.

⁴⁶ Informe semestral de seguimiento de la acción.

⁴⁷ Como consecuencia no hay asignados recursos para ello. Se prevé que pase a formar parte de la planificación 2015 pues, tal como está concebido el apoyo al Ministerio, el proyecto institucional se irá construyendo a la par del proyecto de cooperación. Este planteamiento no se ajusta al enfoque *demand driven* y al propósito de acompañar ciclos de reforma de política pública, previstos o iniciados, que caracteriza a EUROsociAL II.

⁴⁸ En el primer caso, EUROsociAL II apoya a Chile Valora (Comisión Sistema Nacional de Certificaciones de Competencias Nacionales) en el diseño de un modelo integrado de Sistema Nacional de Cualificaciones. En Perú se cuenta con el compromiso interministerial para llevar a cabo un plan de trabajo orientado a la construcción gradual del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, del que forman parte las actividades de EUROsociAL II.

- La incorporación reciente de la institución al Programa, siendo ésta la situación -por ejemplo- de la acción de Finanzas Públicas relativa a la vinculación plan-presupuesto en Colombia, o de la acción de Educación en México y Perú.

Obviamente, la correspondencia no es unívoca, y en muchos casos la razón del retraso es una combinación de varios de estos factores:

Acciones en fase inicial de ejecución

La mayor parte de las acciones de EUROsociAL II han superado la fase de programación y, por ende, las dificultades que conlleva la concreción de la demanda y armonización de la misma con las características del apoyo del Programa, principal escollo en la puesta en marcha de las acciones. Cuentan por tanto con una hoja de ruta o Marco General de Resultados (MGR) que, como ya se ha mencionado, recoge los resultados a alcanzar por la acción y las actividades a realizar.

No obstante, a la fecha de la evaluación una buena parte de estas acciones aún no ha iniciado su ejecución, fundamentalmente porque han definido recientemente su MGR, si bien muchas de ellas están a punto de comenzar las primeras actividades. En todas las áreas temáticas encontramos acciones que en algunos países están en esta situación, siendo mayor la incidencia en Educación y Descentralización y en dos acciones muy concretas pertenecientes a Justicia y a Finanzas Públicas.

- En **Educación**, de los nueve países involucrados de una u otra forma en la única acción de esta área, cinco ya se encuentran en fase de ejecución: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Pero en el periodo considerado en la evaluación, es el Ministerio de Educación de Costa Rica quien ha desarrollado actividades específicas a nivel nacional⁴⁹. En los demás países, a excepción de Colombia, se prevé iniciar las primeras actividades planificadas en el mes de septiembre⁵⁰.
- **Descentralización** es la tercera área temática que forma parte de la triada con rezago desde el proceso de programación de EUROsociAL II. Al igual que en el caso de Salud, en los últimos meses se han intensificado los esfuerzos para impulsar la única acción, avanzándose significativamente en la definición de los MGR, especialmente en los tres países centroamericanos participantes: Costa Rica, Guatemala y Honduras. Se ha avanzado también en la definición de la hoja de ruta de la acción a desarrollar en Bolivia, mientras que Colombia y Perú, países que inicialmente se perfilaban como líderes del área temática, por razones diferentes aún están en fase de programación⁵¹.
- En **Justicia** se encuentra en esta situación la acción de reinserción de personas privadas de libertad, cuya ejecución a la fecha de la evaluación aún no ha comenzado en ninguno de los 14 países participantes, si bien en todos ellos hay planificadas actividades que darán inicio en breve. Esta acción de carácter multisectorial, ha sido definida durante el primer trimestre del año, el contenido de la respectiva ficha de acción del PAA 2013 era precisamente la programación de la acción.
- En **Finanzas Públicas** es la acción relativa a la reforma de los sistemas tributarios donde en ninguno de los tres países involucrados ha dado inicio la ejecución de las actividades, si bien se prevé que en Costa Rica y Colombia se pongan en marcha próximamente. No así en Ecuador donde todavía parece necesario acordar el respectivo MGR. Esta acción se inició tarde, en el segundo trimestre del año, una vez que el SO recibió la notificación de la aprobación del PAA 2013.

⁴⁹ De acuerdo con la información recogida en el Maestro de Actividades a 28 de agosto de 2013.

⁵⁰ El Ministerio de Educación de Colombia actúa como oferente, a partir de su experiencia en prevención del abandono escolar (sistema de alertas tempranas). Sin embargo, parece tener dificultades en concretar su demanda de apoyo a EUROsociAL II después de que la propuesta inicialmente formulada, haya pasado a formar parte de la agenda financiada por el Gobierno

⁵¹ En el caso de Perú, como ya se ha señalado antes, el principal motivo ha sido el cambio de autoridades nacionales. En Colombia la situación es distinta: el Departamento Nacional de Planeación está redefiniendo su demanda, pues la planteada inicialmente (relacionada con la reglamentación del Sistema General de Regalías), de carácter prioritario y urgente, ha sido resuelta por otras vías ante la falta de respuesta de EUROsociAL II en los primeros meses del año.

El resto de las acciones del Programa, que constituyen la mayoría, ya han iniciado su andadura y en varios casos se han obtenido algunos resultados relevantes, como se verá a continuación.

(b) Primeros resultados alcanzados

Tal como señala la Guía Práctica de Intervención, en la cadena de resultados de las acciones de EUROsociAL II se distinguen dos niveles: uno superior, que es el ámbito de la política pública (nivel de la institución contraparte), y por debajo, el ámbito de la acción (nivel de EUROsociAL II) ⁵². Situándonos en este segundo nivel, la Guía diferencia dos tipos de resultados:

- Los **Resultados de la acción (R)**, que se refieren a cambios en el ciclo de reforma de política pública que se está acompañando.
- Los **Entregables de la acción (E)**, que son los resultados inmediatos o directos de la intervención realizada, necesitándose por lo general más de un entregable para obtener cada resultado de acción.

Por otro lado, los resultados de las acciones EUROsociAL II, sean entregables o resultados finales, tienen diferente naturaleza en función de la fase del ciclo de reforma de política pública que se esté acompañando, pudiendo estar relacionados con la fase de diseño de la política, con la fase de implantación o con la fase de evaluación.

Partiendo de estas dos dimensiones de análisis, en las siguientes páginas se presenta la Tabla 11 que recoge los resultados o hitos de mayor relevancia en las acciones del Programa. El contenido de la tabla se ha elaborado con base en el análisis de las Fichas de Acción del PAA 2013, de los informes semestrales a junio 2013, y en algunos casos se ha completado con información recogida en el trabajo de campo o con información puntual relevante recibida durante la fase de recogida de información.

Una primera lectura de la Tabla evidencia que prácticamente en todas las áreas temáticas ya se han logrado resultados; las excepciones son Salud y Educación por las razones ya expuestas. Como es de esperar en una evaluación intermedia que, además, se produce a mitad de ejecución del PAA 2013, **la gran mayoría de los resultados alcanzados hasta el momento son entregables**. Es decir, son productos resultantes de las actividades desarrolladas que, por lo general, requieren la suma de otros entregables derivados de actividades en curso o planificadas, para lograr el resultado esperado de la acción.

Ejemplos claros de ello son los diversos protocolos para la reducción de barreras de acceso a la justicia de grupos vulnerables (Justicia). Son productos pertinentes y con entidad propia pero, para que cumplan su cometido último en términos de *“reducir el impacto negativo de los principales aspectos procesales y procedimentales identificados como barreras de acceso a la justicia”*⁵³, requieren ir acompañados de otros resultados inmediatos relacionados con su aplicación efectiva (por ejemplo, compromisos institucionales de adopción de los protocolos, operadores de justicia sensibilizados en las problemáticas abordadas, operadores de justicia formados en la correcta aplicación de los protocolos, etc.).

De forma similar, el Manual de Operaciones de la Ventanilla Única de promoción del empleo, producto relevante elaborado por el Ministerio de Trabajo de Perú con el apoyo de EUROsociAL II, si bien ha tenido ya alguna incidencia en los servicios de empleo⁵⁴, para contribuir a la mejora efectiva de la prestación de dichos servicios, requiere todavía sumar los resultados de -por ejemplo- los procesos ya previstos de capacitación de RRHH para la aplicación de las normas establecidas a partir del Manual.

⁵² Ver una descripción más completa de la cadena de resultados de las acciones, en EUROsociAL II (2013): “Guía Práctica de Intervención. Metodologías para la asistencia técnica público (work in progress)”. Oficina de Programación y Coordinación (OPC). Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Madrid, España.

⁵³ MGR de la acción ‘Diseño y aplicación de protocolos de actuación para la reducción efectiva de barreras de acceso a la justicia’.

⁵⁴ El Manual ha sido considerado en la producción de las normas de prestación de los servicios, publicadas en el boletín oficial.

Tabla 11 Principales resultados alcanzados

ÁREA TEMÁTICA / ACCIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS (nivel nacional) A 30 de junio de 2013	Tipo		Fase		
		E	R	D	I	E
POLÍTICAS SOCIALES						
FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD Y DE LA GESTIÓN DE POLITICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	Costa Rica: Mejorado el acceso público a la información sobre políticas de protección social,					
	Ecuador: Diagnóstico de la situación de seguridad social contributiva y no contributiva.					
	Honduras: Informe “Mejora de los mecanismos de compensación social en Honduras”.					
INSERCIÓN LABORAL TITULARES DE PTC	Colombia: Propuesta de documento CONPES sobre Política nacional de transferencias monetarias condicionadas.					
	Perú: Reforzada la estrategia nacional de articulación de los programas JUNTOS y FONCODES					
SITEMAS PÚBLICOS DE CUIDADO	Honduras: Aprobada nueva política pública para el ejercicio de los derechos de personas con discapacidad y su inclusión social					
	Perú: Propuesta de mejora del Programa Nacional ‘Cuna Más’.					
EMPLEO						
SISTEMAS INFORMATIVOS PARA GESTION DE POLITICAS EMPLEO	Colombia: Modelo de servicios de empleo dotado de un Sistema de Información Laboral y accesible a través de una red de oficinas de empleo.					
	Guatemala: Método de proyección de demanda laboral					
	Perú: Manual de Operaciones de la Ventanilla Única de promoción del empleo.					
	Perú: Propuesta metodológica de un sistema de información estadística del mercado laboral					
FINANZAS PÚBLICAS						
VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO E INTEGRACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Costa Rica, Honduras, Paraguay: Consolidación o creación de Comisiones de Coordinación Interinstitucional Planificación-Presupuesto.					
	Ecuador: Normas técnicas del Componente de Presupuesto del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.					
	Perú: Informe sobre estructura y funciones del CEPLAN utilizado por la Dirección					
	Perú: Proyecto de Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.					
	Uruguay: Diseño de un Manual de evaluación de impacto					
	Uruguay: Reforzada la capacidad de evaluación de impacto de políticas públicas de la OPP					
EDUCACIÓN FISCAL	Brasil: Fortalecida la institucionalización de la educación fiscal					
	Costa Rica: Guía de educación fiscal para docentes de educación secundaria.					
DIÁLOGO SOCIAL						
APOYO A LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	Honduras: Proyecto de marco normativo (Decreto legislativo y Reglamento interno) del CES					
	Guatemala, Honduras, Panamá, México, Rep. Dominicana: Fortalecimiento capacidad técnica y operativa CES.					

Tipo de Resultado

E: Entregable de la acción (resultado inmediato) **R:** Resultado de la acción

Vinculación con el Ciclo de Política Pública

D: Diseño **I:** Implantación **E:** Evaluación

ÁREA TEMÁTICA / ACCIÓN	PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS (nivel nacional) A 30 de junio de 2013	Tipo		Fase		
		E	R	D	I	E
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA						
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Colombia: Propuesta de documento CONPES sobre Política pública integral de lucha contra la corrupción.					
	Colombia: Estudio comparado sobre marcos normativos de UE y AL sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas y ética empresarial en actos de corrupción					
	El Salvador: Mejoradas las estrategias pedagógicas virtuales para la formación ciudadana en materia de transparencia y acceso a la información.					
	Perú: Fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel (CAN) Anticorrupción e incorporación a la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA).					
	Perú: Propuesta Anteproyecto de Ley sobre responsabilidad penal de personas jurídicas.					
DESCENTRALIZACIÓN						
POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DESARROLLO REGIONAL	Costa Rica: Marco conceptual, estratégico y metodológico para la planificación seguimiento y evaluación de planes regionales de desarrollo					
JUSTICIA						
ACERCAMIENTO DEL DERECHO EFECTIVO A LA CIUDADANIA	Argentina: Metodología de divulgación de derechos (Centros de Acceso a la Justicia).					
	Argentina: Estrategia y plan comunicacional elaborados por jóvenes capacitados.					
	Argentina: Informe de buenas prácticas sobre atención a víctimas de violencia de género.					
	Chile: Informe de buenas prácticas sobre atención a víctimas de trata.					
	Costa Rica: Informe de buenas prácticas sobre atención a mujeres migrantes.					
PROTOCOLOS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA	Argentina: Protocolo de atención a personas con discapacidad.					
	Costa Rica: Protocolo acreditación idoneidad interpretes judiciales para personas discapacidad auditiva.					
	Honduras: Protocolo de atención y buenas prácticas para acceso a justicia mujeres en situación violencia doméstica.					
	Perú: Protocolo de procedimiento para mejorar coordinación e interacción entre justicia ordinaria y justicia comunal.					
	Perú: Protocolo de actuación en el desarrollo de procesos judiciales que mejoren mecanismos de protección y participación de la población indígena.					
APOYO A LAS DEFENSORIAS PÚBLICAS	Ecuador: Modelo integral de atención a personas privadas de libertad.					
MEJORA ATENCIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN VIOLENCIA GÉNERO	Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Paraguay: a) Protocolo de investigación de delitos de violencia de género; b) Protocolo de atención a víctimas de violencia de género; c) Protocolo de coordinación entre Fiscalías/Ministerios Públicos y Ministerios de Justicia.					
SEGURIDAD CIUDADANA						
FORTALECIMIENTO DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA A TRAVES DE LA COORDINACIÓN DE ACTORES	Ecuador: Informe de buenas prácticas internacionales en coordinación de actores del programas de prevención del delito de jóvenes en atención prioritaria.					
	Uruguay: Protocolo de actuación conjunta de los integrantes de la mesa interinstitucional del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana.					

En el ciclo de diseño de la política pública, dos buenos ejemplos serían el Proyecto de marco normativo (Decreto legislativo y Reglamento interno) del CES de Honduras, o la Propuesta de documento CONPES sobre Política nacional de transferencias monetarias condicionadas de Colombia. En ambos casos se trata de apoyar procesos de reforma de política pública en la fase de diseño, por lo que las respectivas acciones deben aspirar a tener como resultado la aprobación de dichas propuestas.

Como se puede deducir de estos ejemplos, en el logro de los resultados finales de las acciones de EUROsociAL II, inciden elementos que suman a los entregables (productos) obtenidos con la acción pero que a veces escapan de su control. Por ejemplo, la adopción institucional de un protocolo, la incorporación efectiva de una determinada herramienta en la implementación de un servicio público, o la aprobación con rango legal del marco normativo elaborado con apoyo del Programa. Esta circunstancia que, en principio, podría parecer un obstáculo insalvable, deja de serlo teniendo presentes al menos dos consideraciones, al momento diseñar de las acciones:

- (a) La articulación de la acción EUROsociAL II en la cadena de resultados explícita o implícita del proceso de reforma de política pública que se prevé acompañar⁵⁵; lo cual favorecerá que esos elementos que escapan del control de la acción estén contemplados y asegurados en el proceso;
- y,
- (b) la identificación y actuación ante los factores (del entorno del país, de la institución social y/o de la propia acción), que pueden interferir o impedir el recorrido de los entregables de la acción hacia el resultado o los resultados esperados.

Esta última consideración, relativa a la gestión de riesgos, a la que se hará mayor referencia más adelante, adquiere especial relevancia en casos como, por ejemplo, los resultados de la acción relativa al CES de Honduras o al documento CONPES de Colombia.

(c) Contribución de los primeros resultados a la cohesión social en América Latina

Junto con el mayor número de entregables, durante el corto periodo de ejecución real del Programa **también se han logrado resultados de acciones** -entendidos como hitos relevantes y constatables en la fase del ciclo de reforma de política pública que se está acompañando- en seis acciones pertenecientes a distintas áreas temáticas y líneas de acción.

- Políticas Sociales - Fortalecimiento de la institucionalidad y de la gestión de las políticas de protección social
El apoyo de EUROsociAL II a la Dirección Regional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, contribuyó a facilitar el **acceso público a la información sobre políticas de protección social**, mediante la puesta en marcha de una sistema de información disponible en la página web (www.fodesaf.go.cr). Dicho sistema recoge la información de los programas financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), principal instrumento de política social selectiva en la lucha contra la pobreza, incluyendo información de los beneficios otorgados y de los beneficiarios de los mismos.
- Políticas Sociales – Estrategias para la inserción laboral de los titulares de los PTC y el desarrollo de la economía solidaria.
La asistencia técnica prestada en el marco de EUROsociAL II al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú, ha contribuido al **fortalecimiento de la estrategia nacional de**

⁵⁵

La Guía de Intervención hace una sugerencia concreta para ello, “*concebir los procesos de reforma públicos que las instituciones sociales desean impulsar como una ‘hoja de ruta’ en la que podemos identificar señales de progreso o hitos que supongan pasos o avances relevantes*”. El siguiente paso es ubicar en esa hoja de ruta qué hito o hitos son los que se corresponden con la demanda expresada por la institución contraparte, y hacerlos propios como resultado o resultados de la acción EUROsociAL II. De esta forma la contribución de la acción formará parte de un proceso más amplio, a cargo de la institución contraparte, que va encaminado -en primera instancia- a introducir cambios en su desempeño (mejora de la política pública, objetivo de EUROsociAL II), para luego desembocar en cambios en las condiciones de vida de la población (avances hacia la cohesión social).

articulación del Programa Juntos, programa de transferencias condicionadas, **y el FONCODES**, fondo para la generación de oportunidades económicas en los hogares rurales pobres extremos. Las recomendaciones formuladas han sido en su mayoría adoptadas por el MIDIS y utilizadas para mejorar el diseño de la segunda fase de la implementación de la estrategia.

- Políticas Sociales - Fortalecimiento y ampliación de los sistemas públicos de cuidado. Con el apoyo del Programa, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) de Honduras elaboró una propuesta de **Política Pública para el Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social en Honduras**, la cual fue aprobada por el Consejo de Ministros a inicios de julio pasado. Esta nueva política supone la revisión y actualización del instrumento existente (Política Nacional para la Prevención de la Discapacidad, de 2004), y su adopción por parte del Ejecutivo hondureño era el resultado pretendido por la SDS en el marco de EUROsociAL II.
- Políticas de Empleo - Apoyo al diseño e implementación de los sistemas informáticos para la gestión de las políticas de empleo y sistemas observatorios de los mercados laborales. En Colombia EUROsociAL II ha apoyado al Ministerio de Trabajo en el diseño y la implementación (incluida la capacitación de recursos humanos) de un **Sistema de Información Laboral (SIL) para el Sistema Nacional de Gestión de Empleo**; en concreto, para la gestión de los servicios de empleo y de capacitación de la red nacional de Centros de Empleo. El Presidente de la República inauguró el 1º de mayo los tres primeros Centros de Empleo funcionando con la plataforma informática aportada por el Programa. Al momento de la evaluación operaban 8 Centros en distintas localidades del país, y se espera que para el mes de octubre sean 35.
- Finanzas Públicas - Mejora en la vinculación Plan-Presupuesto y en la integración de la evaluación en el ciclo de las políticas pública. Como resultado del apoyo de EUROsociAL II, la Agencia de Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay ha **reforzado su capacidad de evaluación de impacto de las políticas públicas**, siendo evidencia de ello el diseño de la evaluación de impacto del Programa Uruguay Crece Contigo, programa de protección social destinado a la primera infancia.
- Finanzas Públicas - Fortalecimiento de los programas de educación fiscal en América Latina. EUROsociAL II ha contribuido a la **institucionalización de la educación fiscal en Brasil** (uno de los resultados esperados de la respectiva acción), apoyando a la Escola de Administração Fazendaria (ESAF) en la elaboración del Plan Estratégico del Programa Nacional de Educación Fiscal para el periodo 2013-2015, que fue aprobado recientemente por el Grupo Estatal de Educación Fiscal.

Estos resultados suponen una **contribución efectiva para el avance hacia la cohesión social** en los países, desde el momento que han contribuido a poner a disposición de las instituciones contrapartes instrumentos de política pública que impulsan cambios en el desempeño de dichas instituciones, que –a su vez- repercutirán en el bienestar de la ciudadanía. En la siguiente tabla se analiza la contribución de los seis resultados de acción reseñados anteriormente.

RESULTADOS DE LAS ACCIONES	CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL
Costa Rica: Mejorado el acceso público a la información sobre políticas sociales Ciclo de reforma de política: Implantación	Mejora en la gestión de políticas cohesivas La puesta en marcha con el apoyo de EUROsociAL II de un sistema accesible con información actualizada y veraz sobre los programas sociales financiados con el FODESAF, supone en términos de gestión de políticas de protección social, un importante avance hacia la transparencia en la administración de los recursos y la rendición de cuentas ante la sociedad.

RESULTADOS DE LAS ACCIONES	CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL
<p>Perú: Reforzada la estrategia nacional de articulación del Programa Juntos y el FONCODES</p> <p>Ciclo de reforma de política: Implantación</p>	<p>Mejora en la provisión de servicios públicos que promueve la cohesión social</p> <p>La segunda fase en el escalamiento de la estrategia de articulación de Juntos y FONCODES, ha sido diseñada contando con el apoyo de EUROsociAL II. Ello supone implementar en un determinado número de distritos rurales desfavorecidos (familias en pobreza extrema), una estrategia que promueve la salida del mecanismo de transferencias monetarias (Programa Juntos), mediante la generación de ingresos por parte de las familias titulares con el apoyo del FONCODES.</p>
<p>Honduras: Política pública para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social en Honduras.</p> <p>Ciclo de reforma de política: Diseño</p>	<p>Nueva política de índole cohesiva</p> <p>La Política Pública elaborada por la SDS con el apoyo de EUROsociAL II y aprobada en Consejo de Ministros como política de Estado, orienta el mejor desempeño de los actores del sector (públicos y de la sociedad civil) para lograr la inclusión económica y social y el fomento del sentido de pertenencia de un colectivo sensible: las personas con algún tipo de discapacidad.</p>
<p>Colombia: Sistema de Información Laboral (SIL) para el Sistema Nacional de Gestión de Empleo.</p> <p>Ciclo de reforma de política: Implantación</p>	<p>Mejora en la provisión de un servicio público que promueve la cohesión social</p> <p>El Ministerio de Trabajo ha lanzado la red de Centros de Empleo, que utilizan la plataforma informática aportada por EUROsociAL II.</p> <p>La acción contribuye a la prestación de un servicio público para la población desempleada. EUROsociAL II continúa el apoyo a esta política, siendo el siguiente aporte la metodología de gestión de los Centros.</p>
<p>Uruguay: Reforzada la capacidad de evaluación de impacto de las políticas públicas.</p> <p>Ciclo de reforma de política: Evaluación</p>	<p>Instrumento de mejora de la prestación de servicios públicos</p> <p>La Agencia de Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto está en condiciones de diseñar y realizar evaluaciones de impacto. Ha iniciado la evaluación del programa de protección social (primera infancia) Uruguay Crece Contigo, con base en el diseño realizado con el apoyo de EUROsociAL II.</p> <p>La contribución de este resultado a la cohesión social tiene especial relevancia en términos de generar cultura evaluativa y de rendición de cuentas en los actores de política pública.</p>
<p>Brasil: Institucionalización de la educación fiscal en Brasil</p> <p>Ciclo de reforma de política: Diseño</p>	<p>Instrumento de política pública cohesiva</p> <p>El Plan Estratégico, elaborado con el apoyo de EUROsociAL II y aprobado por el Grupo Estatal de Educación Fiscal, orienta las intervenciones operativas de un Programa que pretende fomentar una ciudadanía consciente del sentido social de los impuestos y de la importancia de su adecuada gestión para el bienestar colectivo.</p>

Los **entregables de las acciones tienen un recorrido mayor** para avanzar hacia la cohesión social pues, obviamente, primero han de contribuir al logro del resultado o los resultados de la acción. No obstante, y sin dejar de lado lo mencionado párrafos atrás sobre la necesidad de considerar los factores de riesgo para el logro de los resultados de la acción, a tenor de las características de los entregables obtenidos y del tipo de actividades en curso o planificadas, en algunos casos existen **perspectivas de mayor inmediatez** en la contribución al avance hacia la cohesión social. Sin ánimo de ser exhaustivos, esto sucedería con:

- Las acciones de **Justicia** relacionadas con el fortalecimiento de las Defensorías Públicas en la atención a personas privadas de libertad. Las instituciones contrapartes han adoptado la Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de Personas Privadas de Libertad, elaborada en el marco del Programa, y han concluido (Ecuador) o están a punto de concluir (Honduras y Guatemala) la elaboración del respectivo Modelo Integral de Atención. La acción contempla la validación del mismo por parte de los propios destinatarios (servicios de la Defensorías Públicas relativos a la fase de ejecución de la pena), y su posterior capacitación. Existe una gran apropiación por parte de las instituciones contrapartes, previéndose su adopción como instrumento de política cohesiva. En el caso de Honduras, la Defensa Pública prevé

además que con el apoyo de EUROsociAL II se contribuya al establecimiento de una Unidad de Fase de Ejecución de la Pena con herramientas y recursos humanos capacitados para ello.

- También se perfilan perspectivas de lograr resultados con cierta inmediatez en acciones cuyos entregables tienen menor carácter instrumental, como son los relacionados con **propuestas de documentos de política pública** (p.e. documento CONPES sobre Política Pública Integral de Lucha contra la Corrupción de Colombia), **anteproyectos de ley o reglamentaciones de normas existentes**, como: *i)* la propuesta de nuevo marco regulatorio del CES de Honduras, donde se prevén llevar a cabo acciones de cabildeo para su aprobación; *ii)* el Proyecto de Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y Propuesta de Anteproyecto de Ley sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas, ambos de Perú; o, *iii)* las Normas técnicas del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en Ecuador, por citar algunos ejemplos. Se reitera que una medida para contribuir a que estos entregables pasen a ser resultados de las acciones, es hacer una valoración de los riesgos que pueden existir en los procesos pendientes, y estudiar las acciones que podrían tomarse al respecto desde EUROsociAL II.

Por último, es importante destacar la **potencialidad en términos de contribución al avance hacia la cohesión social** de los resultados esperados en áreas temáticas que si bien tienen un menor grado de ejecución, o incluso se encuentran en puertas de iniciarla, contemplan acciones que reúnen condiciones para llegar a buen término y augurar aportes importantes a la cohesión social en un periodo relativamente corto. Algunas de estas acciones son las siguientes⁵⁶.

- **Educación.** En esta área hasta el momento destacan dos acciones, la relativa al apoyo a la estrategia de reducción del abandono escolar del Ministerio de Educación de Costa Rica (consolidación del programa de educación afectiva-sexual), relevante también por su enfoque de género, y la que iniciará en breve el Ministerio de Educación de Ecuador para diseñar y organizar institucional y académicamente un bachillerato acelerado para las poblaciones excluidas o sensibles de ser excluidas -o expulsadas- del sistema educativo. En este último caso, factores como la total articulación de la acción en el ciclo de reforma de política en que está inmerso el Ministerio (la acción completa el itinerario educativo del Programa de Educación de Jóvenes y Adultos), la naturaleza cohesiva de la reforma (pasar de una educación exclusiva a una educación universal, instrumento de inclusión social y económica) y la apropiación de la institución contraparte, le confieren una gran potencialidad en términos de contribución a la cohesión social, a pesar de que las actividades están a punto de dar inicio.
- En el área de **Salud**, se presentan circunstancias similares en la acción sobre monitoreo y análisis de la equidad, iniciada recientemente por el Ministerio de Salud de Uruguay, quien posee un alto grado de apropiación del proceso y de la transcendencia estratégica de sus productos. Esta acción cuyo resultado esperado es contribuir al establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo de la Equidad en Salud, adquiere especial relevancia en términos de contribución al diseño o reforma de políticas más cohesivas, pues al tratarse de una acción que incide en la fase de evaluación, su fin último es suministrar elementos para orientar políticas de salud y políticas sociales⁵⁷ que contribuyan a la equidad en la salud desde un abordaje multisectorial.
- En **Políticas Sociales** es destacable por su trascendencia para la promoción de la cohesión social (universalización de la protección social) el apoyo de EUROsociAL II al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de Ecuador en la elaboración del capítulo no contributivo en la reforma de la ley de protección social. Al igual que en los casos anteriores, esta acción se desarrolla en un marco de total articulación con el proceso de reforma de política pública, y con fuerte involucramiento de los actores públicos con competencias al respecto.

⁵⁶ Las acciones a las que se hace referencia a continuación, corresponden a países visitados durante el trabajo de campo. Es muy posible que en otros países se estén llevando a cabo acciones también con niveles altos de potencialidad, pero el equipo evaluador no cuenta con elementos suficientes para incluirlas en este análisis.

⁵⁷ El sistema incluye los determinantes sociales y medioambientales de la salud.

(d) Oportunidades desvanecidas

A la par de los avances, reales y potenciales, hacía una mayor cohesión social en América Latina que suponen las acciones de EUROsociAL II, también se han producido algunas experiencias menos favorables que han supuesto una pérdida de oportunidad en términos de incidir en procesos de reforma de política pública.

Uno de estos casos, mencionado en el área temática de Descentralización, se refiere a la demanda del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, planteada al Programa en octubre 2012 respecto a la reforma del Sistema de Regalías, en especial, la revisión de los Contratos Plan (herramienta de planeación territorial multinivel). La solicitud expresada formaba parte de la planificación institucional, pero la demora en la puesta en marcha de las acciones EUROsociAL II de esta área impidió que fuera atendida a tiempo. El DNP realizó las acciones con el apoyo de otra intervención de cooperación, perdiéndose una buena oportunidad de transferir el bagaje de experiencias y conocimientos acumulado por los países europeos en materia de desarrollo regional y cohesión territorial.

El segundo caso identificado se ha producido en la acción en materia de Seguridad Ciudadana (prevención de la violencia a través de la coordinación de actores) que están llevando a cabo en Colombia la Alta Consejería de la Presidencia para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, el Ministerio de Justicia y Derecho y el Departamento Nacional de Planeación. Uno de los resultados esperados de la acción es la definición de una política de prevención de la violencia juvenil, previéndose para ello una serie de entregables (informes de buenas prácticas, informes de la oferta institucional en prevención de delincuencia, etc.) a ser aportados por EUROsociAL II. Lamentablemente la calidad de estos productos no satisfizo las expectativas y necesidades de las instituciones contrapartes, de forma tal que han decidido proseguir con la elaboración de la propuesta de CONPES sin el apoyo del Programa.

Los casos identificados son apenas dos en un total de cerca de 80 acciones estudiadas con mayor profundidad, pero es importante tomarlos en cuenta con la finalidad de aprender de lo sucedido y establecer medidas de prevención para que las circunstancias que los han producido no vuelvan a presentarse.

CJ. 5.2. Capacidad de impulsar la dimensión regional del Programa

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

EUROsociAL II está desplegando esfuerzos importantes para privilegiar su dimensión regional. Se han logrado impulsar y apoyar diversas acciones destinadas a: *i) definir instrumentos de política supranacional; ii) generar conocimiento compartido* de los desafíos comunes; *iii) crear espacios de reflexión y diálogo*; y, a partir de ello, *iv) establecer agendas* compartidas de trabajo regional que impulsen iniciativas nacionales de reformas de políticas públicas en materias relevantes y prioritarias para el avance hacia la cohesión social en América Latina.

La dimensión regional es otro de los principios rectores de EUROsociAL II. Se entiende como tal el trabajo conjunto entre países a partir de problemáticas comunes, para buscar respuestas también comunes que orienten la acción colectiva, e inspiren e impulsen reformas de políticas públicas a nivel nacional.

Prácticamente la totalidad de las áreas temáticas de EUROsociAL II contemplan, o prevén contemplar, acciones de dimensión regional, presentándose una variedad de iniciativas que podrían clasificarse en cuatro categorías:

- Estudios comparados o estudios diagnósticos en temas estratégicos.
- Redes regionales
- Instrumentos de política comunes
- Encuentros regionales

En el marco de EUROsociAL II también se han llevado a cabo, o se prevén poner en marcha, actividades que si bien tiene cobertura regional (cursos de formación, encuentros de programación, etc.), no son consideradas en este análisis por no responder a las características antes señaladas.

(a) Estudios comparados o estudios diagnósticos

EDUCACION	
PREVENCION ABANDONO ESCOLAR EN SECUNDARIA	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio sobre pistas organizativas, institucionales y pedagógicas para la reducción del abandono escolar y para el reingreso (30 programas de América Latina y Europa). - Estudio de modelos alternativos de permanencia y reingreso en América Latina y Europa. - Estudio comparado sobre el coste del abandono escolar (Brasil, Colombia, Ecuador)
POLÍTICAS SOCIALES	
SISTEMAS PÚBLICOS DE CUIDADO	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio sobre los estándares de calidad de los servicios de cuidado dirigidos a la niñez y a personas adultas mayores en la región de América Latina (CEPAL). - Investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad (CEPAL).
EMPLEO	
SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES	Análisis comparado de la situación actual del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) en 8 países de América Latina.
FINANZAS PÚBLICAS	
VINCULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO Y EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de Síntesis Regional. - Dos estudios sobre los efectos distributivos de las reformas en impuestos y transferencias, uno en los países UE y otro en AL (CEPAL)
EDUCACIÓN FISCAL	Publicación conjunta EUROsociAL II -OCDE sobre Educación Tributaria en el Mundo.
DESCENTRALIZACION	
POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DESARROLLO REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Realización un estudio sobre políticas territoriales en América Latina (CEPAL). - Estudios de casos para <i>peer review</i> (OCDE).

La generación de conocimiento aglutina el mayor número de áreas temáticas y de iniciativas regionales. Un total de doce estudios. Tres de ellos en materia de **Educación**, abordando la problemática común en la región del abandono escolar desde una mirada más estratégica, con la finalidad de perfilar nuevas líneas de política pública. Dos de los estudios son birregionales, incorporando en el análisis las realidades de UE y de AL, el tercero –relativo al coste del abandono escolar, de ámbito regional- se realizará con el apoyo de la CEPAL. Como complemento, en los tres casos se contempla la realización de un encuentro de presentación y discusión de resultados y, al menos en dos de ellos, por el alcance de los estudios, podrían propiciar el diálogo entre las dos regiones.

Seis estudios, en las áreas de **Políticas Sociales, Finanzas Pública y Descentralización**, están siendo realizados de forma conjunta con CEPAL y OCDE, a los que se hará referencia más adelante en este informe, al analizar la labor de orientación estratégica del Consejo de Orientación de EUROsociAL II.

Otra iniciativa conjunta con la OCDE es la publicación **Educación Tributaria en el Mundo** que realizan EUROsociAL II y la OCDE, en el marco del Programa de Fiscalidad y Desarrollo de este organismo, y que será presentada en octubre 2013 en el Encuentro de Task Force on Tax and Development. El estudio recoge la experiencia de ocho países latinoamericanos, cuya elaboración ha sido coordinada por la UT-FIIAPP, e incluye además un capítulo introductorio sobre la situación de la cultura fiscal en América Latina, de forma tal que se convierte en un instrumento de difusión internacional de las iniciativas de la región.

Las dos iniciativas restantes son un documento de síntesis regional, que recoge los principales desafíos en materia de planificación y presupuesto en la región, presentado en un seminario internacional realizado en Brasil, y un estudio comparado sobre los Sistemas Nacionales de Cualificaciones Profesionales, con carácter más bien de documento de trabajo, que ha sido uno de los elementos de partida del abordaje regional de la acción EUROsociAL II sobre SNCP.

(b) Redes regionales

FINANZAS PÚBLICAS	
EDUCACIÓN FISCAL	Reactivación de la Red de Educación Fiscal.
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA CORRUPCIÓN	Adhesión y apoyo al fortalecimiento técnico y operativo de la Red de Transparencia y Acceso Público a la Información (RTA).
DIALOGO SOCIAL	
APOYO A LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	Creación de la Red Latinoamericana de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (Red CESALC),
DESCENTRALIZACIÓN	
POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DESARROLLO REGIONAL	Propuesta de creación de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional (REDEPLAN), liderada por Brasil.

Una segunda modalidad de iniciativas regionales más frecuentes es la creación/reactivación de espacios de articulación interinstitucional y de actuación colectiva. EUROsociAL II está impulsando y/o apoyando cuatro redes latinoamericanas sobre diversas temáticas. Dos de ellas ya existentes: por un lado, la Red de Educación Fiscal, creada en la Fase I del Programa y reactivada mediante el compromiso adquirido por sus integrantes, Ministerios de Hacienda y Ministerios de Educación, con la firma de la Carta Regional de Intenciones de Sonsonate; por otro lado, la Red de Transparencia y Acceso Público a la Información (RTA), a la que la UT-FIIAPP se ha adherido, al igual que algunas instituciones contrapartes del Programa, posibilitando un mayor alcance regional de las acciones de EUROsociAL II.

Las dos redes de nueva creación están lideradas por Brasil. Son la Red Latinoamericana de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (Red CESALC), y la iniciativa de una Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional (REDEPLAN).

La primera (www.cesalc.org) tiene sus inicios en el año 2012, en Brasil, como una actividad de la Asociación Internacional de CES. Ha sido apoyada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el CES de España, teniendo como referente la red europea CESlink. Fue lanzada formalmente el pasado mes de julio en presencia de la Presidenta de Brasil. Hasta el momento está integrada por 14 CES de carácter nacional, estatal, provincial y municipal pertenecientes a ocho países latinoamericanos.

A la REDEPLAN se hará referencia más adelante al abordar la labor de orientación estratégica del Consejo de Orientación.

(c) Instrumentos de política comunes

EMPLEO	
SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES	- Documento "El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales: descripción de su significado y Glosario de Términos/Conceptos"
JUSTICIA	
APOYO A LAS DEFENSORIAS PÚBLICAS	- Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad.
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL VIOLENCIA GÉNERO	- Protocolo de investigación de los delitos de violencia de género - Protocolo de atención a víctimas de violencia de género - Protocolo de coordinación entre fiscalías/Ministerios Públicos y Ministerios de Justicia

En el marco de la acción sobre los SNCP se ha elaborado el documento “El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales: descripción de su significado y Glosario de Términos/Conceptos” como punto de partida para promover la convergencia regional de los sistemas de cualificaciones profesionales.

En el área de Justicia, la dimensión regional se sustenta en tres redes iberoamericanas. La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) ha elaborado la “Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad”, con el fin de promover la adecuación de las políticas públicas y prácticas institucionales a los estándares internacionales en materia de personas privadas de libertad. La implementación de la Guía en los países que la adoptaron constituye el objeto de la dimensión nacional de la acción EUROsociAL II. En la misma línea, la Conferencia de Ministros de Justicia de Países Iberoamericanos (COMJIB) y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIMP) han elaborado tres protocolos de atención a casos de violencia de género, desde las dos instituciones: Ministerios de Justicia y Ministerios Públicos, que serán adoptados por los países, incluyendo también países que no participan en el Programa.

(d) Encuentros regionales

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA CORRUPCIÓN	Encuentro Regional sobre Responsabilidad del Sector Privado en la Lucha contra la Corrupción
DESCENTRALIZACIÓN	
POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DESARROLLO REGIONAL	Seminario Internacional “Política Regional en el contexto global: situación actual y perspectivas”

EUROsociAL II también ha apoyado la realización de dos encuentros regionales, en colaboración con otros organismos internacionales. Uno de ellos, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, realizado en marzo 2013 en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA, contándose también con la colaboración de la OCDE, PNUD y BID. El otro es el ya mencionado seminario organizado junto con CD-OCDE y CEPAL que dio origen a la REDEPLAN.

No en todas las áreas temáticas se considera factible poner en marcha acciones de dimensión regional dada la heterogeneidad de puntos de partida y de prioridades. No obstante, desde EUROsociAL II se está haciendo un significativo esfuerzo para definir instrumentos de política supranacional y para generar conocimiento de los desafíos comunes, crear espacios de diálogo y, a partir de ello, establecer agendas compartidas de trabajo regional que impulsen iniciativas nacionales de reformas de políticas públicas en materias relevantes y prioritarias para el avance hacia la cohesión social en América Latina.

CJ.5.3. Capacidad de EUROsociAL II para afianzar la inserción e incidencia de los primeros resultados en procesos de cambio estratégicos para la cohesión social

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

Desde EUROsociAL II se están poniendo en práctica **medidas acertadas para trabajar e incidir en procesos de cambio estratégicos**. Unas de carácter metodológico-operativo, para afianzar la incidencia del Programa en cambios estratégicos en los países en que interviene. Destacan los esfuerzos actuales de la OPC para: a) implementar la **gestión de riesgos** como herramienta-clave para que los resultados logrados se transformen efectivamente en cambios/reformas en el desempeño de las instituciones con efectos cohesivos en la ciudadanía; y, b) elaborar una metodología de **documentación de resultados**.

Otras se refieren a la orientación político-estratégica del Programa, función fundamental del Consejo de Orientación de EUROsociAL II. Se han priorizado tres áreas temáticas, Protección Social, Finanzas Públicas y Desarrollo Regional, en las que se están impulsando **plataformas de Diálogo de Alto Nivel** y llevando a cabo estudios que alimenten el diálogo y que, a su vez, refuercen la orientación estratégica del Programa en dichas áreas.

A lo anterior se suma un tercer elemento: la -por lo general- **satisfactoria calidad de la interlocución institucional**, fundamentalmente en el nivel de toma de decisiones.

La capacidad del Programa para reafirmar la incidencia de sus resultados en procesos de cambio estratégicos para la cohesión social, se valora en función de tres variables: a) el perfil de la interlocución institucional del Programa; b) las medidas específicas de carácter metodológico-operativo contempladas en la gestión del Programa; y, c) la calidad y dinámica del Diálogo de Alto Nivel sobre Cohesión Social. Las dos primeras se refieren a la vertiente técnico-operativa del Programa, atendida por las entidades del Consorcio, fundamentalmente mediante la implementación de acciones orientadas a resultados claros y concretos. La tercera constituye la dimensión política-estratégica, impulsada y liderada desde el Consejo de Orientación de EUROsociAL II.

- (a) Uno de los elementos que contribuyen a garantizar el anclaje de los resultados de EUROsociAL II en procesos estratégicos emprendidos por los países, es la calidad de la **interlocución institucional** con que cuenta el Programa. La puesta en marcha de EUROsociAL II conlleva interlocución a dos niveles, político-estratégico para la toma de decisiones, y técnico-operativo para desarrollar las acciones. La respuesta a este doble nivel de interlocución **es, en términos generales, satisfactoria**. En la mayoría de las áreas temáticas se considera que se tienen los interlocutores adecuados en ambos niveles, valorándose especialmente la interlocución conseguida a nivel político-estratégico: viceministros sobre todo, ministros o presidentes de Cortes Supremas en algunos casos, y miembros de gabinetes ministeriales o directores generales, en otros. La satisfacción al respecto es más débil en Políticas Sociales y en Educación, donde el a veces inadecuado perfil de la interlocución, sin capacidad para tomar decisiones (*“el perfil de la interlocución no se corresponde con la envergadura de la acción”*⁵⁸), ralentiza el avance de la ejecución. No obstante, las circunstancias no son iguales en todos los países pues, por ejemplo, en Ecuador la interlocución política en ambos casos, tanto en Políticas Sociales como en Educación, es a muy alto nivel (viceministros), y con un elevado grado de apropiación del Programa.

Empleo y Seguridad Ciudadana son dos áreas en las que la interlocución de nivel político no en todos los momentos ha estado a la altura de las necesidades, lo cual en algunos casos ha dificultado la definición de las intervenciones con una visión más política y estratégica, evidenciándose que en la fase de diseño de las acciones se requiere la interlocución con perfiles de alto nivel. Afortunadamente, el buen hacer de los socios está logrando atenuar los efectos de estas limitantes iniciales.

En cualquier caso, es importante destacar que la percepción de algunos actores clave respecto al nivel de interlocución y de convocatoria que tiene EUROsociAL II, es muy favorable. Es un aspecto que se destaca en las DUE entrevistadas, y también es mencionado por algunos jerarcas gratamente sorprendidos del fuerte involucramiento de sus pares en el Programa, observado durante el Encuentro Anual realizado en Lima el pasado mes de abril⁵⁹.

- (b) En el plano metodológico-operativo de la gestión del Programa, desde la OPC se están estudiando dos medidas orientadas, desde distinta mirada, a afianzar la incidencia de los resultados de las acciones de EUROsociAL II en procesos de cambio con relevancia para la cohesión social en los países. Así, la OPC en su afán por velar por la calidad de los resultados de las acciones, está elaborando una metodología de **documentación de resultados** que posibilite, entre otras cosas, la rendición de cuentas adecuada y rigurosa⁶⁰. La metodología ayudará a documentar de forma veraz lo logrado con la ejecución del PAA 2013, comprobando la

⁵⁸ Entrevista a socio operativo del área de Políticas Sociales.

⁵⁹ En el Encuentro Anual se contó con la participación de un Fiscal General de la Nación, dos Ministros, siete Viceministros y diversos Directores Generales, Jefes y Asesores de Gabinetes Ministeriales, entre otras autoridades públicas.

⁶⁰ La documentación de resultados tiene además una dimensión orientada a la divulgación, en el marco de la estrategia de comunicación y visibilidad de EUROsociAL II.

adecuación de los resultados a los objetivos del Programa y a los procesos de cambio de política pública emprendidos por las instituciones contrapartes, y también debe proveer elementos para profundizar y orientar la programación del próximo año, con resultados del mayor calidad (concretos, medibles, realistas...).

La segunda medida, relacionada íntimamente con el enfoque de gestión orientada a resultados por el que ha apostado el Programa, es la **gestión de riesgos**. Como ya se ha mencionado páginas atrás al analizar la contribución de los primeros resultados de EUROsociAL II a la cohesión social, el alcance de los resultados de las acciones y su incidencia efectiva en un avance hacia la cohesión social en los países, viene determinado en menor o mayor medida por diversos factores (del entorno del país, de la institución socia y del propio EUROsociAL II), que quedan fuera de la gestión y del control del Programa, factores que en un momento dado pueden torcer el recorrido previsto para los resultados de EUROsociAL II. Se hace necesario por tanto i) identificar cuáles son esos factores que pueden impedir que la estrategia de una determinada acción llegue a buen término; ii) valorar sus posibles consecuencias; y, iii) centrarse en aquellos que de una u otra forma pueden ser atendidos por el Programa; y, iv) establecer e implementar las medidas que se consideren oportunas y factibles para prevenir, evitar o atenuar sus efectos. Dadas las características de las acciones de EUROsociAL II, y su articulación en los procesos de reforma de política pública puestos en marcha por las instituciones contrapartes, la gestión de riesgos es una herramienta clave para velar por que los resultados logrados con las distintas acciones del Programa, efectivamente se transformen en cambios/reformas en el desempeño de las instituciones que tengan efectos cohesivos en la ciudadanía.

- (c) El impulso de la dimensión político-estratégica de EUROsociAL II forma parte de las funciones del **Consejo de Orientación** desde que el Programa fue concebido⁶¹, enfatizándose que “es un *órgano consultivo que colaborará con la CE en la orientación estratégica del Programa*”. Esta finalidad del Consejo se retoma en su primera sesión⁶², indicándose que para ejercer esa orientación estratégica puede proponer actividades diferentes a las formuladas por el Consorcio que gestiona el Programa. En consecuencia, en la segunda reunión del Consejo celebrada en marzo 2013, se presenta una propuesta para emprender acciones que confieran al Programa un mayor carácter estratégico, planteándose crear espacios UE-AL para la reflexión y el diálogo de políticas en torno a tres de los temas que se abordan con EUROsociAL II: protección social, desarrollo regional y política territorial, y finanzas públicas⁶³.

Si bien esta propuesta todavía no ha tomado forma como plan de acción, ha servido para impulsar una serie de acciones desde las instituciones que componen el Consejo (Comisión Europea, CEPAL, Centro de Desarrollo de la OCDE y Fundación UE-LAC, con el apoyo operativo del Consorcio), encaminadas a generar conocimiento que alimente el debate y la reflexión, y a abrir espacios para el diálogo de alto nivel que afiancen la cooperación birregional en materia de cohesión social.

Una de las primeras medidas adoptadas ha sido la firma (y desarrollo) de un **convenio de colaboración entre la CEPAL y EUROsociAL II** para llevar a cabo cuatro estudios sobre las temáticas antes mencionadas. Dichos estudios están concebidos con una clara vocación de fortalecer el alcance estratégico del Programa, contemplando entre sus finalidades la de “*profundizar en temáticas sobre las que el Programa puede intervenir*”, incluyéndose en el

⁶¹ Comisión Europea (s/f): “Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina. EUROsociAL. Guía para los solicitantes de subvenciones”.

⁶² La primera reunión del Consejo de Administración se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2012.

⁶³ Los tres temas se seleccionaron por formar parte de la agenda actual y futura de AL, por contar con un valioso bagaje europeo al respecto, y por la alta probabilidad de que pasen a formar parte de la nueva programación de la cooperación regional UE-AL para el periodo 2014-2020.

convenio -además de la realización de los estudios- la puesta a disposición de funcionarios de la CEPAL o de expertos sectoriales para apoyar a EUROsociAL II en el desarrollo de las consecuentes actividades que se estimen pertinentes.

Los cuatro estudios ya se han puesto en marcha, alguno incluso está concluido. Se trata de:

- Una investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad.
- Un estudio sobre estándares de calidad en los servicios de cuidado dirigidos a la niñez y a personas adultas mayores en la región de América Latina⁶⁴.
- Un mapeo sobre experiencias de desarrollo territorial de América Latina.
- Un doble estudio sobre los efectos distributivos de las reformas en impuestos y transferencias. El correspondiente a los países UE recién se ha concluido, y el relativo a América Latina se prevé iniciar próximamente.

Además de identificar nuevos nichos de intervención para el avance efectivo hacia una mayor cohesión social en la región, que orienten la actuación del Programa, se prevé que los resultados de los estudios sean insumos para diversos encuentros regionales planificados en 2014. En concreto, en materia de **Protección Social**, un seminario latinoamericano sobre Sistemas Públicos de Cuidado y un encuentro regional sobre Evaluación de estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. Respecto a este último aspecto, mencionar también la creación de un Grupo de Trabajo sobre programas de transferencias con responsabilidad en los sistemas de protección social, impulsado desde la UT-IILA que está realizando un estudio regional complementario al de la CEPAL, sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC.

En **Finanzas Públicas** desde la UT-FIIAPP se apoyará el lanzamiento de la Red Iberoamericana de Políticas Fiscales, en un encuentro a celebrarse en Costa Rica en noviembre próximo, que será asimismo el espacio para presentar los estudios realizados.

En el ámbito del **Desarrollo Regional (Descentralización)**, desde la CEPAL y la OCDE se está impulsando una plataforma de diálogo entre los países, la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional, REDEPLAN, que estaría integrada por organismos públicos (*policy makers*) con competencias en la materia. La propuesta, liderada por Brasil, fue presentada en el marco del Seminario Internacional “Política Regional en el Contexto Global: situación actual y perspectivas”, realizado en dicho país en marzo pasado. Con el fin de robustecer esta iniciativa, desde las instituciones antes mencionadas, en coordinación con EUROsociAL II, se están desarrollando las siguientes actividades:

- El ya mencionado mapeo sobre experiencias de desarrollo territorial de América Latina, a cargo de la CEPAL.
- Un estudio espejo para Europa, a cargo del European Policies Research Centre (EPRC).
- Un estudio de comparabilidad de estadísticas en la región, a cargo del Ministerio de Integración Nacional de Brasil.
- Estudios de casos para *peer-review*, a cargo de OCDE.

La idea es que los resultados de estos trabajos se presenten en la reunión de la CEPAL del próximo mes de diciembre, en la que se prevé lanzar oficialmente la REDEPLAN.

La agenda de acciones impulsadas desde el Consejo de Orientación para propiciar una mirada más estratégica al escenario de la cohesión social en la región, es una agenda abierta,

64

Esta temática tratada es uno de los tres grandes desafíos comunes en la región, acordado como tal en el Encuentro para el Fortalecimiento de los Sistemas Públicos de Cuidado en América Latina y Europa, organizado por EUROsociAL II y el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, en colaboración con la CEPAL. Se llevó a cabo en Montevideo, del 5 al 8 de noviembre 2012.

habiéndosele solicitado a otros miembros la elaboración de propuestas específicas en materia de género y de justicia.

En definitiva, desde el Consejo de Orientación, y con el apoyo del Consorcio de EUROsociAL II, se han emprendido ya los primeros pasos para propiciar el Diálogo Político de Alto Nivel sobre Cohesión Social entre América Latina y Europa, y será a partir de los próximos meses cuando se pueda valorar la calidad y efectividad de las iniciativas desarrolladas.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

Las **perspectivas de lograr los objetivos y resultados esperados** de EUROsociAL II **son prometedoras**. En la mayor parte de las áreas temáticas ya se cuenta con resultados de naturaleza diversa, en su mayoría 'entregables' o resultados inmediatos de las acciones, aunque también se han logrado ya resultados finales (cambios en el ciclo de reforma de política pública que se está acompañando) en tres áreas: Políticas Sociales, Empleo y Finanzas Públicas. La **contribución, potencial o efectiva, de estos primeros resultados al fomento de la cohesión social se vislumbra favorablemente** en un importante número de casos.

A la par hay algunas acciones que presentan retrasos importantes, que pueden poner en riesgo la consecución de los resultados esperados.

EUROsociAL II contempla asimismo **medidas coherentes para afianzar su incidencia en procesos de alcance estratégico** para la cohesión social. Ya sea para afianzar la incidencia en procesos estratégicos a nivel de los países (fundamentalmente mediante la inclusión de la gestión de riesgos en la implementación de las acciones) o para afianzar la incidencia político-estratégica del Programa en el plano regional, ámbito bajo responsabilidad del Consejo de Orientación y centrado fundamentalmente en impulsar y alimentar el Diálogo de Alto Nivel.

3.4 SOSTENIBILIDAD

PE.6. ¿En qué medida las modalidades de intervención de EUROsociAL II están generando perspectivas de durabilidad y sostenibilidad política, institucional, técnica y financiera?

C.J.6.1. Compatibilidad de las modificaciones previstas en el marco de reglamentación y planeación existente con las capacidades de los actores

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

La perspectiva de innovación y los cambios propuestos por EUROsociAL II encuentran un terreno fértil debido al paulatino arraigo de los conceptos relacionados con la cohesión social en las perspectivas de planeación de la mayoría de los gobiernos de AL, a la presencia de un número creciente de funcionarios públicos de muy buen nivel profesional y que hace propias esta perspectiva, en fin, a la presencia de una nueva generación de decisores políticos sensibles a las temáticas.

Los cambios e innovaciones propuestos por las intervenciones de EUROsociAL II son diseñados sobre la base de un elevado nivel de coherencia con las medidas de planeación nacional sea a nivel general (Planes Nacionales de Desarrollo o Documentos equivalentes), que a nivel específico/sectorial (Documentos de planeación sectorial, cuando existentes). Parece no haber habido ninguna actividad específica de homogeneización entre la normatividad programática existente y la planeación de EUROsociAL II, pero en este sentido hace falta considerar la incidencia de dos factores importantes:

- i. **Desigualdad como problema común y Cohesión Social como asunto frecuente:** El "discurso" sobre el combate a la desigualdad se ha ido arraigando en América Latina debido a algunos elementos que se quiere subrayar porque son muy importantes y son centrales en la

- identificación de los retos fundamentales para que el desarrollo produzca los efectos de crecimiento equitativo y generalizado y no acentúe las tensiones sociales a través de la paulatina marginación de partes crecientes de las poblaciones;
- ii. **Conocimiento sobre desigualdad y cohesión social:** En 2007 con la salida del libro de la CEPAL *“Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”* se abre un debate político- científico sobre el tema de cohesión social que involucra muchas voces importantes. Hoy en día la definición y análisis de la desigualdad y del fomento a la cohesión social como repuesta posible a nivel de sub-continente latinoamericano están en el centro de las reflexiones científicas y de políticas pública en América Latina;
 - iii. **Cooperación Internacional y Agenda Política en Latinoamérica:** Los numerosos proyectos de cooperación bilateral en implementación en América Latina (en México, Panamá, Comunidad Andina, Guatemala) y el trabajo de EUROsociAL I han contribuido a posicionar el fomento a la Cohesión Social entre los temas objeto de atención por los Gobiernos de América Latina, y en muchos casos entre los temas de las Agendas Políticas Nacionales.

En este sentido en las formulaciones autónomamente definidas por los Gobiernos de América Latina se encuentran temáticas de lucha contra la desigualdad, inclusión social, desarrollo del sentido de pertenencia social, participación ciudadana, nuevos modelos de gobernanza multi nivel y multi actor. En estos temas EUROsociAL II ha encontrado un terreno fértil para sus planteamientos y sus propuestas. La mayoría de los Planes Nacionales de Desarrollo han sido definidos antes del inicio del Programa EUROsociAL y con estos temas el Programa se ha relacionado en sus fases de definición e iniciales.

Por grandes capítulos en los planes de desarrollo hay elementos comunes entre los planteamientos de los PNDs y las rutas programáticas de EUROsociAL II. Este nivel de coherencia se identifica en varios conceptos-guía que caracterizan los dos abordajes:

- (a) El abordaje de igualdad y cohesión social es un **abordaje de tipo universalista**, que se caracteriza por identificar el acceso universal a servicios públicos de calidad, como una de las medidas que más fueron planteadas;
- (b) El **abordaje de derechos** basado sobre derechos generales, indivisibles, mutuamente fortalecidos, efectivos y exigibles;
- (c) **Modelos de desarrollo local basados sobre la consideración de las brechas de tipo social y de los elementos territoriales de polarización y discontinuidad** (cohesión territorial);
- (d) **Modelos de intervención para la redistribución equitativa de la riqueza:** imposición fiscal y calidad del gasto público;
- (e) Modelo de **justicia basado en autonomía, accesibilidad, tutela de personas y condiciones de debilidad;**
- (f) **Sistemas de convivencia y seguridad ciudadana basados sobre la igualdad.**

Todas estas perspectivas, reflejadas en las perspectivas nacionales de planeación se encuentran en la estructura general de 5 prioridades, 10 áreas de intervención y 22 líneas de acción que componen el modelo de intervención de EUROsociAL II.

Uno de los elementos más favorables en la perspectiva de arraigar los cambios producidos, estimulados, apoyados por EUROsociAL II es la calidad de los recursos humanos movilizados por el Programa. En muchas realidades estos actores habían sido motivados, orientados, en buena medida capacitados por EUROsociAL I, pero en otras realidades son el producto de proceso de profesionalización, de estudio universitario, de experiencias de participación ciudadana y compromiso social.

En los grupos movilizados por EUROsociAL II y que han tenido un rol en su implementación hasta ahora se encuentran funcionarios públicos de alto nivel profesional (entre los puntos focales sectoriales por ejemplo se encuentran funcionarios que hacen parte de redes internacionales, o con experiencias de trabajo en contextos internacionales (Cooperación Internacional, Sistema de las Naciones Unidas, Organismos continentales (OEA, Comunidad Andina, etc.) o de Redes y Asociaciones Profesionales Internacionales, y que en el trabajo sobre perspectivas de equidad canalizan su formación originaria y sus experiencias relevantes.

Además, estos interlocutores de EUROsociAL II se han venido formando en una generación que respeta la cooperación internacional, apuesta en las perspectivas de integración regional y cree en la posibilidad

de invertir lo que capitaliza en la cooperación euro-latinoamericana en las futuras actividades de cooperación Sur-Sur que consideran la perspectiva futura de la cooperación internacional.

Bastante numerosa es la presencia de mujeres relativamente jóvenes colocadas en puestos importantes de responsabilidad y esta condición es el testimonio de un cambio importante que también determina un entorno favorable a la innovación y el cambio de perspectivas propuestos por EUROsociAL.

En términos de sostenibilidad técnico-política de los resultados del Programa la presencia de una generación de administradores políticos, acompañada por técnicos de buen nivel y con buenas perspectivas de permanencia en las instituciones, es un importante patrimonio que facilita perspectivas de institucionalización, formalización de las reformas más importantes, continuidad en los procedimientos definidos aun en una perspectiva de mejora continua.

CRITERIO DE JUICIO.6.2. Efectividad de los resultados en relación con las prácticas institucionales existentes o estimuladas por las acciones.

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

El hecho de que buena parte de la experticia europea movilizada sea utilizada en procesos de construcción de perspectivas institucional y diseño de procesos de intercambio y de estabilización de los resultados...

Como fue dicho en otra parte del informe, casi constantemente a la experiencia europea se pide apoyo para crear las condiciones de viabilidad de las reformas concebidas y diseñadas en EUROsociAL II. Un buen porcentaje de las acciones tiene su componente de “*institution building*”, o de reforma organizativo-institucional de entidades públicas implicadas en la implementación de las políticas diseñadas o reformadas. Para que tengan una continuidad los resultados producidos, esa es la condición necesaria, aunque no suficiente. Los ejemplos son numerosos e incluyen desde el fortalecimiento institucional y el rediseño organizativo estructural de realidades institucionales, a la Creación de instancias interministeriales que facilitan la eficacia de la Cooperación Interinstitucional en muchos sectores (Políticas Sociales en Costa Rica y Uruguay, Empleo en Colombia y Ecuador, definición de nuevas atribuciones y actividades por entidades gubernamentales en Empleo en Ecuador).

De la misma manera que en la experiencia europea se ha pedido diseñar mecanismos organizativos de carácter estratégico y operativo, cuya presencia estructura los sistemas dando identidad en perspectiva y consolidando las características de insumo para la cohesión social.

En este caso se trata de mecanismo como sistemas informativos (En empleo en Costa Rica, Colombia), de sistemas de monitoreo interno (En educación en Costa Rica), Mejora de procesos operativos complejos (En Finanzas Públicas en Ecuador, Uruguay)

CRITERIO DE JUICIO. 6.3. Valoración de otros factores que contribuyen al anclaje institucional de las políticas de cohesión social:

- Apropiación
- Disponibilidad financiera

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN DEL CRITERIO DE JUICIO

El hecho de que las instituciones de los países participantes hayan estado involucradas a lo largo del proceso y que en los casos que involucran colectivos sociales en desventaja también las asociaciones civiles sectoriales hayan tenido su voz en el proceso representa un elevado potencial de sustentabilidad de los resultados. En unos casos la participación de la Sociedad Civil se ha manifestado difícil.

Desde el punto de vista presupuestario todas las medidas previstas en los Documentos de Planeación tienen adecuada cobertura.

Como es visto en otras partes del informe, las instituciones públicas han sido involucradas en todo el proceso de diseño e implementación de las acciones. En este proceso, que es una de las mayores fortalezas del Programa, las instituciones han definido, conjuntamente con los socios operativos y en unos casos con los Socios Coordinadores, mientras que la OPC ha operado preferentemente en la creación de las condiciones políticas para que las Acciones pudiesen ser desarrolladas.

Habiéndose este elemento constituido en el elemento de fortaleza más importante del programa, en los casos en los cuales, por presencia de agenda de los socios operativos implementada a la par de la agenda del Programa, esto no ha pasado y los socios operativos han ejercido una acción “push” hacia determinados asuntos que no eran considerados prioritarios, o forzado los tiempos de ejecución de actividades, estos intentos han acabado en la mayor parte de los casos por retrasar la implementación.

En todos los procesos decisionales que afectaban colectivos sociales específicos (en Políticas Sociales, en Seguridad Ciudadana, en Justicia: Defensoría Públicas, Reinserción y Violencia de Género), ha sido involucrada por las instituciones participantes la sociedad civil organizada con resultados muy distintos según los casos, pero sin una incidencia significativa de estas organizaciones.

En algunos casos (Seguridad Ciudadana en El Salvador) el intento de involucrar a la Sociedad Civil ha producido conflictos que han, en alguna manera, amenazado la implementación o determinado reducciones de la marcha.

Siendo la participación de la sociedad civil una de las condiciones de gobernanza que pueden facilitar la producción de medidas de política pública de carácter cohesivo, esta es un área que amerita una reflexión y atención específica.

Desde el punto de vista presupuestario, todos los documentos de Política Pública, teniendo el formato y siguiendo el camino de aprobación (a nivel del Legislativo o del Ejecutivo) tienen cobertura presupuestaria y la vinculación Plan/Presupuesto en la medida en que avance, tendría que facilitar esta perspectiva.

Aun habiendo varias veces tenido conocimiento de intentos de subir las políticas públicas diseñadas o reformadas a nivel de Política de Estado, los primeros ejemplos de países con cambio electoral han producido experiencias contradictorias, desde México donde se insiste en Cohesión Social y se ha creado una subsecretaría de Cohesión Social dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, hasta Paraguay donde todas las iniciativas resultan con paro de implementación.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

La sostenibilidad de los resultados alcanzados por EUROsociAL II se anuncia buena debido a : a) El elevado nivel de aceptación que los conceptos y las orientaciones relativas a la cohesión social tienen en América Latina (en parte un resultado de EUROsociAL I); b) la presencia de un número creciente de funcionarios públicos que han adquirido una conciencia del problema de la igualdad y de la inclusión social; c) la presencia de una generación de decisores políticos con orientaciones favorables a la cohesión social.

3.5 COHERENCIA, COMPLEMENTARIEDAD Y VALOR AÑADIDO EUROPEO.

P.7 ¿En qué medida se están realizando esfuerzos concertados entre la CE, los EM y EUROsociAL para potenciar sinergias y evitar duplicidades?

CJ.7.1. Relación del Programa con otras intervenciones nacionales y regionales de la CE y de los Estados Miembros

EUROsociAL II presenta una diferencia significativa en relación con la Fase I: la **voluntad explícita de involucrar a las Delegaciones de Unión Europea (DUE)** en los países en los que interviene. Este cambio es muy bien valorado por las propias Delegaciones, reconociendo que se les ha hecho partícipes del Programa desde la fase de planificación. En todas las DUE se ha designado una persona como punto focal de EUROsociAL II, que es informada de las actividades que se prevén llevar a cabo, invitando a la Delegación a participar en aquellas que tienen cierta relevancia, y periódicamente recibe un informe de avance de las acciones⁶⁵. En algunos casos el Punto Focal DUE mantiene relación estrecha con el Punto Focal Nacional (gobierno del país), lo cual le permite tener información de primera mano del desarrollo del Programa.

Este es un escenario propicio para favorecer la **complementariedad y sinergia** del Programa con las **intervenciones de la Unión Europea** en los países de la región, existiendo varios ejemplos al respecto, algunos de los cuales -sin ánimo de exhaustividad- se mencionan a continuación.

En Costa Rica se ha logrado establecer una relación sinérgica entre el programa de la UE PROEDUCA y la acción de EUROsociAL II en educación, ya que ambas iniciativas abordan la misma problemática, el abandono escolar en educación secundaria, desde ángulos diferentes; además, EUROsociAL II apoya a PROEDUCA para establecer sistemas de alerta temprana en los centros piloto en los que trabaja. En Panamá se ha logrado establecer una satisfactoria relación en materia de seguridad ciudadana, existiendo un diálogo constante con la Delegación para articular las acciones de EUROsociAL II con el programa UE que desarrolla el Ministerio de Seguridad de ese país. En Uruguay, se ha velado por que la acción EUROsociAL II sobre reinserción laboral de personas privadas de libertad, complementa lo que ya se viene desarrollando con el programa UE orientado a la mejora integral de las condiciones de vida de este colectivo.

En Honduras la formulación del nuevo programa de cooperación delegada EUROJUSTICIA se ha apoyado en los procesos puestos en marcha por EUROsociAL II en lo que a acceso universal a la justicia se refiere. En una línea similar, los avances propiciados por el apoyo de EUROsociAL II en materia de transparencia y anticorrupción en Colombia, están muy vinculados al proyecto UE de cooperación delegada en esta materia, que se empezará a ejecutar en el mes de septiembre.

En otro orden de cosas, destacar también la cooperación de la DUE de República Dominicana financiando la participación del Consejo Económico y Social (CES) de dicho país en las acciones de EUROsociAL II⁶⁶.

No obstante, para fortalecer el establecimiento de estas relaciones de complementariedad y eventuales sinergias, parece necesario mejorar algunos aspectos relacionado con el flujo de comunicación al interior de las DUE, tratando de compartir la información con el mayor número de funcionarios, en especial con quienes están a cargo de sectores o áreas temáticas en las que EUROsociAL II interviene⁶⁷.

⁶⁵ Inicialmente estos informes eran trimestrales. A partir de 2013 se ha establecido una periodicidad semestral, habiéndose remitido el último informe en julio 2013.

⁶⁶ República Dominicana pertenece a los países APC (África, Pacífico, Caribe) no siendo elegible para financiar actividades en el marco de EUROsociAL II.

⁶⁷ Por citar un ejemplo, en una de las DUE visitadas durante el trabajo de campo, la funcionaria a cargo de las áreas temáticas de Justicia y Seguridad Ciudadana estaría interesada en articular esfuerzos entre las acciones que la DUE lleva a cabo con actores no estatales y las que desarrolla EUROsociAL II en dichas áreas.

El tema recurrente en las DUE contactadas durante el trabajo de campo es la conveniencia de darles mayor participación en las actividades que se desarrollan en los países y, a su vez, la necesidad de **fortalecer la visibilidad del Programa** y, por ende, de la UE, señalándose que en algunos casos ambos aspectos quedan opacados por la relevancia del SO.

Desde EUROsociAL II también se están tratando de establecer coordinación y complementariedad con iniciativas afines llevadas a cabo por los **Estados Miembros y otros organismos multilaterales**. En algunos casos de forma exitosa, como la coordinación de la acción sobre vinculación plan-presupuesto de El Salvador con el Plan de Reforma del Presupuesto Público financiado por la GIZ. En otros, pendiente aún, como el necesario acercamiento a las iniciativas que sobre esta misma temática desarrollan GIZ y AECID en Perú.

Hay algunos resultados positivos en las relaciones de complementariedad con las iniciativas de organismos multilaterales. Por ejemplo, en Colombia y Perú el apoyo en el ámbito de transparencia y lucha contra la corrupción se enmarca en el cumplimiento de la Convención Anticohecho de la OCDE, y se han generado espacios de diálogo y colaboración con OEA, OCDE, PNUD y BID en relación con la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En esta misma, línea en el ámbito del apoyo a reformas tributarias se tiene prevista próximamente una reunión con la OCDE para trabajar en conjunto dando respuesta a las demandas de acompañamiento de Colombia y Costa Rica, países que han iniciado el proceso de adhesión a dicho organismo internacional (Colombia) o han sido invitados a hacerlo (Costa Rica). Por otro lado, la acción sobre Seguridad Ciudadana ejecutada por el Ministerio del Interior de Uruguay, se articula con el Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad que dicha institución está llevando a cabo con el apoyo del BID.

También es importante recordar la ya mencionada colaboración existente entre EUROsociAL II, CEPAL y OCDE para el desarrollo de diversas actividades conjuntas (estudios, encuentros) que propicien el diálogo político en la región para el avance hacia la cohesión social y territorial.

Por último, los esfuerzos que se realizan desde los propios países socios para velar por la eficacia de la ayuda que reciben, son una oportunidad para mejorar el comportamiento del Programa en este sentido. En varios de los países en los que interviene EUROsociAL II, el Punto Focal Nacional es la instancia gubernamental responsable de coordinar las actuaciones de las distintas agencias de cooperación internacional⁶⁸. Propiciar en los Puntos Focales Nacionales una mayor apropiación de la actuación de EUROsociAL II a nivel país y fortalecer su rol en la gestión del Programa, sin duda repercutirá en un mejor desempeño de EUROsociAL II en lo que a coherencia y complementariedad se refiere.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

EUROsociAL II presenta un importante elemento diferencial respecto a la Fase I, el **mayor involucramiento de las DUE**, elemento que está demostrando ser efectivo para propiciar la complementariedad y sinergia del Programa con otras intervenciones de la UE. Se identifican ejemplos al respecto en distintos países y en diversas áreas temáticas.

La complementariedad de EUROsociAL II con intervenciones de los Estados Miembros e iniciativas de otros organismos multilaterales, si bien está logrando fraguarse en algunos casos (OCDE y CEPAL, fundamentalmente), todavía **requiere de mayores esfuerzos, en especial con las agencias de cooperación de los Estados Miembros** con mayor presencia en la región (AECID y GIZ entre otras). Un aspecto importante a considerar en este sentido es la **oportunidad que representan las agencias o instancias ministeriales responsables de la cooperación internacional** en los países participantes en el Programa, **que en varios casos son el Punto Focal Nacional de EUROsociAL II**.

⁶⁸

Tal es el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Rep. Dominicana, Perú o Panamá.

PE.8. ¿En qué medida EUROsociAL II capitaliza la experiencia de la UE en políticas regionales, políticas de cohesión, modelos de gobernanza multinivel?

CJ.8.1. Relevancia en el Programa de las experiencias de la UE en materia de políticas regionales, políticas de cohesión, modelos de gobernanza multinivel

La trayectoria recorrida durante décadas por la UE y sus Estados Miembros para promover una mayor cohesión social y territorial, es parte consustancial del aprendizaje entre administraciones públicas que promueve EUROsociAL II. La relevancia de esta transferencia de saberes, aprendizajes y buenas prácticas en el marco del Programa, se refleja en la siguiente tabla con información sobre la participación de los Estados Miembros en las actividades de aprendizaje entre pares⁶⁹.

Tabla 12 Participación de estados miembros en actividades de aprendizaje entre pares (según área temática)

	ALEMANA	BÉLGICA	ESPAÑA	FINLANDIA	FRANCIA	GRECIA	HOLANDA	IRLANDA	ITALIA	POLONIA	PORTUGAL	R. UNIDO	SUECIA	U. EUROPEA	TOTAL
SALUD	1		2						1					1	5
EDUCACIÓN			3		2							1			6
POLÍTICAS SOCIALES	1		2		6				8						17
EMPLEO	2		7						5			1			15
FINANZAS PÚBLICAS	1		6	1	3		2		1			1			15
INSTITUC. DEMOCRÁTICA			3					1	1			1	1		7
DIÁLOGO SOCIAL			1		1	1		1						3	7
DESCENTRALIZACIÓN			3						3		1			5	12
JUSTICIA		1	16		6				1			1			25
SEGURIDAD CIUDADANA			7						3	1		1			12
TOTAL	5	1	50	1	18	1	2	2	23	1	1	6	1	9	121

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las Unidades Técnicas del Programa

Hasta el momento son **13 los Estados Miembros** que han participado en los procesos de intercambio horizontal, evidenciándose el esfuerzo que se está haciendo en los últimos meses por ampliar y diversificar el espectro de países europeos involucrados en el Programa⁷⁰. Están presentes países del sur, del norte, del centro y del este de Europa.

Ahora bien, la participación de esta amplia gama de países es muy desigual. **España** es, con mucha diferencia sobre los demás, el país que mayor presencia tiene, y en todas las áreas temáticas. Las instituciones y expertos españoles han estado involucrados en 50 actividades. Se concentra especialmente en el área de Justicia (16 actividades), en concreto en las acciones relativas a mecanismos alternativos de solución de conflictos y reducción de barreras de acceso a la justicia, y en menor medida en Empleo, en la acción del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, en Seguridad Ciudadana, y en Finanzas Públicas, en la acción de Vinculación Plan-Presupuesto.

⁶⁹ Las tablas que se han insertado en el texto tiene información resumida por áreas temáticas. En los Anexos 5 y 6 se presentan las tablas con información desagregada por acciones.

⁷⁰ La preocupación del Programa por ampliar y diversificar el espectro de Estados Miembros involucrados, ha llevado a que una de las funciones asignadas recientemente a GIZ, socio coordinador de EUROsociAL II, sea la de identificar e incorporar instituciones públicas europeas de los países del norte y este de Europa.

Le siguen a una distancia significativa **Italia** con presencia en 23 actividades y mayor concentración en las áreas temáticas de Políticas Sociales y Empleo, y **Francia** que ha participado en 18 actividades, con especial presencia en Justicia y también en Políticas Sociales. Detrás despuntan ligeramente Alemania y Reino Unido, participando en 5 y 6 actividades respectivamente, mientras que en el resto de países puede considerarse que todavía tienen una presencia testimonial. Destaca también la participación de la propia Unión Europea, a través de sus Direcciones Generales y otras instancias.

Estos datos parecieran estar indicando, al menos en los casos de España e Italia, cierta tendencia en los socios operativos a involucrar en las acciones a su cargo instituciones del propio país, o del país en el que tienen la sede. La información desagregada por acciones de la tabla en Anexo 5, da mayor luz en ese sentido. La excepción sería el caso del área de Seguridad Ciudadana, con una fuerte presencia española, pero operada por dos organizaciones internacionales con sede en otros países europeos. Es posible que en este caso las razones sean más bien idiomáticas y de afinidad cultural.

La mirada horizontal de la Tabla 13 refleja que las áreas en las que el aporte de experticia europea es más frecuente son **Justicia** (25 actividades con participación de Estados Miembros), posición sin duda sesgada por la fuerte presencia española en dos de sus acciones, seguida de **Políticas Sociales** (17 actividades), **Empleo y Finanzas Públicas**, ambas con 15, y **Seguridad Ciudadana y Descentralización** con 12, siendo destacable que está última es un área cuya ejecución ha empezado muy recientemente. En Descentralización⁷¹ también es importante mencionar que el Programa ha hecho un esfuerzo por involucrar a organismos de la Comisión Europea y multilaterales, con competencias en materia de Política Regional, apoyando espacios birregionales de diálogo de alto nivel.

Tabla 13 Asistencia técnica europea por tipo de institución y herramienta (según área temática)

	INSTITUCIÓN OFERENTE			HERRAMIENTA EUROSOCIAL					
	AP	IP	O	E	R	V	A	T	F
SALUD	3	1	1	3	1				
EDUCACIÓN	2	2			1	2	2	1	
POLÍTICAS SOCIALES	27*	11*		5	1	4	1	1	
EMPLEO	6	4		5		1	3		3
FINANZAS PÚBLICAS	11	2		3		4	5		
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	7	9	1	1		2		2	
DIALOGO SOCIAL		1	4	5		1	2		
DESCENTRALIZACIÓN	9	1	4	4		1	1	1	
JUSTICIA	44	4		5		9	11		1
SEGURIDAD CIUDADANA	6	1		7	1		1	2	2
TOTAL	115*	36*	10	38	4	24	26	7	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las Unidades Técnicas del Programa

Legenda:	
AP: Administración Pública	E: Encuentros (seminarios talleres)
IP: Institución Privada (incluye consultores)	R: Reuniones de trabajo.
O: Otros (Comisión Europea, organismos multilaterales...)	V: Visitas de intercambio
El * indica que el número de instituciones en esa categoría es superior al indicado. En algunas actividades no se dispone de información desagregada que permita conocer el número exacto de instituciones participantes.	A: Asesoría especializada
	T: Trabajo analítico, estudios
	F: Formación

La mayoría de las actividades de aprendizaje entre pares realizadas con participación europea responden a tres tipos: **encuentros, asesorías especializadas y visitas de intercambio**. Tanto los encuentros como las visitas de intercambio son, por regla general, actividades que involucran a varias instituciones, latinoamericanas y europeas, incrementándose exponencialmente el alcance de las

⁷¹ Conviene recordar que esta área se articula en tres componentes relacionados con el desarrollo regional: a) Construcción de mecanismos de gobierno multinivel; b) Instrumentos financieros para el desarrollo regional; y, c) Políticas de desarrollo local basadas en las potencialidades endógenas, *placed-based policies*.

mismas. Las asesorías especializadas, de carácter individual, son el medio propicio para movilizar experticia europea de forma focalizada, de cara a apoyar a las administraciones públicas latinoamericanas en la solución de cuestiones concretas y relevantes para el ciclo de reforma de política pública en el que están inmersas.

En cuanto al perfil de las instituciones oferentes europeas, hay una amplia mayoría de entidades pertenecientes a las administraciones públicas de los Estados Miembros involucrados, en correspondencia con el principio de Asistencia Técnica Pública que nuclea el Programa, siendo especialmente significativa la movilización de estas instituciones para actividades de aprendizaje entre pares en las áreas de Justicia y Políticas Sociales. Los casos que aparecen registrados como instituciones privadas se reparten de forma más o menos equitativa entre entidades sin ánimo de lucro, frecuentes en las acciones relacionadas con transparencia y anticorrupción y, en menor medida, con justicia, y personas expertas que participan en el Programa a título individual, si bien en varios casos son personas que cuentan con amplia trayectoria dentro de la administración pública.

La **asistencia prestada** por estas instituciones y personas, en especial a través de las asesorías especializadas, **está muy bien valorada** en las instituciones latinoamericanas con quienes han trabajado. El reconocimiento del alto nivel de los expertos europeos, de su buen desempeño y de la calidad del trabajo realizado es un tema recurrente en el discurso de las instituciones gubernamentales que han contado con esta cooperación⁷². Las respectivas DUE también se han hecho eco de la buena valoración que hacen los países al respecto.

Un último aspecto a destacar con relación a la relevancia del Programa como medio para capitalizar la experiencia europea en la promoción de la cohesión social, es la **capacidad del modelo de gestión EUROsociAL II para dar respuesta** adecuadamente -en tiempo y forma- a los requerimientos de asistencia técnica pública europea de las instituciones latinoamericanas. Detrás de la calidad y la buena valoración de la cooperación recibida, está el entramado de socios que configuran la arquitectura institucional del Programa, maquinaria que una vez engrasada, hace posible la puesta en valor de la experiencia europea en un contexto de trabajo que exige ir actuando sobre una demanda cambiante, “[los expertos] han sido muy bien valorados, esto indica que tanto los consultores como la propia FIIAPP si saben lo que hacen, y mi experiencia me ha enseñado que la gente se da cuenta rápidamente de si alguien es bueno o no”⁷³.

RESPUESTA A LA PREGUNTA EVALUATIVA

La **metodología de implementación** de EUROsociAL II, sustentada en el aprendizaje entre pares, es un **espacio natural para** propiciar la movilización de instituciones europeas y **capitalizar la expertise existente en la región** para promover cohesión social y territorial. Se ha **logrado ampliar el espectro de países involucrados**, siendo hasta el momento 13 los Estados Miembros que participan, aunque de forma muy desigual, con un claro **predominio de España, y en menor medida de Italia y Francia**.

La cooperación de las instituciones públicas europeas se produce en **diversas áreas temáticas**, destacando **Justicia**, con un gran número de actividades, y **Descentralización**, área focalizadas en desarrollo regional que, en escasos meses de ejecución efectiva, ha impulsado una fuerte dinámica de intercambio UE-AL, involucrando a instancias de la Comisión Europea y organismos multilaterales (OCDE, CEPAL), con competencias en materia de Política Regional.

Un último elemento a destacar es la **capacidad del modelo de gestión de EUROsociAL II para dar respuesta adecuada a los requerimientos** de asistencia técnica pública europea de las instituciones latinoamericanas, quienes hacen una **excelente valoración de la cooperación recibida de sus homólogas europeas**.

⁷²

Se trata de instituciones públicas con un avance significativo en la ejecución de las acciones a su cargo. En aquellas que están en fase de programación o que recién han iniciado su ejecución, no existen todavía elementos para este tipo de valoraciones. Tampoco los hay en las que la asesoría recibida ha sido prestada en el marco de la cooperación Sur-Sur. En la muestra de instituciones contactada en el trabajo de campo, forman parte del primer grupo prácticamente la totalidad de las instituciones de Costa Rica y Honduras, y algunas de las relacionadas con el área de Finanzas Públicas en Colombia, Ecuador y Uruguay.

⁷³

Entrevista a responsable regional de agencia de cooperación bilateral.

4. VISIBILIDAD

La visibilidad de un Proyecto finalizado basado en el fomento a Políticas Públicas de Cohesión Social y basado sobre procesos de Asistencia Pública, no puede ser asegurada por medios tradicionales, o por lo menos no se puede confiar exclusivamente en medios tradicionales porque el tipo de visibilidad que el Programa requiere es distinto de la viabilidad típica de Proyectos y Programas de otra naturaleza.

En EUROsociAL II la visibilidad es asegurada principalmente por los mecanismos de funcionamiento del Programa y por su naturaleza de Programa orientado a los resultados.

Dichos resultados se refieren a:

- Contenido de las Políticas Públicas y a sus instrumentos operativos, cuya comunicación a los públicos interesados genera visibilidad por la intervención de la CE si se logra asegurar buena cobertura de comunicación. En este sentido la iniciativas de los países ha generado buenos resultados, así como la intervención sobre los procesos de comunicación, un acervo significativo de publicaciones, etc.;
- Elementos ligados a las prácticas institucionales, es decir a la construcción de las condiciones de organización en la instituciones (modelos de organización, procedimientos e instrumentos operativos, capacidades operativas institucionales) que hacen viable una reforma de la política que en la medida de lo posible se propone introducir, o reformar, siempre con vistas al fomento a la cohesión social.

En relación a este último componente es importante subrayar que, en base a la experiencia pasada de programas de la UE que tienen cierto nivel de envergadura, a la UE a menudo los socios de desarrollo acuden para tener el apoyo de sus prácticas consolidadas de apoyo institucionales. En esta situación muy a menudo las demandas se expresan en términos de aporte de experiencia para diseñar e implementar mecanismos institucionales necesarios al funcionamiento de una reforma.

Esta situación pone la UE en la condición muy importante de realidad territorial basada en las Cohesión Social y produce la necesidad, para la Unión y cada uno de sus Estados Miembros, de proporcionar apoyo y experticia para la creación de las condiciones institucionales para la viabilidad de reformas cohesivas en los países. La necesidad de asistir a los países en estas tareas pone a las administraciones públicas en contacto con los niveles de las organizaciones y con sus recursos humanos que reciben el apoyo, que utilizan metodologías de trabajo con incidencia europea.

Naturalmente, la visibilidad así obtenida se localiza principalmente a nivel de las administraciones públicas, de sus servidores y funcionarios, que pero son el público más importante para la visibilidad de un programa de AT pública.

5. EVALUACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

El Programa EUROsociAL II es ALTAMENTE PERTINENTE con las perspectivas de Cohesión Social contenidas en los documentos nacionales de cohesión por las siguientes razones:

1. es una propuesta de fomento a la cohesión social muy en línea con las perspectivas de desarrollo identificadas en los documentos de planeación nacional, con las perspectivas sectoriales y con la necesidad de estimular la cohesión social de los países participantes;
2. Adopta los elementos fundamentales de un contexto de políticas públicas orientadas a la cohesión social:
 - Multidimensionalidad
 - Abordaje de Derechos
 - Equidad como criterio guía
 - Perspectiva Universalista
 - Perspectiva de Equidad Distributiva
 - Perspectiva de Policy Making Progresiva y no regresiva.

A pesar de sus retrasos, el Programa ha manifestado un buen nivel de eficacia caracterizado por una metodología de implementación que contempla dos elementos que propician que las intervenciones

alcancen los resultados previstos: a) Enfoque de gestión orientada a resultados; b) Asistencia Técnica Pública (aprendizaje entre pares).

El Programa ha logrado alcanzar un número limitado pero importante de resultados relevantes y tiene perspectivas a corto plazo de alcanzar más resultados.

El inicio de la implementación masiva de las actividades ha producido aprendizajes importantes y unas medidas han sido puestas en marcha con la finalidad de afianzar la incidencia de los resultados en el avance hacia la cohesión social: a) plano operativo para la gestión de riesgos; b) plano político-estratégico (acción desde el Consejo de Orientación).

Las lecciones aprendidas más relevantes del Programa EUROsociAL II son las siguientes:

- Proyectos de tal envergadura y con un esquema de resultados aprendidos y prácticas para el logro de estos objetivos tienen que tener un periodo adecuado para poner el montaje organizativo a nivel de crucero;
- Es importante que en un proyecto de carácter regional y multinivel desde el principio de la implementación se empiece a trabajar sobre la dimensión regional a través de iniciativas concretas e identificando Buenas Prácticas que se pueden diseminar/regionalizar;
- Es importante desde las fases tempranas de la implementación construir actividades para hacer “subir” la orientación al resultado general esperado por el programa, es decir el cambio de paradigma en la definición de las políticas públicas poniendo los temas de la igualdad, la equidad, la cohesión como factores centrales de la elaboración de políticas públicas en el país. Por eso es necesario trabajar de forma temprana sobre una “visión-país.”

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

6.1.1 Pertinencia

CONCLUSIÓN 1 El Programa EUROsociAL II es una propuesta de fomento a la cohesión social muy pertinente y acorde con la perspectiva de desarrollo identificada en los documentos de planeación nacional, con las perspectivas sectoriales y con la necesidad de estimular la cohesión social de los países participantes. Los principios vertebradores presentados arriba se reflejan en el proyecto y hacen pertinentes, tanto su contexto de actuación, como sus contenidos programáticos, y relevantes relativamente a lo que, en muchas realidades de América Latina, constituye la inquietud principal de los “ <i>policy makers</i> ” y los decisores políticos.			
Preguntas de evaluación	1	Recomendaciones asociadas	1-4

Justificación: La pertinencia se refiere a los elementos siguientes: El diseño macro de EUROsociAL II es coherente con las necesidades de cohesión de los países de Latinoamérica porque adopta los elementos fundamentales de un contexto de políticas públicas orientadas a la cohesión social y es altamente coherente con las líneas programáticas previstas en los Documentos de Planeación Nacional y los Documentos Sectoriales de Planeación.

6.1.2 Eficiencia

CONCLUSIÓN 1: El programa manifiesta retrasos de implementación importantes debidos a la curva de aprendizaje del modelo de gestión complejo que fue necesario montar para cumplir con las orientaciones fundamentales del Programa. La fase de recuperación acelerada del programa y la recuperación parcial de los retrasos indican la superación de las dificultades iniciales y aconsejan autorizar la extensión de un año , período en el cual es realista prever la implementación completa del programa y un alcance satisfactorio de los objetivos.			
Preguntas de evaluación	2-3	Recomendaciones asociadas	3

Justificación: El 2013 ha sido un año en el cual no solamente se ha registrado una recuperación en la implementación sino también se han creado las condiciones organizativas y funcionales para que el ritmo de implementación quede sostenido.

6.1.3 Eficacia

CONCLUSIÓN 3: La adopción efectiva de la Gestión orientada a Resultados en la metodología de implementación del Programa se considera una medida muy acertada para encauzar las acciones en un contexto de flexibilidad enfocada a la demanda, en el que prima el aprendizaje entre pares, y se actúa a distintos niveles y en una gran heterogeneidad de sectores.			
Preguntas de evaluación	P.4	Recomendaciones asociadas	Recomendación 4

Justificación: EUROsociAL II ofrece diversos indicios de voluntad real y firme de incorporar la orientación a resultados en su gestión. La adopción de este enfoque, además de ser consecuente con las directrices internacionales para la calidad y la eficacia de la ayuda al desarrollo, en el caso de EUROsociAL II adquiere especial relevancia porque: a) ayuda a estructurar la demanda de los países en secuencias lógicas para la consecución de resultados (evitándose actividades dispersas o solicitudes tipo 'shopping list'); b) orienta la asistencia técnica pública hacia propósitos pertinentes y concretos, propiciando su eficiencia (y evitando comportamientos como el denominado 'turismo administrativo'); y, c) favorece la coherencia interna y la articulación de los distintos niveles y áreas temáticas del Programa como una intervención única, si bien este último aspecto necesita ser mejorado.

CONCLUSIÓN 4: EUROsociAL II ha logrado ya algunos resultados que suponen una contribución efectiva para mejorar los niveles de cohesión social en los países. En general, las perspectivas de alcanzar los resultados esperados con el Programa son favorables , si bien en algunas acciones el avance es lento.			
Preguntas de evaluación	P.4 - P.5.	Recomendaciones asociadas	Recomendación 1 Recomendación 2 Recomendación 5 Recomendación 6 Recomendación 7 Recomendación 8

Justificación: Prácticamente la totalidad de las áreas temáticas de EUROsociAL II cuentan con resultados de algún tipo. En algunas acciones de Políticas Sociales, Empleo, y Finanzas Públicas, se trata ya de resultados finales, entendiendo como tales cambios o hitos relevantes en procesos de diseño, implantación o evaluación de políticas públicas para la mejora de la cohesión social, que el Programa está acompañando.

Numerosos resultados tienen carácter de entregables o productos de las actividades desarrolladas, si bien en muchos casos se prevé inmediatez en la consecución de los respectivos resultados finales y en su contribución a la cohesión social. Entre los elementos que justifican esta valoración, además de la naturaleza cohesiva de las iniciativas apoyadas, están: a) la articulación clara de la acción de EUROsociAL II en la 'hoja de ruta' de la reforma de política pública emprendida por la institución contraparte; b) el elevado grado de apropiación de la acción de EUROsociAL II que tiene esta institución; y, c) la idoneidad de la asistencia técnica pública (núcleo de la intervención del Programa) como mecanismo para generar cambios en el desempeño institucional y allanar los procesos de reforma de política pública en los que están inmersas las administraciones.

A la par, la mayoría de las acciones del área Salud y algunas otras en diferentes áreas temáticas, al momento de la evaluación aún no habían pasado a la fase de ejecución.

CONCLUSIÓN 5: Las expectativas de eficacia e impacto de EUROsociAL II se verán incrementadas mediante el fortalecimiento de su capacidad de incidencia en procesos de cambio de alcance estratégico para la cohesión social, tanto a nivel nacional como regional.

Preguntas de evaluación	P.5	Recomendaciones asociadas	Recomendación 1 Recomendación 2
--------------------------------	-----	----------------------------------	------------------------------------

Justificación: La Oficina de Programación y Coordinación (OPC) está diseñando de medidas adicionales de carácter metodológico-operativo: la documentación de resultados y la gestión de riesgos, con las que se trata de asegurar que las acciones de EUROsociAL II efectivamente incidan en cambios estratégicos priorizados por los países en los que está interviniendo (alcance nacional).

En el plano político-estratégico el Consejo de Orientación, con el apoyo del Consorcio de EUROsociAL II, está impulsando plataformas de Diálogo de Políticas de Alto Nivel en tres áreas priorizadas, Desarrollo Regional, Protección Social y Finanzas Públicas. Las acciones emprendidas para ello (fundamentalmente estudios y espacios de encuentro regionales y birregionales de *policy makers*), a su vez reforzarán la dimensión regional del Programa y retroalimentarán la orientación estratégica de sus acciones a nivel nacional.

6.1.4 Sostenibilidad

CONCLUSIÓN 6: La perspectiva de sostenibilidad está incorporada en el diseño y la implementación de las actividades de EUROsociAL II y los siguientes factores indican un buen nivel potencial de sostenibilidad:			
1.	La intervenciones de EUROsociAL no toman ni proporcionan solo medidas para solventar problemas de falta de equidad y exclusión sino también promueven las prácticas institucionales que permiten viabilizar los cambios diseñados;		
2.	La creación de estas condiciones institucionales, la definición de herramientas para la actuación de los cambios previstos y la capacitación crean “anclajes institucionales” que se refieren al gran nivel de apropiación de las temáticas y las respuestas a los problemas que tienen funcionarios de alto nivel y de nivel más operativo que han participado y están participando en las Acciones de EUROsociAL II;		
3.	Muchos decisores políticos y burocráticos piensan que la cooperación Euro-Latinoamericana puede proveer modelos y rutas para la estructuración de los futuros sistemas de triangulación y Cooperación Sur-Sur, que será la forma dominante de cooperación técnica a nivel de políticas públicas en las próximas décadas.		
Preguntas de evaluación	6	Recomendaciones asociadas	Recomendación 1 Recomendación 2 Recomendación 4

Justificación: Las condiciones generales (opiniones y programas de los Gobiernos) son favorables a la lucha en contra de las desigualdades y además la implementación de EUROsociAL II produce condiciones institucionales y de recursos humanos que facilitan la sostenibilidad.

6.1.5 Coherencia, Complementariedad y Valor Añadido

CONCLUSIÓN 7: El mayor involucramiento de las DUE en la puesta en marcha de EUROsociAL II está demostrando ser efectivo para propiciar la complementariedad y sinergia del Programa con otras intervenciones de la UE.			
Preguntas de evaluación	P7	Recomendaciones asociadas	Recomendación 1 Recomendación 10

Justificación: La voluntad explícita de involucrar a las DUE es una diferencia significativa con relación a la Fase I de EUROsociAL II, que es percibida muy favorablemente en la mayoría de las Delegaciones. En unos casos más que en otros este nuevo escenario está favoreciendo la coordinación del Programa con otros proyectos e iniciativas de la UE, lográndose aunar esfuerzos y evitar solapamientos. Para fortalecer el acercamiento entre las DUE y el Programa y propiciar las relaciones de complementariedad y sinergia se requiere mejorar aspectos tanto al interior de las DUE (flujo de información interna sobre EUROsociAL II) como desde los socios del Programa (visibilidad del Programa y de la UE en las actividades).

CONCLUSIÓN 8: EUROsociAL II es una intervención muy coherente con los principios emanados de los compromisos internacionales para la calidad y la eficacia de la ayuda al desarrollo , pero se requiere aún intensificar esfuerzos para lograr una mayor armonización con las acciones de otros donantes.			
Preguntas de evaluación	P4- P7	Recomendaciones asociadas	Recomendación 1 Recomendación 10 Recomendación 11 Recomendación 12

Justificación: Los principios que rigen la metodología de intervención del Programa, en especial el enfoque *demand-driven* y la orientación a resultados, hacen de EUROsociAL II una intervención que responde realmente, no en forma retórica, a los lineamientos de apropiación, alineación y gestión orientada a resultados, que forman parte de la Declaración de París, del Programa de Acción de Accra, y de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. La armonización, entendida como complementariedad de las acciones del Programa con las intervenciones de otros donantes, es todavía una asignatura pendiente, fundamentalmente en el caso de los Estados Miembros y, en menor medida, de los organismos multilaterales.

CONCLUSION 9: El Valor Añadido Europeo en el seno de EUROsociAL II es muy relevante pero mejorable . El Programa ha demostrado tener capacidad para movilizar instituciones europeas y capitalizar la experticia existente en la región en materia de cohesión social y territorial, pero la participación de los distintos Estados Miembros es todavía muy desequilibrada.			
Preguntas de evaluación	P7	Recomendaciones asociadas	Recomendación 11

Justificación: La **asistencia técnica pública** en la que se sustenta la estrategia de intervención del Programa **es un espacio natural para propiciar la transferencia de experticia europea**. El modelo de gestión de EUROsociAL II está siendo muy efectivo para responder en tiempo y forma a las demandas de asistencia técnica pública europea por parte de las instituciones latinoamericanas, y la satisfacción por la cooperación recibida es muy alta. EUROsociAL II ha logrado ampliar el espectro de países europeos involucrados, siendo 13 los Estados Miembros que participan de una u otra forma, pero con una muy elevada predominancia de España, y en menor medida de Italia y Francia.

CONCLUSIÓN 10: La metodología de intervención adoptada hace de EUROsociAL II una intervención susceptible de ser considerada como ‘buena práctica’ para la cooperación con países de renta media, en 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.			
Preguntas de evaluación	P.4 – P.5 – P.7 – P.8	Recomendaciones asociadas	Recomendación 2

Justificación: Como se ha visto en las conclusiones anteriores, los principios rectores de EUROsociAL II, en especial el enfoque *demand-driven*, la gestión orientada a resultados y la asistencia técnica pública (aprendizaje entre pares) tienen una incidencia favorable en la Eficacia del Programa, en tanto que incrementan las perspectivas de alcanzar los resultados esperados, en su Coherencia con la agenda internacional de la ayuda al desarrollo, y en la capacidad de generar Valor Añadido Europeo.

A su vez hacen de EUROsociAL II una intervención apropiada ante la realidad actual de Europa y la nueva posición económica de los denominados países en vías de desarrollo, especialmente en la región latinoamericana, quienes demandan nuevos códigos de cooperación y de diálogo. Una intervención cuyo método de trabajo es el intercambio horizontal de experiencias, y que considera entre sus propósitos el impulso del diálogo birregional de políticas, reúne condiciones para ser una respuesta válida ante las nuevas expectativas de las relaciones Norte-Sur en materia de cooperación.

6.2 RECOMENDACIONES

6.2.1 Recomendaciones sobre pertenencia y modelo de gestión del Programa

RECOMENDACIÓN 1 Fortalecer la pertenencia y la dimensión país de EUROsociAL II , planteándose para ello continuar dando contenido y afianzando (en la medida de lo posible y coherentemente con la situación de cada país) la figura de los Puntos Focales Nacionales, cuyas características deben ser fortalecidas para que sean interlocutores relevantes ante los diferentes actores del Programa, incluidas las propias instituciones contrapartes en la perspectiva de ofrecer a las instituciones una perspectiva-país de abordaje de la Cohesión Social, en conjunto con las DUEs			
Destinatario(s)	Comité de Programación y Coordinación (CPC) Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores, en especial la APC-Colombia. Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales DUE Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 1 Conclusión 3 Conclusión 4 Conclusión 5 Conclusión 7 Conclusión 8
Pautas para la implementación	a) Retomar los esfuerzos por completar el mapa de PFN con la designación de esta figura en aquellos países que aún no lo han hecho y fuera posible. b) Elaborar , herramientas para : <ul style="list-style-type: none"> • Velar por la coherencia de las acciones EUROsociAL II con la agenda de desarrollo del país. • Identificar los riesgos en el contexto nacional y en las instituciones locales que pueden dificultar la consecución de los resultados esperados de las acciones. • Promover la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones EUROsociAL II. • Propiciar la complementariedad y sinergia de las acciones EUROsociAL II con otras intervenciones de cooperación, en especial de los organismos multilaterales y de las agencias de los Estados Miembros. c) En esta segunda fase de implementación hacer un esfuerzo coordinado entre la OPC los socios coordinadores, los socio operativos, los Punto Focales Nacionales, involucrando los Puntos Focales de las DUEs para llevar adelante, en todas las situaciones-país en las cuales sea posibles, una labor de construcción de una perspectiva nacional de Cohesión Social tipo “Agenda Nacional de Cohesión”		
Comentarios y justificación	Se trataría, por un lado, de poner el énfasis en robustecer el nivel país en la estructura de la gestión de EUROsociAL II, y por otro, capitalizar a favor del Programa la oportunidad que en varias ocasiones representa el rol de los PFN, cuando son instancias gubernamentales responsables de la planificación nacional. A la vez, las medidas propuestas propiciarían la generación de espacios de apropiación, coordinación y encuentro entre los actores locales del Programa, incluidas las DUE,s cuyo rol puede ser fortalecido La Cooperación entre el CPC y la Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia puede fortalecer el impulso a la dimensión-país del Programa.		

6.2.2 Recomendaciones de carácter metodológico-operativo

RECOMENDACIÓN 2. Fortalecer la dimensión metodológica del EUROsociAL II y en concreto la orientación para resultados en la gestión y en la cultura del Programa , a fin de afianzar los efectos positivos de la adopción de este enfoque en la calidad y en la eficacia de las acciones, pero también para perfeccionar el modelo de intervención EUROsociAL II de cara a su eventual replicabilidad.

Destinatario(s)	Comité de Programación y Coordinación (CPC) Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos	Conclusiones	Conclusión 3 Conclusión 4 Conclusión 5 Conclusión 10
Pautas para la implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Formalizar y hacer explícita la aplicación de la Gestión Orientada a Resultados en los niveles por encima de las acciones: nivel Programa y nivel Áreas Temáticas, estableciendo los nexos lógicos con los objetivos de las 22 acciones de EUROsociAL II. Se trata de garantizar la coherencia interna del Programa (entre los distintos niveles), y darle carácter de intervención única. – Afinar la aplicación del MGR, en especial en la formulación de resultados de las acciones, y de sus respectivos indicadores. Se trataría de establecer/adoptar criterios comunes para definir resultados e indicadores pertinentes (para cada eslabón de la cadena lógica) y de calidad (relevantes, medibles, realistas...). – Potenciar la función de aprendizaje del sistema de monitoreo. En concreto, se sugiere analizar y sistematizar la información recogida en los informes semestrales, identificando elementos de interés para la mejora de la gestión y de la operativa de las acciones, y proceder a la devolución de los resultados de este ejercicio a los socios coordinadores. – Incorporar la gestión de riesgos en el proceso de planificación de las acciones, en especial para incorporar en los MGR medidas factibles y oportunas para actuar ante los factores que pueden torcer el camino de los entregables o productos de las actividades hacia la consecución de los resultados esperados. – Incorporar de manera sistemática la documentación de resultados en el ejercicio de informar sobre la ejecución de las acciones. Se trata de reforzar el rigor a la hora de apreciar y sustentar el aporte de los productos y resultados alcanzados a los procesos de cambio de política pública que se están acompañando y, por ende, a los objetivos del Programa. – Considerar la oportunidad de un Estudio de Buenas Prácticas y de su publicación. 		
Comentarios y justificación	<p>Hasta el momento el énfasis en la aplicación de la Gestión orientada a Resultados ha estado puesto en las acciones, principal mecanismo de ejecución del Programa. Corresponde extender el enfoque a otros niveles de la estructura programática de EUROsociAL II, a la vez que se mejora su desempeño en el diseño y ejecución de las acciones y se crea mayor conciencia de la utilidad del sistema de seguimiento como instrumento de mejora continua (cultura de aprendizaje).</p> <p>Por otro lado, se trataría también de consolidar el 'legado metodológico' de EUROsociAL II. El Programa puede ser una fuente de inspiración en este sentido para otras intervenciones e iniciativas de la UE, tanto en la región latinoamericana como en otros territorios.</p>		

6.2.3 Recomendaciones respecto a Eficiencia del Programa

RECOMENDACIÓN 3 Utilizar las Lecciones Aprendidas relativas a los retrasos de implementación y capitalizar los aprendizajes sobre las potencialidades del Método de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> • utilizando las herramientas creadas sobre todo en el Año 2013 • fortaleciendo las condiciones y las modalidades de implementación que estabilizan la velocidad de implementación sin perjudicar la eficacia de las acciones. 			
Destinatario(s)	Comité de Programación y Coordinación (CPC) Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos	Conclusiones	Conclusión 2

Pautas para la implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Estimular la perspectiva de intersectorialidad encargando los Puntos Focales nacionales con alguna forma de Asistencia (Socios Coordinadores, OPC, Consultores especializados, Estructuras Públicas europeas y/o Latinoamericanas que se hayan ocupado del problema de las interacciones y cooperaciones intersectoriales; – Ver recomendación sobre Agenda Nacional de Cohesión, arriba; – Sistematizar y consolidar el nivel de apropiación de los roles alcanzado por el Consorcio y resolver rápidamente el problema de las Áreas Operativas manejadas de forma interina por FIIAPP; – Estimular en la segunda parte de la implementación, primero una reflexión original de EUROsociAL II sobre aportes de la sociedad civil y los Actores No Estatales, no solamente en términos de participación, sino también de incidencia en políticas públicas (definición, seguimiento, monitoreo, evaluación), gestión subsidiaria de servicios, etc.; – Sobre extensión de duración (<u>RECOMENDACIÓN A LA COMISIÓN EUROPEA</u>) Extender la duración del proyecto de un año como mínimo para permitir el despliegue de las acciones una vez recuperado el régimen de cruce de la implementación, la apertura a nuevas temáticas y abordajes (Visión-país, Sociedad Civil, etc.). La duración de 5 años es realista y no produce cambios radicales.
Comentarios y justificación	Una vez conseguidas las condiciones y los niveles de apropiación de rol necesarios para una implementación fluida, se necesita seguir en el nivel de implementación alcanzado en el año 2013 sin descuidar de los principios fundamentales que caracterizan el Programa, de la perspectiva de sostenibilidad y de las indicaciones del Comité de Orientación sobre la necesidad de ampliar el número de países europeos involucrados.

6.2.4 Recomendaciones sobre Sostenibilidad.

RECOMENDACIÓN 4 Seguir orientando la implementación hacia la definición de medidas de políticas públicas y de las condiciones y prácticas institucionales que viabilicen las medidas.			
Destinatario(s)	Comité de Programación y Coordinación (CPC) Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Comisión Europea	Conclusiones	Conclusión 6
Pautas para la implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Seguir definiendo responsabilidades y condiciones institucionales – Dar importancia a la capacitación de recursos humanos en las instituciones para operar en las nuevas condiciones; – Profundizar los anclajes institucionales manteniendo las relaciones con los funcionarios públicos y los decisores políticos involucrados en las Acciones del Programas. – Insistir sobre la contribución a la definición de formas e instrumentos de organización como aporte a la sostenibilidad de los resultados y a la imagen y visibilidad europea hacia los decisores políticos y los decisores burocráticos. 		
Comentarios y justificación	Una vez conseguidas las condiciones y los niveles de apropiación de rol necesarios para una implementación fluida, se necesita seguir en el nivel de implementación alcanzado en el año 2013 sin descuidar de los principios fundamentales, que caracterizan el Programa, de la perspectiva de sostenibilidad y de las indicaciones del Comité de Orientación sobre la necesidad de ampliar el número de países europeos involucrados.		

6.2.5 Recomendaciones para el avance hacia los resultados

1. Recomendaciones transversales

RECOMENDACIÓN 5 Extraer aprendizajes de las circunstancias de coyuntura política de los países , en concreto las derivadas de las elecciones generales/presidenciales, como factor de retraso en la ejecución de las acciones			
Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 3
Pautas para la implementación	Analizar el estado de las diferentes acciones en Chile, El Salvador, Honduras y Paraguay, así como la experiencia de la implementación de EUROsociAL II en dichos países, con el fin de sacar lecciones aprendidas para prevenir los efectos de los periodos pre y post-electorales que se avecinan en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, y que secuencialmente se irán presentando en otros países (Bolivia, Uruguay).		
Comentarios y justificación	Las elecciones políticas son un fenómeno recurrente en un programa de cobertura geográfica regional. La experiencia de EUROsociAL II indica que sus efectos sobre el desarrollo de la acciones varían. En países como El Salvador y Paraguay han supuesto retrasos importantes en varias acciones, mientras que en otros con coyunturas similares, como Honduras, el Programa está avanzando sin mayores contratiempos hasta el momento. A su vez, en un mismo país hay acciones para las que la coyuntura política ha sido letal, mientras que otras han logrado caminar con mayores o menores dificultades. Se requiere un ejercicio individualizado plenamente factible gracias al modelo de gestión del Programa.		

2. Recomendaciones respecto a algunas acciones específicas con menor nivel de avance hacia resultados

RECOMENDACIÓN 6 En Salud , avanzar en la línea prevista de considerar la acción de Medición y Análisis de la Equidad en Salud de Uruguay, como experiencia piloto replicable en los demás países interesados y, a la par, evitar el distanciamiento y la generación de falsas expectativas en las instituciones de estos países. En la acción de Equidad en el Acceso a los Servicios de Salud apoyar a las entidades contrapartes para facilitar la adecuada programación y desarrollo de las acciones en los términos que rigen la implementación de EUROsociAL.			
Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 3 Conclusión 4
Pautas para la implementación	En la acción Medición y Análisis de la Equidad se sugiere informar de manera transparente a todas las partes involucradas acerca de los propósitos, fases e hitos del proceso, así como del papel de los distintos actores en el mismo. En la acción Equidad en el Acceso a los Servicios de Salud, se sugiere intensificar el acompañamiento a las instituciones contrapartes, en especial a aquellas que no cuentan con trayectoria previa en EUROsociAL.		
Comentarios y justificación	Uruguay de hecho ya está liderando la acción de Medición y Análisis de la Equidad, y las condiciones existentes en este país hacen prever buenas expectativas al respecto. El lento avance en la definición de la estrategia para impulsar el desarrollo de esta acción, pero fundamentalmente la no siempre oportuna información al		

	<p>respecto, ha generado efectos no deseados en algunos de los demás países involucrados, como la percepción de que sus demandas no están siendo atendidas. En Equidad en el Acceso a los Servicios de Salud no todas las instituciones contrapartes parecen estar familiarizadas con el Programa y, especialmente, con su metodología de implementación.</p> <p>Las acciones relativas al componente sobre Observatorios Nacionales de la Equidad quedarían enmarcada en la Recomendación 8.</p>
--	---

RECOMENDACIÓN 7

En Empleo, en concreto en la dimensión nacional de la acción relativa a los Sistemas Nacionales de Cualificaciones Profesionales, hacer una revisión y reflexión detenida del estatus de la acción, tomando las decisiones oportunas para propiciar el logro de los objetivos del Programa en esta área.

Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 3 Conclusión 4
Pautas para la implementación	<p>Se sugiere por un lado analizar el grado de interés de Ecuador y Colombia respecto a la acción EUROsociAL, estimulando su implementación a través de un acompañamiento específico, si es el caso.</p> <p>Por otro lado, considerar las propuestas sobre otros tópicos de la formación técnico-profesional que han presentado las instituciones de los países que se han desvinculado de la dimensión nacional de la acción, y valorar la posibilidad de ‘abrir’ una nueva acción en el PAA 2014 que responda a estas demandas.</p>		
Comentarios y justificación	<p>La dimensión nacional de la acción presenta una cobertura de países mucho menor de la esperada en el PAA 2013. No obstante, los países no involucrados sí muestran interés en contar con el acompañamiento de EUROsociAL II planteando demandas específicas al respecto.</p> <p>En Ecuador y, especialmente en Colombia, el avance está siendo lento. En Ecuador el nivel de apropiación de la acción por parte de la institución contraparte es mejorable.</p>		

RECOMENDACIÓN 8

En las demás áreas temáticas, hacer un ejercicio similar al planteado en la recomendación precedente, revisando de forma detenida el estatus de aquellas acciones/países que presentan un menor nivel de avance en la ejecución y tomando las decisiones oportunas para propiciar el logro de los objetivos del Programa.

Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 3 Conclusión 4
Pautas para la implementación	<p>Evaluar aquellos casos en los que la temática abordada si bien forma parte de la agenda política, no está manifestándose como prioritaria, y analizar si existen condiciones para seguir apostando por ellas (procesos de reforma de política pública en marcha, disponibilidad de recursos humanos necesarios...), o bien si es necesario actualizar la demanda. Otra opción a considerar es circunscribir la participación a la dimensión regional de las acciones.</p> <p>Un momento oportuno para realizar este ejercicio podría ser el proceso de planificación del ejercicio 2014.</p>		
Comentarios y justificación	<p>La diversidad de países y áreas temáticas abordadas por EUROsociAL II dificulta la identificación de denominadores comunes en el comportamiento de las acciones. Una misma acción puede estar teniendo un desarrollo exitoso en un país, y estar ralentizada en otro en el que otras acciones de la misma área temática fluyen sin mayores contratiempos. Se requiere una revisión individualizada plenamente</p>		

	factible gracias al modelo de gestión del Programa.
--	---

RECOMENDACIÓN 9

Continuar con la estrategia de creación/fortaleciendo las redes regionales como espacios de articulación entre instituciones homólogas, que han demostrado ser un adecuado soporte para impulsar iniciativas de carácter regional.

Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales Nacionales Puntos Focales Sectoriales	Conclusiones	Conclusión 5
Pautas para la implementación	Definir, a partir de las acciones que tienen una dimensión regional, pisos comunes de acción y momentos de discusión/intercambio tipo “Estado del arte en.....” y desde ahí estimular la perspectiva de compromisos regionales sectoriales con Planes de Acción para incorporar a nivel regional y en los países donde no se ha trabajado pero se estimule una disponibilidad/interés, los avances compartidos con la AT de los países que tienen resultados más consolidados, como ulterior contribución al Sistema de la Cooperación Sur-Sur en el subcontinente.		

RECOMENDACIÓN 10

Fortalecer el acercamiento entre el Programa y las DUE y, en consecuencia, seguir generando condiciones que propicien la complementariedad y las sinergias entre EUROsociAL II y otras intervenciones de la UE.

Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos Puntos Focales DUE Puntos Focales Nacionales	Conclusiones	Conclusión 7 Conclusión 8 Conclusión 9 Conclusión 10
Pautas para la implementación	Se requiere poner la mirada tanto al interior de las DUE, como en el accionar de los socios. En las DUE se trataría de mejorar el flujo de información interna sobre EUROsociAL II, procurando asegurar que el conocimiento del Programa llegue de forma particular a quienes trabajan en áreas afines, pero también a las posiciones de decisión. Desde el lado del Consorcio, y en especial de los socios operativos, se trataría de dar mayor protagonismo y visibilidad a las DUE, y por ende, a la UE, en el desarrollo de EUROsociAL II, tanto en términos de participación en las actividades que se llevan a cabo, como en el seguimiento de las diferentes acciones y del Programa a nivel país (vínculo con la Recomendación 1)		
Comentarios y justificación	La información sobre EUROsociAL II no en todas las DUE se comparte de forma adecuada con las áreas/personas que por sus competencias podrían potenciar la complementariedad y la sinergia con otras intervenciones de la UE. La relevancia de algunos socios operativos, dada su trayectoria previa al Programa en la región y la legitimidad con que cuentan, en oportunidades puede llegar a opacar la visibilidad de Programa y, por ende, de quien lo financia (UE).		

RECOMENDACIÓN 11

Continuar con el esfuerzo de **hacer más equilibrada la presencia de los Estados Miembros en el Programa**, incrementando la participación de aquellos que hasta ahora sólo lo hacen de forma simbólica.

Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores	Conclusiones	Conclusión 8 Conclusión 9
------------------------	--	---------------------	------------------------------

	Socios Operativos		
Pautas para la implementación	El nuevo rol de GIZ en la gestión de EUROsociAL II sin duda será de gran ayuda en este sentido. Pero también el esfuerzo de los Socios Coordinadores y Operativos por identificar e involucrar en el Programa experiencias e instituciones públicas de una abanico más amplio de países. Se trataría de fortalecer la participación de los países ‘emergentes’ en el escenario de la cooperación EUROsociAL II (Alemania y Reino Unido), y de impulsar la de aquellos otros que todavía están ausentes o que se asoman de forma tímida (fundamentalmente países del norte y del este de Europa).		
Comentarios y justificación	La experiencia de las instituciones latinoamericanas como receptoras asistencia técnica pública europea no deriva en un consenso respecto a la dificultad que puede entrañar la diferencia idiomática. En todo caso, EUROsociAL II cuenta con una diversidad de herramientas para el aprendizaje entre pares que permite establecer distintas combinaciones de tipo y propósito de actividad y perfil del experto, de forma tal que las diferencias culturales e idiomáticas no constituyan un impedimento insalvable para atender satisfactoriamente las demandas de los países latinoamericanos.		

RECOMENDACIÓN 12 Continuar el esfuerzo de coordinación con otros donantes y buscar mayor niveles de armonización y de acción común.			
Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos	Conclusiones	Conclusión 8
Pautas para la implementación	Estimular Mesas de Donantes sobre las Políticas de Cohesión Social Verificar la posibilidad de definir prioridades compartidas como base para la repartición de responsabilidades para actividades específicas en el intento de asegurar la cobertura de un abanico amplio de intervenciones y evitar duplicaciones.		
Comentarios y justificación	Hay varios campos (Políticas Sociales, Educación, Salud) en los cuales la intervención de otras cooperaciones bilaterales o de acciones multilaterales es amplia. Llegar a un consenso sobre políticas cohesivas o de combate a las desigualdades puede aumentar el impacto potencial de la intervención de la Cooperación.		

3. Recomendaciones sobre algunas modalidades de implementación

RECOMENDACIÓN 13 Evitar la auto referencialidad en la implementación respetando el espíritu del Programa EUROsociAL II que prevé la movilización de expertise pública involucrada en acciones y asigna a los socios operativos la tarea de identificar los expertos y velar para la calidad técnica de las acciones.			
Destinatario(s)	Oficina de Programación y Coordinación (OPC) Socios Coordinadores Socios Operativos	Conclusiones	Conclusión 8
Pautas para la implementación	Evitar excesiva movilización de recursos propios de los socios operativos		
Comentarios y justificación	Es importante una reflexión con relación a la posibilidad de identificar, entre las instituciones a las cuales los socios operativos han prestado asistencia, recursos para movilizar.		