

La cohesión social en América Latina

Inmaculada Zamora (Coord.)

Ignacio Soletto

Fernando Rey

Carlos Garcimartín

Juan Pablo Jiménez

Nieves Rico

Florencio Gudiño

Sergio Rodríguez

Colección **Estudios nº 9**

Serie **Análisis**

Área **Transversal**



La cohesión social en América Latina

Inmaculada Zamora (Coord.)

Ignacio Soleto

Fernando Rey

Carlos Garcimartín

Juan Pablo Jiménez

Nieves Rico

Florencio Gudiño

Sergio Rodríguez

Estudio nº 9

Serie: Análisis

Área: Transversal



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosociasocial-ii.eu
info@eurosociasocial-ii.eu

Con la colaboración:

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



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

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Esta obra fue apoyada por **Foro XXI: Programa de Gobierno, Política y Democracia** de la FIIAPP y EUROsociAL I, y se vuelve a publicar en la Colección Estudios / Serie Análisis dentro de la línea editorial de EUROsociAL II.

Foro XXI tiene como misión fortalecer la cooperación política para la gobernabilidad democrática entre Europa y América Latina. El Programa surgió de la visión de reforzar las relaciones entre Europa y América Latina; relaciones que se van ampliando, en términos políticos, económicos y culturales, y en las cuales España ha sido un aliado estratégico.

Desde su creación, la FIIAPP viene promoviendo estos espacios de debate y reflexión académica, política e institucional en torno a los dilemas que Europa y América Latina tienen planteados en el ámbito de la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Dadas las temáticas abordadas y la calidad de los artículos compilados en esta publicación, EUROsociAL II reedita *La cohesión social en América Latina*.

Índice

La agenda de la cohesión social en América Latina. Una mirada desde de la práctica	7
¿Tienen los latinoamericanos derecho a tener derechos?	13
Cohesión social: una reflexión desde el Derecho Constitucional	17
Cohesión social, instituciones y fiscalidad en América Latina	23
1. Introducción	23
2. Cohesión social, calidad de las instituciones y pacto fiscal	24
3. Los sistemas fiscales de América Latina. Principales retos y características	28
4. Conclusiones	35
Bibliografía	35
Fortaleciendo capacidades: política fiscal, equidad y cohesión social en América Latina	37
Introducción	37
1. Una aproximación al concepto de equidad y su relación con la política fiscal	39
2. Políticas fiscales que mejoren la equidad y la cohesión social en América Latina	41
3. Desafíos futuros	46
Bibliografía	47
EUROsociAL en perspectiva: una revisión de la experiencia de cooperación euro latinoamericana para la cohesión social	49
1. Introducción	49
2. Marco conceptual: calidad institucional y políticas públicas para la cohesión social	53
3. Análisis de la experiencia de EUROsociAL (2006-2008)	56
4. A modo de conclusión: lecciones aprendidas y desafíos	77
Bibliografía	80

Hermanamientos para la cohesión social: estudio sobre la viabilidad del instrumento de hermanamientos en América Latina a partir de las lecciones aprendidas en el programa EUROsociAL.....	81
1. Introducción.....	81
2. El programa de Hermanamientos.....	82
3. El intercambio de experiencias	91
4. Hermanamientos en América Latina: cómo y para qué	101
Bibliografía	105

La agenda de la cohesión social en América Latina. Una mirada desde la práctica

Inmaculada Zamora¹

COHESIÓN

(Del lat. *cohaesum*, supino de *cohaerēre*, estar unido).

1. f. Acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas.
2. f. enlace (unión de algo con otra cosa).
3. f. Fís. Unión entre las moléculas de un cuerpo.
4. f. Fís. Fuerza de atracción que las mantiene unidas.

Real Academia Española.

Escribir sobre cohesión social en América Latina no es una tarea simple. Durante toda la década de los 80 y tempranos 90, en una época dominada por el “consenso de Washington”, el concepto de cohesión social estaba ausente de la Agenda Pública, no sólo en América Latina, sino a nivel internacional. Únicamente los Estados de bienestar europeos reflejaban en sus políticas comunes la preocupación por la convergencia y la cohesión social entre sus pueblos y territorios. Dicha preocupación no se trasladaba, sin embargo, a sus políticas de cooperación con terceros países y, a pesar de constituir un elemento diferencial de probado éxito histórico, apenas se mencionaba en los acuerdos estratégicos o los marcos de ayuda al desarrollo, quedando diluido en principios y valores comunes de mayor rango como la democracia, los Derechos Humanos o el Estado de Derecho.

Por otro lado, el concepto de cohesión social no había formado parte del acervo y la tradición científico social latinoamericana, y ni siquiera se explicitaba como tal cuando, en la segunda mitad de la década de los 90, comenzó a hacerse palpable en la región

1. Directora del Programa EUROsocial.

una creciente preocupación por los altos grados de desigualdad y la distribución del ingreso. Esa preocupación se reflejó en el surgimiento de los programas de transferencias condicionadas que, comenzando en Brasil, irían extendiéndose por el continente (Bolsa Familia, Fome Zero, Chile Solidario, México Progresar/Oportunidades, entre otros).

Este renovado enfoque de la cuestión social en América Latina refleja un compromiso político por la reducción de la pobreza y la desigualdad que, a su vez, representó una oportunidad histórica para que Europa enfatizara de manera creciente estos temas en su relación con América Latina y el Caribe.

Es así como, aprovechando el *momentum*, la Unión Europea plantea sin pudor la cohesión social como principio orientador de sus políticas de desarrollo, en particular en los países de renta media y especialmente en América Latina.

Sin embargo, cuando en la Cumbre de Guadalajara de 2004 los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y América Latina y Caribe se comprometieron a trabajar en común por la promoción de la cohesión social, era difícil imaginar el arraigo y la proyección que en estos últimos cinco años ese concepto acabaría cobrando en la región.

Son varios los motivos por los cuales un término político nuevo, elusivo —e inicialmente considerado de importación europea— ha logrado cuajar con tanto vigor en la agenda pública latinoamericana, pero quizá el más importante sea su capacidad para generar consensos entre las distintas fuerzas del arco político. La propia indefinición del término produjo una importante oleada de reflexión y debate en los grandes foros político-académicos y dio lugar a enfoques y definiciones con matices muy distintos. Ello se hace evidente en una revisión de la literatura sobre cohesión social en América Latina, estos últimos años, promovida principalmente por las instituciones internacionales y regionales en la zona (CEPAL, BID, PNUD, o CE).

Por esa razón se abre este especial con un alegato en el que *Ignacio Soletto* contrasta algunas visiones de la cohesión social que ponen el acento en factores unificadores como la patria, la familia o la religión, bajo riesgo de obviar la piedra de toque del edificio social en democracia: los derechos. Soletto defiende los planteamientos sobre pactos sociales y fiscales de la CEPAL, una de las instituciones más activas en la adaptación conceptual del término “cohesión social” a la realidad latinoamericana, y apuesta por la titularidad de derechos de la ciudadanía y su efectiva puesta en práctica.

Tal es la importancia de esta visión para la arquitectura jurídica del Estado que algunos constitucionalistas latinoamericanos han comenzado a defender la necesidad de un reconocimiento explícito de la cohesión social en los textos constitucionales. *Fernando Rey* analiza esta tendencia en su reflexión sobre el alcance jurídico del término, que, de

encontrar cabida en el lenguaje del Derecho Constitucional, podría concretarse en elementos que definieran normativamente su sentido y alcance, privilegiando particularmente los derechos contra cualquier tipo de discriminación.

Estos enfoques establecen una clara diferencia con aquellos que de manera simplista identifican la cohesión social con la inclusión, limitándose a proponer medidas compensatorias hacia ciudadanos rezagados o excluidos de la senda del desarrollo, y abogan por acciones más activas y positivas que impidan esa segregación, que eviten la existencia de personas sin voz y que, en definitiva, fomenten la participación activa de todos los ciudadanos en la vida social.

Así pues, el debate conceptual y teórico en torno a la cohesión social está siendo rico y apasionante. Este especial, sin embargo, no pretende profundizar en el mismo de manera sistemática, salvo en algunos apuntes conceptuales a lo largo de los capítulos. En ese sentido los trabajos aquí presentados se inspiran en el marco de los desarrollos de la CEPAL, que entiende que una sociedad está cohesionada si no hay distancias grandes entre sus miembros y cuando, además, estos sienten pertenecer al conjunto.

Existe además un amplio acuerdo en los impactos positivos de la cohesión social y, en particular, en la existencia de una fuerte correlación entre cohesión social, calidad institucional y desarrollo. Una mayor cohesión social afecta al desarrollo porque mejora la calidad y legitimidad de las instituciones. Este es el punto de vista que da comienzo al artículo de *Carlos Garcimartín* al explicar por qué en la mayoría de los países latinoamericanos la calidad de sus instituciones no se corresponde con su nivel de desarrollo.

Es también aceptada la conexión de la cohesión que existe en una sociedad con otros aspectos importantes del desarrollo como es la estabilidad social. Por ello, este especial propone el abordaje de la cohesión social en América Latina desde un punto de vista muy práctico. Aceptando que un cierto grado de cohesión en nuestras sociedades es deseable, ¿cómo puede promoverse desde la acción del Estado y, más concretamente, desde las políticas públicas?

Si bien es cierto que el grado de cohesión social está fuertemente determinado por la herencia histórica, como la estructura de la propiedad sobre la tierra en América Latina y su apropiación para empresas de gran escala —fenómeno que generó una primera brecha entre las élites y las masas que los sucesivos modelos productivos irían ensanchando—, también es cierto que los gobiernos tienen la capacidad para conformar un contexto y clima más cohesivo, actuando sobre la sociedad a través de las políticas públicas y las instituciones. Entre todas las políticas que pueden conducir a la mejora de la cohesión social, algunas tienen un mayor impacto sobre el desarrollo, como pueden ser la educación o las políticas activas de empleo. En particular, la incidencia de los sistemas fiscales en la calidad de las instituciones y en su responsabilidad hacia los ciudadanos ha tenido una atención creciente en las últimas décadas.

Carlos Garcimartín expone sucintamente la situación actual de los sistemas impositivos de la región que posee los mayores índices de desigualdad del mundo. Los ingresos impositivos son menores que los que se corresponderían a su nivel de desarrollo y la estructura impositiva se enfrenta a muchos retos, como el de reformar los impuestos sobre la renta que recaen principalmente sobre los asalariados, con un tratamiento más favorable a las rentas del capital. No obstante uno de los mayores retos lo constituye la baja calidad institucional en la que operan los sistemas fiscales, lo que remite de nuevo a los círculos viciosos entre calidad institucional y cohesión social y a la necesidad de pactos fiscales más eficientes y justos.

La política fiscal permite al Estado obtener los recursos suficientes para financiarse y emprender otras políticas sociales, pero no es sólo una forma de financiación del Estado, ni siquiera de las políticas de cohesión. Tan importante como su cuantía es la manera en que los impuestos se recaudan, su composición y también la forma en que se gastan. Los sistemas políticos nacionales efectivos y responsables se construyen en gran parte por medio del forcejeo y la lucha política, de la negociación entre las élites del Estado y los ciudadanos-contribuyentes. Por eso los sistemas fiscales son una radiografía de la salud de una sociedad. Y esa radiografía muestra una América Latina con unos ingresos fiscales escasos y regresivos y una estructura de gasto público también regresiva.

Exponiendo algunos elementos comunes del modelo de desarrollo latinoamericano que han podido estudiar desde su posición en CEPAL, *Juan Pablo Jimenez* y *Nieves Rico* nos presentan los vínculos necesarios entre fiscalidad y políticas sociales proponiendo una (re)visión del principio de equidad que permita conjugar el crecimiento económico con la reducción de la desigualdad. *Jiménez* y *Rico* concluyen que en América Latina, por lo que se refiere al gasto público, se precisan unas políticas sociales más amplias que aumenten las capacidades y oportunidades de las personas y les ofrezcan protección social fundada en derechos y, en lo que respecta al ingreso, se requiere una mayor presión fiscal y un mayor impacto redistributivo de los ingresos. Llamam la atención asimismo sobre los problemas fiscales asociados a la cohesión territorial y los procesos de descentralización e insisten en la necesidad de promover un nuevo Pacto Fiscal, no tanto como un hito momentáneo, sino como un trabajo permanente tendente a lograr consensos en el marco de un aprendizaje continuo para modernizar las formas de intervención.

Uno de esos marcos de aprendizaje continuo entre pares es lo que ha pretendido establecer en América Latina el programa EUROsociAL de la Unión Europea, del que nos habla el artículo de *Florencio Gudiño* e *Inmaculada Zamora*. El Programa ha acompañado procesos de reforma en políticas públicas, instituciones y gestión pública, encaminadas a la mejora de la cohesión social en América Latina. Su metodología ha facilitado el intercambio de experiencias en cinco áreas de políticas que inciden en la cohesión: justicia, fiscalidad, salud, educación y empleo. Dichos intercambios han

suscitado interés por las buenas prácticas mostradas tanto de países europeos como latinoamericanos y han producido demandas de asistencia para adaptarlas a otros países y contextos inmersos en procesos de reforma.

Gudiño y Zamora nos muestran cómo el programa ha sabido traducir en acciones concretas el mandato político de promoción de la cohesión social de la cumbre de Guadalajara y como ha sido extremadamente útil para animar el debate y la reflexión. Pero su principal contribución no ha consistido sólo en la difusión del principio de cohesión social, sino en su incorporación a las agendas políticas e institucionales de la región. La creación y apoyo a redes sectoriales y temáticas que se ha realizado en el marco del programa constituye una rica herencia que está favoreciendo los intercambios sur-sur y que garantiza la sostenibilidad de las relaciones establecidas entre administraciones homólogas de los dos lados del Atlántico. Los autores recomiendan aprovechar ese *momentum* y elevar el compromiso a un nivel más político que institucional, priorizar los temas para alcanzar un mayor impacto y, por último, combinar los intercambios de experiencias con otras herramientas que permitan acompañar reformas de mayor aliento como pueden ser los hermanamientos.

En ese sentido se plantea la última lectura sobre la metodología del intercambio de experiencias y otras formas de asistencia técnica pública como son los hermanamientos. El artículo de *Sergio Rodríguez* analiza ambas metodologías en profundidad y reflexiona sobre la viabilidad de los *twinning* en América Latina, concluyendo que ambas herramientas de “aprendizaje entre pares” no sólo son complementarias, sino que pueden reforzarse mutuamente. Según esta propuesta, a falta de un acervo comunitario que sirva como guía y de un sistema de incentivos tan atractivo como el que supuso la política de Ampliación, los hermanamientos en América Latina necesitan de una herramienta flexible como el intercambio de experiencias para identificar las mejores prácticas y garantizar el necesario compromiso institucional y político.

De este modo, sin entrar a fondo en el debate conceptual sobre el término y las acepciones de la cohesión social en América Latina, esta revista intenta volcar las reflexiones de un grupo de *practicioners* del desarrollo a quienes les une su inquietud y su participación activa en el debate promovido por el Programa EUROsociAL y la FIIAPP. Todos ellos parten del convencimiento de que la búsqueda de la cohesión social debe ser un principio orientador de la acción pública y una apuesta sostenida por articular la cooperación euro latinoamericana en torno a la solidaridad y la calidad de la democracia.

¿Tienen los latinoamericanos derecho a tener derechos?

Ignacio Soletto¹

Algunos intelectuales y políticos latinoamericanos se han venido preguntando en los últimos tiempos hasta qué punto la noción de cohesión social puede ser aplicada a la realidad de América Latina como principio orientador de la acción pública en materia de políticas sociales. Y buena parte de estas reflexiones consideran de antemano el concepto como una suerte de “importación” europea que difícilmente se adapta a la realidad de la región, ni en su conceptualización ni en su instrumentación operativa. Esta polémica en torno al alcance y definición de la cohesión social y su posible aplicación a América Latina surge como respuesta a las propuestas lideradas por la CEPAL para asentar el concepto en la agenda pública de la región. La fuerza con que el tema ha ido surgiendo en las sucesivas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE y se ha venido perfilando en los programas de trabajo de otras instituciones como la Secretaría General Iberoamericana-SEGIB o el BID ha desatado una reacción extraordinariamente defensiva por parte de aquellos sectores que entienden esta agenda modernizadora —supuestamente “europeizante”— como ajena a la tradición histórica y cultural latinoamericana.

Quienes defienden este punto de vista sostienen que las sociedades latinoamericanas en realidad tienen unos niveles razonables de cohesión social y lo explican basándose en cinco motivos. Para empezar, dicen que la libertad de credo y el carácter laico de la mayoría de sus Estados han evitado que surjan conflictos importantes en torno a lo religioso, pues existe una gran homogeneidad en este ámbito. Según esta visión el segundo gran factor de cohesión social consistiría en un fuerte sentido de pertenencia a la nación que, sin embargo, no habría derivado en una gran belicosidad ni en fuertes pugnas por los cambios en las fronteras, al menos en comparación con otros continentes. El tercer soporte para la cohesión social en América Latina consistiría en una supuesta neutralización de la diferenciación étnica por medio del mestizaje, lo cual explicaría que el tema racial no haya provocado grados

1. Jefe del Área Cohesión Social (FIIAPP).

críticos de polarización. En cuarto lugar, las redes familiares y otros vínculos como la amistad habrían jugado históricamente un rol fundamental frente a la debilidad del Estado, de los mercados, y de las sociedades civiles, haciendo que los vínculos primarios de familia y amistad compensen la baja confianza que, en general, sienten los latinoamericanos hacia las demás personas y hacia las instituciones. Y, por último, la desigualdad endémica en la región quedaría compensada por unas altas expectativas de movilidad social que, según esta visión tan optimista, propiciarían un fuerte sentimiento de progreso y mitigarían notablemente los riesgos de estallido social.

El problema de todos estos argumentos no es tanto su cuestionable soporte empírico como su planteamiento netamente defensivo, ya que surgen como reacción frente a la propia noción de cohesión social avanzada por la CEPAL y lo hacen contraponiendo a un patrón europeo, pretendidamente anticuado, una nueva matriz fundada en el modo de vida estadounidense.

¿Cuáles serían entonces las diferencias entre ambos modelos, el europeo y el estadounidense? Pues bien, más que de diferencias habría que hablar de un enfoque radicalmente distinto. Mientras que en Europa el eje de la cohesión social pivota en torno a los derechos y deberes que debe garantizar el Estado a todos los ciudadanos y ciudadanas sólo por el hecho de serlo (los llamados *derechos de ciudadanía*), el modelo estadounidense gira alrededor del mercado y no establece como función principal del Estado garantizar normativamente derechos sociales, sino facilitar oportunidades y proteger la libertad individual en un esquema que antepone la propiedad privada a los bienes públicos. Dicho en otras palabras, según este modelo la sociedad no descansa en la capacidad integradora del Estado sino en la autonomía de los individuos y el sistema institucional no se encarga de promover la igualdad sino de proteger la propiedad privada. Es un modelo donde predomina una ética individualista fundada en la libertad, el consumo y el trabajo. Por el contrario el concepto europeo de cohesión social tiene como referencia la cultura de derechos sociales. Cohesión social equivale a integración social mediante el acceso garantizado legalmente a diferentes recursos sociales que provee el Estado. A diferencia del modelo estadounidense, la cohesión no está dada de antemano sino que se crea políticamente mediante el aseguramiento de derechos que el Estado tiene la obligación de garantizar.

Estas dos visiones enfrentadas conllevan una percepción totalmente distinta de la desigualdad: mientras que en Europa es vista como una falla del sistema, en Estados Unidos se tiende a considerar como un problema individual. El 71% de los estadounidenses está convencido de que los pobres pueden salir por sí solos de la pobreza; sólo el 40% de los europeos está de acuerdo con esta afirmación. Y esta diferencia de enfoque supone diferentes formas de enfrentar la problemática. En Estados Unidos el gasto público representa aproximadamente el 30% del Producto Interior Bruto, mientras

que en la Europa continental está alrededor del 45% debido a los gastos sociales propios del Estado de Bienestar.

Desde nuestro punto de vista las críticas que están recibiendo los planteamientos de la CEPAL sobre cohesión social tienen su origen en la preocupación, o incluso el temor, que sienten determinados dirigentes latinoamericanos ante las nuevas demandas sociales que puede legitimar y desencadenar. La satisfacción de dichas demandas exigirían a los gobiernos una reforma profunda de sus políticas públicas para promover el empleo a la vez formal y flexible, mejorar la equidad en la educación y su cercanía al mundo del trabajo, universalizar el acceso a la salud, crear un sistema de protección social no contributivo y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones. Todo ello sustentado en el pacto social y fiscal que propone la CEPAL —un pacto o conjunto de pactos que algunos denominamos Pactos por la Ciudadanía— que permitiría asegurar los derechos de los ciudadanos latinoamericanos a través de un compromiso entre generaciones como en su día ocurrió en el caso español.

Algunos políticos y expertos latinoamericanos afirman que las condiciones económicas, políticas y sociales son tan distintas en América Latina y en Europa que es imposible aplicar en su región el modelo europeo basado en un enfoque de derechos. No les falta razón, ya que la historia demuestra que los modelos sociales no son transportables. Pero la historia también demuestra que las lecciones derivadas del éxito o el fracaso de unas determinadas políticas en otros contextos son muy útiles para diseñar modelos propios y, al hacerlo, no cometer los errores que otros cometieron en el pasado. En este sentido, para América Latina podrían ser muy ilustrativas las reformas aplicadas en las tres últimas décadas en algunos países europeos, singularmente en España y Portugal. Ambos son países europeos, pero también iberoamericanos, y comparten en su historia reciente características similares en su desarrollo económico, político y social a las que tienen los países latinoamericanos: un proceso de industrialización reciente, un sistema de protección social prácticamente inexistente en la primera mitad del siglo XX y un reciente desarrollo de la democracia.

América Latina está inmersa en un proceso de construcción de modelos propios y adaptados a sus diferentes contextos nacionales. Queda claro que, al margen del análisis de las experiencias europeas mencionadas, cada país tendrá que desarrollar soluciones adecuadas a sus circunstancias económicas, políticas y sociales. Ahora bien, la pregunta clave que se sitúa en el centro del debate entre los diferentes modelos aquí expuestos es la siguiente: *¿tienen los latinoamericanos derecho a tener derechos?* Es evidente que cada país debe ser quien determine cuál es el mejor modelo para avanzar en su desarrollo. Pero sea cual sea la opción elegida, nuestra opinión es que los ciudadanos latinoamericanos tienen el mismo derecho a tener derechos que los ciudadanos europeos. Por ello lo que nos parece importante es que todas las acciones conducentes a elevar los niveles de cohesión en una determinada sociedad deben partir de

una premisa ineludible: reconocer la titularidad de los derechos de ciudadanía y su efectiva puesta en práctica. Esta es la cuestión clave para avanzar en la lucha contra la pobreza y las desigualdades de forma sostenida y sostenible, un enfoque ciudadano idóneo para la consolidación de las instituciones democráticas ante la cual los políticos y académicos latinoamericanos no deberían tomar una actitud defensiva sino más bien optimista. ¿No es acaso un síntoma de que la democracia está cobrando arraigo y vigor en sociedades largamente oprimidas?

Cohesión social: una reflexión desde el Derecho Constitucional

Fernando Rey Martínez¹

Para dotar de solidez y estabilidad a las nuevas políticas de cohesión social en América Latina hace falta determinar con precisión su contenido jurídico y, de modo particular, jurídico-constitucional. El concepto de “cohesión social” es novedoso desde el punto de vista jurídico-constitucional y permite un nuevo enfoque y un nuevo impulso de la idea de justicia (distributiva). Lo contrario de una sociedad cohesionada es una sociedad de castas. Su triple contenido remite a la igualdad en el ejercicio de (todos) los derechos sociales, a la cohesión fiscal y a la cohesión territorial. Podríamos plantearnos sugerir que las próximas reformas de los textos constitucionales incorporaran el principio de la cohesión social, con el sentido y alcance mencionado.

1. Como reconoce la reciente Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”², la mejora de la cohesión social “ha sido un objetivo político clave” de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina “desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara” (2004) Sin embargo, varios años después, con varios millones de euros gastados con este objetivo y miles de personas afectadas, el concepto de “cohesión social” sigue sin gozar de un consenso conceptual y político suficiente sobre su sentido y alcance. El esfuerzo de precisión conceptual no es, en este caso, un simple ejercicio académico, sino una tarea imprescindible porque son el propio contenido de la idea de “cohesión social” y su utilidad futura, en relación con las políticas públicas que inspire, los que se ven comprometidos. Así pues, la pregunta sobre de qué hablamos cuando hablamos de “cohesión social” es de obligada respuesta como pórtico de cualquier otra reflexión.

2. Y es preciso advertir de entrada, además, que la delimitación del concepto de “cohesión social” se ve asaltada por algunas dificultades no menores. Entre otras, indicaré tres.

1. Director de Foro xx1: Programa de Gobierno, Política y Democracia. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

2. Bruselas, COM (2009) 495/3.

En primer lugar, se trata de un concepto de exclusivo pedigrí europeo, desconocido inicialmente en América Latina. Esta objeción, más allá de insustanciales invocaciones al argumento de la dependencia cultural europea, no es difícil de superar porque los países americanos y los europeos, respecto de sus sistemas jurídico-políticos (con las matizaciones que procedan), abrevan en las mismas fuentes. Suele decirse que nada hay más parecido a Europa, fuera de Europa, que América. Más aún, la relativa novedad del concepto de cohesión social abre una magnífica ventana de oportunidad para impulsar con un nuevo enfoque las viejas ideas de Estado social, igualdad de oportunidades, etc. Sobre esto volveré más tarde; tan sólo dejaré constancia por el momento de que la idea de “cohesión social” se ha ido convirtiendo en una de las ideas más novedosas y más potentes de la agenda política de algunos países americanos (significativamente, además, en países con un brillante balance de resultados reciente en materia de políticas sociales, como Chile o Uruguay) En definitiva, el concepto de “cohesión social” es de origen europeo, pero ello no invalida por sí solo su enorme potencialidad.

La segunda dificultad tiene mayor calado. Aceptado el origen europeo del concepto, lo cierto es que ni siquiera en Europa existe acuerdo sobre su significado, que, a menudo, se comprende tan sólo de modo intuitivo. En parte, esto se debe al hecho de que el concepto es también bastante novedoso en Europa (su impulso se debe a las políticas de la Unión Europea más que a su uso expreso en los diferentes Estados miembros) y a que dentro de la Unión existen diversas plasmaciones de la idea de cohesión social (aunque con un aire de familia común, evidentemente, no son lo mismo las tradiciones anglosajonas, que las nórdicas, las centroeuropeas o las mediterráneas).

A todo esto hay que añadir que el concepto de cohesión social que manejan las instituciones de la Unión Europea posiblemente no sea el mismo para Europa (centrado, quizá, sobre todo en mitigar las desigualdades territoriales dentro de la Unión y en las políticas antidiscriminatorias en sentido estricto –es decir, por género, etnia, edad, discapacidad, religión e ideología y orientación sexual³) que para América Latina (que parece gravitar fundamentalmente sobre la vieja idea de lucha contra las exclusiones sociales en general).

En cualquier caso, el concepto de cohesión social para América Latina tampoco ofrece perfiles nítidos. Los documentos europeos nunca han llevado a cabo un esfuerzo de precisión de su contenido. Tomemos como ejemplo la reciente Comunicación antes mencionada, de 2009. Al referirse al objetivo de la promoción de la cohesión social, remite a la necesidad de luchar contra “las desigualdades y la exclusión social” y en cuanto a ámbitos materiales aludidos explicita tres: una relativa al mundo del trabajo (“desarrollo de capacidades para cubrir las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil y el trabajo decente”), otra referida a “la ampliación de la protección social” y

3. No hay que olvidar que la Unión Europea, a diferencia de lo que sucede en cada Estado, se rige por el principio de atribución de competencias, de modo que no puede intervenir libremente sobre cualquier aspecto de la vida social, sino sólo sobre aquel que le haya sido normativamente encomendado.

una última que gravita sobre “las políticas fiscales”. Estos ámbitos no incluyen otros que sin embargo sí han sido trabajados por EUROsociAL, como la educación, la salud o el acceso a la justicia, o la igualdad territorial, perseguida por URB-AL. Tal incoherencia deriva probablemente del hecho de que no existe todavía acuerdo suficiente sobre el contenido del concepto de “cohesión social”. Obsérvese que, además, no se explica por qué se identifican esos ámbitos y no otros que también serían significativos en relación con la idea de cohesión social (por ejemplo: vivienda o el derecho a un medio ambiente saludable). Huérfana de precisión conceptual, la idea de cohesión social parece un lecho de Procusto donde se pueden, a placer, estirar políticas sociales o cortarlas sin mayores explicaciones.

3. La indefinición conceptual ha convivido, sin embargo, en la práctica con políticas reales, con el exitoso programa de la Comisión Europea EUROsociAL. Esto significa que no hay un concepto teórico, pero sí existe una concepción empírica o pragmática de cohesión social, integrada por los diferentes ámbitos trabajados a lo largo de los últimos años: educación, empleo, salud, justicia y fiscalidad. Pero también en este punto las dificultades persisten. Porque, en efecto, por un lado, la idea de cohesión social remite, sobre todo, a la de igualdad de oportunidades (concretada en derechos sociales) de los individuos y grupos más desfavorecidos (así se explicita claramente en la Comunicación de la Comisión mencionada), pero, de otro lado, también parece evocar un significado nuevo y diferente de aquél, un significado en el que se introducen contenidos que no suelen relacionarse con la igualdad de oportunidades y los derechos sociales, al menos directamente, tal y como son las políticas fiscales o las políticas de equilibrio territorial. Así pues, en la práctica, cohesión social ha venido significando derechos sociales, pero también obligaciones (fiscales, por ejemplo); ha tenido una dimensión subjetivo/individual, pero también objetivo/institucional; y todo ello ha ido configurando un contenido proteico del concepto pero que, en cualquier caso, no se identifica sin más con la idea tradicional e intuitiva que remite la idea de cohesión social al campo semántico de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la exclusión. Aquí ha habido algo más y algo parcialmente diferente.

4. Y esto conecta directamente con la tercera dificultad del concepto al que quiero hacer referencia de modo más detallado en estas páginas y que puede enunciarse del modo siguiente. A pesar de que la idea de cohesión social ha movilizad o cuantiosos fondos y personas en los últimos años en Europa y en América Latina; a pesar de sus resultados tangibles; a pesar de que la expresión “cohesión social” ha irrumpido con fuerza en la agenda política de varios países de América Latina; a pesar de su relevancia intrínseca, dado que se trata de derechos íntimamente conectados con la dignidad humana, el concepto de cohesión social pertenece al lenguaje técnico de las políticas públicas y de los programas europeos y también al lenguaje político, pero no ha sido recibido por ahora en el lenguaje del Derecho. Cohesión social no parece tener significado jurídico alguno ni en general, ni jurídico-constitucional en particular, a pesar de tratarse de un asunto de claro contenido constitucional (ya que afecta a derechos fundamentales y a la arquitectura

territorial e institucional de un país). Esto es particularmente inquietante porque sin contenido jurídico-constitucional, el concepto de cohesión social se construye sobre arena, sin cimiento sólido alguno, y se hace depender de la sola voluntad de los gobernantes de turno. El problema de la indefinición conceptual de la idea de cohesión social y el de su carencia de estatuto jurídico-constitucional están estrechamente conectados. En efecto, debieran ser los textos constitucionales los que, en su calidad de normas jurídicas supremas de cada ordenamiento, en primer lugar, reconocieran este nuevo concepto de cohesión social y, en segundo lugar, los que concretaran los principales elementos que permitieran definir su sentido y alcance.

5. En este punto los problemas no se detienen. Debemos preguntarnos con carácter previo si la idea de cohesión social es realmente nueva respecto de los contenidos constitucionales tradicionales en relación con la activa intervención del Estado en la vida social y económica para asegurar a todas las personas un desarrollo autónomo de la propia existencia (aspiración que se suele condensar en la fórmula de “Estado social” y concretar en los denominados “derechos sociales”, sobre todo en los de carácter prestacional), o si, por el contrario, es simplemente un nombre nuevo para una realidad ya descrita. En este último caso, la idea de cohesión social no sería otra cosa que un enésimo capítulo en el largo historial del desarrollo de las políticas sociales de igualdad de oportunidades, que ya disfrutaría de suficiente cobertura jurídico-constitucional. En otras palabras, ¿la idea de cohesión social es o no conocida por el constitucionalismo? La respuesta no es sencilla. Propondré una interpretación posible, pero soy consciente de que caben otras lecturas.

Algunas Constituciones de América Latina recogen la cláusula del Estado social, a partir de la influencia en este punto de la Ley Fundamental de Bonn, que define a la República Federal Alemana en su artículo 20.1 como un “Estado social”⁴. Podemos señalar, entre otros, el art. 1 de la Constitución colombiana, que define a Colombia como un “Estado social de Derecho” (una fórmula semejante alberga el art. 1 de la Constitución de Paraguay) o el art. 43 de la de Perú, al que define como una “República social”. Bien es cierto que ni todas las Constituciones latinoamericanas reconocen expresamente esta cláusula ni las que lo hacen, siendo tan prolijas en algunos aspectos, son particularmente locuaces en relación con la cláusula del Estado social. Las nuevas Constituciones, como las de Venezuela, Ecuador o Bolivia, reconocen expresamente el principio del Estado social, pero junto con muchos otros principios y valores, con riesgo, por ello, de debilitar más que de fortalecer dicho principio⁵.

4. También el art. 1 de la Constitución francesa define a Francia como una República “social” y el art. 1.1 de la Constitución española al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, entre otros países inspirados por la Constitución alemana.

5. El art. 2 de la Constitución de Venezuela es bastante sobrio (“Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho” –hasta aquí la fórmula es semejante al art. 1 de la Constitución española, pero añade “y de Justicia”, que abre unas posibilidades interpretativas de sesgo ideológico capaces de anular el contenido, éste sí bastante cierto, del resto de principios del artículo), pero los arts. 1 de la Constitución de Ecuador y 8.2 de la de Bolivia acogen listas tan largas como imaginativas de adjetivos.

Darí­a la impresión de que en estos paí­ses del ALBA se ha alcanzado una fase posterior a la del Estado Social sin haber transitado antes por ella.

En cualquier caso, cabe suponer, de entrada, que la idea de cohesión social, cualquiera que sea el contenido que se le atribuya, se ancla en primer lugar en la cláusula constitucional (al menos, allí donde exista) del Estado social. Con reconocer en la Constitución el Estado social (insisto en que ni siquiera todos los Estados lo hacen en la actualidad) se podría entender incluido el concepto de cohesión social, pero de ello no se obtendría ningún resultado ú­til en la práctica. Por otro lado, los derechos sociales que recogen la mayor parte de las Constituciones persiguen la cohesión social y tienen enunciados normativos más precisos que el principio del Estado social, pero el contenido de la cohesión social tampoco se colapsa en los derechos sociales, sino que tiene, como sabemos, un contenido más amplio. En definitiva, el concepto constitucional de cohesión social es más estrecho que el de Estado social y más ancho que el de los derechos sociales. En otras palabras, tiene un contenido constitucional específico y, por consiguiente, supone una (relativa) novedad desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Esta afirmación nos conduce derechamente a la cuestión final, y más importante, de todas las aquí planteadas: ¿qué sentido y alcance podrían atribuirse al (nuevo) principio constitucional de cohesión social?

6. Cohesión social significa, en primer lugar, derechos sociales. EUROsociAL ha destacado educación, salud, trabajo decente y acceso a la justicia (para convertir a los demás derechos en reales y efectivos), pero el concepto general de cohesión social entiendo que abarca todos los derechos sociales, con independencia de que puedan ser priorizados como políticas públicas unos u otros en un momento determinado. De hecho, a partir del intercambio de experiencias de EUROsociAL, han sido abordados otros derechos sociales (como, por ejemplo, desde acceso a la justicia, los derechos de los reclusos) Ahora bien, el nuevo enfoque que puede suponer el concepto de “cohesión social” en este sentido es que, a diferencia de las políticas sociales tradicionales, no se trata tan sólo de mejorar las condiciones de vida de los sectores de población económicamente más desfavorecidos, sino de impedir que puedan existir personas y grupos que sean no-participantes en la vida social, castas segregadas, aisladas y sin voz. Es decir, no está en juego sólo la idea de igualdad de oportunidades del Estado social, sino también la de participación de todos los ciudadanos propia del Estado democrático. Por eso los derechos sociales tienen como titulares a todos los ciudadanos y no sólo a los más desventajados desde el punto de vista económico. Expresado en términos crudos, pero expresivos: la idea de cohesión social no es “un asunto de pobres”, sino una condición necesaria de un sistema democrático digno de tal nombre. Nos afecta a todos. Tiene por objeto un ideal de convivencia adecuado. Por eso entre los contenidos de la cohesión social deben colocarse en lugar de privilegio los derechos contra cualquier tipo de discriminación (de género, étnica, de orientación sexual, etc.), ya que vedan las ciudadanías de segunda clase, con lo cual el concepto latinoamericano de cohesión social vendría a acercarse al europeo.

7. Cohesión social tiene también otros significados no ya sólo de derechos y en relación con personas, sino de deberes y respecto de instituciones. Pero con el mismo sentido antes señalado de lo que lo clásicos llamaban justicia distributiva, esto es, del balance entre lo que cada persona aporta al Estado y lo que recibe de él. Cohesión social supone, en esta dirección, un sistema fiscal adecuado que garantice allegar fondos suficientes para poder hacer frente al disfrute de los derechos (que no son gratuitos, tampoco los civiles o de primera generación⁶). Y cohesión social implica, por último, un equilibrio de bienes y servicios públicos dentro del mismo territorio estatal, con independencia de donde se resida, ya sea campo o ciudad, ya sea centro de la ciudad o periferia, ya sea región rica o no (y de ahí también la estrecha relación entre los Programas EUROsocial y URbAL). Así pues, cohesión social podría interpretarse, desde el punto de vista jurídico-constitucional como un principio, esto es, un mandato de optimización (dentro de las posibilidades financieras y técnicas existentes) que obligaría a los poderes públicos a reconocer y garantizar los derechos sociales (estos sí como derechos fundamentales judicialmente exigibles en lo posible), a establecer un sistema fiscal potente y progresivo que sirva como redistribuidor de rentas y a configurar mecanismos o técnicas de redistribución territorial. Porque sólo a través de estas tres vías podría alcanzarse el ideal constitucional de una sociedad cohesionada, de una sociedad democrática sostenible, sin fracturas sociales intolerables. Lo contrario de una sociedad cohesionada es una sociedad de castas.

8. En resumen, creo que podría ser útil que las próximas reformas constitucionales, en América Latina y en Europa, incluyeran este nuevo principio constitucional de cohesión social, con el sentido y alcance aludido: cohesión en el ejercicio de derechos sociales, cohesión fiscal y cohesión territorial. De este modo podría introducirse o reforzarse (si se trata de una promesa incumplida del constitucionalismo anterior) este nuevo valor constitucional de una sociedad más cohesionada, menos fragmentada, en la que se corrigieran hasta donde resultara posible los déficits de ciudadanía de quienes disponen de menor nivel de renta y donde se alcanzara un balance más equilibrado entre lo que cada uno aporta y lo que recibe del Estado. Cohesión social significa igualdad de oportunidades, pero también mayor participación social y pública. Remite a la cláusula del Estado social, pero también a la del Estado democrático y, por supuesto, a la del Estado de Derecho, condición necesaria de las otras dos. Apunta, en definitiva, a un nuevo pacto de ciudadanía. Y por ello sería aconsejable que se viera reflejada en los textos constitucionales.

6. No obstante, quizá no sea inoportuno señalar que la teoría de las generaciones de derechos me parece altamente problemática y peligrosa cuando se utiliza ideológicamente, en clave conservadora, para jerarquizar las distintas generaciones de derechos (los civiles frente a los sociales, sobre todo), devaluando, de este modo los derechos sociales y los de tercera generación (poniendo en cuestión su normatividad y exigibilidad). La idea de generaciones de derechos sólo puede jugar un papel descriptivo de su emergencia histórica; más allá de esto, sobre todo allí donde no se aseguran los derechos sociales de modo suficiente, puede ser utilizada como un expediente para negar el reconocimiento de los derechos.

Cohesión social, instituciones y fiscalidad en América Latina

Carlos Garcimartín¹

1. Introducción

Aunque no existe consenso entre los especialistas acerca del significado de la cohesión social, este concepto tiende a relacionarse con aspectos como la equidad, la inclusión, el bienestar, la igualdad de oportunidades o el fomento de capacidades. A su vez, estos aspectos suelen traducirse en medidas orientadas a reducir las diferencias de renta entre los ciudadanos, impulsar relaciones laborales equitativas y garantizar el acceso universal a la educación, la sanidad o la vivienda. Cabe subrayar, además, que la cohesión social no es únicamente un fin, sino también un medio para desarrollar capacidades productivas y, en definitiva, para aumentar el bienestar colectivo.

En América Latina el interés por la cohesión social se ha intensificado en los últimos años, debido a varias razones. En primer lugar, porque, pese a los avances registrados, es una de las regiones del mundo donde mayores son las desigualdades y la exclusión social, existiendo aún elevadas tasas de pobreza o informalidad. En segundo lugar, porque los buenos resultados obtenidos en los últimos años en materia de crecimiento no se han traducido del mismo modo en mayores cotas de igualdad e inclusión social. En tercer lugar, porque los procesos de apertura e integración han intensificado las desigualdades territoriales en Latinoamérica, tanto a nivel nacional como supranacional. Por último, porque la cohesión social se ha constituido en un componente básico del diálogo entre la Unión Europea y América Latina.

No obstante, pese a esta preocupación creciente por la cohesión social, los avances registrados son insuficientes. Mientras que se han alcanzado mayores éxitos en el desarrollo de programas focalizados (pobreza, sanidad o educación), los cambios hacia un entorno que posibilite una verdadera cohesión social son menores. Para lograrlos

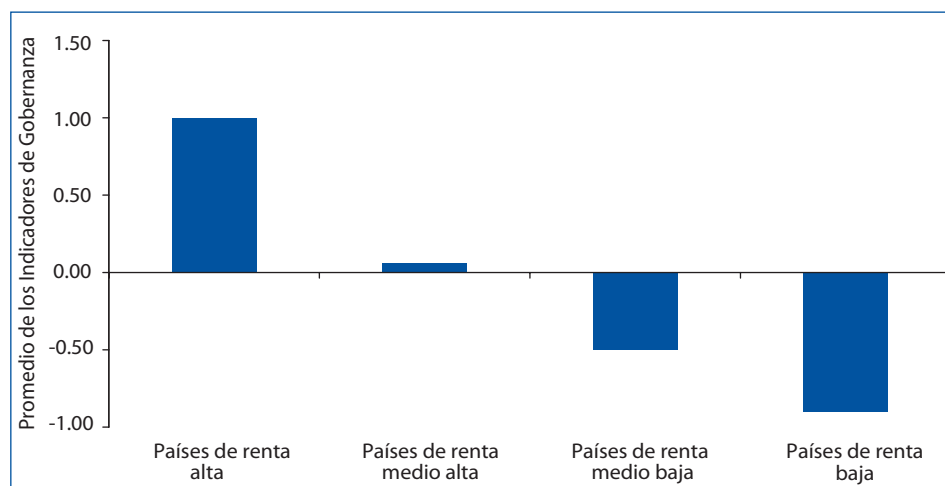
1. Universidad Rey Juan Carlos.

es necesario avanzar en varios frentes, pero entre ellos queremos destacar dos: la fortaleza de las instituciones y la existencia de un pacto fiscal sólido. No se trata de condiciones suficientes, pero sí necesarias; sin ellas, difícilmente puede aspirarse a desarrollar una verdadera cohesión social. Al análisis de ambas está dedicado el resto del presente trabajo.

2. Cohesión social, calidad de las instituciones y pacto fiscal

Como se ha mencionado, difícilmente puede llevarse a cabo un proceso de cohesión social sin unas instituciones sólidas y de calidad, tanto en términos de capacidad como de legitimidad. En realidad, es el propio desarrollo de los países el que exige la existencia de un marco institucional adecuado, algo que se ha venido reconociendo cada vez más, tanto por parte de la academia como de los organismos internacionales. De hecho, en los últimos años toda una serie de trabajos empíricos han confirmado el papel crucial que desempeñan las instituciones en promoción del progreso (Acemoglu et al., 2002; Rodrik et al., 2002; Easterly y Levine, 2003; Tavares y Wacziarg, 2001). Así, a modo de muestra, aunque sin indicar ninguna relación de causalidad, el gráfico 1 permite observar la existencia de una profunda conexión entre la calidad de las instituciones, medida por la media de los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, y el nivel de desarrollo de un país, aproximado por su renta per cápita².

Gráfico 1. Calidad institucional y desarrollo

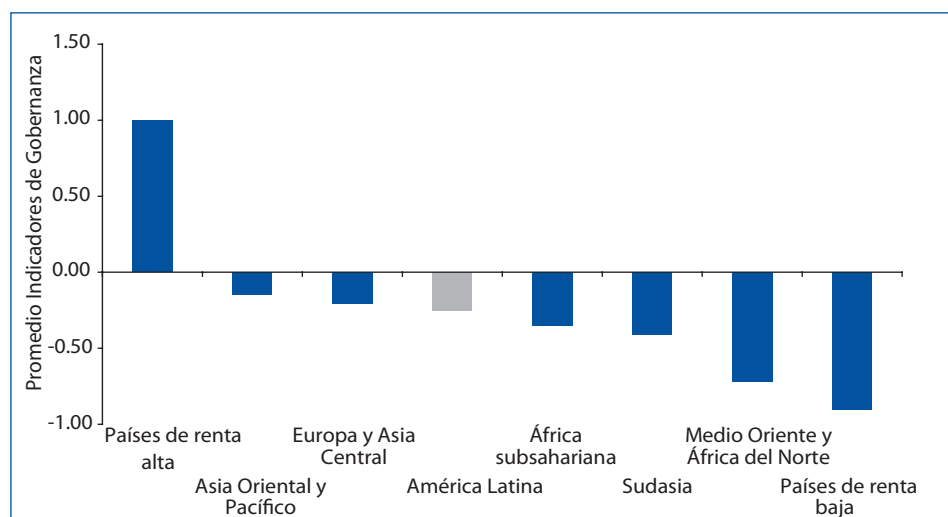


Fuente: Banco Mundial.

2. Los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial están divididos en seis apartados: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad de la regulación; estado de derecho; y control de la corrupción. Su rango se sitúa entre -2,5 y 2,5, mejorando la calidad institucional a medida que aumenta este valor.

Dada, entonces, la necesidad de contar con instituciones de calidad para generar procesos de desarrollo sostenibles y, por tanto, programas sólidos de cohesión social, cabe preguntarse por la situación latinoamericana. Pues bien, la región se halla claramente por debajo de los niveles correspondientes a los países más ricos, pero presenta mejores resultados que los países de renta media pertenecientes a otras zonas geográficas (gráfico 2)³. No obstante, cabe señalar que se observan diferencias muy importantes entre los países latinoamericanos, destacando positivamente el caso de Chile y, en menor medida, los de Costa Rica y Uruguay.

Gráfico 2. Calidad institucional por grupos de países



Fuente: Banco Mundial.

Una vez reconocida la importancia de la calidad institucional en la promoción del progreso, es necesario examinar qué factores la determinan, pues identificarlos es clave para que los gobiernos puedan mejorar sus instituciones y embarcarse, así, con éxito en procesos de desarrollo y cohesión. En este sentido, algunos de los estudios empíricos existentes remiten a factores histórico-geográficos sobre los que poco se puede incidir: la localización del país, su origen colonial, la tradición jurídica de su sistema legal, la fragmentación etnolingüística o la posesión de recursos naturales. Sin embargo, tanto la fundamentación de estas relaciones como su poder explicativo son muy discutibles, perdiendo muchas de ellas relevancia cuando se efectúan los controles estadísticos adecuados. Otros determinantes identificados en la investigación empírica se encuentran más directamente relacionados con las opciones económicas y sociales del país: su grado de desigualdad, su apertura internacional o

3. El valor de las distintas áreas geográficas corresponde al promedio de los países de renta media de cada una de ellas, estrato en el que se hallan todos los países latinoamericanos.

el nivel educativo de su población. De hecho, en un trabajo reciente, Alonso y Garcimartín (2010) encuentran que básicamente son cuatro los factores determinantes de la calidad de las instituciones:

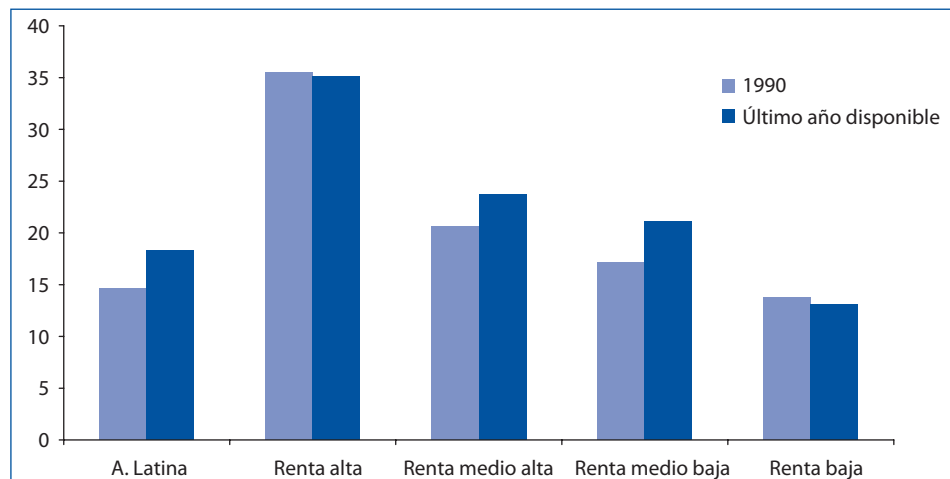
En primer lugar, el propio nivel de desarrollo de los países, que condiciona la disposición de recursos para construir instituciones de calidad y da lugar a una demanda más exigente de las mismas por parte de la población. En segundo lugar, la distribución de la renta, ya que una fuerte desigualdad propicia conflictos e inestabilidad sociopolítica, facilita que las instituciones queden capturadas por grupos de poder; disminuye la disposición de los agentes sociales a la acción cooperativa y favorece prácticas de corrupción. En tercer lugar, el nivel educativo de la población, pues la mayor formación de las personas permite construir instituciones de mayor calidad y fomenta una mayor demanda de instituciones abiertas y dinámicas. Por último, un nivel suficiente de recursos impositivos, ya que, por un lado, son necesarios para generar instituciones de calidad y, por otro, determinan una relación más exigente entre Estado y ciudadanía. Respecto a este último factor, es interesante subrayar que no inciden de la misma manera los ingresos de origen no tributario, como los procedentes de empresas públicas o de la explotación de recursos naturales, que, al no definir un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía, pueden incluso tener un efecto negativo sobre la calidad institucional. En suma, para un nivel de renta dado, sólo una sociedad relativamente equitativa, donde exista un sólido pacto fiscal y que invierta en la educación de los ciudadanos es capaz de generar instituciones de calidad.

Junto a estos factores comunes a los diversos países, Alonso y Garcimartín encuentran que en algunas regiones del mundo existen particularidades necesarias para explicar la calidad institucional. Sin embargo, no es el caso de América Latina, donde no existe ninguna especificidad propia, sino que tiene la calidad institucional que corresponde a sus niveles de renta, de educación, de ingresos impositivos y de equidad. Ahora bien, dichos autores sí encuentran que precisamente en estas dos últimas variables América Latina tiene valores inferiores a lo que debería; es decir, que existe una particularidad latinoamericana en cuanto a la debilidad de sus ingresos tributarios y a sus niveles excesivos de desigualdad. Respecto a los primeros, en el gráfico 3 se observa que los ingresos impositivos en América Latina son inferiores no sólo a los de los países más ricos, sino también a los de los países de renta media, grupo al que pertenecen todos ellos. Por su parte, el gráfico 4 pone de manifiesto que América Latina presenta los mayores niveles de desigualdad del mundo. Además, conviene recordar que ambas variables se encuentran profundamente relacionadas, pues una vía importante para efectuar programas de redistribución de renta es precisamente el sistema tributario.

En suma, lograr procesos sostenibles de desarrollo y de cohesión social exige contar con instituciones sólidas y de calidad, para lo cual es, a su vez, necesaria la existencia de un pacto fiscal adecuado, que es precisamente donde América Latina muestra una debilidad notable. Por ello, conviene examinar con más detalle las principales

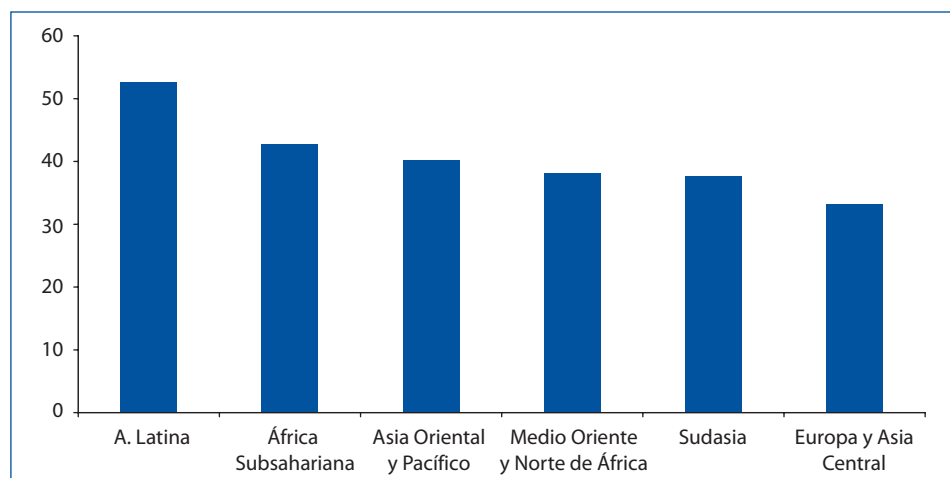
características de los sistemas tributarios de la región, así como los retos que será necesario superar para efectivamente poder alcanzar niveles adecuados de cohesión en las sociedades latinoamericanas.

Gráfico 3. Ingresos impositivos por países según niveles de renta (% PIB)



Fuente: Garcimartín et al. (2006).

Gráfico 4. Índice de Gini (último año disponible)



Fuente: Banco Mundial.

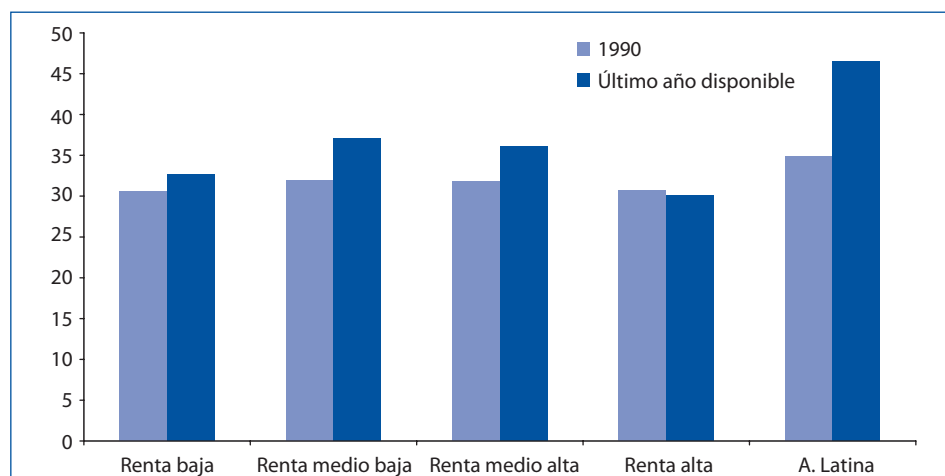
En suma, lograr procesos sostenibles de desarrollo y de cohesión social exige contar con instituciones sólidas y de calidad, para lo cual es, a su vez, necesaria la existencia de un pacto fiscal adecuado, que es precisamente donde América Latina muestra

una debilidad notable. Por ello, conviene examinar con más detalle las principales características de los sistemas tributarios de la región, así como los retos que será necesario superar para efectivamente poder alcanzar niveles adecuados de cohesión en las sociedades latinoamericanas.

3. Los sistemas fiscales de América Latina. Principales retos y características

En general, los sistemas fiscales de los países en desarrollo presentan importantes diferencias respecto a los existentes en los países desarrollados, tanto en términos puramente cuantitativos, como en lo que respecta al diseño de las figuras impositivas más relevantes. En primer lugar, los ingresos impositivos son inferiores a los que tienen los países ricos. En América Latina, como se ha mencionado, son incluso menores que el promedio de los países de renta media. En general, son inferiores a lo que correspondería a su nivel de desarrollo (Garcimartín et al., 2006; Gómez Sabaini et al., 2009). No obstante, cabe señalar que existen diferencias notables entre los países latinoamericanos, correspondiendo, en general, las cifras más bajas a aquéllos que disponen de recursos naturales, como México, Ecuador o Panamá (que cuenta con los ingresos del Canal), y a los que han tenido tradicionalmente dificultades para aumentar sus ingresos, como Guatemala o Paraguay. En el otro extremo se hallan los países del Cono sur y, particularmente, Brasil.

Gráfico 5. Impuestos sobre bienes y servicios (% del total de impuestos)

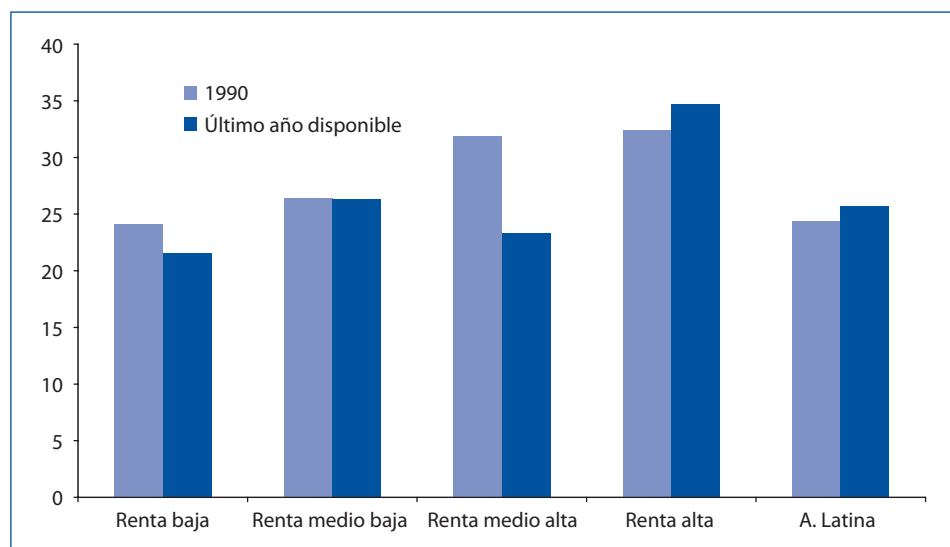


Fuente: Garcimartín et al. (2006).

Respecto a la estructura de los ingresos impositivos, las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo también son notables. En general, a bajos niveles de ingreso los impuestos sobre el comercio internacional son relativamente importantes,

sucediendo lo contrario con la imposición sobre la renta. Al aumentar el nivel de desarrollo, aquellos disminuyen, mientras que aumentan los impuestos sobre ventas. Finalmente, los tributos sobre el comercio exterior ocupan un lugar marginal y aumenta el protagonismo de los impuestos sobre la renta. En el caso de América Latina, cabe señalar, en primer lugar, que se trata de la región donde mayor es el protagonismo de los impuestos sobre ventas y donde éstos más han crecido (gráfico 5). No obstante, este protagonismo no se da con igual intensidad en todos los países, obteniéndose las cifras mayores en R. Dominicana, Paraguay o Guatemala, mientras que en el otro extremo se encuentran Panamá o México.

Gráfico 6. Ingresos impositivos sobre la renta (% del total de impuestos)



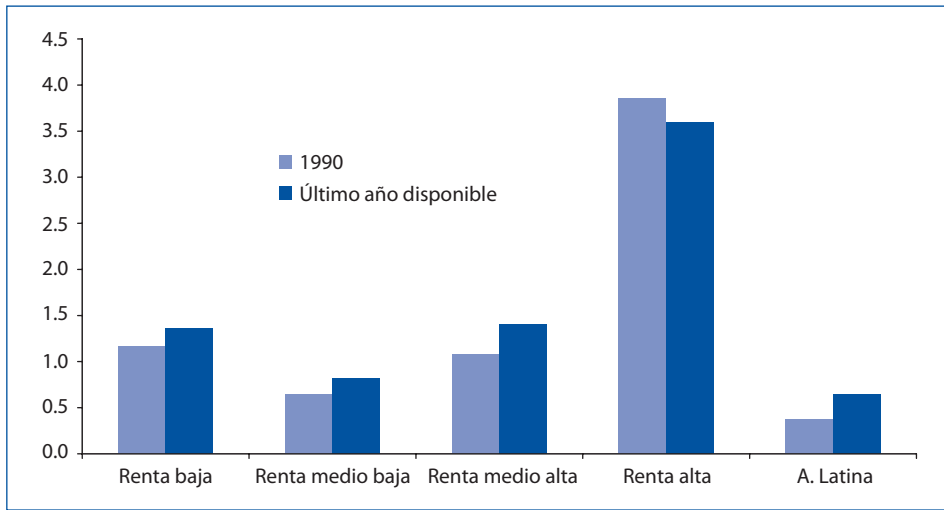
Fuente: Garcimartín et al. (2006).

En cuanto a la imposición sobre la renta (personas físicas, sociedades y ganancias de capital), América Latina se halla en la escala inferior de los países en desarrollo (gráfico 6). Por otro lado, una diferencia tradicionalmente existente entre éstos y los países desarrollados ha sido el sesgo que muestran los primeros a favor del impuesto de sociedades, seguramente porque resulta más sencillo gravar a las empresas que a las personas físicas (gráfico 7). Este hecho es particularmente claro en el caso de América Latina, donde por cada unidad monetaria de impuestos recaudados a las empresas apenas se obtienen 0,6 a las personas, una cifra excesivamente reducida, aunque haya aumentado en los últimos años.

Por su parte, la relevancia de las contribuciones sociales es otra de las grandes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo; en especial si se excluyen los países de Europa y Asia Central (gráfico 8). Así, su peso en el total de ingresos impositivos en los países de renta baja y medio baja se sitúa en torno al 8% y 15%, respectivamente,

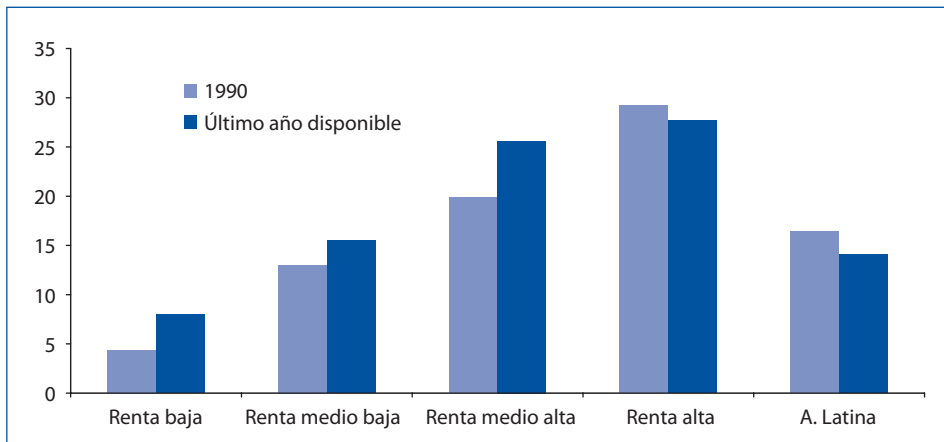
mientras que en los de renta alta y medio alta superan el 25%. Respecto a América Latina, el peso de las contribuciones sociales es superior al de otras regiones del mundo en desarrollo, excepto Europa y Asia Central. Sin embargo, lo que en realidad sucede es que o prácticamente son irrelevantes o su nivel es muy parecido al de los países más ricos, pues junto a países como Costa Rica y Panamá, donde el peso de las contribuciones sociales supera el 30% del total de ingresos impositivos, en otros, como República Dominicana y Guatemala no llega al 3%.

Gráfico 7. Ingresos impositivos sobre la renta: personas físicas/sociedades



Fuente: Garcimartín et al. (2006).

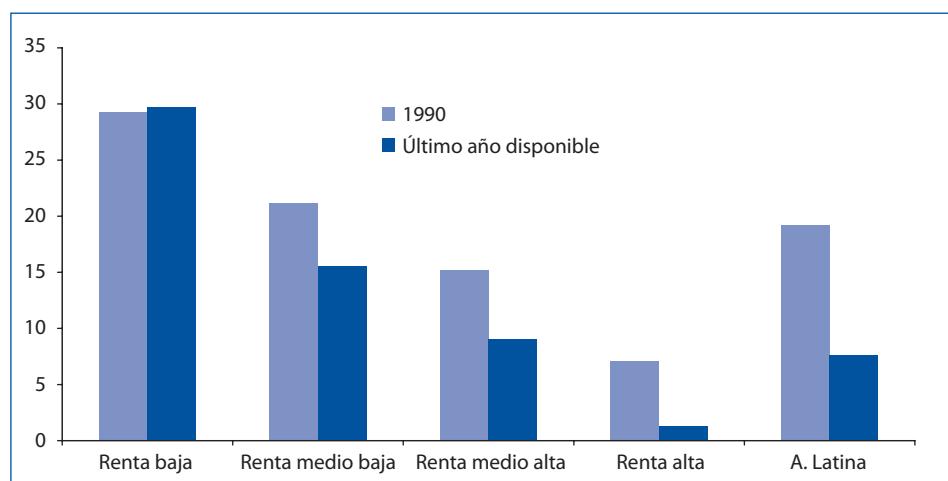
Gráfico 8. Contribuciones sociales (% del total de impuestos)



Fuente: Garcimartín et al. (2006).

Respecto a los impuestos al comercio y transacciones internacionales, tradicionalmente han tenido una mayor presencia en el mundo en desarrollo, debido a su mayor facilidad de recaudación respecto a otras figuras —como el IVA—, a las estrategias de sustitución de importaciones seguidas durante años por algunos países en desarrollo y a la exportación de productos primarios con cierto grado de monopolio (gráfico 9). Sin embargo, América Latina constituye la región en desarrollo donde menor es la presencia de este tipo de impuestos y donde más han disminuido en los últimos años, lo que fundamentalmente obedece al proceso de apertura comercial ocurrido en buena parte de los países latinoamericanos.

Gráfico 9. Impuestos al comercio internacional (% del total de impuestos)



Fuente: Garcimartín et al. (2006).

Estas diferencias entre países en cuanto a los ingresos y la estructura impositiva se deben tanto al diseño de los sistemas tributarios, como al contexto en el que se configuran y aplican. De hecho, buena parte de los países latinoamericanos, al igual que otras regiones en desarrollo, se han embarcado en los últimos años en una serie de reformas fiscales que, pese a su lógica diversidad, tienen ciertos objetivos y medios comunes. Sus rasgos principales y los retos a los que aún se enfrentan son los siguientes.

En lo referente al impuesto sobre la renta de las personas físicas, tradicionalmente ha sido poco eficiente y equitativo en Latinoamérica, pudiendo destacarse los siguientes problemas. En primer lugar, el número de personas sujetas a su pago es reducido. En el caso de la renta mínima para estar obligado al pago del impuesto, pocos individuos la alcanzan, al menos de manera formal. En promedio, el mínimo exento alcanzaba en 2001 2,3 veces la renta per cápita Stotsky y WoldeMariam (2002); un valor superior tanto al de la mayoría de países en desarrollo, donde se halla en torno a 1-2, como a los países desarrollados, donde se sitúa por debajo de la unidad. En lo que respecta a

los tipos impositivos más elevados, pocos individuos disponen de la renta necesaria para que les sea aplicada. En 2001, la tasa más elevada correspondía a unos ingresos equivalentes a 20 veces la renta per cápita en promedio de Latinoamérica (Stotsky y WoldeMariam, 2002). En segundo lugar, ha sido habitual que la progresividad real sea mucho menor que la nominal por el gran número de exenciones y deducciones existentes, que benefician a los tramos más altos de renta. Finalmente, cabe destacar que en algunos casos las rentas de intereses y dividendos han tributado menos de lo que deberían o no lo han hecho en absoluto.

A la vista de estos problemas, de los objetivos perseguidos y del bajo peso del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la recaudación total, las principales medidas adoptadas para su reforma en Latinoamérica han sido básicamente de dos tipos. Por un lado, se han eliminado determinadas deducciones y exenciones con objeto de ampliar la base del impuesto. Por otro, se han elevado los tipos más bajos, aunque la tendencia no es general, y se han reducido los más elevados. Sin embargo, estas reformas han resultado insuficientes y presentan problemas. De hecho, el peso de la imposición sobre la renta personal en América Latina no se ha aproximado al correspondiente a los países desarrollados. Asimismo, el impuesto sigue teniendo carácter cédular, con tipos diferentes y numerosas exenciones según la fuente generadora (intereses, dividendos, etc.), lo que determina que en la práctica la casi totalidad del impuesto recaiga sobre los trabajadores dependientes. En realidad, el tratamiento a las rentas del capital es más favorable que en buena parte de los países en desarrollo.

En cuanto al impuesto sobre la renta de las sociedades, en términos generales presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, siendo, de hecho, una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. La mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera, han dado lugar, entre otros factores, a una fuerte presión para reformarlo. En el caso de los países latinoamericanos, los problemas que tradicionalmente ha presentado podrían resumirse del siguiente modo. En primer lugar, la existencia de tasas marginales máximas elevadas. En segundo lugar, la presencia de tasas múltiples, diferenciadas por sectores de actividad. Tercero, el uso de moratorias fiscales, populares por ser fáciles de administrar pero que presentan numerosos inconvenientes. En cuarto lugar, han sido habituales las insuficiencias legislativas, como las relacionadas con la doble imposición o los precios de transferencia. Finalmente, un aspecto muy relevante, sobre todo en Centroamérica, ha sido el uso de medidas fiscales para fomentar la inversión extranjera directa, en especial las zonas francas, que presentan problemas importantes.

No obstante, pese a ser numerosos y complejos estos problemas, las reformas de los últimos años se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, mientras que se han orientado menos a la ampliación de las bases y las

mejoras en el diseño y gestión del impuesto. De este modo, no ha tenido lugar un proceso de convergencia con los países desarrollados en cuanto a la recaudación relativa. Por otro lado, la productividad del impuesto es muy baja. En el conjunto de América Latina no llegaba al 0,07 % en 1994 y desde entonces ha disminuido ligeramente (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Respecto a la imposición indirecta, ha experimentado grandes transformaciones en el mundo en desarrollo, siendo el cambio más relevante la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido. En este proceso los países latinoamericanos han sido pioneros, adoptando la mayoría de ellos el IVA durante los decenios de 1970 y 1980. Con ello, se ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales. Sin embargo, pese a sus claras ventajas, el IVA presenta importantes problemas en su aplicación. En primer lugar, se trata de un impuesto cuya gestión es compleja y costosa, tanto para el contribuyente como para la administración. En segundo lugar, es frecuente que sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, cuyas transacciones son muy difíciles de gravar y cuyo peso en la producción total es elevado en los países en desarrollo. En tercer lugar, el mecanismo de deducción con frecuencia es excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado. En cuarto lugar, para reducir la regresividad de este impuesto es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas. Sin embargo, ello introduce complejidades administrativas que pueden ser excesivas, siendo además posible que las tasas diferenciadas acaben siendo utilizadas no con objetivos distributivos, sino en beneficio de determinados grupos de presión

Finalmente, en América Latina, al igual que en otros países en desarrollo, los impuestos al comercio y las transacciones internacionales se han reducido notablemente a lo largo de los últimos años, como consecuencia de las políticas comerciales adoptadas. A su vez ello ha exigido y continuará exigiendo una sustitución de estos impuestos por otros de carácter general, como el IVA; una tarea que no es sencilla.

Más allá de las carencias particulares de cada figura impositiva, la política tributaria de los países latinoamericanos se enfrenta a una serie de retos y obstáculos que pueden desvirtuar los resultados de las sucesivas reformas realizadas y pendientes. De hecho, la aplicación real de aquellas ha sido en muchas ocasiones menos profunda de lo esperado, siendo relativamente común la vuelta atrás en el proceso reformista. Para evitar que esto sea así y poder construir sistemas tributarios eficientes y justos, será necesario afrontar dos retos principales: poner un mayor énfasis en los aspectos distributivos y mejorar la calidad institucional. Respecto al primero de estos retos, los estudios disponibles muestran que no sólo los antiguos sistemas carecían de

capacidad redistributiva, sino que tampoco la tienen los actuales. Esto debe cambiar en el futuro si se pretende construir sociedades más cohesionadas e instituciones más legítimas, pues, como se ha mencionado, la distribución de la renta en Latinoamérica es la más desigual del mundo. El segundo de los retos mencionados remite a la baja calidad institucional en que operan los sistemas fiscales de los países en desarrollo y, entre ellos, de los latinoamericanos: escasez de recursos materiales y humanos, excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o prácticas ilícitas. De hecho, según los indicadores que existen al respecto, América Latina presenta resultados sensiblemente peores a lo que corresponde a su nivel de renta, aunque existen importantes diferencias entre los países de la región (Garcimartín et al., 2006)

Esta baja calidad institucional ha supuesto que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes. Por un lado, surgen los problemas puramente derivados de las deficiencias administrativas, producto de la escasez de medios materiales y humanos. La gestión tributaria es un asunto complejo y, en no pocos casos, los países presentan legislaciones contradictorias, dificultades para el contribuyente a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, escasa preparación de los trabajadores de la administración tributaria o importantes lagunas legislativas. Por otro lado, existen graves problemas de corrupción y evasión. Por ello, es necesario un mayor esfuerzo en mejorar la administración tributaria y aduanera, pues, en caso contrario, las reformas no tendrán éxito. En primer lugar, debe reducirse la incertidumbre jurídica creada por la profusión de reformas tributarias. Se requiere una mayor planificación estratégica, en lugar de continuas reformas que pueden mermar la confianza social en las mismas. En segundo lugar, debe imprimirse un mayor carácter social a la Administración Tributaria, de modo que no sea percibida como injusta, ineficaz, concentrada en pocos contribuyentes y en impuestos fáciles de recaudar. En tercer lugar, debe aumentar la lucha contra la evasión, mejorando los métodos de persecución y sanción al incumplimiento de las obligaciones fiscales. En cuarto lugar, es necesario fomentar una carrera profesional clara en la Administración tributaria, con niveles adecuados de formación, profesionalización y estabilidad. Quinto, deben mejorarse los censos de contribuyentes y las fuentes de información fiscal. Por último, debe fortalecerse la cooperación entre las Administraciones Tributarias de los distintos países de la región.

Pese a todo, la poca sensibilidad que han mostrado las reformas a los aspectos institucionales es algo que está cambiando en los últimos años. Se han realizado progresos evidentes en la mejora de las Administraciones Tributarias latinoamericanas, creándose institutos de formación de personal, procediendo a reorganizaciones internas, estableciendo unidades especiales para los grandes contribuyentes o para la inspección o impulsando el uso de la red bancaria para el pago de impuestos (Barreix y Villela, 2003). Además, el FMI, el Banco Mundial y el BID, entre otras instituciones, están priorizando los cambios en este sentido.

4. Conclusiones

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, en América Latina el interés por la cohesión social se ha intensificado en los últimos años. No obstante, para que puedan registrarse avances notables y sostenidos en este terreno es necesaria tanto una mayor fortaleza de sus instituciones como la consecución de sólidos pactos fiscales; condiciones, además, relacionadas entre ellas. Respecto a la primera, no se trata sólo de construir instituciones más eficaces, sino también más legítimas. Para ello, como se ha señalado, es necesaria tanto una distribución más equitativa de la renta como el desarrollo de sistemas fiscales que, por un lado, garanticen la disponibilidad de recursos necesarios y, por otro, supongan el pacto adecuado entre Estado y ciudadanía que dote de la necesaria legitimidad a las instituciones.

En este sentido, pese a las reformas emprendidas y los avances registrados, los sistemas tributarios de los países latinoamericanos aún adolecen de problemas importantes que deberán solucionar. En primer lugar, es necesario para muchos de ellos aumentar la ratio de ingresos impositivos sobre PIB, pues el nivel actual parece insuficiente a la vista de las necesidades de intervención pública en aspectos como la eficiencia o la equidad. En segundo lugar, es necesario modificar la estructura de los ingresos impositivos. Existe un protagonismo excesivo de los impuestos indirectos, de modo que aumentar los ingresos públicos necesariamente exigirá una mayor imposición sobre la renta y las contribuciones sociales. Además, se mantiene un sesgo hacia la imposición de la renta de las sociedades, de manera que el impuesto sobre la renta de las personas físicas debe ganar más protagonismo en la estructura de ingresos. En tercer lugar, deben mejorar las estadísticas tributarias, entre ellas, las que se refieren a la distribución de la renta, las fuentes de ingresos, las pautas de consumo, el reparto de la carga impositiva y los costes de los incentivos fiscales, pues sólo así pueden tomarse decisiones correctas. En cuarto lugar, debe otorgarse mayor énfasis a los aspectos institucionales y distributivos del sistema fiscal.

En suma, profundizar en cohesión social en América Latina exige, entre otras medidas, dotar de mayor capacidad y legitimidad a las instituciones, para lo cual es necesario, a su vez, potenciar pactos fiscales más eficientes y justos.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J.A. (2002): "Reversal of fortunes: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, No. 4 (November), pp. 1231-94.
- ALONSO, J. A. y GARCIMARTÍN, C. (2009): "The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate". *University of Nottingham Discussion Papers, CREDIT No. 09/04*.

- BARREIX, A. y VILLELA, L. (2003): *The Tax Policy Challenges Related Regional Economic Integration*, Washington. Inter-American Development Bank.
- EASTERLY, W. y LEVINE, R. (2003): "Tropics, germs, and crops: how endowment influence economic development", *Journal of Monetary Economics*, 50 (1): 3-39.
- GARCIMARTÍN, C., ALONSO, J. A. y GAYO, D. (2006): "Fiscalidad y desarrollo". Documento de trabajo 21/06. Instituto de Estudios Fiscales.
- GÓMEZ SABAINI, J. C., JIMÉNEZ, J. P. y PODESTÁ, A. (2009): "Tributación, evasión y equidad en América Latina" en Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C. y Podestá, A (comp.): *Evasión y Equidad en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- RODRIK, D., SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. (2002): "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 9(2), pp. 131-165.
- STOTSKY, J. y WOLDEMARIAM, A. (2002): "Central American Tax Teform: Trends and Possibilities. IMF Working Paper WP/02/227. Fondo Monetario Internacional. Washington D.C., diciembre.
- TAVARES, J. y WACZIARG, R. (2001): "How democracy affects growth", *European Economic Review*, vol. 45, nº 8, pp. 1341-1378.

Fortaleciendo capacidades: política fiscal, equidad y cohesión social en América Latina

Juan Pablo Jiménez¹

María Nieves Rico²

Introducción

La crisis financiera internacional desencadenada en el 2008 puso nuevamente en el centro de la actualidad el debate sobre el papel y el alcance del sector público en nuestros países.

Como se ha señalado en recientes trabajos (Mulas, 2009), el Estado ha recuperado protagonismo, como consecuencia de la crisis actual, en al menos cuatro áreas principales: como asegurador de la sostenibilidad del sistema financiero y prestamista en última instancia; como regulador y supervisor de los mercados financieros para el futuro, frente al predominio anterior de las posiciones desreguladoras; como estimulador casi único de la actividad económica paralizada, a través de grandes estímulos fiscales y monetarios; y como proveedor de una red social para los ciudadanos y las empresas afectadas por la crisis económica.

En América Latina los indicadores socioeconómicos muestran que la alta desigualdad distributiva es uno de sus rasgos más característicos. Esto hace particularmente importante la acción del Estado respecto de políticas distributivas, tanto a través del uso de instrumentos relacionados con el gasto público como aquellos que se encuentran vinculados con los sistemas tributarios.

Por el lado de los gastos, se puede afectar la distribución de la renta a partir de programas donde los beneficiarios no soporten la carga de su financiamiento —o sólo financien

1. Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

una parte— y además, es posible lograr un mayor impacto redistributivo si se aumenta el nivel y la calidad del gasto público social. La política fiscal, a través del gasto en educación y capacitación, puede mejorar la equidad distributiva modificando la distribución de la propiedad de los factores productivos, haciendo así más igualitaria la distribución de capital humano y la posibilidad de generación de ingresos laborales, al mismo tiempo que permite a través de la educación que los individuos acrecienten su sentido de pertenencia al proyecto de país en que se insertan.

Sin embargo, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no es suficiente una política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta crucial el papel que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir positivamente en ello. En primer lugar, a través del nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público, en particular el gasto social, sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos.

De igual manera, ya hace un tiempo que sentencias como “equitativa distribución de la renta”, “igualdad de oportunidades” o “titularización universal de los derechos económicos, sociales y culturales” pertenecen legítimamente a la órbita de expresiones que conforman el discurso sobre las políticas públicas y fiscales (Basombrío, 2009). No obstante, debe tenerse en cuenta que la búsqueda de mayor equidad y cohesión social no es un proceso lineal ni carente de ambigüedad, y en ocasiones de contradicciones. Como se analizará en el próximo apartado estos son conceptos con múltiples dimensiones y con cargas semánticas diferentes según distintas tradiciones y posturas ideológicas. Esa diversidad conceptual cubre un abanico de posiciones que van desde la mera lucha contra la pobreza extrema hasta la pretensión de alcanzar niveles aceptables de igualdad, inclusión social y gobernabilidad. Por ello, es importante interrogarse sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos, lo que resulta imprescindible para la comprensión de su relación con las políticas fiscales, sobre todo cuando se pretende que las políticas públicas se constituyan en un auténtico vector de cohesión social.

En CEPAL se ha definido la cohesión social como *la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan* (CEPAL, AECI, SEGIB, 2007 p. 16). Entre los mecanismos de integración e inclusión sociales se consideran el empleo, el sistema educacional, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad y de protección social. Suponen en mayor o menor grado el impacto distributivo de la política social y un sistema de transferencias que reduce las desigualdades en oportunidades, capacidades y vulnerabilidad.

Por su parte, las actitudes y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Desde esta perspectiva, en América Latina se enfrentan serios problemas de cohesión social en, por lo menos, dos direcciones (Ottone, s/d). Por una parte, la ya mencionada desigualdad en la estructura distributiva de la riqueza lo que se suma a la volatilidad del crecimiento y las rigideces en el empleo que dificultan la plena titularidad de los derechos sociales y económicos que constituyen la ciudadanía moderna. Por otra parte, la sociedad muestra poca adhesión y confianza en las instituciones políticas, la solidaridad es relativa y la sensación de malestar es difundida. De este modo, las dos caras de la cohesión marcan deudas pendientes que en la actual inflexión latinoamericana demandan no solo un nuevo contrato social sino un pacto fiscal que favorezca la cohesión en su doble rol de fin de las políticas sociales y medio para darles mayor eficacia frente al objetivo de la igualdad.

En el contexto de una visión fortalecida del Estado como consecuencia de la crisis y las limitaciones de los agentes económicos privados, en este artículo se plantean los desafíos que enfrenta la política fiscal para mejorar la equidad y cohesión social en los países latinoamericanos a la luz de los aprendizajes resultantes de los análisis realizados en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del acompañamiento de las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto EUROsocial, donde se impulsó el fortalecimiento institucional de las administraciones públicas mediante actividades de sensibilización política y de intercambio de experiencias entre los países de la Unión Europea y de América Latina.

En el documento se presenta, en primer lugar, la importancia de delimitar conceptualmente el término equidad, diferentes posturas frente a éste y su articulación con las definiciones de política fiscal. Luego se analizan ciertas características que deben adoptar las políticas fiscales en América Latina para ser eficaces y alcanzar la equidad haciendo énfasis en el financiamiento de las políticas públicas y en la necesidad de mejorar la distribución y ampliar la protección social para mejorar la cohesión social. Finalmente se plantean algunas líneas de continuidad en el análisis y las propuestas que se sintetizan en desafíos futuros.

1. Una aproximación al concepto de equidad y su relación con la política fiscal³

La equidad es un término multidimensional, con diferentes cargas semánticas y portador de connotaciones valorativas que es empleado —entre otros fines— para expresar

3. Este apartado está basado en Jiménez y Ruiz Huerta (2009).

las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos, bajo la hipótesis de igualdad básica de los mismos, al menos ante las leyes. Como se enfatiza en este artículo, la política fiscal es uno de los factores más importantes para aplicar y hacer efectivos los criterios de equidad decididos por cada sociedad. Aunque existen otros elementos de la acción pública que generan repercusiones en términos de equidad, las actuaciones presupuestarias, a partir de los ingresos y los gastos públicos, son elementos claves en las sociedades para afectar la distribución de los ingresos. Por esto, resulta apropiado preguntarse sobre los diferentes alcances del concepto de equidad y así profundizar en la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

En este contexto, es oportuno señalar que la equidad debe ser diferenciada de otros términos próximos y se requiere vincularla a la actuación de los poderes públicos para asegurar a la ciudadanía un trato igualitario y justo. Esto implica superar la confusión que en ocasiones se genera —por la cercanía en su origen etimológico— entre los términos equidad e igualdad, aunque se trate de palabras muy cercanas e integradas en la familia de conceptos propios del discurso sobre la justicia que, en última instancia, es la principal preocupación. La idea de una sociedad justa ha ido cambiando con el tiempo y, con ella, también han ido cambiando los significados de la equidad y la igualdad. Tal vez uno de los factores diferenciadores entre ambos conceptos es que, frente al componente normativo de la equidad, la igualdad responde a un criterio más descriptivo que sirve para explicar las distancias y diferencias que existen entre personas, grupos o territorios.

Aunque se trata de un campo de reflexión en las ciencias sociales de largo recorrido y en el que existe una literatura abundante, se pueden resumir las principales perspectivas de la equidad en tres grandes categorías.

En primer lugar, se puede referir a la equidad en las condiciones de partida. Dentro de esta categoría, cabría incluir, la garantía de igualdad formal de derechos, de igualdad de oportunidades y la de capacidades. El primer caso, se refiere a la igualdad formal, entendida como requisito previo para considerar justa una sociedad. Este concepto lleva a la necesidad de determinar los derechos que deben ser objeto de protección, a garantizar su efectiva aplicación y determinar si es o no suficiente esta primera acepción para calificar como equitativa o justa una sociedad. La idea de equidad basada en la igualdad de oportunidades y de capacidades no es sino la consecuencia de la ausencia de una situación de igualdad que permita el ejercicio de los derechos formales, ante la cual el Estado debe dar una respuesta activa.

Una segunda agrupación incluiría a quienes vinculan el concepto de equidad con los procesos de asignación y distribución a través de mecanismos económicos como el mercado o la importancia del factor trabajo respecto a otros factores productivos. En el primer caso, “la virtud moral” del mercado procede de su capacidad para premiar a los laboriosos y eficientes y castigar a los vagos e ineficientes. Como con cierta frecuencia

el mercado no funciona adecuadamente, se defiende la competencia perfecta como el medio para evitar las restricciones y limitaciones que se producen en los mercados. Eso es lo que justifica la generalización de leyes e instituciones destinadas a defender la competencia en los mercados. Desde una óptica distinta, vinculada al pensamiento de David Ricardo y de Karl Marx, se estima que el factor trabajo tiene una superioridad moral que exige (en sus consideraciones sobre el concepto de plusvalía) una especial protección frente a otros factores productivos.

El tercer grupo de posiciones respecto al concepto de equidad es el que se refiere a la defensa de la igualdad de resultados. Dentro del mismo cabría incluir a quienes defienden el criterio de hacer máxima la utilidad de los miembros de una sociedad que, a veces, se ha expresado como el objetivo de *“crear la mayor felicidad para el mayor número”*, como a aquellos que toman como objetivo maximizar la situación de quienes están en peor situación en la sociedad. A esto último responde el criterio *“maximin”* defendido por J. Rawls (1971) y que, en cierto modo, puede ser interpretado como una aversión total al riesgo, en la medida en que se considera que todos los ciudadanos apoyarían este criterio ante la hipótesis de encontrarse en la escala más baja de la distribución de la renta.

Luego de la revisión sintética de las diversas acepciones de equidad que suelen ser objeto del debate político y social, vale recordar que la equidad no se limita sólo al ámbito tributario sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública como son la provisión de servicios públicos o las actividades de regulación. En el entorno del gasto público, la equidad implica procurar garantizar un trato adecuadamente ajustado a las circunstancias de los ciudadanos para intentar asegurar estándares de bienestar aceptados socialmente. También desde la economía se han realizado diversos esfuerzos para aplicar los criterios y las técnicas de los análisis clásicos de la equidad impositiva al campo del gasto público. Del mismo modo, cada vez interesan más las cuestiones vinculadas con los resultados de la acción total de los poderes públicos, especialmente a través de los diversos tipos de ingresos y gastos públicos que se recogen en el presupuesto⁴.

2. Políticas fiscales que mejoren la equidad y la cohesión social en América Latina

Mejorar y asegurar la equidad y cohesión social en la región significa llevar adelante políticas públicas eficaces en cuatro ámbitos claves. En primer lugar, la política fiscal debe, simultáneamente, brindar el espacio de política fiscal requerido para llevar a cabo las políticas necesarias y lograr el máximo resultado en materia de crecimiento económico y empleo. Sin un crecimiento sostenido de la economía las demandas de

4. Ver J. Martín (1997).

asistencia se multiplican al tiempo que no se obtienen los recursos para el financiamiento de las acciones estatales necesarias. En segundo lugar, es imprescindible una modernización de las políticas sociales que abarque tanto aquellas tendientes a aumentar las capacidades de las personas mediante la educación y capacitación laboral como las que conforman el nuevo paradigma de protección social fundado en derechos. En tercer lugar, se requiere aumentar sustantivamente el financiamiento para las políticas públicas mediante un incremento sostenido en la presión tributaria en general y en especial de los impuestos con mayor impacto redistributivo. Por último, deberá atenderse los problemas asociados a la cohesión territorial y los procesos de descentralización de las políticas públicas.

2.1. Ampliar el espacio de política fiscal

En relación con la situación macrofiscal, Latinoamérica brinda sobradas evidencias de que las crisis dejan en peor situación relativa a los sectores más pobres. Ellos son los que deben soportar en mayor medida la pérdida de ingresos y carecen de medios (tanto activos como capacidades) para amortiguar efectos negativos de las crisis, caracterizadas por la caída en los ingresos, pérdida de empleos y reducción de beneficios, y en muchos casos incumplimiento de derechos. La capacidad para ajustarse a los cambios y mitigar los costos de las crisis es menor en los países pobres y dentro de ellos para la población que se encuentra en peor posición relativa.

Es por ello que si bien contar con un mayor espacio fiscal no logra resolver de manera automática los problemas estructurales que afectan a las políticas públicas de los países de la región, constituye una posibilidad de alcanzar esas reformas que pongan en marcha una sociedad que, de manera sostenible, sea más justa y solidaria.

De acuerdo con Fanelli y Jiménez (2009), el espacio de política con el que cuenta el gobierno para llevar adelante sus objetivos es una función de tres determinantes: la cuantía de recursos fiscales disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos⁵. Los choques macroeconómicos modifican el espacio fiscal no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí. Es por eso que ante la crisis internacional y su posterior recuperación resulta importante hacer una evaluación y seguimiento de estas tres dimensiones.

2.2. Mayor protección para mejorar la cohesión

De la mano de un mayor espacio fiscal, puede ser posible finalmente encarar la demorada adaptación de los viejos y disfuncionales estados benefactores de la región. Se

5. Para más detalle sobre la definición y evolución del “espacio fiscal”, véase CEPAL (2008) y Fanelli y Jiménez (2009).

requiere potenciar el paradigma de la protección social para acercar el objetivo de sociedades más cohesionadas, donde los ciudadanos, al sentirse incluidos ayuden a legitimizar políticas públicas mediante los impuestos que les corresponde pagar. Se espera que, de esa manera, la región logre finalmente romper el círculo vicioso de Estados que no logran recaudar impuestos, entre otras razones, por ser poco legítimos, por las deficiencias y vacíos en los modos de intervención y, también, la falta de financiamiento.

En materia de política social, la educación cumple un papel integrador por excelencia. En este sentido, quedan pendientes tareas importantes en materia tanto de aumento en la cobertura, como de mejoras en la calidad y generación de capacidades que hagan a las sociedades más iguales y competitivas, en especial teniendo en cuenta las capacidades integradoras del empleo. Simultáneamente, debe ser redefinido el papel de la escuela no sólo en el sistema educativo sino en la sociedad.

El empleo ya no juega el papel excluyente en la integración social que se esperaba hasta hace algunas décadas. Como se analiza en CEPAL (2006), la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad. Hasta los años setenta, se encontraba vigente el paradigma de la protección social basado en la sociedad del trabajo que, durante las escasas dos décadas de apogeo logró ilusionar con la idea de haberse encontrado la solución definitiva para lograr la inclusión creciente de toda la población. No obstante, en América Latina, a pesar de existir una larga historia de seguridad social en algunos de sus países, el mercado laboral no logró nunca transformarse en la puerta para acceder a beneficios de la protección social que alcancen a la totalidad de la población.

Ciertamente, resulta difícil hablar de cohesión social cuando la seguridad social ha tenido un alcance muy limitado para las mujeres (Rico, 2007) y entre la población rural, y existe un elevado grado de informalidad de las economías. La cobertura promedio de la seguridad social es inferior al 40% en la región, superando apenas el 45% en zonas urbanas y siendo menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de trabajadores urbanos que cotizan —Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay—. (CEPAL, 2006).

Dos aspectos merecen ser rescatados. Por un lado, la región ha aprendido dolorosamente que las recetas únicas solo excepcionalmente pueden ayudar a definir la agenda de reformas. Por el otro, no se trata simplemente de adaptar un esquema que ha dejado de funcionar. Se trata de reconocer que se requieren reformas que actúen sobre esquemas de intervención que, en la mayor parte de los casos, no han funcionado como se esperaba aún bajo circunstancias favorables. Ciertamente, hoy no se espera que el mercado de trabajo sea el mecanismo de inclusión social excluyente; el problema —no siempre señalado— es que tampoco cumplió con ese papel cuando el paradigma de desarrollo predominante depositaba en él esa responsabilidad.

2.3. Financiamiento de las políticas públicas y la equidad

Adicionalmente, por simples e inconducentes, los diagnósticos que descansan sobre la mera insuficiencia de recursos, también demostraron ser de poca utilidad. Aún cuando se pueda lograr un incremento sustantivo del financiamiento para las políticas sociales en general o para alguna en particular, la historia reciente muestra claramente que los nuevos recursos dejan al desnudo la necesidad de discutir, más allá del volumen de gasto, su estructura y, mucho más, los mecanismos para hacerlo más eficiente, elevando la calidad de las intervenciones. Las mejoras distributivas no solo son el resultado del incremento del gasto sino dependen también de la capacidad para incorporar y mejorar los mecanismos de transferencia solidaria como parte de las prestaciones. Se trata, ciertamente, del desafío de integrar la lógica de los incentivos con los de la construcción de mecanismos de solidaridad.

Si las consideraciones de equidad distributiva son un elemento central en conjunto de las políticas sociales para alcanzar sociedades mas inclusivas en la región, los datos para América Latina muestran que no sólo la misma no se ha logrado sino que durante la última década —salvo pocas excepciones— las desigualdades se han ido acentuando. En ese contexto el papel cumplido por las políticas públicas para evitar o cambiar este sesgo concentrador de rentas a través de los instrumentos tributarios ha sido decepcionante.

Por un lado, los niveles de tributación de la mayor parte de los países de la región resultan insuficientes para financiar las políticas requeridas. Del análisis de la situación tributaria de América Latina surge que el nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, muy inferior al que podrían lograr, considerando sus respectivos niveles de ingreso per cápita (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá 2009). Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para el financiamiento de los programas sociales y para el pago de los sistemas de protección no contributivos a que se ha hecho referencia anteriormente. Por otro lado, la información disponible muestra que estos sistemas tienen actualmente consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir que ni siquiera han logrado mantener la distribución primaria del ingreso que emerge de la propia acción del mercado.

Estos resultados, ciertamente lamentables en cuanto al papel que ha tenido la política tributaria en la región, no pueden ser atribuidos a las posibilidades endógenas de estos instrumentos. El mal desempeño es consecuencia de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios impositivos y exoneraciones de distintos tipos de rentas que están concentradas mayoritariamente a los sectores de ingresos más elevados, así como de altos coeficientes de evasión que benefician a los niveles de rentas y patrimonios mas elevados.

Esta situación presenta un claro contraste con la observada en los países desarrollados la cual muestra que, en función de las estructuras tributarias adoptadas, es factible

revertir la concentrada distribución primaria resultante con el propósito de lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria.

2.4. Relaciones fiscales, descentralización y cohesión

Por último, el sentido de pertenencia asociado a la cohesión social también debe hacer referencia al ámbito territorial, en especial teniendo en cuenta las características de la región⁶. Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre esos objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país. En algunos casos, la descentralización de funciones generó una demanda mayor de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales. A veces, bajo motivaciones muy especiales, la descentralización de recursos precedió a la de funciones. Sea cual fuere la razón de esas tensiones, muchas veces se manifestó en las disputas por la definición de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Las ventajas de tener diferentes niveles de gobierno se relacionan con la oportunidad de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso. Ello puede ser muy diferente según el servicio o bien público objeto de descentralización. Si bien es cierto que el desarrollo de los estados benefactores ha descansado prioritariamente sobre decisiones tomadas desde los niveles centrales de gobierno, la descentralización ha vuelto la mirada sobre el papel de los niveles subnacionales de decisión. Ello llama a preguntarse acerca de cuál es el nivel de gobierno más adecuado para suministrar los servicios públicos.

No deja de asombrar que, pese a estar muy consolidada entre los autores especializados en finanzas públicas la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales, se discuta la descentralización de funciones que, como la salud, educación vivienda, provisión de agua y desagües, tienen un fuerte impacto sobre la equidad.

Entonces, la forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y el resultado fiscal se ubica en una

6. Para más detalle sobre la relación entre descentralización y cohesión social véase Cetrángolo (2007).

zona difusa y compleja, que no depende de la propia decisión de descentralizar sino de una multiplicidad de circunstancias y decisiones entre las que ocupan un lugar central aquellas definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales.

Los beneficios esperados de la descentralización, de acuerdo con la teoría correspondiente, deben ser evaluados a la luz de las condiciones en las que los procesos de reforma son instrumentados. Resulta indispensable comenzar por reconocer una serie de rasgos particulares de América Latina: la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo altamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria. También debe ser resaltado el desarrollo de los procesos de descentralización en coincidencia con la recuperación y afianzamiento de la democracia.

Asimismo, la modalidad adoptada en cada espacio para resolver los dilemas de la descentralización puede implicar diferentes impactos sobre la sostenibilidad fiscal. De manera específica, una vez que es aceptada la imposibilidad de realizar una descentralización completa con autonomía financiera de los niveles de gobierno locales se debe contemplar la necesidad de transferencias financieras intergubernamentales. De acuerdo con la modalidad adoptada, los impactos sobre la solvencia fiscal y sobre la equidad son muy diferentes.

3. Desafíos futuros

Los países de América Latina enfrentan un reto común que es el logro de un desarrollo con equidad acompañado de mayor crecimiento y menos volatilidad que permitan combatir la desigualdad, superar la pobreza y sostener la gobernabilidad democrática, para lo cual es central el fortalecimiento del Estado, sus instituciones y su vocación redistributiva.

Las reformas necesarias para superar los actuales déficits y avanzar hacia una mayor equidad y fortalecer la cohesión social requieren de fuertes consensos y voluntad política, así como de capacidad institucional y administrativa que vele por la calidad del gasto social. En América Latina estos dos aspectos tradicionalmente han constituido el gran desafío de las finanzas públicas. Sea cual sea el escenario, es fundamental asegurar la calidad de las intervenciones y no necesariamente poner en entredicho la competitividad de las economías.

En suma, las finanzas públicas deben considerar combinar el financiamiento que mejore el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales, en forma eficiente –al menor costo, de acuerdo con estándares de calidad–, solidaria, oportuna y universal, y teniendo en cuenta el nivel de gobierno más adecuado para esta provisión. Este es el eje del

nuevo Pacto Fiscal necesario. No se trata de un acuerdo logrado en un momento histórico determinado ni de la sola redacción de un documento a ser avalado por la sociedad. Con independencia de que ese puede ser un aspecto importante en algunos casos específicos, se trata de un trabajo permanente tendiente a lograr consensos crecientes en cada uno de los aspectos involucrados. La política fiscal moderna requiere de un aprendizaje continuo y la actualización permanente de las formas de intervención requeridas para superar la pobreza, y aumentar la equidad y el sentido de pertenencia a una economía en crecimiento.

En esta dirección, profundizar y darle sostenibilidad a los procesos de intercambio de experiencias y “buenas prácticas” desencadenados por el proyecto EUROSociAL desde el año 2006 se constituye en un importante aporte al necesario fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas, necesarias para enfrentar los numerosos desafíos pendientes.

En síntesis, y a partir de lo recorrido, resulta convincente pensar que un pacto social cristalizado en un nuevo pacto fiscal otorgará legitimidad tanto al accionar del Estado y sus políticas públicas, como al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la ciudadanía.

Bibliografía

- BASOMBRÍO, MANUEL (2009): “Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal,” *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL, AEI, SEIGB (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (2008): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, OSCAR (2007): “Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis,” *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- GÓMEZ SABAINI, JUAN CARLOS; JIMÉNEZ, JUAN PABLO y PODESTÁ, ANDREA (2009): “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, en *Evasión y Equidad en América Latina*, J.P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comp.), CEPAL, Santiago de Chile.
- FANELLI, JOSÉ MARÍA y JIMÉNEZ, JUAN PABLO (2009): “Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina”, en *Políticas Macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, O. Kacef y J.P. Jiménez compiladores, CEPAL, Santiago de Chile.
- JIMÉNEZ, JUAN PABLO y RUIZ HUERTA, JESÚS (2009): *Política fiscal y equidad: Una mirada cruzada entre Europa y América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- MARTÍN, JUAN (1997): “La equidad en el presupuesto público”, *Revista de la CEPAL* 63, Santiago de Chile, diciembre.
- MULAS, C. (Coord.) (2009): *El Estado Dinamizador. Nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado del Bienestar en Europa*, Editorial Complutense, Madrid.

OTTONE, ERNESTO (s/d): "Del desarrollo social a la cohesión social: algo más que un giro semántico en las propuestas de la CEPAL". Ponencia presentada en el *Ciclo de Conferencias "Tribuna de las Economías Latinoamericanas"*, 27-29 abril, París, Francia.

RAWLS, J. (1971): *The Theory of Justice*, Cambridge, MAS.

RICO, MARÍA NIEVES (2007): "Más allá o más acá de la cohesión social. Desafíos desde las mujeres y respuestas de política en América Latina". *II Encuentro Internacional de Redes EUROsocial*. Antigua, Guatemala, 25 -28 de junio.

EUROsociAL en perspectiva: una revisión de la experiencia de cooperación euro latinoamericana para la cohesión social¹

Florencio Gudiño²
Inmaculada Zamora³

1. Introducción

Desde los movimientos de independencia de principios del siglo XIX, los países de América Latina han ensayado distintos modelos de desarrollo, con repercusiones diversas sobre el crecimiento económico, la consolidación de las sociedades nacionales y la inserción internacional de la región. El desarrollo se basó, entre 1850 y 1930, en la promoción del sector primario exportador, para centrarse después en la industrialización basada en la sustitución de importaciones (Ruesga, 2005). Desde la crisis de la deuda externa de 1982, se adoptó una estrategia “neoliberal” de apertura externa y desregulación de mercados, guiada por los principios del llamado “Consenso de Washington”, que ha demostrado sus límites y hoy se encuentra agotada. En términos generales y simplificadores, el papel del Estado en estas etapas fue oscilando, como si de un péndulo se tratara, entre el “laissez faire” y el dirigismo.

América Latina es una región relativamente heterogénea. Está compuesta en su totalidad por países considerados como de renta media (con la excepción de Haití), aunque existen importantes diferencias sociales y económicas entre ellos. Es posible, sin embargo, encontrar algunos elementos comunes que sirven para caracterizar a la región en su conjunto. El primero, de orden político, tiene que ver con la extensión generalizada de regímenes democráticos desde la década de los ochenta, superando una larga

1. Este artículo fue elaborado en 2009, en el marco del proyecto de EUROsociAL con CESPI, para el libro *“Le charme discret de la cohésion sociale en el Diálogo Eurolatinoamericano”*.

2. Jefe de Programación de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. Directora adjunta (FIIAPP).

y triste fase de autoritarismos recurrentes. El segundo, de orden socio-económico, se relaciona con el significativo crecimiento verificado en casi todos los países entre 2002 y 2008, impulsado por un entorno externo favorable y por los altos precios de las *commodities*, que ha llevado también a una reducción sostenida (aunque insuficiente) de la pobreza y la indigencia. Todo esto hace que la región, en su conjunto, se encuentre en mejores condiciones para afrontar los efectos de la crisis internacional actual. ¿Enfrentarla, cómo? La pregunta lleva a un tercer elemento “común” para los países latinoamericanos: la búsqueda de un modelo de desarrollo post-consenso de Washington.

Aunque los elementos constitutivos de este modelo todavía están por construir, parece claro que uno de sus puntos centrales será un papel más activo del Estado en la promoción de sociedades más integradas, justas y equitativas. Es en este punto cuando la idea de cohesión social aparece en los debates académicos y políticos de la región. Se trata, muy probablemente, de una consecuencia del diálogo euro-latinoamericano consolidado desde finales de los noventa alrededor de las cumbres bianuales de jefes de Estado. De hecho, la primera utilización documentada de este concepto se produjo en el marco de un encuentro ministerial de la Unión Europea con el Grupo de Río celebrado en Vouliagmeni, Grecia, en 2003, que dio lugar a su incorporación en la declaración final de la Cumbre de Guadalajara, México, de 2004. Un año después, la Comisión Europea integró este tema de manera plena en su estrategia de cooperación hacia América Latina, tal como se deduce de la comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo denominada “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” {COM(2005) 636 final}. La cohesión social ha formado parte de todas las declaraciones de las cumbres sucesivas (Viena, 2006; Lima, 2008) y ha sido incorporada como una prioridad en el Documento de Programación Regional América Latina de la Comisión para el periodo 2007-2013.

El concepto de cohesión social —entendido como un marco de referencia u horizonte para las políticas públicas y la acción ciudadana, caracterizado por una búsqueda de mayores niveles de igualdad real y de oportunidades—, aunque eminentemente europeo, parece relevante para América Latina, la región más desigual del mundo en la distribución de la renta y el acceso a activos y servicios, donde los Estados han perdido capacidad de actuación y existen importantes niveles de desencanto ciudadano hacia las instituciones. Además, si los procesos de desarrollo en la América Latina de los años ochenta y noventa estuvieron signados por los esfuerzos de pacificación y consolidación democrática, y después por el énfasis en el crecimiento económico, es comprensible que ahora la prioridad se sitúe en el ámbito social.

Del sustrato creado por el diálogo político sobre cohesión social nació un programa euro-latinoamericano de cooperación: EUROsociAL (recuadro 1). Su objetivo explícito es la promoción de la cohesión social en los países de América Latina a través de la promoción de políticas y administraciones públicas con mayores capacidades en cinco sectores: la educación, la salud, el empleo, la fiscalidad y la justicia.

Recuadro 1. EUROsociAL, de un vistazo

EUROsociAL es un programa de cuatro años y medio de duración, que comenzó a finales de 2005 y que finalizará en marzo de 2010. Su presupuesto total es de más de 36,5 millones de euros. La aportación de la Comisión Europea es de 30 millones, mientras que el resto es cofinanciado por las instituciones ejecutoras. Una parte importante de la cofinanciación es asegurada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de Francia.

El programa está compuesto por cinco proyectos sectoriales (Educación, Empleo, Fiscalidad, Justicia y Salud), y por una Oficina de Coordinación. La orientación general es asegurada por un Comité que reúne a la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La ejecución de los proyectos sectoriales es responsabilidad de consorcios de instituciones especializadas de la Unión Europea y América Latina, liderados por el *Centre International d'Études Pédagogiques* de Francia (Educación), el Instituto de Estudios Fiscales de España (Fiscalidad), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas de España (Justicia) y el *Institut de Recherche pour le Développement* (Salud). Las actividades de EUROsociAL Empleo son realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La modalidad operativa principal del Programa son los intercambios de experiencias entre administraciones públicas, a través de pasantías, asistencias técnicas, seminarios, talleres y cursos de formación. Su objetivo es potenciar políticas y fortalecer instituciones para transformarlas en vectores de cohesión social en los países de América Latina, apoyando al tiempo la participación de la ciudadanía. Además de los intercambios de experiencias, el Programa organiza y financia encuentros de sensibilización, estudios y actividades de visibilidad y comunicación.

Se trata de una iniciativa de asistencia técnica pública a través del intercambio de experiencias entre administraciones europeas y latinoamericanas. En otras palabras, EUROsociAL busca la circulación de conocimientos prácticos vinculados con el diseño y la ejecución de políticas y programas con repercusiones comprobadas sobre la cohesión social, derivados de experiencias reales y concretas de algunos Estados, tanto de la Unión Europea como de América Latina.

Desde su inicio, EUROsociAL ha realizado más de dos centenares de intercambios. En sus primeros tres años de funcionamiento, unas 1.200 instituciones y 5.600 personas —en su mayoría miembros de las administraciones públicas de países de América Latina y la Unión Europea— han participado activamente en el programa.

Siguiendo los principios de las declaraciones sobre eficacia de la ayuda de París y Accra, EUROsociAL es una iniciativa que fomenta la apropiación y autoridad efectiva de los países socios sobre sus estrategias de desarrollo. Por lo tanto, se basa en demandas específicas surgidas en América Latina para apoyar procesos de cambio de políticas o mejora de las capacidades institucionales en la región. Después, el programa actúa como un “bróker” entre las necesidades prácticas de uno o varios países latinoamericanos y las experiencias existentes en otras naciones de la región o de la Unión Europea, que sean relevantes y, con adaptaciones, transferibles.

Este artículo pretende realizar un balance preliminar de la actuación de EUROsociAL, entendiendo —como hipótesis de trabajo— que las actividades realizadas reflejan las prioridades latinoamericanas en el campo de la cohesión social, así como la comprensión que en los países de la región se tiene sobre este tema. Por lo tanto, conocer qué ha hecho el Programa y analizar sus resultados puede ser útil para descifrar algunas de las necesidades perentorias en las administraciones públicas de los países de América Latina. Esto, a su vez, puede dar pistas sobre elementos centrales de ese nuevo “consenso” de desarrollo que comienza a configurarse en la región.

El análisis debe ser realizado y considerado con importantes dosis de cautela, por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque el propio diseño del programa —con cinco sectores gestionados por consorcios y algunos temas predefinidos como prioridades en cada uno de ellos— de alguna manera ha influido sobre las demandas nacionales consideradas como prioritarias y las actividades realizadas. En segundo lugar, porque quienes más han participado en el programa han sido funcionarios y funcionarias de nivel medio-alto, con capacidad y cualificaciones técnicas y de gestión, pero con limitado poder de decisión política. Finalmente, porque pese a los importantes desarrollos conceptuales realizados en los últimos años —especial pero no únicamente por la CEPAL (2007a; 2007b)—, el concepto de cohesión social que quiere transmitir el programa está lejos de ser comprendido de manera unívoca por el conjunto de países y actores relevantes de la región.

Es precisamente ese concepto el que se desarrolla en la segunda parte de este artículo, que avanza los elementos del marco analítico que permite situar la acción de EUROsociAL y su impacto potencial en el desarrollo de América Latina. Posteriormente, la tercera sección estará dedicada a presentar la evolución del programa, revisando su cobertura geográfica, la movilización institucional que ha generado y los temas que han sido priorizados durante sus tres años de existencia. Finalmente, se incluyen algunas conclusiones del análisis, en forma de lecciones aprendidas de la experiencia de EUROsociAL, lo que da pie a formular —de manera tentativa— algunos desafíos y propuestas para el futuro de la cooperación euro-latinoamericana en materia de cohesión social.

2. Marco conceptual: calidad institucional y políticas públicas para la cohesión social

La promoción de políticas públicas que mejoren la cohesión social en países con fuerte desigualdad y exclusión es una tarea a veces fallida, otras frustrante, pero siempre compleja, ya que en general dichos países no poseen instituciones de calidad, efectivas, fuertes y legítimas para abordar las reformas necesarias. Los círculos viciosos entre fragmentación social, deterioro institucional y subdesarrollo son difíciles de romper, y es necesario encontrar las palancas que inviertan el signo negativo y los conviertan en círculos virtuosos (*cohesión social* → *capacidad institucional* → *desarrollo* → *cohesión social*). El triple propósito de EUROsociAL de apoyar a la vez la mejora de la calidad de las instituciones, la reforma de las políticas y la participación ciudadana podría representar una llave para disparar esos mecanismos positivos que favoreciesen simultáneamente un marco político-normativo más inclusivo, instituciones más efectivas para implementarlo y una ciudadanía más activa.

Como se señalaba en la introducción, el fallo de las recetas liberales del consenso de Washington en reducir las tasas de pobreza y mejorar la distribución de la renta hizo, hacia finales de la década de los noventa, volver la vista hacia el Estado y su papel fundamental en la promoción del desarrollo, preconizando un Estado efectivo —ni minimalista ni hipertrofiado— para proporcionar bienes y servicios, reglas e instituciones, con mejores capacidades y revigorizadas instituciones (World Bank, 1997). En 1998, la Cumbre de las Américas produjo el denominado “Consenso de Chile”, que pretendía jugar un papel catalítico para la agenda de la siguiente década, como lo jugó el de Washington en la época anterior, y que adoptó una ambiciosa agenda de reforma institucional, con objetivos en el campo de la educación, las reformas financieras, judiciales y del sector público (Burki & Perry, 1998).

Aunque el impacto de este nuevo consenso en las políticas públicas latinoamericanas no es evidente, es cierto que, desde entonces, existe la generalizada percepción de que la calidad institucional influye de forma positiva en el desarrollo, y viceversa. En la última década se ha analizado profusamente cuáles son los determinantes de esa calidad institucional (además del propio nivel de desarrollo). Varios estudios realizados sostienen que el grado de cohesión social que existe en un territorio o sociedad influye positivamente sobre la calidad de sus instituciones y determina en parte su fortaleza y legitimidad. Al contrario, las desigualdades políticas y económicas están asociadas a un desarrollo institucional imperfecto (World Bank, 2006). Los altos niveles de fragmentación social y desigualdad limitarían, así, la disposición de los agentes a la acción cooperativa y reforzarían su tendencia a recurrir a instituciones informales, aminorando la eficacia (y, en ocasiones, la credibilidad) del sistema institucional formal (Alonso & Garcimartín, 2008; Easterly, 2006; Ritzen et al., 2000).

Ahora bien, el grado de cohesión de una sociedad depende en gran parte de factores históricos, como las diferencias lingüísticas, o como el legado de relativa igualdad o diferencia entre las masas y las élites, pero también es parcialmente conformada por sus líderes y por las políticas nacionales de promoción de mayor igualdad e inclusión (Easterly, 2006). El problema es que, a su vez, un requisito para la promoción de la cohesión social es la existencia de instituciones sólidas y creíbles, legitimadas para la representación y canalización de los intereses de los distintos grupos y para la creación de espacios públicos de diálogo y participación, que generen la confianza de los ciudadanos en su gobierno y le concedan la capacidad de maniobra y la paciencia necesaria para llevar las reformas a cabo (Alonso & Garcimartín, 2008: 162). De hecho hasta los mejores líderes políticos experimentan serias dificultades para llevar a cabo reformas cuando existen fuertes desigualdades y brechas sociales en sus países (Ritzen et al., 2000)

Lo anterior implica que las interacciones mutuas entre calidad institucional y cohesión social tienen un efecto determinante sobre los procesos de desarrollo, efecto que puede ser ciertamente pernicioso cuando la desigualdad interactúa con instituciones débiles. Esto se ha verificado en la historia reciente de muchos países de América Latina (World Bank, 2003) Más aun, la calidad institucional en América Latina, una década después del “Consenso de Chile” es en general inferior a la que correspondería a su nivel de desarrollo (con la excepción de algunos países como el propio Chile, Uruguay y Costa Rica). Los deficientes sistemas fiscales y la desigual distribución del ingreso —indicadores ambos del grado de cohesión social— son las variables que parecen explicar mejor las deficiencias institucionales en la región (Alonso & Garcimartín, 2008) Cualquier nivel de desarrollo se torna insostenible con estas características, dados los vínculos existentes entre cohesión social, estados frágiles y conflicto (GSDRC, 2008) Sin instituciones de calidad y mecanismos adecuados de resolución de conflictos, y sin un grado elevado de cohesión social que las legitime y conceda mayor estabilidad, las oportunidades para el delito, la inseguridad y los conflictos se incrementan notablemente (Alonso & Garcimartín, 2008)

En el corazón de las interacciones entre cohesión social e instituciones se encuentran las estructuras y equilibrios de poder. Las políticas dirigidas a superar las “trampas de desigualdad” (World Bank, 2005) enfrentan la enorme dificultad de que los intereses de los que no pueden hacer oír su voz no estarán nunca representados. El empoderamiento de los más débiles y vulnerables es un requisito en la redistribución del poder y las oportunidades. La participación de la ciudadanía en los procesos de reforma, con voz y espacio para los más vulnerables, incide en el sentido de pertenencia y constituye un elemento imprescindible para la efectividad de políticas e instituciones incluyentes; en definitiva, para la cohesión social.

Políticas inclusivas, instituciones efectivas y ciudadanía participativa son tres vectores para una estrategia de promoción de un entorno cohesionado en el que todos los

miembros de la sociedad tengan oportunidades parecidas de ser activos en lo social, influyentes en lo político y productivos en lo económico (World Bank, 2005)

Tal como se describe en otros capítulos de este volumen, la experiencia reciente de construcción de la Unión Europea demuestra la importancia de abordar de manera simultánea las desigualdades económicas, sociales y territoriales a través de políticas de inclusión, mientras se promueven administraciones públicas más capaces, y una ciudadanía más activa en todos los niveles. Las políticas de desarrollo regional, protección social y empleo impulsadas tanto al interior de los Estados miembros como en el ámbito supranacional, han permitido configurar el mayor espacio de integración del mundo, con una clara vertiente económica pero con una innegable voluntad social. Pese a los debates sobre el futuro de los regímenes europeos de bienestar y las amenazas a los modelos de desarrollo derivados de la globalización y la propia ampliación, es indudable que la Unión Europea ha hecho de la cohesión económica, social y territorial una de sus señas de identidad y uno de los factores de su éxito.

Aunque la situación latinoamericana es muy distinta, algunos elementos de la experiencia europea, contextualizados y adaptados críticamente, pueden sin duda resultar relevantes para una región con niveles de desigualdad muy elevados, que viene de sufrir procesos de debilitamiento del aparato estatal y donde existe un importante descontento ciudadano con el desempeño de los gobiernos. Esta idea está en el origen de la cooperación reciente entre ambas regiones y ha llevado a distintos esfuerzos para "latinoamericanizar" la idea de cohesión social (CEPAL, 2007a), señalando al mismo tiempo posibles caminos de políticas para acercarse a este objetivo. El hecho de que desde la propia Unión Europea se haya insistido en este camino, incluso financiando algunos de los estudios realizados por CEPAL, demuestra que no se trata, en ningún caso, de impulsar de manera oportunista un modelo europeo de desarrollo en América Latina, sino de contribuir a través de experiencias recientes a facilitar el hallazgo de caminos propios para los países de la región.

Las reformas de políticas son complejos procesos de negociación entre el Estado y sus ciudadanos. Se basan en todos los casos en decisiones internas y la cooperación internacional no puede ni debe imponer criterios, modelos o programas, por más que hayan resultado exitosos en otro contexto. Lo que sí puede y debe hacer es acompañar procesos en marcha decididos por los Estados asociados, mostrar buenas (y malas) prácticas de las que se pueda obtener inspiración y contribuir en un diálogo político y de políticas, iluminando algunos caminos, transmitiendo inquietudes o disparando mecanismos internos positivos. En definitiva la cooperación internacional puede ser un facilitador de los procesos de negociación entre el Estado y los ciudadanos que se produce en el marco de sus instituciones.

Este ha sido el papel y el objetivo de EUROsociAL que, con un enfoque *demand-driven*, ha pretendido acompañar las iniciativas de reforma en marcha en los países de América Latina con potencial de impulsar la cohesión social, bien en fase de discurso (conceptual),

decisoria (políticas), o de implementación (institucional). Se ha concentrado en sectores que tienen una gran incidencia en la cohesión y la igualdad, particularmente la fiscalidad, el acceso a la justicia, la educación, la salud y el empleo. Además de intentar ser un vehículo de inspiración y de contribuir a generar una percepción de la cohesión social como pieza clave para la gobernabilidad democrática, el acompañamiento de EUROsociAL ha estado orientado por dos de los ejes conceptuales mencionados: (1) el diseño e implementación de políticas públicas que promueven la igualdad, especialmente de oportunidades; y (2) el apoyo a reformas institucionales en marcha, fortaleciendo sus capacidades para la aplicación de dichas políticas. El tercer eje conceptual de la promoción de la cohesión social, la participación ciudadana, no ha orientado en la práctica la selección de las temáticas. Sin embargo, varias actuaciones han utilizado de forma instrumental el objetivo de construir ciudadanía y, en este contexto (tal como se verá en la sección siguiente), la participación de la sociedad civil en el programa no ha sido en absoluto despreciable.

3. Análisis de la experiencia de EUROsociAL (2006-2008)

Esta sección presenta un análisis de la experiencia de cooperación para la cohesión social entre la Unión Europea y América Latina, entre el inicio de las actividades sustantivas de EUROsociAL, a principios de 2006, y finales de 2008. La revisión está basada en la información sobre más de 300 actividades realizadas en este periodo, registradas en el sistema de información del programa,⁴ y sobre todo en la experiencia de gestión de los responsables de los cinco sectores prioritarios y de la coordinación. Para describir algunos resultados concretos se ha obtenido también información de responsables de administraciones públicas de países de América Latina que han participado activamente en el impulso de reformas de políticas y mejora de instituciones, recogida especialmente el libro preparado por el programa para la Cumbre de Lima (FILIAPP – Oficina de Coordinación de EUROsociAL, 2008) y en la evaluación intermedia del programa, llevada a cabo por un equipo externo y gestionada de manera independiente (Informe final de mayo de 2008)

La sección está dividida en dos partes: la primera realiza una descripción de la cobertura geográfica y la movilización institucional y de personas generada por EUROsociAL, mientras que la segunda se dedica a profundizar sobre los temas tratados por el programa.

4. El Sistema de Información de Actividades de EUROsociAL (SIA <http://sia.programaeurosocietal.eu/>) acumula información sobre el conjunto de actividades realizadas por los cinco sectores del Programa, incluyendo datos sobre las instituciones movilizadas y las personas participantes. Una “actividad” es una acción independiente reportada como tal por el sector o los sectores a cargo de su realización, en curso o finalizada. Una “institución” refiere a cualquier entidad que goza de autonomía funcional, aunque pertenezca o esté adscrita a un organismo de mayor nivel. En la base de datos, las instituciones se categorizan según su función en las actividades de intercambio como “receptoras” (que conocen experiencias para utilizarlas en sus procesos de reforma) y “transferentes” (que presentan experiencias desarrolladas en sus administraciones). Un “participante” es una persona que, en representación de su institución, ha participado en la actividad. Los participantes son considerados a partir del país de residencia, a excepción de miembros de Embajadas, que se computan dentro de sus países de representación.

3.1. Cobertura y movilización: ¿A quién interesa la cohesión social?

EUROSociAL ha implicado en sus actividades a los dieciocho países latinoamericanos beneficiarios del Programa, más la República Dominicana que ha formado parte de una decena de intercambios con financiación propia.⁵ Por el lado europeo, han participado instituciones de dieciséis países de la Unión, aunque sólo cuatro de ellos —España, Francia, Alemania e Italia— lo han hecho en un número significativo de actividades.⁶ En total, hasta noviembre de 2008, el Programa había implicado en 228 actividades de intercambio de experiencias, a 1.176 instituciones (862 de América Latina y 314 de la Unión Europea) y a 5.638 personas (4.708 de América Latina y 930 de la Unión Europea).

De los países latinoamericanos, Argentina ha participado en más de un centenar de actividades de intercambio (casi el 45% del total), mientras que otros cinco de todas las subregiones —Chile, Costa Rica, Colombia, Guatemala y El Salvador— lo han hecho en más de ochenta. El país con más instituciones y personas participantes ha sido Brasil. La movilización institucional ha sido también muy importante en Colombia, Argentina y Guatemala (entre 80 y 90 organizaciones), mientras que si se analizan las personas, los países con mayor participación han sido —después de Brasil— Argentina, Costa Rica, Chile y Nicaragua. Los países con menor participación, considerando tanto el número de actividades como las instituciones y las personas, son Cuba, República Dominicana y Venezuela (tabla 1). La razón de esta baja participación —con la excepción de República Dominicana que, formalmente, no es beneficiaria del programa— es probablemente de índole política, vinculada con la posición de los gobiernos de estos países hacia la cooperación europea.

Tabla 1. América Latina: actividades, instituciones y participantes por país⁷

País	Actividades			Instituciones			Participantes		
	Nº	%	Rank	Nº	%	Rank	Nº	%	Rank
Argentina	101	44,3	1	82	9,5	3	550	11,7	2
Chile	87	38,2	2	52	6,0	8	391	8,3	4
Costa Rica	87	38,2	2	38	4,4	10	451	9,6	3
Colombia	82	36,0	4	90	10,4	2	320	6,8	7
Guatemala	80	35,1	5	80	9,3	4	323	6,9	6
El Salvador	80	35,1	5	22	2,6	15	223	4,7	9
Paraguay	78	34,2	7	30	3,5	13	269	5,7	8

5. Se trata de los países englobados como “América Latina” en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Otros países latinoamericanos, como la República Dominicana, no forman parte de este grupo, ya que son beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo.

6. España, Francia, Alemania e Italia concentran el 83% de las instituciones y el 88% de los participantes en las actividades de intercambios de experiencias. España, en particular, ha participado en más de la mitad de las actividades, mientras que Francia lo ha hecho en una de cada cinco.

7. En amarillo, los cinco primeros países del ranking para cada una de las categorías consideradas.

Tabla 1. América Latina: actividades, instituciones y participantes por país (cont.)

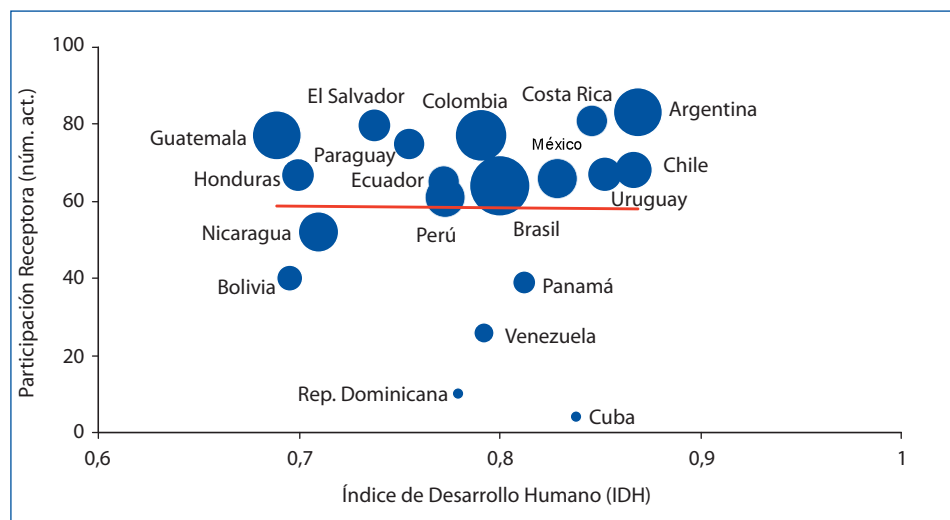
País	Actividades			Instituciones			Participantes		
	Nº	%	Rank	Nº	%	Rank	Nº	%	Rank
Brasil	77	33,8	8	125	14,5	1	605	12,9	1
México	74	32,5	9	64	7,4	5	190	4,0	13
Uruguay	72	31,6	10	41	4,8	9	200	4,2	11
Honduras	72	31,6	10	33	3,8	11	195	4,1	12
Ecuador	70	30,7	12	33	3,8	11	152	3,2	14
Perú	66	28,9	13	52	6,0	7	216	4,6	10
Nicaragua	52	22,8	14	53	6,1	6	379	8,1	5
Panamá	45	19,7	15	18	2,1	16	83	1,8	16
Bolivia	42	18,4	16	24	2,8	14	86	1,8	15
Venezuela	29	12,7	17	14	1,6	17	52	1,1	17
R. Dominicana	10	4,4	18	6	0,7	18	18	0,4	18
Cuba	4	1,8	19	5	0,6	19	5	0,1	19
TOTAL	228	100		862	100		4.708	100	

En análisis puede afinarse si se distingue la función de los países y las instituciones en las actividades de intercambios de experiencias, como receptores y como transferentes. En el primer caso, aunque algunos países como Argentina y Colombia se mantienen en los primeros lugares, se observa un ascenso en el ranking de participación de naciones de menor ingreso per cápita como Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Ecuador y Bolivia. Por el contrario, Chile, Brasil, México y Panamá descienden en el ranking.

En el otro lado del espejo, los países que más han participado como transferentes son algunos de los más avanzados de la región: Argentina, Chile, Brasil, México y Costa Rica. En la comparación con el ranking general, sobresalen los ascensos de Perú, Venezuela, Brasil y México, así como los descensos de Guatemala, Paraguay y Honduras.

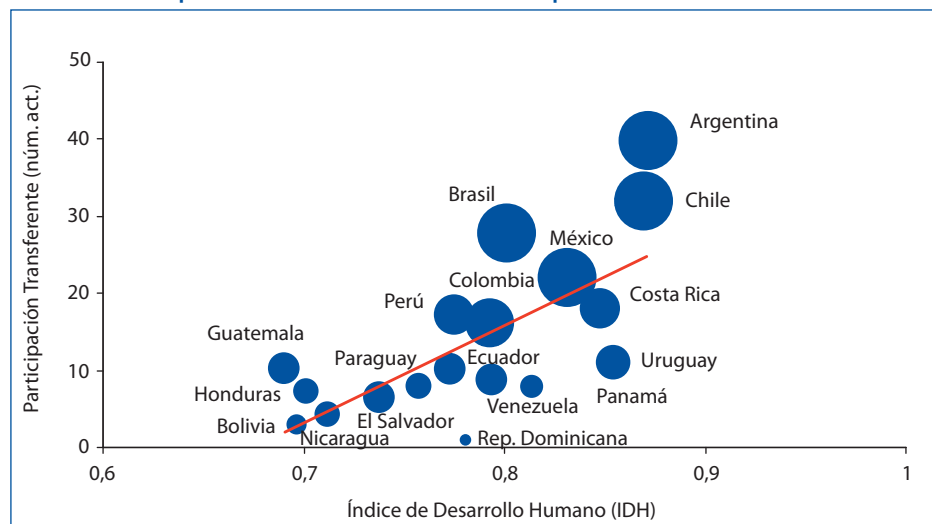
Lo anterior permite extraer una conclusión de índole general: la cooperación para la cohesión social canalizada por EUROsociAL ha resultado pertinente (demandada) para el conjunto de la región, más allá de los niveles de renta o incluso del desarrollo institucional de cada uno de ellos. Sin embargo, estos factores sí son determinantes de la participación de los países como transferentes de experiencias concretas en las materias que han sido objeto del programa. Esta conclusión es confirmada cuando se compara la participación de los países en actividades de EUROsociAL como receptores y transferentes con su índice de desarrollo humano (datos para 2005 incluidos en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2007). Los gráficos 1 y 2 permiten observar que, efectivamente, no existe correlación entre la participación como receptores y el nivel de IDH, mientras que sí se verifica una correlación positiva cuando este índice se pone en relación a la participación como transferentes.

Gráfico 1. Participación como receptores e IDH de países de América Latina



Nota: el tamaño de los círculos refleja el número de instituciones receptoras.

Gráfico 2. Participación como transferentes e IDH de países de América Latina

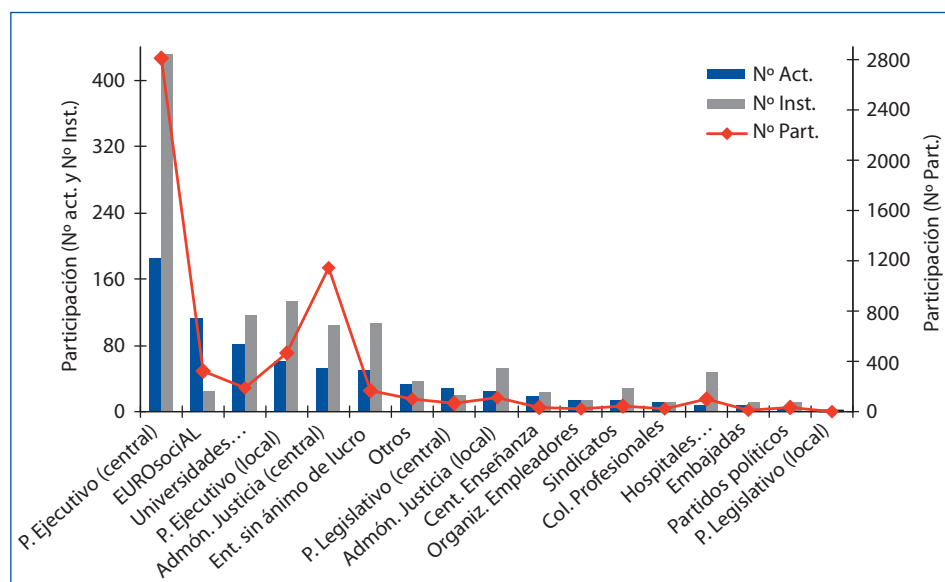


Nota: el tamaño de los círculos refleja el número de instituciones transferentes.

Más allá del análisis, de trazo grueso, por país, es interesante revisar qué tipo de instituciones y personas han participado en EUROsociAL. En primer lugar, hay que señalar que, por su propia definición, el Programa ha concentrado sus esfuerzos en las instituciones del Poder Ejecutivo (gráfico 3). Las entidades que conforman la administración ejecutiva central o general del Estado han participado en más del 80% de las actividades. Si se

consideran los ámbitos central y local, el Poder Ejecutivo reúne más del 50% de las instituciones y casi el 70% de los participantes en los intercambios de experiencias. Esto era de esperar considerando la definición de los grupos meta y la modalidad de trabajo de EUROsociAL. Al mismo tiempo, la inclusión de justicia como un sector prioritario en el Programa ha llevado a que las instituciones responsables de la administración de la justicia (a nivel central) participen en casi un 20% de las actividades, mientras que aquellas de nivel sub-nacional lo han hecho en el 10%. Ambas categorías representen alrededor del 10% del total de instituciones y el 12% de los participantes.

Gráfico 3. Actividades, instituciones y participantes por tipo de institución



Para complementar el *expertise* de las administraciones públicas, el Programa ha movilizado también a Universidades y centros de estudio, que han participado en más de un tercio de las actividades desarrolladas. Las entidades sin ánimo de lucro (Fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales) han estado implicadas en casi un cuarto de los intercambios. Cada una de estas categorías comprende alrededor del 10% de las instituciones y el 3% de los participantes en EUROsociAL.

Algunas categorías de instituciones merecen un análisis especial, por distintos motivos: se trata de la participación de instituciones del poder legislativo, de gobiernos sub-nacionales y de organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar, en un programa orientado a acompañar reformas de políticas sería esperable una alta participación del Poder Legislativo. Sin embargo, las distintas instituciones que conforman los legislativos de los países de la Unión Europea y América

Latina han participado en 29 actividades de intercambio de experiencias, un 13% del total, desarrolladas por los sectores Fiscalidad, Justicia y Empleo. Esto está en relación con el hecho de que estos sectores han realizado varias actividades de apoyo a reformas legislativas y normativas, mientras que los otros se han centrado más en procesos de fortalecimiento institucional de los ejecutivos, de tipo "micro".

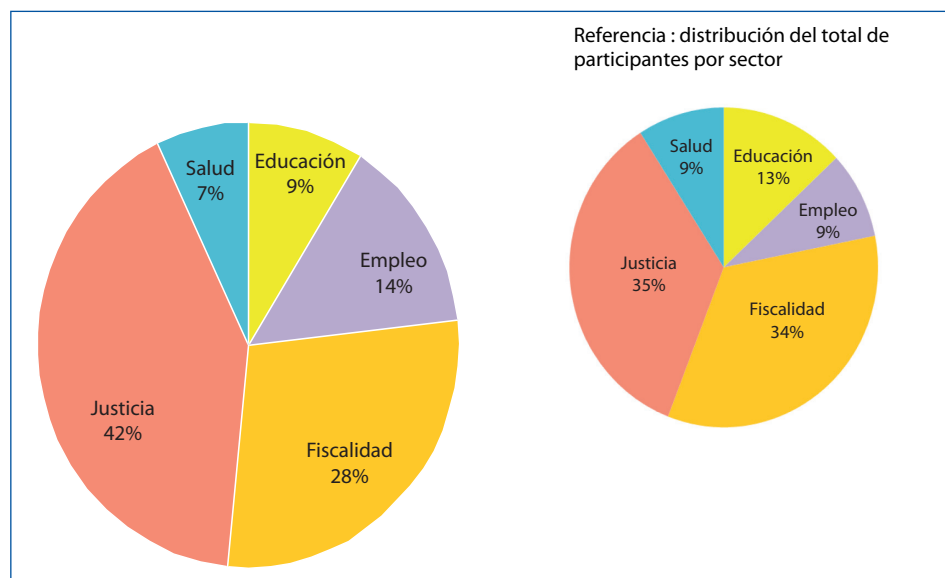
En segundo lugar, tanto en la Unión Europea como en América Latina existen importantes niveles de desconcentración y descentralización en la ejecución de determinadas políticas. En el caso de EUROsociAL, las administraciones públicas sub-nacionales del Poder Ejecutivo y Judicial han participado en 77 actividades, un 34% del total. Se trata de iniciativas en los cinco sectores de EUROsociAL, aunque el 80% se concentra en tres: Justicia, Fiscalidad y Educación. El liderazgo del sector Justicia se basa en la importante movilización de entidades provinciales del Poder Judicial, especialmente de Argentina, Alemania y España. Es evidente que, en América Latina, los sectores de EUROsociAL se han concentrado en los países de mayor magnitud y de régimen político federal, como Brasil, Argentina y México. En Brasil, por ejemplo, las entidades sub-nacionales representan el 46% del total de instituciones que han participado en el Programa, mientras que Argentina es el 37%, mientras que en Alemania y España representan el 32% y el 29%, respectivamente.

Finalmente, EUROsociAL también ha implicado en el 22% de sus actividades a entidades sin ánimo de lucro. Se trata de Fundaciones, Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales que participan activamente en la concepción de políticas públicas sociales y, en ocasiones, también actúan en su ejecución, en alianza con las administraciones (constituyéndose así en parte del llamado "sector público no estatal") Las actividades con participación de este tipo de entidades se distribuyen entre todos los sectores de manera más o menos homogénea. En cuanto a la distribución por países, en América Latina el Programa ha implicado a organizaciones de 13 países, especialmente en Guatemala (21 instituciones), Nicaragua (15) y Perú (11). También han participado asociaciones de Colombia (6), Paraguay (4), Uruguay (4), Argentina (3), Honduras (3), México (3), Brasil (2), Bolivia (1), Costa Rica (1) y Venezuela (1). El liderazgo de Guatemala y Nicaragua en esta categoría se explica esencialmente por la participación de un grupo muy numeroso de asociaciones de mujeres en dos actividades específicas desarrolladas por EUROsociAL Justicia para debatir iniciativas contra la violencia de género. En Perú, se trata en general de la participación de organizaciones no gubernamentales de apoyo al desarrollo económico local y a los micro-emprendimientos productivos en actividades de EUROsociAL Empleo.

El análisis de las distintas responsabilidades de los participantes demuestra que el programa se ha concentrado en funcionarios de nivel medio o medio alto, con altas cualificaciones técnicas y capacidad de gestión, pero con menor poder de decisión política. De hecho, solamente un 7% del total de los participantes puede ser catalogado como

policy makers.⁸ Un análisis más detallado permite observar que estos se concentran en actividades de dos sectores, Justicia y Fiscalidad, lo que podría tener relación con el hecho, ya apuntado, de que en estas áreas se han llevado a cabo más actividades de acompañamiento a reformas de políticas de nivel “macro”. Un caso especial es el del sector Empleo, que pese a haber movilizizado a un número relativamente modesto de participantes (el 9% del total), incluye al 14% de los *policy makers*. La capacidad de la Organización Internacional del Trabajo para movilizar a funcionarios de alto nivel en sus actividades es sin duda parte de la explicación de este hecho (gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución de los “policy makers” por sector



Del análisis de participación presentado en esta sección es posible extraer tres conclusiones generales, que de alguna manera responden a la pregunta del título de esta sección: ¿A quién interesa la cohesión social?

1. El nivel de desarrollo relativo de los países latinoamericanos no parece haber influido sobre su participación en los intercambios de experiencias como receptores, aunque sí ha sido determinante para su participación como transferentes. En este sentido, la cohesión social parece ser una idea interesante para el conjunto de los países de la región, mientras que para algunos de ellos representa también una oportunidad para dar a conocer su experiencia político-institucional reciente. De hecho, EUROsocial ha movilizizado a más de doscientas instituciones latinoamericanas (un 23% del

8. A efectos del análisis, se ha considerado como “policy maker” a funcionarios del poder ejecutivo o judicial con nivel equivalente a la de director general o superior. También se ha incluido en esta categoría a legisladores y ministros de cortes de justicia.

total) como transferentes de experiencias, distribuidas entre todos los países de la región excepto Cuba. La mayor parte de estas instituciones se concentra, como se señalaba anteriormente, en los países de mayor desarrollo relativo (casi el 75%, en Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia, Costa Rica y Perú). Este dato demuestra la existencia de una masa crítica de instituciones y personas con experiencias relevantes y capacidad institucional en varios países de la región, que resultan más fácilmente asimilables por la similitud de contextos, y justifica una apuesta por la cooperación intrarregional.

2. Los factores que mejor explican la participación de países e instituciones de América Latina en el Programa pueden ser resumidos en dos: a) el surgimiento de demandas concretas, coyunturales, vinculadas con necesidades específicas coincidentes con los temas prioritarios definidos por EUROsociAL (por ejemplo, la reforma fiscal en Brasil, el desarrollo de políticas contra la violencia de género en países de Centroamérica o la definición de una nueva política de donación de sangre en Chile); y b) la conformación de los consorcios ejecutores de los proyectos sectoriales. Aunque la correlación no es unívoca y toma formas diferentes en cada sector, sí parece evidente que los miembros de los consorcios ejecutores se han encontrado en una posición que les ha facilitado la participación en el programa, a veces como receptores de experiencias, otras como transferentes.
3. Aunque, como era de esperar (considerando su diseño original y metodología de trabajo), el Programa ha movilizó especialmente a instituciones que conforman los Poderes Ejecutivo y Judicial de los países de ambas regiones, también se ha movilizó a un número importante de organizaciones sin ánimo de lucro, que deben ser consideradas por sí mismas como actores centrales en las actuales políticas de desarrollo de la región. Es también importante trabajar con los niveles subnacionales de gobierno, considerando que muchos países latinoamericanos tienen estructuras federales y procesos de desconcentración en marcha. Además, la ejecución de políticas y proyectos de cohesión social, tal como demuestra la experiencia europea, se apoya esencialmente en el trabajo de las administraciones locales, más cercanas a la ciudadanía.

3.2. Temas y procesos: el énfasis en las instituciones

Se ha señalado que una de las ideas fuerza del concepto de cohesión social es que el Estado debe asumir un papel protagonista a través del desarrollo de políticas públicas que generen inclusión, solidaridad y proyectos compartidos. Para ello, se requiere capacidad de financiación (fiscalidad) e instituciones de calidad, legitimadas, en las que la ciudadanía deposite su confianza. Los esfuerzos para la mejora de la cohesión social deberían incidir, en consecuencia, tanto en las políticas públicas, cuanto en la construcción de institucionalidad. Las reformas deberían orientarse, entonces, a ambos objetivos, estableciendo mecanismos que rompan los círculos viciosos, o refuercen los virtuosos, entre calidad institucional y cohesión social. Todo ello, evidentemente, debe

ser realizado desde una perspectiva de derechos, tendente al empoderamiento de los más débiles y vulnerables para incrementar su poder de negociación y garantizar el acceso efectivo al ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas “de primera clase”.

Aunque el diseño de EUROsociAL ha asumido esta perspectiva, de un análisis detallado de las temáticas priorizadas en los cinco sectores se desprende que el programa, con carácter general, ha tratado aspectos y temáticas más relacionadas con la mejora administrativa y la calidad institucional, habiendo incidido en menor grado en procesos de reforma de políticas y marginalmente en la construcción de ciudadanía y participación ciudadana.⁹

Esto se puede explicar por el protagonismo de los consorcios institucionales en la identificación de la demanda, pero al mismo tiempo puede significar que EUROsociAL no ha sabido atraer el apoyo político suficiente o involucrarse en reformas de gran calado en marcha. Dicho de otro modo, los países latinoamericanos no habrían considerado a EUROsociAL como un programa de asistencia a reformas y desarrollo de capacidades institucionales a largo plazo, sino como un medio para conocer experiencias institucionales puntuales que pudieran iluminar algunos caminos ya emprendidos. No obstante, es sabido que grandes reformas integrales de políticas o instituciones confrontan también grandes resistencias, mientras que algunas mejoras incrementales en el ámbito de las instituciones pueden ser más viables y derivar, a la larga, en cambios de políticas. De hecho, hay ejemplos demostrativos en EUROsociAL en los que simples intercambios de experiencias han inducido reflexiones, disparado mecanismos o reorientado aspectos sustanciales para la cohesión social en reformas de gran calado (como en el caso de la violencia de género en Guatemala, o de los impuestos indirectos en Brasil).

Por otro lado, no hay que olvidar que el concepto de cohesión social se ha incorporado sólo muy recientemente a la agenda política latinoamericana, lo cual explica y justifica que una parte sustancial de las actividades realizadas por este programa se haya dedicado a la divulgación y sensibilización sobre el tema, así como a la promoción de redes institucionales. Finalmente, también es preciso señalar que la estructura sectorial del programa ha dificultado la realización de iniciativas intersectoriales, a pesar de la voluntad general de trabajar en ellas.¹⁰

9. Se han analizado más de trescientas actividades realizadas por todos los consorcios desde el comienzo del Programa hasta finales de 2008, incluyendo intercambios de experiencias (que han sido el objeto de análisis de la sección 3.1), acciones de sensibilización, reuniones de redes o consorcio, visitas de estudio, pasantías, asistencias técnicas, etc. Es evidente que el análisis realizado, por su voluntad de identificar tendencias generales, resulta una simplificación de una realidad seguramente mucho más compleja, heterogénea y matizada.

10. Pese a esta tendencia general, es importante destacar que una de las líneas de trabajo emprendidas por el programa, la protección social, ha implicado activamente a tres sectores (Fiscalidad, Salud y Empleo) y ha generado algunos procesos intersectoriales de repercusión notable.

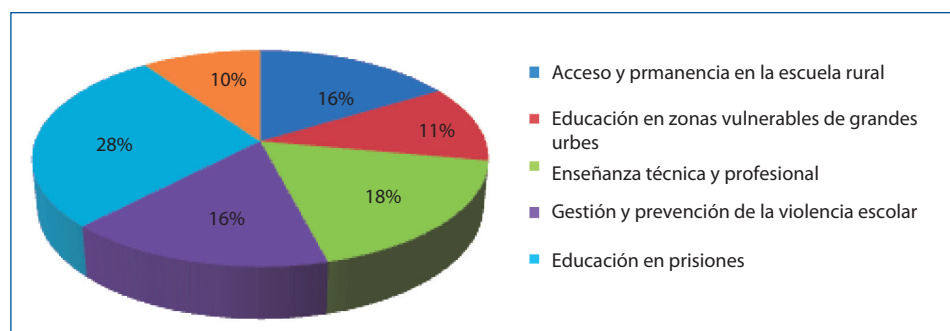
En esta sección se analizarán las temáticas prioritarias y algunos de los resultados obtenidos en cada uno de los cinco sectores que conforman el programa, presentados en orden alfabético. El texto se ilustra, en recuadros, con ejemplos reales del acompañamiento prestado en los ejes prioritarios de actuación: la reforma de políticas, el desarrollo institucional y la construcción de ciudadanía.

3.2.1. Educación

EUROsociAL Educación ha utilizado una metodología de intercambio de experiencias centrada especialmente en seminarios, talleres y visitas de familiarización. Solamente en su última fase han comenzado a diseñarse asistencias técnicas, con la finalidad de consolidar la transferencia de experiencias identificadas como relevantes. Los participantes en sus actividades han sido en general funcionarios y funcionarias de los ministerios de educación, de rango directivo y de coordinación, con posibilidad, por tanto, de incidir sobre la implementación de políticas (más que sobre su definición). En este sector, como en los demás, ha habido casos de ruptura en la continuidad de los gerentes que han participado en las actividades, traducidos en retrasos o en problemas para asegurar la sostenibilidad de los resultados. El sector ha limitado notablemente el número de encuentros dedicados a la sensibilización general, lo cual también ha repercutido sobre una menor llegada a *policy makers* (con excepciones en algunos países, como El Salvador, que se han implicado de manera muy activa en el programa al más alto nivel).

Las temáticas tratadas por este sector (gráfico 5) fueron preestablecidas por el consorcio, con criterios generales y conceptuales de cohesión social, excepto en el caso de la educación en contextos de encierro (prisiones), que se incluyó a petición de Brasil y demostró ser una necesidad sentida también por otros países de la región.

Gráfico 5. Temáticas prioritarias en EUROsociAL Educación



Los trabajos en esta área han llevado a la creación de una red latinoamericana (recuadro 2) y ha recibido la mayor atención en cuanto al número de actividades, un 28%, de las realizadas por EUROsociAL Educación.

Recuadro 2. Red Latinoamericana de Educación en Contexto de Encierro (RedLECE)

La educación es un derecho que debe ser puesto a disposición de la totalidad de la ciudadanía, de forma más activa para aquellos en riesgo de ser excluidos de la plena ciudadanía. Restituir ese derecho del que previamente se han visto privadas las personas en prisión, no sólo reduce el daño ocasionado, sino que posibilita la generación de nuevos proyectos de vida, de participación activa, que en el corto plazo repercuten sobre la cohesión social.

Uno de los instrumentos que ha promovido EUROsociAL para generar procesos de debate y aprendizajes mutuos es la creación de redes temáticas. La RedLECE se constituyó en 2006 en una reunión organizada por EUROsociAL Educación, incluyendo a 11 países latinoamericanos. Representa un importante apoyo a los numerosos esfuerzos nacionales en este ámbito, promoviendo el intercambio de buenas prácticas, la cooperación técnica y la investigación.

Adicionalmente, EUROsociAL Educación ha apoyado contactos bilaterales, un seminario regional en Argentina para exponer su experiencia, y otras actividades de seguimiento, con equipos técnicos, supervisores y docentes de instituciones penitenciarias; un seminario nacional en El Salvador para los Ministerios de Educación, Justicia e Interior; y varias visitas de los miembros de la red a Europa, en particular a Alemania y España.

Casi una de cada cinco actividades de este proyecto se dedicó a la enseñanza técnica y profesional, con seminarios y foros generales, pero también con asistencias técnicas concretas como el diseño y certificación de competencias profesionales en El Salvador Guatemala, Honduras o Colombia.

Por su parte, el tema de la gestión escolar en contextos de violencia focalizó un 16% de las actividades, que han consistido tanto en debates sobre educación incluyente y cohesión social, como en intercambios sobre formación de formadores y sobre gestión preventiva de conflictos.

EUROsociAL Educación ha dado prioridad, desde su concepción, a las políticas de educación rural como vector de cohesión social. Un 16% de las actividades organizadas ha correspondido a este eje. Se han tratado los temas de las escuelas integradas en seminarios generales y con asistencias técnicas a México y El Salvador; la incorporación de las tecnologías de información y comunicación, en particular en Costa Rica; así como la formación continua de los docentes rurales (a nivel regional). El proyecto ha apoyado el desarrollo de una de las iniciativas latinoamericanas de referencia en este campo, el Programa EDUCO de El Salvador, promoviendo también un conocimiento más profundo de esta iniciativa entre otros países de la región (recuadro 3).

Recuadro 3. Políticas y ciudadanía: el Programa EDUCO en El Salvador

La educación es un derecho cuyo ejercicio amplía las capacidades humanas, igualando las oportunidades futuras de desarrollo cuando se garantiza su acceso al conjunto de las personas. Más aún, la participación de los propios beneficiarios, su corresponsabilidad en el proceso educativo, genera una apropiación de ese derecho que favorece la plena ciudadanía.

La iniciativa EDUCO en El Salvador es un ejemplo de cogestión entre el Estado y las comunidades para ampliar la red educativa en el medio rural, a través de una descentralización efectiva hasta el nivel local, donde las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), se responsabilizan de la administración de la educación. Los logros del programa han generado un importante nivel de aceptación en las instituciones y en la sociedad, y EDUCO se ha convertido en una experiencia que otros países desean conocer para extraer lecciones aplicables a sus propios contextos.

Además de compartir su experiencia, las autoridades de El Salvador, con su participación en las actividades de EUROsociAL Educación, han podido conocer otras experiencias en Europa y en Latinoamérica en el ámbito de la educación rural, como las escuelas unitarias, programas de formación permanente de docentes o la introducción de tecnologías de información y comunicación. Ello les ha permitido identificar necesidades de mejora para EDUCO, en particular la de apoyar con nuevos materiales a sus actores: docentes, directores y miembros de las ACE.

Por último, el eje estratégico de educación en zonas vulnerables de grandes urbes ha captado un 11% de los intercambios, que han versado principalmente sobre políticas de inclusión educativa, donde se han compartido las experiencias de Argentina, Uruguay, Francia y España. Otras actividades, transversales, han tratado sobre gestión y organización de centros escolares y formación de docentes.

En síntesis, EUROsociAL Educación ha incidido de manera más intensa en procedimientos institucionales y en las reformas de métodos pedagógicos y organizativos, y ha participado mucho menos en los debates sobre las grandes reformas educativas en marcha en algunos países de la región.

3.2.2. Empleo

EUROsociAL Empleo ha sido uno de los impulsores del mayor número de actividades intersectoriales del programa, que además han atraído una gran participación de instituciones y países. Esto se ha dado, especialmente, en el campo de la financiación de la seguridad social, en colaboración con Fiscalidad (recuadro 4), y sobre protección social, con el sector Salud.

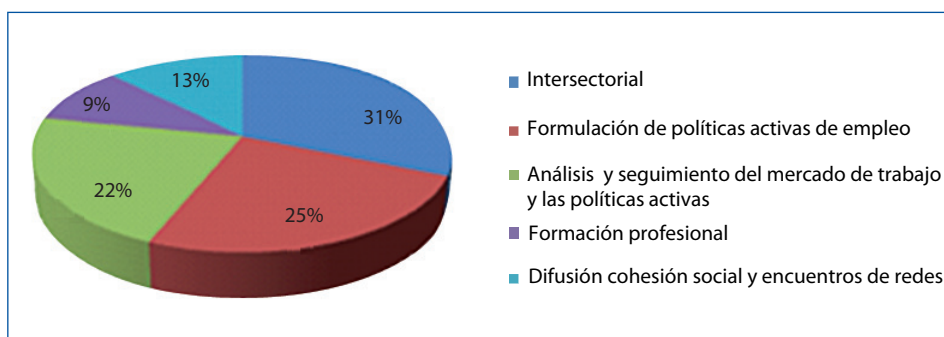
Recuadro 4. Instituciones: Procedimiento de cobro para la seguridad social en Honduras

El debate sobre financiación de la seguridad social es uno de los elementos centrales de cualquier política de cohesión, y aunque el sistema de protección social en su conjunto exige decisiones complejas, algunas mejoras operativas en aspectos como el de la recaudación, pueden marcar una gran diferencia en su eficacia. A la vista de los retrasos en los pagos de las cuotas por parte de las empresas, el Instituto Hondureño de Seguridad Social concibió un proyecto de aviso de cobros con tres medidas estratégicas: disuasivas, persuasivas y ejecutivas. Como consecuencia de la aplicación de esta estrategia, la mora en los pagos disminuyó un 40% en el primer año.

Para diseñar este proyecto, el Instituto pudo conocer experiencias de varios países latinoamericanos y algunos europeos (Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal) participantes en el taller intersectorial “Estrategias para mejorar la recaudación de la seguridad social”, co-organizado por EUROsociAL Empleo y EUROsociAL Fiscalidad, conjuntamente con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Adicionalmente, se realizó un seminario-taller intersectorial Empleo-Fiscalidad sobre buenas prácticas en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, y otro sobre fiscalización y control del gasto en la seguridad social.

De hecho, casi un tercio de las actividades de EUROsociAL Empleo, gestionado por la Organización Internacional del Trabajo, ha sido realizado en conjunto con otros sectores de EUROsociAL (gráfico 6).

Gráfico 6. Temáticas prioritarias en EUROsociAL Empleo



Tal como se ha mencionado, este sector es, junto con Justicia y Fiscalidad, el que más se ha involucrado en debates de política pública. En particular, las políticas activas de empleo y las distintas estrategias para su formulación han sido el objeto de intercambios en el 25% de las actividades organizadas. Por las propias características temáticas, estas actividades han consistido en talleres, seminarios y encuentros de formación, con asistencia de gran número de países, realizados en Argentina, Perú, Italia y España. Se ha tratado, particularmente, la integración de grupos específicos en el mercado de

trabajo, como jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y especialmente población rural, por medio de planes de desarrollo local (recuadro 5).

Adicionalmente, un 22% de las actividades ha correspondido a talleres y seminarios organizados en diversos países como Perú, Panamá, Argentina o Costa Rica, dedicados a profundizar en algunos aspectos más técnicos de dichas políticas, especialmente sobre indicadores, estadísticas laborales; monitoreo y evaluación de las políticas activas y el mercado de trabajo, en un contexto de alta informalidad como el latinoamericano.

Es llamativo que, a pesar de su relevancia para la cohesión social, la riqueza de experiencias sobre diálogo social en Europa sólo ha sido objeto de dos actividades generales de sensibilización, en Panamá y en Perú, relacionadas con la formación profesional.

Completan esta perspectiva temática las reuniones de reflexión y redes sobre cohesión social y empleo, así como las actividades sobre formación profesional, en particular las cualificaciones por competencias profesionales, muy desarrolladas en Europa.

Recuadro 5. Políticas para el desarrollo económico local en el norte de la Patagonia

La promoción del empleo local, basado en las ventajas comparativas del territorio y en las necesidades locales, ha mostrado ser un poderoso mecanismo de desarrollo local y de cohesión social. La concertación entre actores locales, públicos, privados y de la sociedad civil, en el diseño de estrategias de desarrollo es un vigoroso instrumento inclusivo. Así lo ha entendido el Instituto de Promoción del Desarrollo local de Argentina, IPDEL, que desde 2005 apoya emprendimientos productivos locales, individuales y colectivos, mediante la financiación y la capacitación, lo que está favoreciendo asimismo la interacción entre los protagonistas, y generando experiencias asociativas y vínculos interesantes entre emprendedores y actores locales.

En el marco de EUROsocial Empleo, se organizó un taller en el que participaron responsables de administraciones públicas, sindicatos, organizaciones de empleadores y entidades de la sociedad civil de 9 países latinoamericanos, y se expusieron experiencias de varios participantes sobre reestructuración socioeconómica local, para combatir los efectos adversos de la globalización, con énfasis en los pactos territoriales por el empleo en Italia y España. El taller incluyó también la visita a emprendimientos económicos en varias zonas de ambos países.

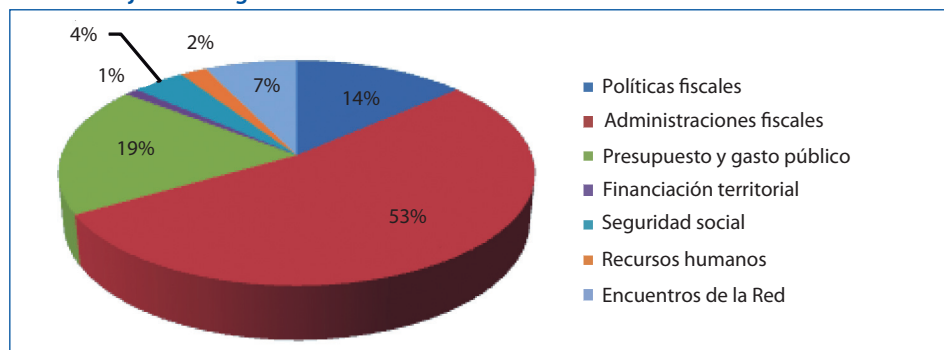
Las temáticas abordadas en este sector han sido pertinentes y centrales al debate político, aunque posiblemente algo dispersas, favoreciéndose intercambios básicos en muchos frentes *versus* otros más focalizados entre países receptores y transferentes, en los que se produjo una mayor profundización y seguimiento, apoyando procesos político-institucionales innovadores y reformas concretas relevantes para la cohesión social.

3.2.3. Fiscalidad

La tipología de actividades realizadas en los últimos tres años por EUROsociAL Fiscalidad es un buen ejemplo de la metodología general del programa. Una parte sustancial (30% de las actividades) ha consistido en seminarios y talleres internacionales, con participación de un gran número de países de ambas regiones, con la finalidad principal de compartir conocimientos y debatir grandes lineamientos de políticas. El proyecto ha organizado un número similar de visitas de familiarización de administraciones latinoamericanas a sus pares de la Unión Europea y de otros países de la región para profundizar en los contenidos concretos de las experiencias compartidas. Este ha sido también el objetivo de las asistencias técnicas (17%) a países individualizados sobre temáticas concretas, de las que se han beneficiado, entre otros, Ecuador, Paraguay, Honduras, el Salvador y Argentina. Finalmente, el sector ha organizado también encuentros de reflexión (15%), apuntando a asuntos especializados —blanqueo de capitales o política tributaria—, o a cuestiones más generales sobre la vinculación entre la fiscalidad y la cohesión social.

En relación con las temáticas, EUROsociAL Fiscalidad ha abordado aspectos muy técnicos de las políticas fiscales y financieras. El propio consorcio ha clasificado sus actividades en las áreas estratégicas que se reflejan en el gráfico 7. Sólo un 14% ha tratado de grandes temas de política fiscal, centrándose más en la sensibilización sobre la importancia de la cohesión social para las políticas fiscales, y menos en el apoyo a propuestas de reforma. Una excepción es el trabajo realizado en apoyo al debate en curso sobre impuestos indirectos en el proceso de reforma tributaria en Brasil (recuadro 6).

Gráfico 7. Ejes estratégicos de EUROsociAL Fiscalidad



Recuadro 6. Políticas: el proyecto de reforma tributaria en Brasil

Durante 2007 se realizó en Brasil un debate amplio y profundo sobre la necesidad de reformar y racionalizar el complejo sistema tributario, que cuajó en un proyecto de reforma tributaria remitida al Congreso en 2008. Entre las medidas que se contemplaban, la simplificación de la imposición indirecta era perentoria, al estar produciendo competencia desleal entre los estados para atraer inversiones, vía exoneraciones.

Recuadro 6. Políticas: el proyecto de reforma tributaria en Brasil (cont.)

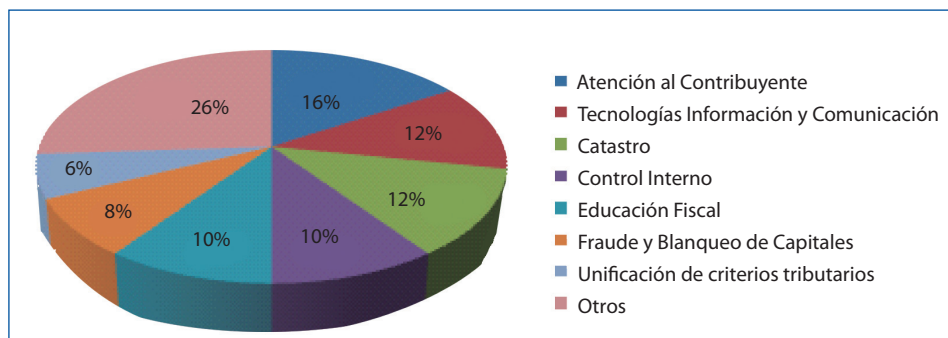
La promoción de la cohesión social requiere mecanismos de financiación territorial solidarios y la experiencia europea mostraba que otras medidas impositivas o fondos de desarrollo son más efectivas para el desarrollo regional que la disminución de la carga tributaria, paradigma que en un principio se mantenía en la Ley.

Las transferencias de experiencias europeas promovidas por EUROsociAL Fiscalidad, por medio de encuentros y seminarios con asistencia masiva en Brasil, contribuyeron definitivamente a este cambio de paradigma. Especialistas de Francia y Alemania pudieron compartir aspectos técnicos y políticos de la simplificación de impuestos al consumo y propuestas de desarrollo regional con Brasil y; adicionalmente España y Suecia trasladaron experiencias de diferentes modelos de descentralización territorial.

La mayoría de las actuaciones del consorcio EUROsociAL Fiscalidad (un 53%), corresponden, de hecho, al eje de fortalecimiento y mejora de las administraciones tributarias. En este apartado han recibido especial atención las innovaciones para mejorar la atención al contribuyente, particularmente la atención telefónica en diversos países (Ecuador, Honduras, Paraguay, El Salvador). La aplicación de las nuevas tecnologías para la declaración impositiva; la mejora de la calidad de los catastros; la incorporación de procesos de control interno; la educación fiscal; la lucha contra el fraude y blanqueo de capitales y; la unificación de criterios tributarios han sido los temas más abordados por el consorcio en su apoyo a la modernización de las administraciones fiscales (gráfico 8).

A pesar de que no se han identificado actuaciones concretas para impulsar la participación ciudadana, alguna de estas iniciativas dirigidas a modernizar las instituciones tiene también una significativa incidencia en la construcción de ciudadanía, a través de la generación de mayores niveles de confianza hacia la administración. Se trata, por ejemplo, de las actividades relativas a la educación fiscal, y particularmente a la aceptación social de los impuestos y la extensión de la “cultura tributaria” en países como El Salvador, Guatemala, Perú y Paraguay (recuadro 7).

Gráfico 8. Temáticas más frecuentes en el eje de administraciones tributarias



Recuadro 7. Instituciones y ciudadanía: la aceptación social de los impuestos en Paraguay

La aceptación social de los impuestos no es sólo una vía de incrementar la recaudación necesaria para la prestación de servicios públicos, sino que constituye uno de los elementos clave de la cohesión social y la gobernabilidad, al fortalecer una ciudadanía que participa, contribuye y exige, sentando las bases para la negociación entre ciudadanos e instituciones que legitima al Estado.

En los últimos años, Paraguay está abordando un proceso de reingeniería del sistema tributario que implica un cambio sustantivo de procesos y estructura, para brindar un mejor servicio. Entre las iniciativas llevadas a cabo se encuentra la mejora de los servicios al ciudadano, y las campañas de comunicación, como “Exigí, Juntá, Ganá”, que premia a alumnos y escuelas que recogen el mayor número de facturas legales.

EUROsociAL Fiscalidad ha apoyado la extensión de la “cultura tributaria” y el fortalecimiento de las administraciones responsables con capacitaciones para tele-operadores en su atención al contribuyente, seminarios sobre estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario, asistencias técnicas de la administración tributaria chilena y argentina en Paraguay, y de los funcionarios y funcionarias paraguayas en Guatemala y El Salvador.

El número de actividades e instituciones participantes en las actividades del tercer eje estratégico —presupuesto y gasto público— ha sido inferior al fortalecimiento de la administración tributaria, aunque con temáticas de gran interés, como las técnicas de elaboración del presupuesto para potenciar su contribución a la cohesión social, o la transparencia en el gasto público y su control parlamentario.

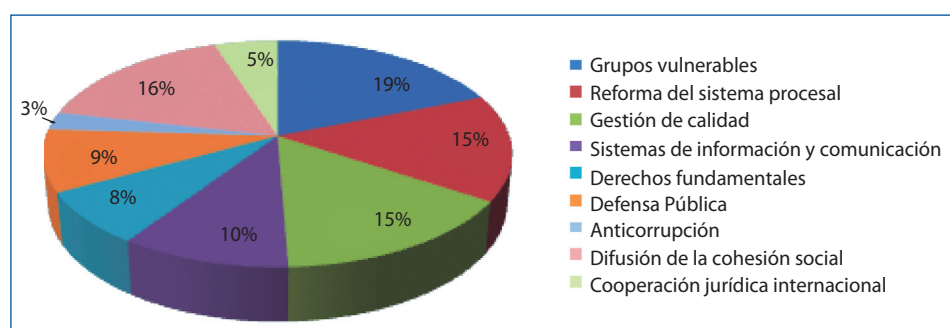
El tratamiento del resto de los ejes estratégicos —seguridad social, recursos humanos y financiación territorial—, por haber comenzado con cierto retraso con respecto a los tres anteriormente analizados, ha tenido menor repercusión. Merece la pena destacar, sin embargo, la labor intersectorial con EUROsociAL Empleo sobre financiación de las políticas de seguridad social y sobre sistemas de información para el control interno del gasto. En cualquier caso, también estas iniciativas confirman la concentración en aspectos “micro”, técnicos y de gestión de este consorcio.

3.2.4. Justicia

El concepto mismo de cohesión social es relativamente nuevo en el ámbito judicial latinoamericano. Esto explica que una parte importante de los encuentros organizados por EUROsociAL Justicia (16%) haya tenido que ver con la difusión del concepto y la reflexión en común, por medio de actividades de sensibilización y reuniones de redes entre administraciones de justicia europeas y latinoamericanas, con el resultado de la adopción del concepto en la agenda de muchas de las redes existentes.

Además, los ejes de actuación identificados por EUROsociAL Justicia y las actividades llevadas a cabo han cubierto una parte importante y sensible de las debilidades más acuciantes del sector en la región latinoamericana (gráfico 9). Adicionalmente, el consorcio ejecutor, consciente de algunas debilidades de la concepción inicial del programa —como la ausencia de un enfoque por etapas y un insuficiente análisis de voluntad política y compromiso institucional—, ha ido adaptando su metodología optando por ciclos de intercambios de experiencias más largos, compuestos de varias acciones, que prevén además un control efectivo del compromiso político, lo que alarga el periodo de acompañamiento a las reformas y aumenta el impacto de la intervención.

Gráfico 9. Temas prioritarios de EUROsociAL Justicia



Esta metodología permitió que el sector tuviera una incidencia no desdeñable en el acompañamiento de políticas relevantes, cuyo denominador común es la preocupación por mejorar el acceso a la justicia y la protección de los grupos vulnerables (principalmente testigos y víctimas, entre ellas de violencia de género). El tratamiento de la violencia contra las mujeres ha sido una de las líneas centrales de trabajo de EUROsociAL Justicia. Las actividades han sido intensivas, dirigidas hacia algunos países de los que han participado un gran número de instituciones. Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica han sido los más relevantes, destacando el caso de Guatemala por su reciente aprobación de la ley contra la violencia de género (recuadro 8). Merecen también mención las actividades con Paraguay y Uruguay y, a finales de 2008 se han comenzado actuaciones con la zona andina (Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia), con positivas perspectivas de resultados concretos. La reforma de los sistemas procesales ha atraído también una atención considerable. En esta línea de trabajo, se ha tenido la oportunidad de debatir cuestiones relativas a la reforma procesal civil en Chile —en términos jurisdiccionales, administrativos y tecnológicos—, y se han apoyado reformas legislativas para la implantación de la oralidad en los procesos penales en cuatro estados mexicanos. También se han compartido experiencias de reformas del sistema de justicia en cuanto al trato de determinados colectivos, como niños, niñas y adolescentes.

Recuadro 8. Políticas de protección frente a la violencia de género en Guatemala

En Guatemala se cometen 2 asesinatos de mujeres por razones de género al día que quedan impunes por la insuficiencia del sistema legal y judicial para dar una respuesta contundente a este grave problema social. Conscientes de ello, el país ha emprendido una serie de iniciativas institucionales, no sólo en el sistema de justicia, sino en organizaciones especializadas de género, y también de forma intersectorial, así como en investigación, sensibilización y formación. Un hito fundamental en este proceso ha sido la aprobación de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer en abril de 2008, que puede convertirse en el primer paso de una política pública integral de protección frente a la violencia de género.

Dicha Ley se ha nutrido en parte de la experiencia española reciente, presentada en actividades organizadas por EUROsociAL Justicia, que posibilitó el conocimiento técnico y político en materia de protección integral de las víctimas. Esto incluyó una pasantía de funcionarios y funcionarias guatemaltecas en España y un encuentro a gran escala en Guatemala, que reunió a instituciones y movimientos de mujeres, donde se llegó a acuerdos sustantivos y se establecieron alianzas entre colectivos que nunca antes habían estado sentados en una mesa de negociación.

A pesar de ser uno de los consorcios del EUROsociAL que ha incidido más en políticas sectoriales, la mayor parte de las actividades del proyecto han apuntado al fortalecimiento institucional para mejorar la calidad de la administración de justicia como un servicio público. Entre otras actuaciones, se han desarrollado iniciativas orientadas a mejorar la calidad en la gestión (profesionalización de la carrera judicial), y se han potenciado sistemas de información y comunicación (estadística judicial). Más específicamente, se han realizado protocolos de aplicación de leyes existentes para jueces, defensores y fiscales (Chile, Colombia); protocolos para la investigación de delitos de trata de personas y pornografía infantil (Chile); o proyectos sobre evaluación del desempeño de los jueces en Costa Rica (recuadro 9), El Salvador y Argentina. Otros encuentros e intercambios han versado sobre transparencia, anticorrupción y derechos fundamentales, en particular sobre doctrina constitucional habiéndose creado la red de letrados y asesores constitucionales. El fortalecimiento de la defensa pública, en particular en Costa Rica, Uruguay, Bolivia, México y Chile, completan el panorama de las temáticas tratadas en este sector.

Recuadro 9. Instituciones: evaluación del desempeño en la función judicial en Costa Rica

Cuando se desea sustituir el paradigma de “justicia como poder” por el de “justicia como servicio público”, accesible, de calidad y eficiente, los principales administradores del sistema, jueces y juezas, deben ser sensibles a ello, estar formados, demostrar resultados y rendir cuentas a la

Recuadro 9. Instituciones: evaluación del desempeño en la función judicial en Costa Rica (cont.)

ciudadanía. Costa Rica se encuentra en este proceso y está dando pasos decisivos para el cambio de cultura institucional y el fortalecimiento de las capacidades de la magistratura.

EUROSociAL Justicia ha apoyado este proceso de calidad en la gestión de la justicia en el aspecto concreto de elaboración de sistemas de evaluación del desempeño de los jueces, organizando un intercambio de experiencias para Costa Rica, el Salvador y Argentina. Posteriormente, funcionarios del Poder Judicial de Costa Rica pudieron beneficiarse más de cerca de la experiencia europea, visitando diversas instituciones españolas y francesas, así como recibiendo asistencias técnicas de expertos españoles en su país. Por último desde finales de 2008, se está realizando un proyecto piloto para el diseño de un “Modelo de Gestión de Calidad y Normalización para los Despachos Judiciales” y su implantación en dos unidades: Juzgado de Violencia Doméstica y Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia para proceder a su réplica a otras una vez evaluado

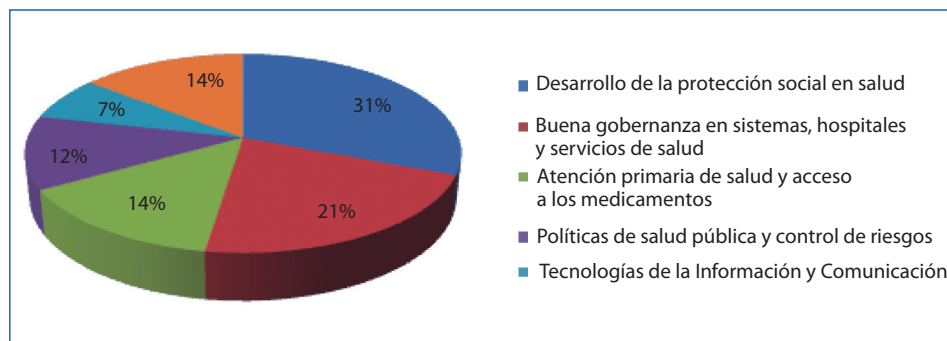
3.2.5. Salud

Los inicios de los trabajos de EUROSociAL Salud, por razones internas derivadas de la constitución del consorcio ejecutor, han sido posteriores al resto de los sectores. Probablemente por esta razón, el análisis de sus actividades revela un predominio de talleres y seminarios en los que han participado gran cantidad de países, como espacio de sensibilización y reflexión con una visión más integral de las distintas temáticas y su vinculación con la cohesión social. Más recientemente, también se han realizado pasantías, asistencias técnicas y talleres en países concretos (como por ejemplo, sobre la sensibilización para la donación altruista de sangre en Colombia).

En el gráfico 10 se observa que la protección social en salud ha sido el tema protagonista en las actividades de este consorcio (31% del total), especialmente en políticas para su extensión a grupos vulnerables: población indígena, trabajadores informales, sector agrícola, migrantes, o discapacitados. En estos temas, además de las actividades sectoriales, se han llevado a cabo varios talleres intersectoriales junto con EUROSociAL Empleo. La extensión de la cobertura de la protección social a grupos y personas vulnerables es sin duda un tema presente en la agenda latinoamericana desde hace tiempo, pero las actividades de EUROSociAL han podido contribuir a darle un sentido más integral a algunas de las reformas en marcha para asegurar que tiendan a la universalización de los servicios.

A esto hay que añadir que la mitad de las actividades del segundo eje —buena gobernanza— se ha centrado en la financiación de sistemas de salud y de la seguridad social, elementos clave de las políticas de protección social en su sentido amplio. El resto de dicho eje lo componen seminarios y talleres sobre reformas hospitalarias y gestión de hospitales públicos, entre los que destaca el intercambio de experiencias vinculado con la mejora de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad de México (recuadro 10).

Gráfico 10. Temáticas prioritarias en EUROsociAL Salud



La integración de los distintos niveles de servicios de atención primaria y la preocupación por la permanencia del personal en zonas desfavorecidas, así como las políticas de adquisición de medicamentos esenciales, son las temáticas centrales del tercer eje, que representa el 14% del total de las actividades del sector.

Recuadro 10. Instituciones: la superación de barreras de distancia a través de la gestión hospitalaria en México

La tarea de descentralizar la atención especializada pública y acercarla físicamente a la ciudadanía es un paso fundamental a la hora de facilitar el acceso a personas con barreras de distancia e ingreso (los hospitales públicos especializados están lejos, y los privados no se pueden pagar). Pero es solamente un primer paso. Es necesaria además una buena gobernanza hospitalaria, con autonomía de gestión, directivos cualificados, participación comunitaria, sistemas de información para la gestión y flujo de pacientes, etc., para que ese derecho de acceso se pueda ejercer y la prestación del servicio sea de calidad.

EUROsociAL Salud ha facilitado que la experiencia de la creación de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) en México se haya podido compartir e intercambiar con otros diez países de la región en encuentros, seminarios y talleres. A su vez, la Secretaría de Salud de México, y particularmente los directivos de algunos HRAE, se han beneficiado de las experiencias de España en gestión hospitalaria, conociendo de cerca la gestión descentralizada, su articulación nacional, los hospitales auto-gestionados, los niveles de atención o la participación ciudadana en estos procesos.

El 12% de las actividades del sector, han tratado sobre políticas públicas de salud y control de riesgos, en particular sobre los sistemas y políticas nacionales de donación altruista de sangre y del intercambio de experiencias en normativa y gestión del trasplante de órganos. Se han realizado, por último, algunos intercambios de experiencias en la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación al sector salud, en general, y a la atención primaria en particular.

Las actividades del sector han sido extensivas, convocando a un número relativamente alto de países, a excepción de algunas pasantías y talleres subregionales, de tipo "bilateral" (un receptor, un transferente). La reflexión sobre políticas públicas de salud se ha producido fundamentalmente en el marco de las temáticas de medicamentos esenciales y de donación de sangre, además de en algunos talleres y seminarios sobre extensión de la protección social y de financiación de la seguridad social. Se puede considerar que aproximadamente un tercio de las actividades han tratado cuestiones vinculadas con las políticas públicas de salud, en tanto que el resto se ha centrado en potenciales mejoras de modelos de gestión. En general, como en el conjunto del programa, ha habido ciertas limitaciones en los intentos de incorporar a tomadores de decisiones al más alto nivel. Sin embargo, el apoyo de EUROsociAL Salud, incluso siendo muy puntual, ha podido contribuir a informar a los *policy makers*, como en el caso de la reforma del sistema de salud en Uruguay (recuadro 11), de la protección social en Costa Rica o de la donación de sangre en Chile.

Recuadro 11. Políticas: la reforma del sistema de salud en Uruguay

El acceso universal a la salud con calidad homogénea y equidad distributiva es un poderoso mecanismo de cohesión social. La reciente reforma de la salud pública en Uruguay pretende atacar una progresiva situación de deterioro e inequidad en el gasto, impulsando un sistema simultáneo de atención, gestión y financiamiento, con tres leyes que han permitido una importante extensión de la cobertura de los servicios sanitarios y una infraestructura y gestión mejoradas.

La reforma de esta política de Estado excede el alcance de cualquier apoyo puntual de cooperación. No obstante EUROsociAL Salud ha permitido a varios funcionarios de Uruguay conocer otras experiencias de Latinoamérica y Europa, en particular Francia, Italia y España, relativas a los temas centrales del programa. También se han organizado en Uruguay talleres subregionales que han congregado a cuantiosos actores del sistema, como directivos, técnicos, o usuarios de servicios de salud. En el marco de estas reuniones se apoyó, junto con el Instituto Nacional de Salud Pública de México, un plan estratégico orientado a la construcción de convenios entre la entidad financiadora de salud y los prestadores de servicios.

4. A modo de conclusión: lecciones aprendidas y desafíos

La manera en que el concepto de cohesión social puede orientar las políticas públicas y los modelos de desarrollo en América Latina es un debate abierto. El diálogo político con la Unión Europea ha sin duda contribuido a que el tema comience a ser incorporado en algunas agendas políticas de la región. Los trabajos de CEPAL, el BID y algunos centros de estudios e investigación latinoamericanos, especialmente durante 2007, también han desempeñado un papel fundamental. Finalmente, EUROsociAL ha

también ocupado un espacio en este debate, involucrando sobre todo a las instituciones y administraciones públicas de ambas regiones e incidiendo en la manera en que la discusión político-estratégica puede derivar en actuaciones prácticas y concretas.

La cooperación euro-latinoamericana para la cohesión social será mucho más intensa en los próximos años, si los lineamientos de la programación 2007-2013 se concretan. Las iniciativas que comienzan a desarrollarse pueden aprovechar algunas de las lecciones aprendidas de la ejecución de EUROsociAL en esta primera fase (se prevé una continuación del programa para el periodo 2010-2013), muchas de las cuales fueron recogidas en la evaluación de medio camino del año 2008.

La primera lección tiene que ver con **la pertinencia de cooperar para la cohesión social en una región como la latinoamericana**. Pese a las dudas que todavía despierta este concepto en muchos líderes de la región (incluso como una imposición europea), el interés que ha despertado EUROsociAL en las instituciones y el nivel de movilización alcanzado es un buen indicador acerca de la relevancia del tema y de la modalidad de cooperación (inter-institucional). Estas son también, las primeras conclusiones de la evaluación independiente del programa.

Una segunda lección es la **necesaria flexibilidad en la programación de un programa de cooperación con un alto contenido político**, que aspira a acompañar procesos de reforma endógenos. La cooperación debe ser capaz de captar diferentes iniciativas y de aprovechar las oportunidades políticas cuando se producen. Aun cuando esta característica ha llevado a EUROsociAL a cierta dispersión, no cabe duda de que constituye una fortaleza que le ha permitido acompañar a algunos de los procesos de reforma más importante de los últimos tres años. En breve, la cooperación debe ser capaz de adecuarse a los calendarios políticos, sin pretender invertir esta relación.

En el ámbito temático, una tercera lección aprendida de la ejecución de EUROsociAL es la **necesidad de priorizar**. En efecto, aunque todos los temas abordados por el programa han sido pertinentes, el resultado final de la ejecución puede ser caracterizado por la gran dispersión de las actividades y los efectos. Y, como en la metáfora del pan y la mantequilla, la dispersión es sinónimo en superficialidad. Esto es comprensible y justificable en un programa que ha sido pionero en la introducción de una temática novedosa, pero debe seguramente ser corregido si se pretende que la cooperación incida en los problemas nodales que afectan a la cohesión de las sociedades latinoamericanas. Es importante, en síntesis, que se identifiquen y prioricen aquéllos temas que son más relevantes para la región (por ejemplo, seguridad ciudadana; protección social; desigualdades territoriales al interior de los países; políticas sectoriales excluyentes), que luego deberán ser “aterrizados” en cada uno de los países. Nótese que los temas son, por definición, transversales a los sectores en los que ha trabajado el programa. La cohesión social es el resultado de una serie de políticas, por lo que será necesario determinar el *policy mix* más indicado para cada uno de los países con los que se coopere.

Una cuarta reflexión es la **necesidad imperiosa de adecuar las herramientas de cooperación a los objetivos que se persiguen**. Si un programa de cooperación apunta al cambio de políticas, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana, deberán diseñarse metodologías de actuación que permitan llegar a los destinatarios relevantes con instrumentos adecuados, que faciliten el tránsito entre el intercambio de conocimientos y la acción político-institucional.

En este sentido, las actividades de esta primera fase de EUROsociAL se han centrado especialmente en las administraciones públicas. Esto ha permitido a funcionarios y funcionaras beneficiarse del apoyo de sus pares, sin duda más pertinente y eficaz que la asistencia técnica tradicional (consultorías privadas). Al mismo tiempo, sin embargo, muchas de las actividades se han limitado a compartir información y no han tenido influencia en la acción. Donde ha habido mejores resultados ha sido en el apoyo a reformas institucionales más sencillas, menos conflictivas políticamente y de carácter más técnico.

Pero incluso en ese tipo de reformas sentidas por los cuadros intermedios se requiere de apoyo político, compromiso institucional y ciertas condiciones para su implementación. En este sentido, EUROsociAL no ha tenido suficiente capacidad de presión política para facilitar la implementación de cambios. Si a esto se añade el problema de la rotación de cuadros medios altos, y la escasa profundización y continuidad de las acciones, su impacto y sostenibilidad sin duda se deterioran. El desarrollo institucional exige compromisos firmes, no con individuos, sino con organizaciones: se trata de mucho más que un evento informativo aislado y requiere seguimiento y acompañamiento en el tiempo.

Las herramientas utilizadas en los intercambios de experiencias de EUROsociAL han sido necesarias pero no suficientes para alcanzar y dar seguimiento a los compromisos nacionales de cambio. Las innovaciones realizadas, por ejemplo, por EUROsociAL Justicia hacia intercambios más complejos entre determinadas instituciones y países, con continuidad en el tiempo y la combinación de varias herramientas, constituye una evolución positiva en este sentido. La reciente puesta en marcha de varios proyectos piloto por parte de los distintos sectores también podría contribuir en este aspecto, aunque su novedad hace que sea prematuro extraer conclusiones definitivas.

La Unión Europea ha desarrollado numerosos instrumentos para la cooperación inter-institucional, especialmente en el marco de su política de ampliación y, de manera más reciente, en su política de vecindad. Los procesos de hermanamiento y los servicios de asistencia técnica son recursos interesantes, cuya adaptación a otras regiones presenta complejidades pero podría ser considerada.

Una quinta constatación: el **apoyo de redes estables de instituciones es una estrategia relevante** para superar algunas de estas barreras y conceder cierta continuidad, al menos, a grandes debates conceptuales en torno a la cohesión social. Sin embargo, hasta ahora las redes promovidas por EUROsociAL han sido sectoriales (Fiscalidad,

Educación) o temáticas (Educación en prisiones, formadores de pueblos indígenas, educación fiscal). Sería importante potenciar también, en el futuro, redes nacionales, en las que participen las diversas instituciones de la administración interesadas por las políticas de la cohesión social y el conjunto de donantes que apoyan estas estrategias.

Una última reflexión, siempre un desafío en los programas de “fortalecimiento institucional”, debe referirse a **la inclusión de la ciudadanía en los procesos de reforma**. El apoyo a instituciones de la administración tiende a fortalecer sus estructuras y contribuye a perpetuar los desequilibrios de poder existentes. Las intervenciones que no tengan un efecto redistributivo sobre los poderes de negociación y sobre la capacidad de voz de los más vulnerables, si bien pueden atender objetivos de construcción de institucionalidad, desatienden un aspecto fundamental de la cohesión social: el sentido de pertenencia, la igualdad de acceso, de voz y de oportunidades, el derecho a la plena ciudadanía. Esta constatación debe ser un elemento central en el diseño de futuras intervenciones para la promoción de la cohesión social en América Latina.

Bibliografía

- ALONSO, J. A. y GARCIMARTÍN, C. (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- BURKI, S. J. y PERRY, G. E. (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington DC: World Bank.
- CEPAL (2007a): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: edición de CEPAL-AECI-SEGIB.
- CEPAL (2007b): *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: edición CEPAL – EUROsociAL.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeos. COM (2005) 636 final.
- EASTERLY, W. (2006): “Social Cohesion, Institutions and Growth”. *Working Paper 94*. Washington DC: Center for Global Development.
- FIIAPP – OFICINA DE COORDINACIÓN EUROsociAL (2008): *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- RITZEN et al (2000): *On “Good” Politicians and “Bad” Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth*. Policy Research Working Paper 2448. Washington DC: World Bank.
- RUESGA, S. (2005): *Modelos de desarrollo económico en América Latina, desequilibrio externo y concentración de riqueza*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- GSDRC (2008): *Research on conflict, state fragility and social cohesion*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre.
- WORLD BANK (1997): “The State in a Changing World”. *World Development Report*. Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (2003): *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington DC: World Bank.
- WORLD BANK (2005): *Equity and Development. World Development Report 2006*. Washington DC: World Bank.

Hermanamientos para la cohesión social: estudio sobre la viabilidad del instrumento de hermanamientos en América Latina a partir de las lecciones aprendidas en el programa EUROsociAL

Sergio Rodríguez¹

1. Introducción

En su reciente Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo², que servirá de base para los trabajos preparatorios de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y América Latina, la Comisión Europea propone lo siguiente:

“La UE debe continuar la cooperación en el ámbito de la cohesión social, en especial a través de la renovación del programa EUROsociAL. Debe hacerse más hincapié en el apoyo a los regímenes de seguridad social y a otras medidas que den resultados tangibles a corto plazo y que, por lo tanto, tengan un efecto anticíclico. La Comisión debe evaluar la posibilidad de ofrecer más oportunidades de establecer asociaciones institucionales en el contexto del diálogo político en curso (hermanamiento).”

El presente estudio, realizado desde la Oficina de Coordinación del Programa EUROsociAL, pretende aportar elementos de juicio para contribuir al establecimiento de asociaciones institucionales con el fin de consolidar la cooperación eurolatinoamericana en el ámbito de la cohesión social. Hace años que se viene estudiando la posibilidad de trasladar los proyectos de hermanamiento o *Twinning* a América Latina³ pero es ahora,

1. Consultor FIIAPP.

2. COM (2009) 495/3, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales.

3. En abril de 2004 la Oficina Especial en Europa del BID publicó un estudio de Sergio Berensztein y Martín Bohmer que analizaba la adaptabilidad de los hermanamientos a América Latina.

con la consagración de la cohesión social como valor compartido y principio rector de la cooperación entre las dos regiones, cuando esta opción ha empezado a ser considerada abiertamente por el servicio exterior de la UE. Aún así creemos conveniente llamar la atención sobre el hecho de que si la coyuntura política es favorable para iniciativas de este tipo es porque ha existido un trabajo previo de generación de demanda y creación de masa crítica efectuado a través de otro instrumento menos conocido pero igualmente eficaz: el intercambio de experiencias.

En ocasiones las comparaciones resultan necesarias, sobre todo si se quieren detectar los factores que determinan la viabilidad de una iniciativa. Por eso este documento aborda sucesivamente las dos metodologías, hermanamientos e intercambio de experiencias, sometiénolos a una misma estructura analítica —contexto, objetivos, funcionamiento, características, gestión, ciclo y resultados— con el objeto de señalar sus similitudes y diferencias. Y sin ánimo de anticipar los resultados del estudio creemos conveniente resaltar en esta introducción lo que consideramos su principal fortaleza: la complementariedad.

Ambas figuras forman parte del catálogo de instrumentos que ha hecho de la Asistencia Técnica Pública la mejor fórmula para promover y acompañar los procesos democráticos de reforma institucional. Gracias a su enfoque (*"desde lo público, para lo público"*), a la ausencia de ánimo de lucro y a su capacidad para generar compromisos institucionales que encaucen y sustenten el aprendizaje entre pares (*peer to peer*), la Asistencia Técnica Pública debería situarse en la vanguardia de la cooperación europea, tal y como apunta la reciente Estrategia Troncal para la reforma de la cooperación técnica de la Comisión⁴. Esta visión del papel de lo público en la cooperación reforzaría los compromisos adquiridos por la comunidad internacional en París, Accra o Bonn al contribuir a la armonización y la complementariedad de las acciones de cooperación en todos los aspectos que guardan relación con la reforma del Estado. Si América Latina y Europa desean seguir profundizando su asociación estratégica deben hacer uso de todos los instrumentos a su alcance para fomentar valores comunes como la democracia, los Derechos Humanos o la cohesión social. Esto implica ampliar en lo posible el elenco de mecanismos operativos de cooperación que les permita seguir estrechando vínculos, reforzar su posición en el escenario internacional y, desde su condición de actores globales, contribuir conjuntamente a la gobernanza global.

2. El programa de Hermanamientos

El programa de Hermanamientos nace en un momento histórico clave para Europa y como respuesta a una situación que afectaba directamente la viabilidad de la Unión. La caída de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental supuso un acontecimiento político

4. Reforma de la cooperación técnica y las unidades de ejecución de proyectos en la ayuda exterior proporcionada por la Comisión Europea. Estrategia troncal. Julio de 2008.

de tal envergadura y consecuencias tan directas que exigió una reacción inmediata. Casi de la noche a la mañana hubo que pasar de una *Ostpolitik* discreta y básicamente centrada en cuestiones de seguridad al lanzamiento de toda una Política de Ampliación, abriendo para ello una Dirección General en la Comisión exclusivamente dedicada a impulsar y pilotar un proceso cuyo fin último no daba lugar a discusión: lograr la reunificación del continente tras décadas de mutua desconfianza e incomunicación.

Ante este imperativo de reunificación apenas existe disenso entre los gobiernos de los Estados Miembros, que lo asumen de inmediato como objetivo común —e intrínseco a la definición misma de UE— y se embarcan en un ejercicio de solidaridad sin precedentes. La cuestión no era tanto si debía o no debía haber ampliación, sino cómo debía ser realizada para no poner en peligro la arquitectura institucional ya existente. No es casual que durante ese periodo se abriera el debate sobre el futuro de Europa en un esfuerzo por conciliar el binomio ampliación-profundización. Y no era para menos, porque la integración de doce “nuevos” Estados en el aparato decisorio de la Unión planteaba numerosos riesgos de orden funcional con implicaciones directas para el mercado interior, el sistema monetario o las libertades de circulación. Pero las dimensiones del reto iban mucho más allá de consideraciones técnico-legislativas: las estructuras administrativas vigentes durante la regla soviética debían ser refundadas sobre principios democráticos para poder gestionar los asuntos públicos en el marco de una economía de mercado, lo que en la práctica supuso para los PECO todo un fenómeno de “reinención” del Estado.

Si sus gobiernos apenas mostraron resistencia y acataron un sinnúmero de exigencias —explícitas e implícitas— dictadas por Bruselas, fue porque la adhesión funcionó en sus países como una especie de norte político, la vía más segura para anclar unos sistemas democráticos todavía frágiles o en transición y acceder a los niveles de prosperidad económica de sus vecinos occidentales. El ejemplo de países como Irlanda o España justificaba de cara a la opinión pública todos los sacrificios que habría que hacer durante unos años para cumplir con los criterios acordados en Copenhague.

Como prueba del compromiso adquirido el volumen de fondos destinado a la ayuda pre-adhesión supera con creces los de la cooperación al uso y su gestión será delegada a los países candidatos como una suerte de anticipo y preparativo para las obligaciones que conlleva la membresía. De ese modo se irán creando y fortaleciendo progresivamente las estructuras llamadas a gestionar los grandes fondos comunitarios; estas Unidades de Financiación y Contratación (CFCUs) normalmente ubicadas en los Ministerios de Economía, jugarán un papel facilitador clave para la adecuada gestión de los grandes fondos para agricultura —SAPARD—, infraestructuras y medio ambiente —ISPA— o la financiación de inversiones y el fortalecimiento administrativo —PHARE—, un acrónimo especialmente lúcido, ya que lo que se pretende a través de la provisión masiva de asistencia técnica a las instituciones públicas de los candidatos es orientar su singladura hacia un rumbo concreto: la plena integración.

Doce países. 31 capítulos de negociación. Miles de páginas de actos jurídicos y normativa técnica... Consciente de la magnitud de la tarea que afronta y limitada por sus restricciones de personal, la Comisión apela a la solidaridad de los Estados Miembros para que sus Administraciones presten su apoyo en el marco de iniciativas europeas. Así nacen los dos principales programas comunitarios de Asistencia Técnica Pública, que se caracterizan por combinar los recursos financieros de la Comisión con los recursos humanos de las administraciones nacionales. Si TAIEX se propone ser un mecanismo rápido y flexible para el intercambio de información y la provisión de *expertise* en cuestiones puntuales del acervo, el programa *Twinning* representa una modalidad de cooperación más ambiciosa: desarrolla toda una metodología que ordena y canaliza el conocimiento práctico de las administraciones nacionales para ponerlo al servicio de sus *hermanas* del Este, trabajando simultáneamente en varios frentes y en acciones a largo plazo.

La complejidad técnica y la sensibilidad política de las reformas perseguidas por estos programas, que con frecuencia implicaban la elaboración y aprobación de normativas de desarrollo y en ocasiones afectaban directamente a los cimientos del Estado de Derecho (como sucedía con la mayoría de los proyectos de Justicia e Interior) hicieron necesaria la implantación de un patrón o modelo de gestión que descargase a las instituciones del lastre burocrático para permitirles ocuparse de las cuestiones de fondo.

La metodología aparentemente sencilla de los hermanamientos nunca habría funcionado sin un riguroso reparto de tareas entre los actores implicados y, por supuesto, sin unos objetivos claramente definidos. De ahí la importancia del papel que jugó el acervo para el éxito del programa: no sólo sirvió como horizonte para guiar las reformas, sino que permitió estructurarlas en torno a objetivos cuantificables y a indicadores de resultado que hicieron posible evaluar los progresos alcanzados. Las Delegaciones CE en el terreno obtenían de los proyectos información de primera mano que trasladaban a los servicios centrales para que estos, desde Bruselas, pudieran pilotar las negociaciones siguiendo una hoja de ruta modulable en función de las múltiples variables políticas que incidían en el proceso. En este esquema, la determinación de los objetivos específicos de los proyectos de hermanamiento era relativamente sencilla, ya que estos respondían a objetivos generales claramente definidos y, a su vez, respaldados por acuerdos políticos al más alto nivel.

Esto nos lleva a considerar que además de este sistema de objetivos *en cascada* el otro gran factor que determinó el éxito del Programa de Hermanamientos fue su sistema de incentivos. Y en ese sentido la *metáfora de la zanahoria* que tanto se emplea al hablar de estos incentivos no hace justicia a una realidad política mucho más compleja. Para empezar se suele pasar por alto que, además de zanahorias, también había palos. Las negociaciones pre-adhesión era de tal importancia para el electorado de los PECO que un semáforo rojo en un informe anual de progresos de la estrategia pre-adhesión podía sacudir un gobierno o costarle el cese a un ministro. A lo

que habría que sumar la peculiar dinámica competitiva de las negociaciones, que aunque técnicamente pretendían ser diferenciadas, desde un punto de vista político eran abordadas como *oleadas*, lo cual propiciaba las comparaciones y servía como acicate entre vecinos y potenciales rivales a la hora de captar inversión y atención extranjera.

Esto en lo que respecta a las motivaciones de los entonces candidatos. Pero en toda acción de cooperación hay, por lo menos, dos partes implicadas, y estudiar el sistema de incentivos de los *Twinning* pensando que las instituciones públicas de los Estados Miembros se hermanaban por puro altruismo es, cuanto menos, ingenuo. Ciertamente que existía un principio general de solidaridad y una visión compartida sobre los beneficios que la Ampliación reportaría al conjunto de la Unión, pero habría que analizar con más detalle la casuística particular que llevaba a estas instituciones a comprometer una parte sustancial de sus recursos humanos, a veces en detrimento de su actividad principal, en proyectos que no les reportaban un beneficio directo. Puede que algunas se alinearan de manera encomiable con las prioridades de sus respectivos gobiernos en materia de política exterior; otras tal vez encontraron una plataforma “gratuita” para su proyección internacional; y desde luego la mayoría estimó conveniente ir estrechando lazos con quienes pronto se convertirían en socios con voz y voto. Pero lo que es evidente es que bajo los hermanamientos subyace todo un abanico de intereses políticos, económicos y geoestratégicos.

En el otro extremo, sería demasiado simplista pensar en nuestras administraciones como *brokers* centrados en allanar el terreno a las empresas nacionales con el fin último de posicionarlas ante la inminente llegada de los fondos estructurales. Así que quizá lo más ecuánime y realista sea pensar que la inercia propia de la globalización se ha traducido en un impulso aperturista del sector público y ha hecho patente la necesidad de trabajar en red para buscar soluciones conjuntas a problemas compartidos. Ahora bien, si lo que se pretende es que este ímpetu inicial de las Administraciones nacionales resulte duradero y sirva para asentar mecanismos permanentes de cooperación pública, habrá que ir pensando en dejar menos margen al voluntarismo y la improvisación para reconocer e incorporar la dimensión internacional como parte esencial del servicio público de calidad.

Con la perspectiva que aporta más de una década de funcionamiento habría que felicitar a quienes concibieron los hermanamientos por haber dado con un mecanismo tan acertado e ingenioso. La solución que se encontró para emprender un proceso de formación tan intensivo y extensivo como requerían los PECO fue implicar a los Estados Miembros en una política que, en un principio, era competencia comunitaria. Esta apuesta por la co-responsabilidad trajo consigo una serie de efectos, directos e indirectos, que probablemente no se habían previsto, desde la apertura sin precedentes de las administraciones públicas nacionales hasta la extensión de la filosofía del trabajo en red, pasando por la demostración práctica de la eficacia de la cooperación entre

pares⁵ para sacar adelante agendas de reforma institucional. La práctica confirmó que la apertura de cauces de diálogo permanente entre iguales facilitaba la comprensión mutua y que una implementación eficaz de los proyectos exigía el abordaje de los asuntos públicos desde una perspectiva también pública. Y de ese modo los funcionarios nacionales, verdaderos depositarios de la experiencia práctica en sus ámbitos de competencia, pasaron a ejercer labores de consultoría internacional y a establecer redes de contacto con sus homólogos en Europa, contribuyendo a la consolidación de un futuro Espacio Administrativo Europeo y a la modernización de sus propias administraciones de origen.

Como elemento central de los primeros proyectos, la Comisión tomó prestada la figura del Experto Nacional Destacado, un mecanismo a través del cual las Administraciones de los Estados Miembros llevaban años asignando funcionarios de forma temporal a distintos comités en Bruselas. En el caso de los hermanamientos, el Consejero Pre-Adhesión se instalaba en la sede de la institución hermanada para cumplir una función primordial: asegurar el flujo de expertos y coordinar en el terreno las diversas acciones, a menudo simultáneas, que componían cada proyecto.

Sin embargo, la principal novedad estribaba en un factor que resultó ser clave para conducir los proyectos a buen término: el compromiso institucional. La singularidad que distinguía a los hermanamientos de otras asistencias técnicas de carácter privado, cuyo experto principal podía ser, por ejemplo, un juez en excedencia, era que las instituciones hermanadas adquirirían un compromiso de resultados que quedaba reflejado en la firma de un convenio. La posterior labor de homogeneización de procedimientos en el interior de la Comisión llevaría a transformar estos *covenants* en contratos, pero no por ello se perdió el espíritu y sentido último de esta modalidad de cooperación en la que altos responsables de las administraciones hermanadas comprometían a sus instituciones asumiendo el rol de Líder de Proyecto. A ellos les correspondía velar por el correcto funcionamiento del hermanamiento poniendo a disposición del mismo los recursos necesarios para cada actividad y componente.

Por último, y con el fin de estimular la competencia y poner a disposición de los destinatarios la gama más amplia posible de opciones o modelos para servir de referente a sus reformas, fue constituida una red de Puntos Focales o Puntos Nacionales de Contacto que abarcaba todos los Estados Miembros y Países Candidatos. Eso permitió centralizar la información y encauzar la participación, evitando conflictos y solapamientos en el interior sus ordenamientos: cada proyecto podía dar lugar a varias propuestas, pero solo podía presentarse una por cada Estado Miembro.

Más allá del contexto histórico y de su particular sistema de incentivos los hermanamientos se caracterizan por una serie de elementos que deben ser tomados en

5. Guilmette (2007): *The power of peer learning: Networks and Development Cooperation*. Academic Foundation. New Delhi.

consideración a la hora de plantear una posible adaptación y traslación del instrumento a otras áreas geográficas. No se trata solo de características, sino de requisitos para su éxito.

En primer lugar tienen que asentarse sobre un compromiso político de alto nivel que permita a las administraciones hermanadas considerar el proyecto como algo prioritario y asignar recursos técnicos y humanos a las actividades del proyecto. Esto afecta por igual tanto a la institución prestataria de asistencia técnica como a la receptora y debe mantenerse durante toda la vida del proyecto. Dicho compromiso debe ser firme para mitigar en lo posible los efectos adversos derivados de cambios inesperados en el escenario político u otros imprevistos que pudieran surgir en el camino.

Este compromiso institucional se construye en torno a un objetivo de carácter político que, a su vez, se inserta en un proceso de reforma más amplio y complejo. De ahí que los hermanamientos, como sucede con cualquier proyecto de cooperación, necesiten estructurarse en torno a unos objetivos específicos e indicadores que permitan un seguimiento continuo durante su ejecución. Pero a diferencia de lo que sucede con los proyectos de cooperación tradicionales, el diseño de los hermanamientos no queda estrictamente cerrado durante su fase de formulación, sino que deja un cierto margen a las administraciones hermanadas para que estas determinen de manera conjunta el cronograma de actividades y el presupuesto durante una fase anterior al inicio de actividades que, en la jerga *twinning*, es conocida como *fase de negociación*. Y aunque esta negociación quede circunscrita a los objetivos generales del proyecto, deja suficiente margen a las dos partes para que puedan iniciar un diálogo entre pares y establecer conjuntamente la hoja de ruta de la reforma.

Obviamente el factor humano tiene su peso, y un encontronazo entre miembros del equipo puede dar al traste con cualquier proyecto, pero si todo avanza como es debido, este compromiso institucional acaba fomentando una relación de confianza entre profesionales que se comprenden mutuamente ya que abordan las cuestiones desde un mismo enfoque. Con frecuencia las soluciones propuestas desde la consultoría privada no toman en consideración la idiosincrasia de lo público, con sus limitaciones y sus ventajas, porque para entender la Administración conviene conocerla desde dentro. Las complejidades en materia de contratación, licitación e incluso decisión no son caprichosas, sino que responden a principios que los funcionarios han ido asimilando en sus años de ejercicio y que les permiten gestionar los asuntos públicos con las debidas garantías para los ciudadanos que representan.

Esta confianza también se debe a la ausencia de ánimo de lucro. La administración prestataria de asistencia técnica no se dirige a la destinataria como a un cliente que deba quedar a toda costa satisfecho con sus servicios. Al contrario; el hecho de haber adquirido un compromiso entre sí, con la Comisión y normalmente bajo la supervisión de sus Ministerios de Asuntos Exteriores, hace que los Líderes antepongan el buen

nombre y prestigio de sus instituciones a los intereses individuales que con frecuencia interfieren en los proyectos. En definitiva, no se hermanan las personas sino las instituciones, que a partir de un proyecto exitoso pueden crear lazos duraderos que a la larga contribuyan a la sostenibilidad y el impacto de las acciones emprendidas. Esto explica que, durante la década larga que *twinning* lleva en funcionamiento, muchas instituciones hayan ido concatenando un proyecto tras otro a pesar de los cambios políticos y organizacionales que se han venido produciendo.

Como resultado de esta filosofía de aprendizaje continuo tanto los receptores como los transferentes se encuentran en un estado de actualización permanente de sus conocimientos que redundan en beneficio mutuo. Los funcionarios que han sido destinados al extranjero durante un periodo relativamente largo adquieren una nueva perspectiva que pueden traer de vuelta al reincorporarse a su administración de origen, dotándolas de mayor flexibilidad y dinamismo. Quizá este sea el principal efecto indirecto de los proyectos: que en una época en la que la competitividad y el capital privado no entienden de fronteras, los hermanamientos han abierto cauces de comunicación e intercambio para que el sector público no quede rezagado en un mundo global.

El diseño de los hermanamientos se realizó en torno a un principio central en materia de gestión: liberar a las instituciones hermanadas de la burocracia comunitaria para que se concentrasen en lo que realmente importaba, la asimilación del acervo. Esto explica la relativa simplicidad de su presupuesto, que inicialmente se ordenaba en cuatro grandes categorías: la primera para cubrir los costes salariales del Consejero, la segunda para sus complementos (alojamiento, dietas, seguro médico etc.), la tercera para desglosar las actividades en misiones de expertos a medio y corto plazo (vuelo, dieta, honorarios y gastos de gestión) o de visitas de estudio (cofinanciadas por el destinatario). Por último, la cuarta categoría comprendía aquellos gastos que eran contratados directamente desde el país destinatario (asistente del consejero, traducción etc.) a través de sus Unidades de Financiación y Contratación (CFCUs).

Aunque esta figura administrativa resultara clave para el éxito de los hermanamientos no fue creada exclusivamente para ese fin. Ubicadas en los Ministerios de Economía de los PECO, su razón de ser inicial fue canalizar y supervisar todos los fondos que comprendían el conjunto de la ayuda comunitaria destinada a cada país candidato. Ya que se trataba de futuros miembros existía una relación de especial confianza que justificaba transferirles directamente la ayuda para que fueran desarrollando estructuras capaces de gestionar, el día de mañana, los fondos estructurales. Este mecanismo de desconcentración supuso en sí mismo una acción de capacitación institucional con vistas a la adhesión, pero además facilitó enormemente las tareas de gestión de los hermanamientos. La contratación de servicios locales según la normativa vigente en el terreno no sólo agilizaba el procedimiento, sino que también evitaba los clásicos problemas de justificación a que se enfrentan la mayoría de los proyectos de cooperación.

De esta manera la institución del Estado Miembro que se hermanaba podía centrarse en la ejecución del único capítulo presupuestario que le correspondía (misiones y visitas de estudio) y la Comisión podía concentrarse en labores de supervisión de las cuestiones relacionadas con el acervo. Y de nuevo las Delegaciones cumplían un papel clave, ya que estaban implicadas en los proyectos desde su formulación hasta el cierre, aunque solamente intervinieran para mediar en caso de conflicto o deshacer los nudos críticos que algún cambio organizacional pudiera haber provocado. Las cuestiones financieras quedaban pues en manos de los PECO; y no en las instituciones hermanadas sino centralizadas en las CFCUs, que asignaban los fondos según criterios de estricta legalidad, ya que ellas mismas estaban continuamente sometidas a auditorías de control.

Como se puede ver, un nítido reparto de tareas entre todos los actores implicados ha sido fundamental para que los hermanamientos hayan dado fruto. Definir el ciclo de proyecto es algo complejo, ya que la mayoría están interrelacionados y a menudo se retroalimentan a través de las negociaciones, pero en grandes líneas y haciendo un esfuerzo por encajar sus fases en el esquema tradicional, se podría explicar como sigue:

La identificación viene dada —parcialmente— por las propias negociaciones en Bruselas; se sabe de antemano que el objetivo es la asimilación de un apartado concreto del acervo, pero lo que no se conoce son las capacidades y necesidades específicas de la institución encargada de implementarlo. Esta fase se solapa pues con la formulación, que es supervisada por la Delegación de la Comisión Europea en el país y normalmente corre a cargo de una consultoría a corto plazo (a veces empleando para ello el instrumento TAIX) que trabaja mano a mano con la institución destinataria. Para que la identificación y posterior formulación den comienzo, es necesario que dicha institución lo solicite al organismo encargado de coordinar la estrategia pre-adhesión de su país (Punto Focal), normalmente adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, y por lo tanto con una perspectiva de conjunto sobre las áreas de actuación prioritaria para los capítulos en negociación.

Los objetivos generales y específicos quedan definidos en una ficha de proyecto que es aprobada por los servicios centrales de la DG Ampliación y puesta en circulación entre los Estados Miembros a través de la red de Puntos Nacionales de Contacto, a quienes corresponde movilizar a la institución competente según la temática planteada y canalizar su propuesta en el plazo establecido. Todas las propuestas presentadas pasan a una fase de selección que culmina con la defensa de las mismas ante la institución destinataria por parte de los potenciales Consejeros y Líderes de Proyecto. En la propuesta sobre papel quedan reflejadas las fortalezas de cada institución y las similitudes o diferencias que, desde un punto de vista funcional y organizacional, puedan permitirles cumplir con éxito las demandas del destinatario. Pero es la presentación “cara a cara” la que permite evaluar el grado de conocimiento, implicación y manejo

del idioma de cada equipo de trabajo. Como se puede ver, se trata de un procedimiento competitivo de carácter restringido —solo una propuesta por Estado Miembro— en el que los destinatarios tienen la facultad de seleccionar a sus futuros socios o “hermanos”, y pueden solicitar incluso que entre ellos formen un consorcio (socio líder y socio junior) para ejecutar el proyecto de manera conjunta.

La fase de ejecución tiene una particularidad que ya ha sido apuntada previamente: antes de comenzar las actividades sendos equipos realizan varias reuniones de negociación para elaborar un programa de trabajo y su correspondiente presupuesto en torno a los objetivos establecidos en la ficha de proyecto. Hasta que la Delegación de la Comisión no les haya dado el visto bueno las actividades no podrán dar comienzo; será el momento del endoso el que determine el inicio oficial del hermanamiento y la intervención de la CFCU, que procederá al pago de los emolumentos del Consejero, la contratación de su asistente, el desembolso de un primer avance para el inicio de actividades y todos aquellos gastos que resulten necesarios para el adecuado funcionamiento del proyecto.

La duración del proyecto oscila entre los doce y los veinticuatro meses —con posibilidad de prórroga— durante los cuales la Delegación de la Comisión es informada regularmente por medio de informes trimestrales y reuniones de dirección que permiten la reorientación de las acciones si las circunstancias así lo exigen. Estos informes permiten medir los progresos alcanzados en función de los indicadores previamente aprobados y proporcionan a la Comisión información real sobre el estado de las instituciones encargadas de implementar el acervo comunitario.

Gracias a esta labor de monitoreo constante el informe final tiene en cierta medida un carácter testimonial, ya que al constatación de ulteriores necesidades ha podido ser realizada sobre la marcha del proyecto, sirviendo así para identificar las áreas que requerirán mayor esfuerzo y que probablemente darán lugar a la formulación de nuevas fichas de proyecto. Tal vez esto explique por qué los Hermanamientos han sido sometidos de forma obligatoria a auditorías pero no a evaluaciones. Además resulta llamativo que, a pesar del monto considerable de los proyectos, su evaluación no haya sido sistemática y a título individual, sino que ha abarcado solamente una muestra limitada de los proyectos realizados hasta la fecha⁶.

En el año 2003 el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea realizó un Informe Especial sobre los Hermanamientos como principal instrumento de apoyo institucional a los países candidatos y sus conclusiones fueron, en líneas generales, muy positivas. Este

6. Una evaluación temática realizada por la consultora EMS en abril de 2004 sobre el conjunto de medidas adoptadas bajo el paquete financiero PHARE apuntaba en una de sus recomendaciones que no sólo las instituciones destinatarias de la ayuda, sino también las Delegaciones de la Comisión Europea en el terreno, debían reforzar sus capacidades administrativas para gestionar con eficacia el programa. En ocasiones el proceso de contratación llegaba a durar 18 meses.

informe supuso la consagración del instrumento como una metodología especialmente eficaz para acompañar procesos de reforma y por eso la Comisión comenzó a plantearse la posibilidad de extender su ámbito de aplicación a los países englobados en la Política Europea de Vecindad. Hay que decir que el diseño general de dicha política también le debe mucho a las lecciones aprendidas durante la Gran Ampliación.

El establecimiento de Planes de Acción que ordenen las prioridades de cooperación y permitan monitorear los progresos alcanzados y la creación de estructuras de gestión descentralizada en el terreno (UGPs) son las dos principales innovaciones que hicieron posible el lanzamiento de los primeros proyectos en 2004. Y aunque todavía no existe una evaluación comprensiva sobre el funcionamiento de los hermanamientos en la Política de Vecindad, ya ha pasado suficiente tiempo para obtener una visión de conjunto y extraer algunas conclusiones de interés.

En primer lugar, la implicación de los Estados Miembros está decreciendo. Quizá debido a una suerte de agotamiento institucional tras una década intensa de trabajo con los PECO, o tal vez porque los países vecinos presentan menos oportunidades de cooperación futura, el caso es que el número de proyectos lanzados y de propuestas presentadas ha sido considerablemente menor. También es interesante señalar que aquellos países vecinos con una fuerte influencia política y cultural de algún Estado Miembro, como sucede con el Magreb y Francia, se está produciendo una desventaja comparativa que resulta difícil compensar. Si mencionamos este aspecto es porque creemos que en América Latina puede suceder algo similar con respecto a España o Portugal.

Por otra parte, la temática de los proyectos no es tan ambiciosa como con los PECO y normalmente afecta cuestiones técnicas —normativa fitosanitaria, aspectos regulatorios y financieros, energía, medio ambiente— de interés para la implementación de los Acuerdos Comerciales. Sin embargo, hay que recalcar que las diferencias de implicación entre los Países de Vecindad son mucho mayores que entre los PECO, como ilustran los buenos ejemplos de Marruecos, Egipto o Ucrania⁷. También es digno de destacar que los Hermanamientos no son la única fórmula de Asistencia Técnica Pública que está siendo aplicada en la Política de Vecindad, sino que vienen acompañados y se complementan con misiones en el marco de TAIEX y SIGMA⁸.

3. El intercambio de experiencias

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea han pasado por varias fases de aproximación y tanteo hasta articularse en torno a un diálogo birregional de carácter estratégico que sólo en los últimos años ha empezado a arrojar frutos. Y es que, por

7. "Activity report 2008: Twinning, TAIEX, SIGMA within the ENPI".

8. "Las facilidades de asistencia técnica en América Latina".

mucho valor político que tengan las grandes declaraciones con que culminan las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, desde un punto de vista operacional carecen de mecanismos que permitan trasladar los grandes propósitos a medidas concretas. Aún así, se puede afirmar que el vínculo entre ambas regiones ha ido poco a poco consolidándose: sus intereses y valores compartidos en un mundo globalizado permiten hablar cada vez más de un *espacio eurolatinoamericano*.

Varios factores han venido dificultando la apertura de este espacio de cooperación tan pertinente y necesaria. Durante los años de guerra fría Europa se consideró poco prudente entrometerse en un ámbito geográfico con el que Estados Unidos se mostraba especialmente receloso. La proliferación de dictaduras en toda la región tampoco alentó el diálogo, y la llegada de la democracia vino acompañada de reformas económicas neoliberales que multiplicaron las desigualdades sociales. Será con adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea cuando las relaciones birregionales cobren auténtica importancia en Europa y, gracias al “lobby ibérico”, pasan a disponer de fondos para la realización de acciones de cooperación técnica.

Sin embargo debió pasar un tiempo de adaptación para que ambas regiones fueran delimitando prioridades de mutuo interés que permitieran el trabajo conjunto. Por una parte Europa se empeñaba en exportar su propio modelo de crecimiento y prosperidad a través del libre comercio, promoviendo procesos de integración regional y subregional entre naciones que por aquel entonces no tenían suficiente confianza para que esa clase de proyectos maduraran. Por otro lado, los países latinoamericanos coincidían en que el comercio era el principal motor de desarrollo, pero debido a sus estructuras productivas no les interesaba hacerlo entre sí sino con una Europa que, debido a su Política Agrícola Común, contradecía su propia doctrina imponiendo medidas proteccionistas a muchos productos exportables. Entre los argumentos para justificar estas barreras destacaba la falta de garantías sobre la distribución de los beneficios que el comercio pudiera generar, dado que las principales industrias y explotaciones agrícolas seguían en manos de multinacionales o de grandes familias y los Estados latinoamericanos carecían de sistemas fiscales basados en el principio de equidad.

Este conflicto de intereses acabó resultando extremadamente útil porque permitió identificar un elemento clave para sortear el diálogo de sordos: el concepto de cohesión social. Su importancia para América Latina es indudable: un crecimiento económico sostenido y sostenible debe fundarse en una clase media que permita a la región superar sus crisis cíclicas y su tendencia a la volatilidad. Pero, además, la consolidación de la democracia requiere de Estados capaces de garantizar a sus ciudadanos el ejercicio de sus derechos y de proveer servicios públicos que protejan y den oportunidades por igual. Del lado europeo la cohesión social es fundamental para profundizar en el compromiso birregional, no sólo porque este es uno de los valores fundamentales inscrito en los Tratados, sino porque la opinión pública demanda fórmulas de cooperación orientadas hacia una mayor justicia social. No hay que olvidar a este respecto que

en términos macroeconómicos algunos Estados Miembros de la Europa 27 están por debajo de México o Brasil.

Por último, la Declaración del Milenio ha dado un vuelco a la forma de entender la cooperación internacional y ha servido para enfocar el conjunto de la ayuda hacia un objetivo primordial: la erradicación de la pobreza. Eso hace que, hoy por hoy, la principal vía para legitimar la cooperación con países de renta media sea la reducción de las brechas sociales, un problema especialmente acuciante en América Latina, la región con más desigualdades del planeta. La cohesión social es por tanto el único horizonte político válido hacia el cual dirigir los esfuerzos de cooperación eurolatinoamericana. Pero un objetivo tan ambicioso requiere intervenir en aquellas cuestiones de gobernabilidad que representan, en muchas ocasiones, el origen real de los problemas, como sucede con la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar consensos para un pacto fiscal o el déficit de representatividad de la ciudadanía o la falta de institucionalidad que afecta al conjunto de los poderes públicos. Después de todo, la cohesión social está íntimamente ligada con la calidad de las instituciones y de la democracia, lo cual explica la necesidad de abordarla desde una perspectiva pública que ponga el acento en el fortalecimiento institucional.

El Programa EUROsociAL representa un ejemplo de lo fructífero que puede resultar la cooperación eurolatinoamericana si se consigue trasladar los mandatos políticos de las Cumbres a actuaciones concretas. Las sucesivas declaraciones de Guadalajara, Viena y Lima colocaron la cohesión social en el centro de la agenda birregional y esto llevó a la Comisión Europea a convertirla en el tema prioritario de su política de ayuda y de cooperación al desarrollo para su programación 2007-2013. Esta apuesta decidida en el nivel político y la consiguiente respuesta en el plano ejecutivo ha servido para insertar la cohesión de forma transversal en casi todas las acciones de cooperación comunitaria. Ahora bien, este paso no se ha dado en vacío, sino apoyado en la sólida masa crítica que el programa EUROsociAL ha venido generando en las administraciones de la región a través del intercambio de experiencias y la creación de redes de alcance regional⁹.

Durante su fase de arranque y debido a su carácter pionero, el programa hubo de afrontar a una serie de dificultades que sirvieron para enriquecer el debate teórico y fomentar su apropiación por parte de los socios latinoamericanos. La primera de todas ellas fue de orden conceptual: ¿qué es la cohesión social? Paradójicamente, ni siquiera los europeos eran capaces de dar una respuesta unívoca a esta cuestión; existían orientaciones, modelos, buenas prácticas, pero no un patrón preciso ni un catálogo de medidas cuyo cumplimiento implicara necesariamente la consecución de un mayor grado de cohesión social. En otras palabras: no había un corpus o acervo que pudiera servir como guía para las actuaciones del programa.

9. Las cifras de participación en el programa a día de hoy arrojan resultados cuantitativos sorprendentes: más de 900 instituciones han sido movilizadas y cerca de 9000 funcionarios han participado en sus actividades.

La Oficina de Coordinación del Programa, en estrecha colaboración con el Comité Conjunto formado por los organismos multilaterales más activos en la región (CEPAL, PNUD, BID y Comisión Europea), se volcó durante sus primeros meses de funcionamiento en la elaboración de dos herramientas clave: un marco conceptual¹⁰ que sirviera para orientar las actuaciones de los distintos consorcios y una guía metodológica para el intercambio de experiencias¹¹. Ambos documentos resultaron de gran utilidad para dotar de cierta homogeneidad a los proyectos sectoriales, pero por una parte, no tenían un carácter vinculante, y por otra, debido al arranque simultáneo de actividades, cada consorcio tuvo que echar a rodar por su propia cuenta y riesgo. Este es uno de los motivos por el cual el intercambio de experiencias se rige por reglas de carácter general y se caracteriza por un alto grado de flexibilidad que, a la larga, ha demostrado ser bastante útil, ya que ha permitido a cada consorcio desarrollar mecanismos de detección y generación de demanda específicamente adaptados a la idiosincrasia de su sector. Así pues, si los proyectos del sector salud comenzaban necesariamente por un diagnóstico sobre la situación de cada país, los proyectos de fiscalidad o justicia hacían hincapié en la detección de ventanas de oportunidad política para las reformas. Ahora bien, esta diversidad relativa ha dificultado la percepción del intercambio de experiencias como una metodología propiamente dicha, sobre todo si se compara con el grado de detalle —y a menudo rigidez— alcanzado por el “Manual de Hermanamientos” aprobado en su día por la DG Ampliación.

Sin embargo, este carácter versátil del intercambio de experiencias resultó idóneo para vencer otra de las dificultades iniciales de EUROsociAL. Porque a pesar de tratarse de un programa europeo en torno a un valor europeo, las competencias que mayor influencia tienen sobre la cohesión no son comunitarias sino nacionales. Los Estados Miembros siempre han sido reacios a ceder su soberanía en cuestiones como la educación, la salud y el empleo, para no hablar de la justicia o de la fiscalidad. Por lo tanto, la Comisión se vió obligada a recurrir de nuevo al saber hacer de las administraciones nacionales, aunque a diferencia de los hermanamientos sus expertos no debían apoyar la implementación de normativa comunitaria, sino proponer y mostrar posibles soluciones para la elaboración de políticas sociales a nivel nacional. Y a falta de recetas claras lo más prudente era ofrecer un menú abierto para que los destinatarios pudieran elegir la experiencia que mejor se adaptara a su necesidad.

Por último, y aún dentro del capítulo de dificultades iniciales de EUROsociAL que tanto influyeron en la definición de la metodología del intercambio de experiencias, se produjo un desfase entre el grupo objetivo previsto y el destinatario real de las actuaciones

10. Este marco conceptual, aprobado en mayo de 2007 y disponible en la página web del programa, www.programaeurosoci.eu, estructuró de manera operacional ese término político y relativamente ambiguo, deslindando las tres grandes dimensiones que podían traducirse en líneas de acción: Acceder al bienestar con igualdad de oportunidades y sin discriminación, un Estado incluyente capaz de elaborar políticas públicas sostenibles y una ciudadanía activa que genere pertenencia, identidad y seguridad.

11. Como su nombre indica, la “Guía Metodológica para el Intercambio de Experiencias”, aprobada en marzo de 2006 y también disponible en la página web, www.programaeurosoci.eu

del programa. Si el objetivo general era promover políticas públicas para la cohesión social, a primera vista parecía lógico volcarse en los responsables de elaborar dichas políticas para impulsar o incidir en procesos legislativos. Sin embargo la práctica puso muy pronto de relieve que para implementar políticas públicas es necesario contar con las correspondientes capacidades institucionales. Y para lograr resultados concretos y no quedar reducido a una mera declaración de intenciones el programa se vio obligado a incorporar a los niveles intermedios de las administraciones latinoamericanas, los verdaderos encargados de sacar adelante las reformas. De ese modo lograría generar una masa crítica que impulsara las reformas desde las propias estructuras de gestión, creando así una dinámica de influencia ascendente (*bottom-up*) que hoy día constituye una de las principales fuentes de oportunidad para que la noción de cohesión social logre cuajar en el continente.

Todas estas dificultades tuvieron que ir resolviéndose sobre la marcha en los primeros meses de rodaje y contribuyeron a que los actores participantes en el programa se implicaran desde el inicio en el diseño del mismo¹², una implicación que terminó transformándose en uno de los principales incentivos para la participación en el programa. El sistema de consorcios sectoriales sobre el que se diseñó el programa permitió incorporar a actores relevantes de cada ámbito y abrir un cauce de diálogo entre pares. Esto a su vez dio lugar a conjunto de redes, formales e informales, que han ido extendiendo el principio de cohesión social entre las cuadros medios de las administraciones latinoamericanas, propiciando así la traslación de este concepto político ambiguo a medidas concretas en el nivel técnico.

La arquitectura del programa también ha tenido una importante influencia en la generación de incentivos entre sus participantes. Las instituciones latinoamericanas de los consorcios sectoriales vieron en EUROsociAL una vía para su propia capacitación y la extensión de su influencia y contactos entre sus homólogas en la región. En este sentido permitieron a un programa europeo acceder a sus redes y extenderlas, integrando en ellas a otras instituciones interesadas igualmente en las posibilidades de capacitación que la financiación comunitaria les ofrecía. Sin embargo tuvieron necesariamente que ajustar sus expectativas al volumen de la ayuda puesta a disposición, mucho más modesta que la requerida para llevar a cabo reformas de gran calado. A través de talleres y seminarios podían acceder al conocimiento y saber hacer en materia de diseño e implementación de políticas públicas, pero en muy pocos casos dispondrían de actuaciones de apoyo o asistencia técnica a largo plazo para llevar sus reestructuraciones a buen término. De ahí que acabaran por ajustar sus demandas a la oferta, tímida cuando no insuficiente, y en última instancia fueran ellos los principales artífices del cambio.

12. El primer Encuentro de Redes EUROsociAL, celebrado en Cartagena de Indias entre el 26 y el 29 de julio de 2006, tuvo un marcado carácter metodológico y sirvió para acordar unas líneas comunes de acción entre los cinco proyectos sectoriales que conformaban el programa. Por su parte los distintos consorcios organizaron reuniones de carácter sectorial (Justicia en Cuernavaca, Fiscalidad en Madrid) para establecer prioridades de actuación que se ciñeran al objetivo de cohesión social.

Llegados a este punto, conviene llamar la atención sobre un aspecto clave para comprender el funcionamiento del programa y las oportunidades que brinda en el futuro. A diferencia del hermanamiento, el intercambio de experiencias no consiste en una herramienta para la ejecución de proyectos de cooperación, sino en una metodología para la identificación, formulación y reformulación de políticas públicas. Y estas, para ser implementadas de tal modo que acaben repercutiendo en los ciudadanos, necesitan de estructuras administrativas adecuadas a tal fin. Dicho con otras palabras, a falta de un acervo que guiara las acciones comprendidas en el programa y de un sistema de incentivos con palos y zanahorias, EUROsociAL se ha convertido en la plataforma idónea para efectuar diagnósticos, compartir buenas prácticas y determinar qué reformas son merecedoras de un esfuerzo añadido de cooperación que, llegado el caso, podría tomar la forma de un proyecto de hermanamiento.

Y ya que abordamos los incentivos habría que detenerse en una de las principales observaciones de la Evaluación a Medio Camino del programa y preguntarse por qué la participación de los Estados Miembros, a excepción de los adjudicatarios, ha resultado tan baja. Tanto España como Francia afirman haber realizado numerosos esfuerzos de acercamiento a las instituciones competentes de otros Estados Miembros para involucrarlas en el programa, pero al parecer estas no han mostrado interés y, si acaso han participado, lo han hecho de manera esporádica. El grado de implicación de Alemania, Italia, Portugal y Reino Unido¹³ no se corresponde con su peso en la Unión Europea o en la comunidad de donantes, ni siquiera con el nivel de presencia de su propia cooperación bilateral en América Latina. Si estos factores jugaran algún papel destacado su presencia habría sido desde luego mayor y, cómo no, también habría resultado más fácil atraer a otros socios que tienen mucho que aportar en materia de cohesión social como Holanda, Bélgica o los países escandinavos. Tal vez uno de los motivos haya sido la indefinición inicial del concepto de cohesión social, que no solamente provoca despiste en América Latina sino también en Europa, donde a nivel nacional se prefiere hablar de bienestar, protección social o igualdad. A esta dificultad habría que sumar que el lanzamiento del programa coincidió con la Declaración de París, donde la comunidad de donantes adquirió un compromiso de coherencia para así aumentar el impacto de la ayuda; en esta dinámica de concentración de esfuerzos para la erradicación de la pobreza, especialmente enfocada a los países menos avanzados, resultaba especialmente difícil despertar el interés de instituciones de los Estados Miembros hacia un programa regional destinado a países de renta media y estructurado en torno a un concepto político complejo.

Visto desde un ángulo más crudo y pragmático, es de temer que la principal razón para la baja europeización del programa haya tenido que ver con la exigencia de cofinanciación de las actividades implícita en el contrato de subvención.¹⁴ Si la Comisión se vio

13. Informe de participación: programa EUROsociAL.

14. El Reglamento financiero de la comisión europea contempla para sus acciones exteriores dos tipos de contrato: el de "provision de servicios", por el cual se delega en la organización adjudicataria la realización íntegra de las actividades

obligada a optar por esta fórmula fue debido a la indefinición inicial sobre el concepto de cohesión social y sobre la naturaleza exacta de las actividades que se llevarían a cabo en el marco del programa. A lo más que se podía aspirar en una fase tan temprana, cuando el concepto todavía no había arraigado, era a movilizar el mayor número de instituciones en torno a esos cinco sectores clave con el fin de generar una demanda que, insistimos, a esas alturas todavía no existía. El modo más eficaz a su alcance fue delegar la identificación y formulación de las actividades en los consorcios adjudicatarios; esta apuesta por la flexibilidad dejaba en manos de los socios de los consorcios un importante poder de decisión, ya que ellos mismos diseñaban sus Programas Operativos Anuales que sometían a aprobación de la Comisión. Obviamente la definición de las prioridades que abordaría cada consorcio se vio afectada por intereses individuales y, en ocasiones, por una voluntad clara de asegurar el retorno de cada aportación. Sin embargo, por perniciosa que fuera la influencia en el programa de estas prácticas de “mercadeo”, quedó compensada por dos valores poco cuantificables y sin embargo claves: la flexibilidad a la hora de generar demanda y su apropiación por parte de los destinatarios.

Hay que decir también que la falta de europeización del programa es un asunto que preocupa básicamente en Bruselas. Los participantes latinoamericanos han tardado poco en descubrir que su realidad político-institucional está mucho más cerca de la de sus vecinos que del modelo europeo, con frecuencia percibido como un horizonte lejano de equidad y prosperidad social inalcanzable a corto plazo. Por este motivo han resultado muy frecuentes los intercambios de experiencia en que los receptores terminaban convirtiéndose en transferentes y el conjunto de la actividad acababa desarrollándose desde una perspectiva sur-sur, aunque eso sí, bajo la supervisión y tutela de las instituciones europeas responsables de cada consorcio. Esto ha sido posible gracias a la flexibilidad metodológica del intercambio de experiencias y ha terminado por situar a EUROsociAL a la vanguardia de la cooperación triangular, una modalidad de transferencia de conocimiento y buenas prácticas que merece ser estudiada en profundidad de cara a una segunda fase del programa.

Desde su fase de formulación, todo intercambio de experiencias debe remitirse a una base conceptual que justifique la realización de la actividad dotándola de objetivos generales y específicos. En el caso específico de EUROsociAL, esta base conceptual ha quedado definida en tres grandes dimensiones de la cohesión social —Acceso, Estado y Ciudadanía— que a su vez actúan como ejes de acción aplicables a los cinco sectores del programa.

concretas y previamente definidas y, por lo tanto, financiado íntegramente con cargo al presupuesto comunitario. Y “contrato de subvención”, donde se establecen unos objetivos finales pero se deja a los adjudicatarios suficiente margen de maniobra para decidir la vía para conseguirlo; estos contratos se basan en el principio de responsabilidad compartida y por lo tanto requieren cofinanciación.

Nótese que, a diferencia de los hermanamientos, la ausencia de un acervo de referencia obliga a los participantes en la actividad a determinar de antemano el horizonte político que pretende alcanzar con la misma. Ahora bien, esta voluntad de cambio no se remite necesariamente a un compromiso de cambio previamente adquirido —como sucedía con las negociaciones pre-adhesión— sino que a menudo constituye el compromiso propiamente dicho. Corresponde a las instituciones líderes de cada consorcio comprobar la existencia real de este compromiso y exigir la puesta a disposición del proyecto de los recursos técnicos y humanos para llevarlo a cabo pero, si durante el desarrollo del mismo sobreviene algún nudo crítico, carecen de mecanismos para ejercer presión política y forzar el desbloqueo. Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina son de menor intensidad que con los PECO o los Países Vecinos y por ello los intercambios de experiencia presentan una mayor fragilidad que los hermanamientos; sin embargo esta flaqueza se ve compensada por un grado de ductilidad que les permite adaptarse a las necesidades sobrevenidas y reorientar sus objetivos dentro del fin último de cohesión social.

La otra característica central del intercambio de experiencias se deriva de lo anterior y representa su principal valor como instrumento de cooperación: ya que no hay un modelo único ni un corpus obligatorio, todas las partes implicadas proceden a la identificación conjunta de sus capacidades y necesidades. Con frecuencia esta fase se ha realizado de manera común, reuniendo a distintos actores de varios países latinoamericanos en un taller o seminario en el que los socios europeos presentaban sus buenas prácticas. Estos talleres cumplen una función de punto de encuentro entre oferta y demanda y han jugado un importante rol promotor de la cooperación intrarregional, ya que muchos de los países que inicialmente acudían a la convocatoria en calidad de potenciales receptores acabaron desempeñando el papel de transferentes con otros países latinoamericanos.

A menudo este ejercicio de puesta en común de los conocimientos disponibles en un determinado ámbito ha dado lugar a flujos de aprendizaje mutuo y/o conjunto entre las instituciones de la región encargadas de desarrollar políticas públicas para la cohesión social. Estos cauces de intercambio de información, facilitados en gran medida por las nuevas tecnologías, persiguen en última instancia la creación de un espacio administrativo de carácter suprarregional que haga posible el trabajo en red de las instituciones públicas.

En sus inicios el programa se propuso la creación de redes como un objetivo o producto más de sus actuaciones. Pero de poco sirven las redes si no se les dota de un contenido preciso en forma de hilos temáticos donde los actores nacionales puedan enhebrar sus intereses y objetivos. Y estos hilos han quedado finalmente definidos a través del intercambio de experiencias, que ha terminado siendo un instrumento precursor de las redes de aprendizaje entre pares. El desafío que afronta EUROsociAL en su segunda fase es cómo mantener activo este capital intangible que tanto puede

contribuir a los procesos de integración regional y tanta utilidad está reportando a la difusión del concepto de cohesión social.

Como se ha venido explicando anteriormente, la gestión de los intercambios de experiencia ha quedado en manos de cada uno de los cinco consorcios sectoriales adjudicatarios de los correspondientes contratos de subvención. La Comisión Europea, asistida por la Oficina de Coordinación, ha efectuado una labor de sistematización y homogenización de los procedimientos internos en la medida que esta fórmula jurídica lo permitía. Hay que subrayar, sin embargo, que a pesar de carecer de poder vinculante, las recomendaciones de la Oficina de Coordinación han sido siempre asumidas por los distintos sectores, que con frecuencia acudían a ella reclamando asistencia en cuestiones metodológicas o para la organización de actividades de carácter intersectorial.

Así pues, aunque cada proyecto sectorial haya establecido sus propias modalidades de gestión de acuerdo a las particularidades de los miembros de su consorcio, todos excepto el sector Empleo (con una menor dotación y gestionado íntegramente por la Oficina Internacional de Trabajo) han compartido una serie de elementos comunes derivados de las restricciones que presentaban los procedimientos de licitación comunitarios. Para empezar, la obligación de cofinanciación de todo contrato de subvención —en este caso del 20% frente a un 80% de aportación comunitaria— obligaba a que los desembolsos fueran simultáneos y a que la responsabilidad final recayera en la institución líder del consorcio. Esto supuso la creación de cinco unidades paralelas de gestión, una por consorcio, que se regía por las normas de contabilidad de la Comisión pero a la vez contaba con plena autonomía para determinar sus propios procedimientos internos. La compra de equipamiento o la contratación de servicios en el terreno planteaban problemas de justificación financiera y se limitaba a los gastos estrictamente necesarios.

A diferencia de los hermanamientos, para los intercambios de experiencia no existía todo un sistema triangular, con las CFCUs o las Delegaciones CE en el terreno ocupando uno de los vértices; en el marco de EUROsociAL la relación jurídica es bidireccional y se ciñe a la Comisión y a cada institución europea líder de los consorcios, que actúan como responsables últimas de los fondos ejecutados. Tampoco existe ninguna vinculación directa entre las actuaciones del programa y otras inversiones como sucedía con los paquetes PHARE, ISPA o SAPARD. Ni siquiera se ha conseguido asegurar una adecuada complementariedad entre las acciones de EUROsociAL con las demás intervenciones en materia de cohesión social llevadas a cabo por la propia Comisión a través de sus Delegaciones. En ese sentido, una de las principales flaquezas del programa ha consistido en la falta de alineamiento. Precisamente por aquello que debería ser su principal ventaja, su carácter regional, la mayoría de las Delegaciones de la Comisión en cada país lo han considerado como un programa ajeno, y de ahí la impresión de que EUROsociAL ha pasado “flotando” por encima del resto de iniciativas en el terreno.

Esta debilidad, identificada tanto en la Evaluación a Medio Camino como en el Proceso de Lecciones Aprendidas¹⁵, puede ser transformada en una fortaleza de cara a una segunda fase del programa si se logra una mayor implicación de las Delegaciones en sus actividades y, sobre todo, si se emplea la metodología del intercambio de experiencias para lo que realmente sirve: la identificación y formulación de actuaciones, a medio y largo plazo, que puedan ser ejecutadas a través de otros mecanismos de asistencia técnica con una dotación financiera a la altura de sus objetivos. En una sola palabra: hermanamientos.

El ciclo del intercambio de experiencias responde a la estructura clásica de los proyectos de cooperación y queda pues dividida en las cuatro fases de identificación: formulación, ejecución y seguimiento, y evaluación. Su principal particularidad es que, debido a los montos relativamente modestos asignados a cada intercambio, la responsabilidad de todas estas fases recae en un mismo actor, la oficina de coordinación ejecutiva de cada consorcio, que normalmente dirige el intercambio de principio a fin.

La identificación de los intercambios está estrechamente ligada con el marco conceptual y los temas prioritarios acordados por los cinco sectores, lo que determina la pertinencia o no de las diversas solicitudes presentadas por las instituciones latinoamericanas interesadas en participar. Hay que destacar que la presentación de solicitudes no es la única vía para iniciar un intercambio: también puede ser promovido por medio de la presentación, debidamente documentada, de una buena práctica o experiencia transferible que haya supuesto un éxito en Europa o América Latina. Ambos resortes disponen de un modelo estandarizado pero no presentan obligaciones en cuanto a plazos, ya que uno de los objetivos principales del programa era lograr generar demanda y esto requería un esfuerzo continuado.

Tras un proceso de preselección que atenderá a criterios de interés, pertinencia, compromiso institucional, factibilidad y sostenibilidad del intercambio propuesto, se procede a la formulación del mismo siguiendo otra ficha diseñada a tal efecto. En ella se presta especial atención a la definición de los resultados esperados, distinguiendo claramente entre las siguientes categorías: productos, efectos e impacto. Dichos resultados serán monitoreados durante la fase de ejecución y seguimiento gracias al establecimiento de indicadores de proceso y de logro, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo.

Pero antes de pasar a la fase de ejecución se llevan a cabo una serie de tareas preparatorias de gran importancia para el éxito del intercambio. Por un lado se procede a confirmar y formalizar el compromiso de las instituciones solicitante, con la correspondiente

15. De cara a la preparación del cuarto y último Encuentro de Redes en Salvador de Bahía la Oficina de Coordinación del programa EUROsociAL promovió un proceso de lecciones aprendidas entre todos los actores de programa para identificar sus debilidades y fortalezas y proporcionar insumos a la Comisión en el diseño de la segunda fase del programa. Sus conclusiones están disponibles en el documento interno: xxxxx

definición de las personas responsables de las actividades previstas y, en su caso, contemplando su capacitación previa. En lo que respecta a la institución transferente, se solicita la suscripción de un acuerdo con EUROsociAL —nótese que el compromiso formal no se produce directamente entre receptor y transferente, sino que emplea como intermediario al adjudicatario de la subvención comunitaria— y la preparación de documentos de presentación de la experiencia, así como de los materiales formativos que vayan a servir de soporte para la transmisión de la información.

En cuanto a las modalidades del intercambio, la guía metodológica contempla tres: las visitas y pasantías, las asistencias técnicas y la capacitación o formación. Es interesante comprobar que estas modalidades son idénticas a las que componen los proyectos de hermanamiento, sólo que su monto, frecuencia y alcance es inferior. Mientras que un proyecto de hermanamiento puede contemplar, como media, la realización de seis visitas de estudio de entre ocho y diez expertos y una veintena de misiones en el terreno (ya sea para asistencia técnica o en labores de formación) el intercambio se limita a la ejecución de una o dos de estas modalidades.

Mientras que las instituciones participantes, transferente y receptora, realizan la fase de ejecución del intercambio, son las unidades de coordinación ejecutiva de los consorcios quienes realizan el seguimiento y la evaluación, determinando el éxito o fracaso de la iniciativa en función de la consecución de los resultados esperados. Una vez finalizado el intercambio, y siempre que este haya dado fruto, se abren varias vías para dar continuidad al esfuerzo de cooperación institucional, ya sea con cargo a los presupuestos nacionales, en el marco de EUROsociAL o a través de la solicitud de otras ayudas, tanto de la Comisión como de otros organismos multilaterales activos en la región.

4. Hermanamientos en América Latina: cómo y para qué

Los hermanamientos pueden funcionar en América Latina. Y lo que es más importante, pueden servir para reforzar los vínculos entre ambas regiones creando un auténtico espacio público eurolatinoamericano dotado de contenido operacional y mecanismos de intercambio de información y conocimiento. Esta visión de los hermanamientos en América Latina se completa con la siguiente misión: desarrollar capacidades institucionales que hagan posible el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas para la cohesión social.

Ahora bien, todos los actores que han trabajado en los últimos años en programas de cooperación entre las dos regiones coincidirían en un punto: implantar los hermanamientos según el patrón que tan buenos resultados ha dado en los PECO's o en la Política de Vecindad sería descabellado. Las realidades político-institucionales y las relaciones de interdependencia entre ambas regiones son tan diferentes que una iniciativa en esos términos sería un fiasco.

La primera cuestión que la Comisión Europea deberá resolver para transmitir un mensaje claro a los socios latinoamericanos es para qué servirán los hermanamientos. Una primera opción sería articularlos como mecanismos de apoyo a los acuerdos comerciales con el fin de facilitar la aplicación de las cláusulas técnicas en materia aduanera, energética, financiera o fitosanitaria. Pero en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas esta orientación resultaría claramente insuficiente, ya que no permitiría abordar las cuestiones centrales del diálogo birregional ni resolver los problemas más acuciantes de los gobiernos y ciudadanos de América Latina. La segunda opción, más ambiciosa, sería emplear los hermanamientos para el fortalecimiento institucional de las administraciones responsables de aplicar las políticas sociales. Esta apuesta no está exenta de dificultades, pero a medio y largo plazo tendría una mayor repercusión para el desarrollo de la región y la consolidación de sus democracias.

La cohesión social no se ha *colado* por la puerta de atrás en la agenda birregional: es un elemento central, reiterado en sucesivas declaraciones de los Jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones, y requiere de un compromiso firme por ambas partes para obtener resultados visibles. Sería de lamentar que los principales actores encargados de sacar adelante las agendas de reforma se dejaran invadir por el desencanto debido a la ausencia de resultados tangibles e inmediatos. No se consiguen sociedades más justas en sólo cinco años; este propósito, tan loable y dificultoso, va a exigir un esfuerzo sostenido durante décadas de cooperación y una posición firme por parte de los responsables políticos para que pueda verse realizado.

El hecho de que los hermanamientos hayan sido considerados un éxito en el marco de las políticas de Ampliación y de Vecindad ha provocado una cierta “fiebre del Twinning” entre los servicios exteriores de Bruselas. Se trata de una modalidad eficaz y cómoda, ya que permite descentralizar su gestión y asignar los fondos a actuaciones que prometen un mayor impacto. Pero es evidente que no funcionan de forma aislada, sino como parte integrante de un conjunto de medidas que requieren la participación de actores diversos y, por lo tanto, un alto grado de coordinación.

En este sentido, el presupuesto de cooperación destinado a América Latina es lo bastante amplio como para contemplar la realización de proyectos de hermanamiento con montos que oscilen entre los trescientos mil y el millón de euros. Pero dado que las instituciones latinoamericanas potencialmente destinatarias son de carácter nacional, sería incongruente y poco eficaz que la asignación presupuestaria se realizara con cargo a un programa regional. Tal y como sucede en los Países de Vecindad, los hermanamientos deben guardar una estrecha relación con los programas indicativos nacionales y ser celosamente supervisados por las Delegaciones de la Comisión en el terreno. La experiencia de EUROsociAL ha demostrado que este alineamiento no se conseguirá si no se trabaja principalmente desde el nivel nacional.

Por el contrario, la tarea imprescindible que corresponde a un programa de ámbito regional es promover la creación y consolidación de redes para el intercambio de información y buenas prácticas. En el caso de América Latina esta función es todavía más necesaria, ya que no existe un acervo comunitario que pueda servir de referente y guía para el establecimiento de objetivos *en cascada*. Tampoco los países latinoamericanos están “obligados” al cumplimiento de una determinada normativa para devenir Estados Miembros o para acceder a los mercados europeos en condiciones ventajosas¹⁶. O lo que es lo mismo, no hay ni palos ni zanahorias, simplemente una voluntad común por progresar hacia sociedades más justas y equitativas. Las realidades políticas, sociales e institucionales de cada país latinoamericano son tan diferentes que resulta imposible aplicar un catálogo único de medidas. En otras palabras, los países latinoamericanos tienen que poder acceder a un conjunto de modelos y buenas prácticas para elegir aquellas que mejor se adaptan a su coyuntura política. Y la mejor vía para lograr esto ha demostrado ser el intercambio de experiencias.

Así pues, los intercambios y los hermanamientos pueden y deben funcionar como instrumentos complementarios. Los primeros permiten dar a conocer y sopesar distintas opciones para crear la hoja de ruta en el proceso de diseño y elaboración de una determinada política pública, mientras que los segundos sirven para dotar de herramientas técnicas que capaciten a la institución o instituciones llamadas a ejecutarla. En un nivel se apuntaría a los *policy makers* mientras que en el otro se trabajaría creando las condiciones necesarias para acompañar y dar soporte técnico a las decisiones políticas. De ese modo, por medio de la apropiación de los procesos de reforma desde su fase más temprana, será posible garantizar el compromiso institucional.

Con este formato y en las circunstancias actuales, algunos proyectos de hermanamiento podrían echar pronto a rodar. Pero en el medio plazo habrá que plantear un modelo, similar al previsto por la Política Europea de Vecindad, en el cual se contemple la negociación y aprobación de Planes de Acción o Estrategias Nacionales para la Cohesión Social. A falta de acervo comunitario estos Planes o Estrategias “a medida” servirán como guía para ordenar las distintas reformas fiscales y sociales que, para ser realmente eficaces, necesitan ser abordadas desde una perspectiva transversal y omnicomprensiva. Un documento vinculante de estas características facilitaría enormemente el establecimiento de prioridades sectoriales, su ordenación según un cronograma legislativo coherente, la adecuada articulación de las políticas resultantes en los distintos niveles territoriales y, cómo no, la correcta asignación de fondos a cada una de las acciones.

Para la elaboración de estas Estrategias es posible apoyarse en un capital generado por EUROsociAL: las redes nacionales y regionales para la cohesión social. Las numerosas actividades del programa han permitido detectar a los principales actores en materia

16. Los recientes acuerdos con Brasil y México demuestran que la UE ha optado por el pragmatismo comercial en detrimento de la integración regional, enviando un mensaje ambivalente al conjunto de la región que hará todavía más difícil el establecimiento de objetivos comunes para la política de cooperación.

de cohesión social y, de hecho, ya se han realizado talleres nacionales para abordar ciertas cuestiones intersectoriales. Si las Delegaciones de la Comisión Europea en el terreno alcanzan un grado de implicación en el diseño de estas Estrategias similar al de sus homólogas en los países de Ampliación o de Vecindad, pueden cumplir un rol esencial como animadores de estas redes, mediadores entre sus distintos niveles y financiadores de las acciones de cooperación que supongan un alto valor añadido.

Sólo a través de una articulación coherente de los hermanamientos con los intercambios de experiencias y del correspondiente reparto de tareas entre actores se logrará una implicación satisfactoria de las administraciones de los Estados Miembros. A falta de un sistema de incentivos tan potente como en Ampliación, y tal y como se ha podido comprobar ya con los hermanamientos de Vecindad, las instituciones de los Estados Miembros que participen en proyectos necesitarán un rumbo claro al que dirigir sus esfuerzos. Y aquí es donde el intercambio de experiencias vuelve a cumplir una función primordial: si los *policy makers* y los principales responsables de las instituciones alcanzan una visión común de los objetivos que se proponen —gracias a la documentación de buenas prácticas— no resultará tan difícil alcanzar el compromiso institucional, imprescindible de cara a un posible hermanamiento.

A la hora de lograr la implicación de los Estados Miembros, hay que volver a recalcar la importancia de mantener la cohesión social en el centro de la agenda eurolatinoamericana. El mismo principio de solidaridad que dirigió los esfuerzos de las administraciones nacionales durante la Ampliación puede ser renovado si los Ministerios de Asuntos Exteriores reafirman la cohesión social como principio rector de la cooperación con los países de renta media. Sin un mandato expreso ni un interés político y geoestratégico claro de sus gobiernos, es dudoso que las instituciones de los Estados Miembros se impliquen en proyectos tan costosos desde el punto de vista de los recursos humanos. En la actualidad hay hermanamientos en Europa Oriental, Turquía, Oriente Medio, el Norte de África, la antigua Yugoslavia... Los funcionarios son un bien, si no escaso, al menos limitado, y sus instituciones empiezan a acusar síntomas de agotamiento. Sólo reafirmando la cohesión social como una prioridad política de primer orden se podrá estimular la participación europea y atraer a los países nórdicos y a los Nuevos Estados Miembros de Europa Central y Oriental.

Otro asunto a considerar es la capacidad de acogida de las instituciones receptoras. La figura del Consejero Residente deberá ubicarse en el seno de algún ministerio o agencia y desde allí coordinar el flujo de expertos puntuales. Para que los proyectos acaben suponiendo una mejora de las capacidades de gestión habrá que hacer hincapié en la consolidación del servicio civil de carrera en América Latina y en la necesidad de trabajar desde un enfoque de institucionalidad. No hay que olvidar que si los hermanamientos funcionan es porque sus protagonistas son las instituciones y no solamente las personas.

Muchos otros aspectos deberán ser tomados en consideración pero corresponde a la Comisión analizarlos caso por caso. Aquí simplemente se apuntan algunos elementos clave que incidirán en el funcionamiento de los hermanamientos, como las dificultades que puede acarrear la ausencia de Unidades de Financiación y Contratación en el terreno, la necesidad de añadir componentes de inversión o de contemplar partidas presupuestarias para la interpretación y traducción (si se quiere europeizar realmente el programa), las restricciones de contratación del reglamento financiero de la Comisión para las acciones exteriores (*regla n+1*), la pertinencia de crear una red de Puntos Focales que, a su vez, sirvan de nodo central a las redes nacionales (y que podría ser financiada con cargo a la segunda fase de EUROsociAL) o la importancia de estudiar el uso de las nuevas tecnologías para reducir en lo posible los costos de desplazamientos trasatlánticos. En fin, el debate queda abierto porque aún hay muchas cosas por discutir y decidir, pero una ha quedado clara gracias al trabajo de EUROsociAL: en América Latina se quiere trabajar por la cohesión social. Y aunque el escenario sea complejo y la heterogeneidad de la región impida soluciones claras y rápidas, la Unión Europea debe apoyar con firmeza esta voluntad y aprovechar la ocasión para hacer de la equidad un valor global.

Bibliografía

- BERENSZTEIN, SERGIO Y BOHMER, MARTÍN (2004): *La Construcción de las Instituciones Públicas, Proyectos de Hermanamiento - Europa y América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): "Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003", *Phare Grant Scheme Review*, EMS.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): "Twinning, TAIEX and SIGMA within the ENPI". *Activity report*.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *A Backbone Strategy: Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by de European Commission*.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales", *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, COM 495/3.
- GRUPPO SOGES (2008): "Evaluación a medio camino del programa EUROsociAL" *Informe final, borrador n° 1*, febrero.
- GUILMETTE, JEAN-H (2007): "The power of peer learning: Networks and Development Cooperation", Academic Foundation/IDRC.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE EUROsociAL (2006): *Guía metodológica para el intercambio de experiencias*, FIIAPP, Madrid.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE EUROsociAL (2007): *Marco conceptual*, FIIAPP, Madrid.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE EUROsociAL (2009): "Informe de participación en el Programa EUROsociAL", *Documento Interno*, FIIAPP, Madrid.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE EUROsociAL (2009): "Las facilidades de asistencia técnica en América Latina", *Documento Interno*, FIIAPP, Madrid.
- OFICINA DE COORDINACIÓN DE EUROsociAL (2009): "Proceso de lecciones aprendidas", *Documento Interno*, FIIAPP, Madrid.

SARTORIUS, LOURDES Y RODRÍGUEZ, SERGIO (2006): *La asistencia técnica española en materia de reforma institucional: El programa de hermanamientos*, FILAPP, Madrid.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2003): *Informe Especial Nº 6/2003 sobre el Hermanamiento como principal instrumento de apoyo a la consolidación institucional en los países candidatos*.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

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

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

