

El programa EUROsociAL

Lecciones aprendidas en la FIIAPP Segunda fase (2011-2015)

Programa EUROsociAL

Colección **Estudios nº 23**

Serie **Análisis**
Área **Transversal**



El programa EUROsociAL

Lecciones aprendidas en la FIIAPP

Segunda fase (2011-2015)

Programa EUROsociAL

Estudio n° 23

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.eurosoci-al-ii.eu

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 refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, noviembre 2016



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.

EUROsociAL se ha convertido en el programa insignia de cooperación de la Unión Europea en América Latina para la cohesión social. El éxito del programa lo explica, por un lado, esa meta, la cohesión social, como aspiración compartida por ambas regiones y, por otro lado, su modalidad de cooperación horizontal, entre pares. La reducción de la desigualdad está en el corazón de la agenda pública en ambas regiones y EUROsociAL se ha puesto al servicio de los retos comunes que enfrentan las sociedades en este esfuerzo. El desarrollo de la segunda fase deja aciertos y también lecciones aprendidas y desafíos. La oportunidad de una tercera fase (EUROsociAL Plus) obliga a una reflexión sobre continuidad e innovación.

Índice

I. El programa EUROsociAL, sus aciertos y resultados	7
Cohesión social	7
Diálogo de políticas orientado a la acción: avanzando hacia resultados en las prioridades de la agenda pública de los gobiernos	8
Respondiendo a la heterogeneidad de la región pero manteniendo una perspectiva regional	9
Abordando problemáticas prioritarias con intervenciones interinstitucionales.	11
El poder del aprendizaje entre pares. Horizontalidad, cooperación Sur-Sur y aportes europeos	12
Apoyando avances, obteniendo resultados, documentando prácticas.	13
En conclusión	16
II. Lecciones aprendidas y desafíos de carácter general	17
El diálogo político y el diálogo de políticas UE-LAC	17
El diálogo de políticas para la acción: inquietudes	18
Una carta de servicios clara	18
La incidencia en la agenda a medio plazo.	21
Impacto limitado, pero excelente facilitador y catalizador de procesos.	23
Arquitectura institucional	23
La Oficina de Programación y Coordinación	24
Los socios	24
Los socios operativos	25
Los socios coordinadores temáticos	25
Otros actores	26
Los puntos focales nacionales y la visión país	26
Las Delegaciones de la UE y la visibilidad europea	27
La participación de los Estados miembros	28
El método y el contenido	28
Identificación y estructuración de la demanda	29
Las temáticas prioritarias	30
La intersectorialidad	30

Dispersión vs. concentración	31
La respuesta del programa: la articulación de la oferta	32
Los participantes.....	33
Los protagonistas: los países e instituciones latinoamericanas.....	33
Papel de las redes y organismos internacionales	34
La incorporación de otros actores	35
Legislativo, sociedad civil, Administraciones subnacionales, etc.....	35

I. El programa EUROsociAL, sus aciertos y resultados

Cohesión social

El programa EUROsociAL nace de un mandato político expreso de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, reunidos en mayo de 2004 en Guadalajara, México, renovado en sucesivas Cumbres UE-CELAC. Los mandatarios acordaron promover la cohesión social como medio para construir sociedades más inclusivas, mediante el intercambio de experiencias y prácticas entre instituciones públicas de Europa y América Latina.

La primera fase de EUROsociAL (2005-2010) permitió movilizar gran número de instituciones públicas de América Latina y la Unión Europea en torno al concepto y discurso de la cohesión social, cuya referencia conceptual y expresión operativa se compartieron y extendieron. Más de 2.000 instituciones se involucraron en cerca de 500 actividades de intercambio de experiencias sobre diversas políticas públicas en las que participaron 12.000 personas, funcionarios y expertos de la UE y AL.

En su segunda fase (2011-2015), el programa ha adquirido mayor madurez y una destacada imagen de marca, de reconocido prestigio en la región, identificada con su objetivo, la cohesión social, y con su abordaje multidimensional y flexible, pero siendo a su vez más asertivo en su mandato de apoyar cambios reales y efectivos en políticas públicas.

El desarrollo de esta fase del programa ha tenido mucho que ver con el cambio en la situación de ambas regiones. Europa y América Latina comparten ahora muchos problemas, entre ellos, la pobreza y la exclusión social que se mantienen en América Latina y reaparecen con fuerza en Europa; pero también la vulnerabilidad y la desigualdad, que constituye un rasgo persistente de las sociedades de América Latina y ha aumentado de manera sustantiva en Europa en estos años de crisis.

Los países de América Latina ya no son considerados receptores prioritarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se clasifican como Países de Renta Media (PRM) porque se encuentran a mitad de camino en el túnel del desarrollo. Pero siguen estando en el túnel —cabe notar que los PRM representan el 70% de la población mundial, poseen

las tasas de crecimiento económico más elevadas, pero al mismo tiempo albergan al 70% de las personas que viven en situación de pobreza del mundo—. A ello hay que añadir que, a pesar de la tendencia a la reducción de la pobreza esta última década, no se están consolidando sectores medios; sino que los sectores emergentes no pobres, pero vulnerables, corren riesgo de volver a caer en la pobreza y la exclusión social.

Europa, como América Latina, también tiene muchos rostros, es diversa. Junto con una Europa emergente, existe también una Europa en crisis que está tratando de redefinir el Estado de bienestar, una de las mayores conquistas políticas y sociales europeas del siglo XX. Las nuevas generaciones de europeos que crecieron dentro de la “cultura de los derechos” se resisten a perderlos. Esta Europa diversa enfrenta problemas que la acercan con América Latina, por ello el diálogo biregional es hoy más necesario que nunca. El diálogo siempre es más fácil cuando se comparten valores y la misma visión del mundo. Ambas regiones han decidido poner la lucha contra la desigualdad, y, por ende, el logro de la cohesión social, como tema central del diálogo político.

EUROsociAL confirma que, en la práctica, existe un acercamiento entre ambas regiones en torno al concepto de cohesión social. Independientemente de su marco conceptual¹ y de ser un concepto elusivo. La agenda de cohesión social es, en términos operativos, asimilable a la agenda de inclusión social o la agenda de igualdad, basada en un enfoque de derechos y por tanto compartida en este sentido con la CEPAL y con muchos países de América Latina.

Se asume también que la política fiscal, la justicia, la seguridad o la lucha contra la corrupción forman una parte intrínseca de dicha agenda. En efecto habría un amplio consenso en que las políticas sociales (educación, salud, empleo, protección social) conforman el corazón de las políticas de cohesión social. Pero para proveer esos servicios es necesario un Estado fuerte, con recursos suficientes y con la legitimidad necesaria para representar a todos los ciudadanos que, en consecuencia, se sienten parte de un proyecto común. Es decir que la cohesión social depende y a su vez condiciona el marco institucional en el que opera y por eso los aspectos de finanzas, gobernabilidad, justicia y seguridad son esenciales.

Diálogo de políticas orientado a la acción: avanzando hacia resultados en las prioridades de la agenda pública de los gobiernos

Entre la primera y la segunda fase del programa EUROsociAL se ha producido un gran avance, consecuencia, sobre todo, de los dos **principios orientadores (orientación a la demanda y orientación a resultados)** del programa, marcados por la Comisión Europea,

1. El programa no se ha detenido en el debate conceptual de la cohesión social que fue dinamizado en la primera fase.

que han venido a garantizar la causalidad entre el instrumento del que EUROsociAL se dota (intercambios de experiencias) y el objetivo perseguido (cambios en políticas públicas con potencial impacto sobre la cohesión social). Una coordinación transversal y temática, dentro de una compleja estructura organizativa y de gestión, con más de cuarenta socios de Europa y América Latina, ha velado por la observancia de estos principios.

El diálogo de políticas y el consecuente intercambio de experiencias son por definición mecanismos flexibles: se basan en el análisis conjunto de problemas y la búsqueda de soluciones, y evita, ante todo, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social política e institucional del país destinatario. Se insertan en una nueva generación de instrumentos de cooperación que ponen el acento en el principio de apropiación, uno de los pilares de la agenda de la eficacia (o calidad) de la ayuda. Esto se traduce en el primer principio, de orientación a la demanda: mantener un diálogo atento a las necesidades de los países y a sus propios procesos y objetivos. Aportar valor a esos procesos para contribuir al logro de los objetivos (resultados) es la base del segundo principio. **Combinando la necesaria flexibilidad con estos dos principios** orientadores, el programa EUROsociAL ha podido trabajar en problemáticas que son prioritarias para los países de América Latina, y acreditar contribución a resultados y objetivos de desarrollo.

Cabe subrayar, en primer lugar, la **doble implicación de EUROsociAL en el diálogo de políticas públicas, a nivel estratégico, y en los aspectos más operativos** de su implementación, que le ha concedido una destacable capacidad de incidencia. El programa ha apoyado la elaboración de políticas, estrategias, leyes y normativas, así como aspectos de su implementación. Así, por ejemplo, se ha secundado la elaboración la Ley del Consejo Económico y Social de Honduras; el Documento de Política (CONPES) sobre Transparencia y Corrupción en Colombia; o el decreto de la red de ventanillas únicas de empleo en Perú. Pero también puede acreditar impactos finales en el acceso de los ciudadanos a servicios y derechos. Se registra que más de 2 millones de usuarios se benefician de los servicios de empleo en Colombia, más de 10.000 personas al año se atienden en la casa de derechos de Cidade de Deus, en Brasil; o 50 mujeres víctimas de violencia son atendidas diariamente en CAPRODEM, todos ellos apoyados por el programa EUROsociAL, entre otros.

Respondiendo a la heterogeneidad de la región pero manteniendo una perspectiva regional

Otro binomio interesante que añade un gran valor es que dicho diálogo de políticas se lleva a cabo tanto a nivel colectivo como bilateral, generando una **rica dinámica regional²/nacional**. Así EUROsociAL ha venido **trabajando en problemáticas comunes a**

2. Por actuaciones regionales se entienden actuaciones comunes a varios o gran parte de los países destinatarios y nunca a la región de América Latina como un todo.

varios países, promoviendo debates y reflexiones o impulsando lineamientos comunes entre ellos, o reforzando procesos regionales, pero a su vez ha apoyado bilateralmente a los países en sus avances nacionales.

Muchas de sus actuaciones regionales o multipaís se han realizado fuera de redes formales, congregando a países con intereses compartidos, pero también se ha trabajado intensamente con **redes institucionales** formales, reforzando sus programas de trabajo, sus iniciativas de armonización regional y la implementación de sus acuerdos.

EUROsociAL ha trabajado intensivamente con 14 redes intergubernamentales: AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos); AIDEF (Asociación Interamericana de Defensorías Públicas); CESALC (Consejos Económicos y Sociales de Latinoamérica y Caribe); CIAT (Centro Interamericano de Administraciones tributarias); CJI (Cumbre Judicial Iberoamericana); COMJIB (Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos); IDLO (International Development Law Organization); OEI (Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura); OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores); RTA (Red de Transparencia y Acceso a la Información); Red de Educación Fiscal; Red Iberoamericana de Protección de Datos; Red Iberoamericana de Política Fiscal y; Red latinoamericana de Políticas de Desarrollo Regional.

Este trabajo con redes ha permitido contribuir a la construcción del discurso y la agenda regionales. Pero también permite, más allá de las relaciones institucionales, dotar a las redes de contenido operativo, de planes de trabajo e instrumentos para implementar acuerdos internacionales, acuerdos en su seno o protocolos comunes etc.; así como revisiones entre pares, etc. Es importante destacar que las redes son institucionales (no de expertos) y temáticas (de políticas): política fiscal, desarrollo regional, justicia, contralorías, agencias tributarias, etc. (no de agencias de cooperación como es el caso de las que promueve la cooperación Sur-Sur).

Entre otros productos y resultados regionales (multipaís) se ha apoyado una guía regional para la defensa pública de las personas privadas de libertad, un modelo regional de gestión documental y de archivos, un modelo de prevención social de la violencia o un protocolo regional de coordinación interinstitucional en materia de inserción sociolaboral.

También se apoya la **trasposición a nivel nacional de los modelos o acuerdos regionales**, como es el caso del protocolo para la defensa de mujeres extranjeras y jóvenes privados de libertad en Perú, entre otros. Porque a menudo los objetivos estratégicos a largo plazo son compartidos por los países, pero las hojas de ruta, los itinerarios, las prioridades de implementación y objetivos a corto plazo son diferentes en cada país. Por ello se trabaja con distintas agendas dependiendo de las condiciones y contexto de cada país. Un ejemplo de ello, el apoyo a la

norma técnica de gestión documental y archivos en Ecuador, adaptando el Modelo Regional de Gestión Documental y de Archivos que también se elaboró con la ayuda de EUROsociAL.

Pero también se apoyan objetivos y resultados a nivel nacional, que formando parte de una línea de trabajo común a varios países, no se derivan de ningún producto o acuerdo regional. Algunos ejemplos serían el apoyo a los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal en México, el modelo de atención integral a personas con discapacidad en Ecuador, el modelo de atención primaria en salud en Colombia o a la simplificación de los programas presupuestales en Ecuador.

El programa, por tanto, **se adapta al contexto, tiempos y prioridades de cada país** acompañando sus avances, mediante asesorías e intercambios de experiencias, tanto para contextualizar un acuerdo o estándar regional como para avanzar en sus propias prioridades aprendiendo de experiencias de otros países, de Europa o América Latina.

Abordando problemáticas prioritarias con intervenciones interinstitucionales

América Latina y Europa están dando, por tanto, un nuevo impulso a su relación estratégica lo que también conlleva, incluso exige, nuevas formas de cooperación: más horizontal, más flexible, que se adapta a las prioridades de los gobiernos y a las realidades nacionales.

Por ello un gran factor de éxito diferencial de EUROsociAL se basa en su método de trabajo, dotado de gran **flexibilidad** para dirigir su mirada, su atención y sus energías hacia cuestiones prioritarias de las agendas nacionales, bajo demanda, independientemente del sector de referencia. Así, se han tratado con cierta intensidad problemáticas complejas, no sectoriales, transversales, intersectoriales o interinstitucionales, que han involucrado la coordinación y **articulación de actores**. EUROsociAL se ha mostrado un buen facilitador del diálogo y la coordinación de actores, tanto de los gobiernos con otros actores, como vertical entre niveles de gobierno, y horizontal entre distintas unidades. Como ejemplos de políticas y programas acompañados por EUROsociAL en este sentido cabe mencionar la aprobación y aplicación del protocolo integral para la atención a víctimas de la violencia de género en Honduras; la concertación multinivel para el desarrollo regional en Argentina; el desarrollo de “competencias transversales” en los programas sociales en Colombia; la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza de Costa Rica; la creación del Registro único de información social en Paraguay, la creación de la Mesa InterAgencial Anti-corrupción en Honduras o el Acuerdo Interinstitucional para la Educación Fiscal en el Salvador.

El poder del aprendizaje entre pares. Horizontalidad, cooperación Sur-Sur y aportes europeos

El nuevo escenario requiere de una cooperación más horizontal donde las transferencias (de conocimientos, experiencias) son multidireccionales, donde la frontera entre los roles tradicionales de “receptores” y “oferentes” es cada vez más borrosa, que se construye sobre partenariados y que requiere de estrategias adecuadas para hacer posible el cambio y alcanzar resultados de desarrollo.

El diálogo en EUROsociAL se realiza entre Administraciones públicas homólogas. El aprendizaje “**entre pares**”, en términos de horizontalidad, es lo que dota al programa de una de sus más valoradas características. Una estructura organizativa de más de 40 socios ha sido capaz de movilizar a 320 instituciones europeas y 1.050 latinoamericanas para dialogar con sus pares. Se ha brindado asistencia técnica a casi 900 instituciones latinoamericanas, inmersas en procesos de reforma. La asesoría del Consejo de Transparencia de Chile a otros países de la región; la de la Agencia Tributaria de España en temas de cumplimiento voluntario; o la de Italia Lavoro a los servicios de empleo, constituyen algunos relevantes ejemplos de esta cooperación interinstitucional.

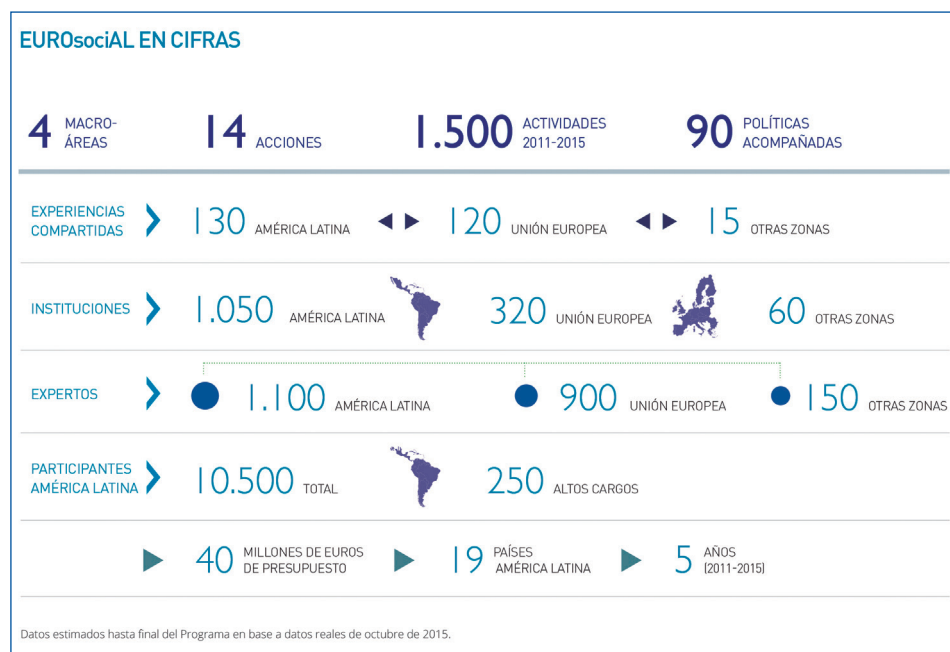
EUROsociAL se ha mostrado como una vía privilegiada para **compartir el acervo comunitario** con una región con la que Europa posee valores comunes. Sin que se pueda inducir causalidad sobre los intereses de América Latina hacia Europa, resulta sintomático, sin embargo, que la principal transferencia de experiencia europea en el programa se haya centrado en temas vinculados al enfoque de derechos en las políticas públicas (enfoque que comparte el concepto de cohesión social). No puede hablarse de transferencia de modelos o réplica de sistemas, pero, sin duda, ciertas políticas públicas europeas han provocado más interés e inspirado en mayor medida a las políticas latinoamericanas, que han bebido de sus fuentes y han incorporado algunos de sus elementos. En particular EUROsociAL ha llevado pensamiento, conocimiento, experiencia y *expertise* europeo a América Latina (**aporte europeo**) en temas como la reinserción social de personas condenadas (España, Italia); el modelo *housing first* para personas sin hogar (Rumanía, Bulgaria, Francia, Finlandia); el modelo de servicios de empleo (Italia, Francia, España); el modelo de casas de justicia (Francia), las competencias transversales (Italia), los sistemas de cualificaciones profesionales (España, Reino Unido), los modelos de Administración tributaria (España); la política de transparencia (Reino Unido), la política de desarrollo regional (UE); el modelo integral de violencia de género (España); el enfoque de prevención social de la violencia (UE); el diálogo social (España, UE) o los derechos de la infancia (Noruega).

Sin embargo, la mirada más atenta de los países se centra en lo que sucede a su alrededor, en los cambios, los avances y los progresos de otros países de América Latina. Este interés natural ha sido alimentado por EUROsociAL y ha provocado un dinámico y rico caudal de **cooperación Sur-Sur**. Pueden destacarse, por ejemplo, los aportes a otros

países de la región por parte de Argentina, en el modelo de casas de derechos; Brasil, en servicios sociales territoriales y, junto con Chile, en programas de lucha contra la pobreza; Chile, en políticas de transparencia; Colombia, en abandono escolar; Costa Rica, en defensa pública y empleo juvenil; o Uruguay, en sistemas presupuestales, entre otros.

Apoyando avances, obteniendo resultados, documentando prácticas

Gracias a todos estos factores se ha logrado un interesante y sorprendente entramado de resultados o contribuciones a procesos de cambio en el diseño, reforma o implementación de políticas públicas en América Latina. Todo ello se encuentra detallado y **documentado en el Sistema Integral de Gestión del Conocimiento** (Información y Comunicación); que alimenta la web del programa www.eurosoci.al; y el documento “Conociendo EUROsociAL”, con fichas por temática y por país, experiencias destacadas; y abordajes transversales e intersectoriales (aportes europeos, cooperación Sur-Sur, trabajo en red, género, sociedad civil, grupos vulnerables, coordinación de actores, etc.). Estas últimas fichas (experiencias destacadas y abordajes transversales) se documentan en la publicación *Diálogo para la Acción*. De todas esas fichas se pueden extraer interesantes lecciones sustantivas. El Sistema de Información de Actividades (SIA) ofrece documentación de todas las actividades y acoge la información documental, así como diversos informes y estadísticas de EUROsociAL en cifras, entre las que cabe destacar las que se muestran en el gráfico:



Fase	Resultado
Agenda	3
Formulación	11
Implantación	62
Evaluación	2
Sin resultado	2
Total	80

Datos provisionales.

Las numerosas actividades, alrededor de 1.500, se agrupan, no obstante, de forma coherente, configurando itinerarios de acompañamiento orientados a alcanzar un resultado concreto y ahí las cifras cobran su sentido. **EUROsociAL ha contribuido a 80 procesos de cambio** en políticas públicas. Son cambios que el país pone en marcha; resultados de la política pública cuyo grado de atribución a EUROsociAL es mínimo. Asimismo su grado de contribución al resultado es algo aleatorio (porque con una pequeña actividad por parte del programa, se puede desatar un gran cambio o, al contrario, con muchas actividades a lo mejor no se contribuye sustantivamente al resultado), pero el programa puede acreditar esa contribución con productos concretos y con incidencia significativa en algunos avances hacia el resultado final, denominados hitos. Dependiendo de la fase de política pública, los resultados son más estratégicos, cuando se apoya el diseño de políticas públicas; pero también pueden ser operativos, cuando se pretende mejorar o amplificar los efectos de la política y su impacto, en la fase de implementación.

Fase	Tipo de resultado	N.º resultado
Agenda	Aprobación de documentos rectores con los lineamientos y prioridades de gobierno	3
Evaluación	Puesta en marcha procesos de evaluación formalizados y sistematizados (incluidas unidades administrativas)	2
Formulación	Aprobadas normas (o reforma) con rango de ley: leyes, decretos-ley, reglamentos	6
	Aprobadas políticas (o reformas de políticas) y/o planes	5
Implantación	Aplicación efectiva de normas de desarrollo y aplicación o de carácter reglamentario	2
	Cambios (o mejoras evidenciables) para mejorar la gestión (planificación, organización, dirección y <i>staff</i>) de una Administración y/o servicio público	22
	Cambios en la estructural institucional (o diseños de una nueva institucionalidad) en marcha	8
	Instrumentos de financiación y/o de gestión económica-financiera puestos en marcha	3
	Mecanismos de control internos (monitoreo y evaluación) y externos (control ciudadano y de rendición de cuentas) en funcionamiento	6

Fase	Tipo de resultado	N.º resultado
Implantación	Mecanismos de coordinación de efectiva (incluida unidades administrativas) en funcionamiento	5
	Puesta en marcha de programas, planes y proyectos	16
Sin resultado		2
Total		80

Fase	Hitos
Agenda	2
Formulación	18
Implantación	89
Evaluación	5
Sin resultado	3
Total	117

Datos provisionales.

En el camino hacia esos resultado de política pública se producen hitos o resultados intermedios, con un grado de contribución alta y de atribución media por parte del programa EUROsociAL.

Fase	Resultados	N.º resultados
Agenda	Aprobación de documentos rectores con los lineamientos y prioridades de gobierno	2
Evaluación	Puesta en marcha procesos de evaluación formalizados y sistematizados (incluidas unidades administrativas)	5
Formulación	Aprobadas normas (o reforma) con rango de ley: leyes, decretos-ley, reglamentos	8
	Aprobadas políticas (o reformas de políticas) y/o planes	10
Implantación	Aplicación efectiva de normas de desarrollo y aplicación o de carácter reglamentario	2
	Cambios (o mejoras evidenciables) para mejorar la gestión (planificación, organización, dirección y <i>staff</i>) de una Administración y/o servicio público	38
	Cambios en la estructural institucional (o diseños de una nueva institucionalidad) en marcha	1
	Instrumentos de financiación y/o de gestión económica-financiera puestos en marcha	2
	Mecanismos de control internos (monitoreo y evaluación) y externos (control ciudadano y de rendición de cuentas) en funcionamiento	4

Fase	Resultados	N.º resultados
Implantación	Mecanismos de coordinación de efectiva (incluida unidades administrativas) en funcionamiento	13
	Mejora de la provisión de servicios públicos (acceso, eficacia, eficiencia, equidad, solidaridad, calidad, cobertura)	2
	Puesta en marcha de programas, planes y proyectos	27
Sin resultado	SR-Sin resultado	3
Total		117

Por último, EUROsociAL se puede atribuir la elaboración de productos concretos que contribuyen a estos hitos o resultados de forma más o menos significativa.

Tipo de producto o entregable	Productos
Metodologías, manuales, guías, informes de buenas prácticas, estándares	170
Protocolos, procedimientos, procesos de trabajo, modelos de trabajo	154
Estudios de base y diagnósticos, análisis técnicos, etc.	108
Documentos de política, planes, programas, hojas de ruta, estrategias	90
Propuestas de normativa, reglamentos, decretos, códigos, anteproyectos de ley...	49
Curriculas y programas formativos y educativos, catálogos	48
Funcionarios o personal capacitados o sensibilizados, informados	31
Actas y cartas de compromiso, memorándum de entendimientos	23
Sistemas de monitoreo, sistemas de alerta temprana, evaluación	21
Material de comunicación	17
Portales web y otras herramientas de gestión <i>on line</i>	13
Informes de evaluación	10
Sistemas de información (base de datos, sistemas de indicadores, registros, etc.)	9
Comisión de trabajo	8
Códigos conducta, códigos éticos	1
Total	752

En conclusión

EUROsociAL ha mostrado ser un modelo válido y apreciado, en la cooperación con países de renta media cuyos desafíos, más allá de la pobreza, son la desigualdad, la vulnerabilidad, la cohesión social o la institucionalidad. Mediante una cooperación técnica más horizontal, entre pares, apoyando a superar obstáculos en estos terrenos, el modelo debe profundizarse y también valorar su posible utilidad en otras regiones y otros estadios de desarrollo.

II. Lecciones aprendidas y desafíos de carácter general

Los avances y éxitos descritos en el apartado anterior no prejuzgan que haya asimismo elementos de mejora. Existe espacio y recorrido para innovar y adaptar el programa a las lecciones aprendidas y los desafíos emergentes. Debe evitarse la autocomplacencia y las inercias adquiridas, y al contrario repensar desde la experiencia, los enfoques, las prioridades y el modelo de gestión.

El diálogo político y el diálogo de políticas UE-LAC

Dado el nivel y la capacidad para el diálogo de políticas —sobre todo regional—, alcanzado por EUROsociAL, el programa podría ser un instrumento privilegiado para alimentar el diálogo político entre Europa y América Latina, en torno a la cohesión social en su sentido más multidimensional. La existencia de un **Foro UE-LAC de Cohesión Social** fue una oportunidad perdida en este sentido, ya que se valoró continuamente que EUROsociAL pudiera ponerse al servicio de dicho foro, informando sus discusiones y apoyando y dando seguimiento a sus acuerdos, sin éxito. Si la cohesión social sigue siendo un eje prioritario en la alianza estratégica de las dos regiones, entonces sigue siendo relevante la propuesta de un mecanismo de diálogo permanente (foro), que además en términos inversos podría ser una plataforma ideal para identificar la demanda estratégica del programa y articular el compromiso de los países. En todo caso, el foro debería ir más allá de la convocatoria a ministros de Empleo y Desarrollo (o Protección) Social, y ampliar su campo a todas las áreas de la cohesión social tratadas en EUROsociAL.

Por otro lado, para ser un apoyo al diálogo político, el programa debe ser más identificado con la UE y viceversa, la UE debería apropiarse en mayor medida del mismo. EUROsociAL además de experiencias en políticas públicas traslada valores que, en principio, son europeos pero que paulatinamente han sido interiorizados en la mayoría de los países de AL. En este sentido sería deseable una mayor implicación de las Delegaciones de la UE (DUE) no solo técnicamente, sino políticamente de manera que lo regional y lo bilateral se alimenten mutuamente. En este camino se ha avanzado mucho en EUROsociAL y hay que seguir avanzando en la siguiente fase, para que las DUE

participen desde los primeros estadios de las acciones, desde la identificación de la demanda, la programación y el seguimiento.

Por otro lado, en relación al diálogo de políticas regional, promovido por EUROsociAL, se echa en falta la **presencia más de Europa**, que ha sido muy limitada. El programa ha sido más un facilitador de las redes Sur-Sur y, en ese sentido, un modesto pero reconocible apoyo a la construcción de la región, que un vehículo de diálogo con Europa, con instituciones europeas. Es remarcable una excepción, en la que una Dirección General temática de la Comisión Europea (DGRegio) se ha involucrado en la red latinoamericana impulsada por EUROsociAL, generando por tanto un diálogo de políticas birregional. Se ha hecho un esfuerzo fallido para extender este ejemplo a otras áreas temáticas. Debe valorarse algún otro mecanismo para fomentar un verdadero diálogo birregional, como vincular las redes AL con redes de países europeos, por ejemplo.

EUROsociAL puede ser un instrumento útil para alimentar el diálogo de políticas birregional, pero es necesario la voluntad de la Comisión sobre este uso, tanto a nivel político (Foro de Cohesión Social) como de políticas públicas (más presencia de redes europeas en el diálogo con redes AL).

El diálogo de políticas para la acción: inquietudes

EUROsociAL ha realizado bien su mandato de diálogo de políticas para la cohesión social dándole una orientación a resultados. En efecto, ese es el valor añadido de EUROsociAL respecto a otros programas de intercambio de experiencia, su orientación a la acción, a resultados, lo que representa el “salto cualitativo” entre el intercambio de conocimientos/experiencias, y el verdadero aprendizaje entre pares; sin embargo, este es un tema que tensiona internamente el programa y genera conflictos junto con el de orientación a la demanda, en ocasiones cuestionados y que han producido muchos debates en dos sentidos.

Una carta de servicios clara

En primer lugar debido a las inercias en la cooperación internacional, que hacen difícil trasladar este enfoque, no solo a los socios operadores sino también a las contrapartes de América Latina acostumbradas a un tipo de cooperación más tradicional. La cooperación **con este enfoque de resultados debe evitar su utilización para otro tipo de objetivos**, que en realidad son intermedios e intangibles, y cuyos resultados o impactos solo se pueden ver a muy largo plazo, como: **1) las relaciones institucionales**; objetivo implícito de muchos socios institucionales cuya prioridad es mantener una relación amistosa y prolongada con sus homólogos latinoamericanos; incluida la creación de Redes; **2) el intercambio de experiencias**, o *knowledge*

sharing, sin objetivo de cambio, sin pasar al aprendizaje y a la acción; **3) la pura formación** que, a pesar de denominarse desarrollo de capacidades, deriva muy a menudo hacia la formación individual de funcionarios (que además tienen mucha rotación) con escasa o nula incidencia en cambios institucionales; **4) el debate y la reflexión** sobre la agenda pública, apoyando “foros” o redes, sin duda de gran interés, pero cuyo único compromiso suele ser una nueva convocatoria, sin establecerse acuerdos para trabajo en común, para avances regionales y/o nacionales; **5) la pura legitimación institucional**, la utilización política del sello internacional para un proceso no transformador. **El foco debe centrarse en cambios específicos de política pública**, sea en su fase de diseño, de reforma o de implantación, pero que represente un cambio efectivo. En otro caso se corre el peligro de apoyar desde actividades de formación aisladas hasta grandes debates sin acción. Aún cuando legítimos, esos objetivos no son el mandato del programa y además con una orientación a “cambios”, los cuatro puntos mencionados se convierten en subproductos, en esa búsqueda del cambio, sin ser objetivos en sí mismo.

En ese sentido ha sido importante establecer desde el principio con determinación lo que el programa puede (debe) y no puede (no debe) hacer, con una **carta de servicios clara**. Quizá lo más complicado es confrontar la visión tradicional de donante o financiador de propuestas y hacer valer que **EUROsociAL no es un financiador de** asistencias técnicas o actividades aisladas, ni tampoco de pequeños **proyectos**³, de cierto interés para la institución correspondiente, que no posee los fondos para llevarlos a cabo; **sino un programa de diálogo de políticas** que apoya y acompaña reformas prioritarias en la institución —para las que Sí tiene fondos—; procesos a los que el programa puede añadir cierto valor aportando insumos útiles e innovadores procedentes de experiencias de otros países. Una cooperación con países de renta media que se ancla no en el traspaso de financiación sino de conocimientos, de forma horizontal.

Sin rigideces extremas, la claridad en visión, principios y orientaciones, que por supuesto conlleva negativas a demandas no alineadas (sean de pura reflexión, de proyectos o actividades aisladas, no estratégicas, o de carácter administrativista, de pura capacitación, sin resultados, etc.), realimenta también una demanda de calidad, en la que EUROsociAL pueda realmente aportar un valor. Se ha comprobado que una vez comprendidas las exigencias pero también las “bondades” del programa, las propias instituciones autofiltran sus demandas planteando al programa propuestas más estratégicas y de mayor calidad.

3. En cooperación internacional existen todavía inercias hacia la financiación de proyectos puntuales de desarrollo, con su marco lógico y resultados, relacionados marginalmente, pero no incluidos en la corriente principal de las reformas de políticas en marcha.

EURO-sociAL: Carta de servicios	
Lo que no es, lo que no quiere ser	Lo que es, lo que quiere ser
No es un programa de cooperación técnica tradicional	Promueve las relaciones entre iguales y el aprendizaje entre pares (instituciones públicas)
No es una ventanilla de subvención, ni de financiación de asistencias aisladas, o de proyectos	Identifica y formula sus propias acciones de asistencia técnica (pública), en diálogo con las autoridades de América Latina
No sitúa consultores locales, ni financia personal local	Aporta experiencias públicas de otros países que puedan alimentar las reformas de políticas públicas
No introduce agendas o iniciativas exógenas	Se incorpora a procesos de cambio en marcha de los propios países
No es un prestador de servicios (de consultoría, formación, dictámenes, estudios, etc.)	Facilita y moviliza expertise y experiencia pública de otros países
No pretende transferir modelos de unos países a otros	Muestra experiencias públicas de las que los países puedan extraer elementos que adaptar en sus propias reformas
No atiende objetivos ni demandas puntuales (<i>problem solving</i>) ni puramente administrativos	Aspira a acompañar demandas estratégicas y de manera semiestructurada
No organiza o financia seminarios, cursos de formación o estudios	Son herramientas, en particular la formación aplicada, para apoyar el logro del resultado (cambio) previamente definido
No ejecuta proyectos complementando la posible falta de fondos de los gobiernos	Acompaña políticas públicas para las que existe prioridad y presupuesto
No ejecuta o apoya experiencias o proyectos piloto	Apoya pilotos excepcionalmente, con vocación de escalarse a nivel de política pública nacional
No interviene en lo local, sino en políticas nacionales	Apoya excepcionalmente tests a nivel local de política nacional para retroalimentación y escalamiento posterior
No tiene vocación de crear nuevas redes o sostener su funcionamiento	Se suma a las redes existentes o emergentes y apoya sus planes de trabajo para productos comunes o asistencia entre pares
No asume como demanda las agendas de redes u organismos internacionales. No financia sus agendas	Diálogo directo con las autoridades AL. Busca sinergias, complementariedades y confluencia de agendas con OOI
No elabora una programación de actividades cerrada e inamovible	Posee flexibilidad para reprogramar acciones adaptándose al diálogo con la institución y el contexto del país

Sin embargo, todos los mencionados objetivos intangibles son importantes motores de cambio para el desarrollo. En ese sentido, existen programas, instituciones y fuentes de financiación especializadas para estos fines. Si el mandato de un programa como EUROsociAL es el acompañamiento e impulso a cambios concretos y efectivos en las políticas públicas (para una repercusión a corto/medio plazo en la ciudadanía), entonces su inteligencia está en **sumarse a esos programas e instituciones que**

(financiados con otras fuentes) apoyen los “intangibles”. Por ejemplo hay programas completos de desarrollo de capacidades que pueden atender las necesidades de capacitación generales de funcionarios y servidores públicos. Ese ha sido el caso de la alianza de EUROsociAL con el programa Conectadel del BID/FOMIN, en el área de Desarrollo Regional, donde este último ha impartido las capacitaciones masivas necesarias, concentrándose EUROsociAL en asesorías más especializadas. Esto no significa que EUROsociAL prescinda de una importante herramienta como la formación, sino que la utiliza solo de manera aplicada, para implementar efectivamente un determinado avance (un protocolo de atención integral a víctimas, por ejemplo). Otra alianza se debe dar con determinados *think tanks* que promueven la agenda pública. EUROsociAL no debe financiar *think tanks* para la realización de estudios que sitúen determinados temas en la agenda pública (no siempre dirigidos por la demanda), pero sí puede sumar sus esfuerzos a las inquietudes que se generan en los países y apoyar a aquellos que desean avanzar en la aplicación de dicha agenda. Este es el caso de la Red Iberoamericana de Política Fiscal, donde instituciones como OECD, CEPAL o SEGIB presentan sus últimos estudios y reflexiones sobre la materia y los debates impulsan en ocasiones a algunos países a promover determinadas acciones, que EUROsociAL puede apoyar.

La incidencia en la agenda a medio plazo

Esto lleva a la segunda cuestión. **La combinación de los principios de orientación a la demanda y a resultados, siendo la clave del éxito, pueden disminuir notablemente su posicionamiento estratégico y su capacidad de incidencia y acompañamiento a la agenda política a medio plazo.** El programa podría aprovechar más su capacidad de diálogo al más alto nivel para contribuir a efectos políticos que a veces no son medibles en términos de indicadores o de cambios concretos, buscando más el largo plazo, para anclar temas y debates que serán importantes en el futuro. En ese sentido existen demandas implícitas de mayor calado, necesidades no elaboradas como demanda, que el programa podría explorar y ayudar a explicitar.

Además, la demanda explícita depende del interlocutor y aunque el programa ha trabajado en la definición de las prioridades, con altos cargos —a nivel de viceministros—, en ocasiones la interlocución se ha realizado con niveles muy técnicos atendiendo demandas de carácter cuasipersonal. Se ha avanzado mucho y es importante continuar persiguiendo el **equilibrio entre lo macro y lo micro**: entre atender una demanda extensiva, de escasa transcendencia, que puede dar lugar al activismo y la obtención de resultados concretos de limitado aporte, en ocasiones descontextualizados de la política pública de largo alcance; y subir el nivel de interlocución al de “discurso” buscando la trascendencia de las acciones, aspirando a resultados relevantes en términos de política, con el riesgo de no poder acreditar avance ni impacto alguno de las intervenciones del programa. En todo caso, **hay**

actuaciones preliminares, previas a la fase decisoria en cualquier reforma, que influyen en la agenda y que sería interesante poder atender desde el programa.

Es cierto que por regla general el diálogo sigue un enfoque *top-down*; es decir que una vez acordado con el nivel político (ministro o viceministro), el aspecto de la política a apoyar se pasa a la parte operativa (prestación de asistencia, viaje de estudios, etc.) en interlocución con los técnicos que él designa, pero en ocasiones la visión estratégica se pierde en este camino. Aunque es también importante anclar las acciones en niveles intermedios de la Administración —que se van a mantener en sus puestos independientemente de los cambios en las posiciones de responsabilidad política— que son los que empujan ciertos procesos y les dan continuidad y sostenibilidad.

Hay al menos un par de respuestas que se deben considerar para todo ello. La primera es la **importancia primordial del nivel de interlocución y la calidad del diálogo**. Además de que un nivel central en los gobiernos (por ejemplo, presidencia) debe validar las prioridades, el diálogo se debe seguir estableciendo a nivel de ministro o viceministro. Esto ha sido fundamental. Además, es sobre todo crucial que el interlocutor por parte del programa pueda comprender y traducir la demanda real y la implícita, valorando su viabilidad, avances a corto plazo, dimensión estratégica, posible impacto y alcance, valor que el programa puede añadir al proceso, etc.; así como articular una respuesta adecuada, no condicionada por su conocimiento en la materia (autorreferencialidad), que movilice el conocimiento y las experiencias públicas más relevantes. En definitiva, que establezca un diálogo de calidad. Se requiere para ello expertos que combinen el conocimiento profundo y la experiencia de la política pública (en EU y/o AL), con la visión de desarrollo (cooperación), y la capacidad de traducción y contextualización. Un tercer interlocutor muy relevante es la Delegación de la Unión Europea (DUE) en el terreno, ya que mantiene un diálogo continuado con el gobierno y da seguimiento a la evolución política y de las políticas públicas. Puede informar, impulsar o reorientar las demandas que se lanzan al programa —para que sean relevantes y estratégicas— y puede también redirigir hacia otros programas-demandas que no encajen en EUROsociAL. Todo ello garantiza que las actuaciones, incluso siendo orientadas a resultados (avances) a corto plazo, se insertan en las prioridades y en la agenda política a largo plazo. EUROsociAL se ha enfocado correctamente en estos tres aspectos, pero todavía queda camino por recorrer.

La segunda respuesta que también se ha ensayado con cierto éxito en el programa es la de **separar las actuaciones orientadas a resultados a más corto plazo de las de más largo plazo**. El consorcio y los socios están centrados en las primeras (asesorías y otras) en tanto que el Consejo de Orientación promueve las de carácter más estratégico, de concienciación y agenda, no sometidas al principio de demanda

explícita ni de resultados a corto, porque hay reflexiones sustantivas en las que EUROsociAL puede jugar un destacado papel. Por supuesto la línea es muy débil y permeable y hay una interacción constructiva entre los dos niveles; es importante crear un puente entre el nivel estratégico de reflexión y la necesidad de acompañamiento operativo. En todo caso este enfoque evita que los diferentes y numerosos socios adopten el camino más fácil de ejecutar acciones que respondan a intangibles a largo plazo, como los previamente mencionados, con la excusa de su carácter estratégico.

Una tercera opción ya ha sido mencionada. Si existiera un mecanismo de diálogo político permanente entre UE y AL en torno a la cohesión social (Foro de Cohesión Social), este podría constituir la plataforma ideal para darle un mandato político al programa, trasladándole la demanda estratégica del programa, así como articular el compromiso de los países al respecto.

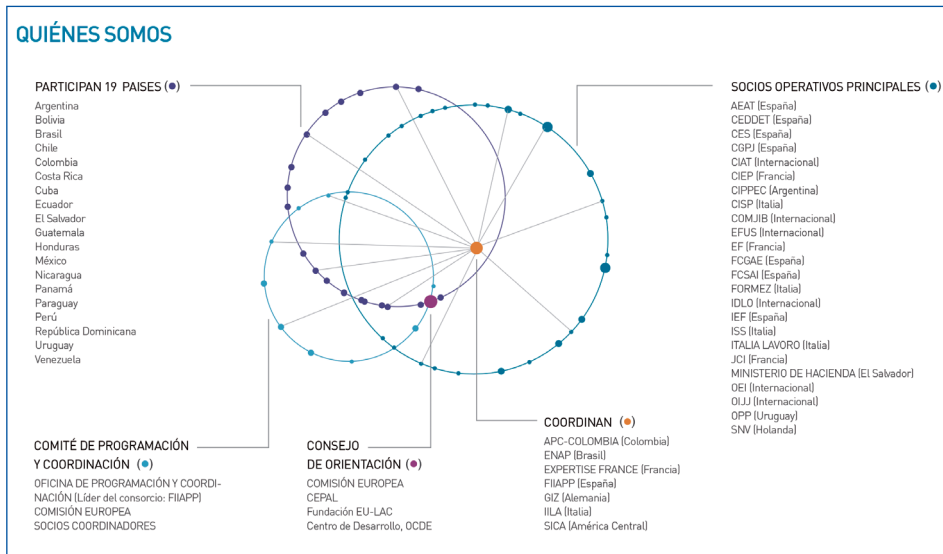
El principio de orientación a resultados ha dado excelentes frutos, sobre todo cuando mediante un diálogo de calidad se estructura la demanda correctamente, de acuerdo a la visión del programa, de manera que EUROsociAL pueda aportar valor. Una mayor influencia en la agenda pública, en detrimento de los resultados inmediatos, debería ser valorada junto con la Comisión, por su carácter estratégico.

Impacto limitado, pero excelente facilitador y catalizador de procesos

Con todo ello debe reconocerse que la incidencia del programa, comparada con otros instrumentos de cooperación, es realmente limitada: con un presupuesto de 40 millones de euros, se han realizado aproximadamente 1.500 actividades en 15 países durante 4-5 años, dando acompañamiento puntual a un centenar de procesos de cambio de políticas públicas o de su gestión. Hay que ser consciente de su modesta capacidad, pero el programa es suficientemente ambicioso como para tratar de maximizar su aportación. Se ha mostrado que al no someterse a rígidas hojas de ruta y marcos lógicos, EUROsociAL puede detectar ventanas de oportunidad e intervenir adecuadamente. Ha mostrado un gran valor añadido favoreciendo la coordinación de actores, desbloqueando obstáculos, facilitando procesos, o legitimándolos por medio de la política comparada y la experiencia internacional, etc.

Arquitectura institucional

El diseño de la estructura de gestión se modificó desde la primera a la segunda fase de EUROsociAL. La acertada opción por parte de la Comisión de un único consorcio con un único líder y con una Oficina de Programación empoderada respecto a los socios ha sido un gran avance.



La Oficina de Programación y Coordinación

Como **aspectos positivos** de ello, puede destacarse el camino andado hacia una visión única, un enfoque compartido y una sola voz (más identificada con la UE que con los socios), mayor interacción con las delegaciones, que se han involucrado más; herramientas y metodologías comunes; sistemas de información, seguimiento, gestión del conocimiento, y rendición de cuentas, únicos y homogéneos; comunicación y visibilidad unificadas. La **Oficina de Programación** (por mandato del Comité) ha tenido la responsabilidad de impulsar estos principios (ver punto III. Coordinación), que incluye el Sistema Integral de Gestión de la Información y el Conocimiento.

En todo caso, la carga de gestión ha sido muy pesada, deben aligerarse las exigencias de gestión económica y de información técnica. Esto implica en primer lugar avanzar en las herramientas tecnológicas que ayuden en la gestión; en segundo lugar, valorar la información que se solicita a los gestores, que debe ser la necesaria y suficiente para cumplir con las exigencias de la rendición de cuentas y además ser útil, de modo que al consolidarla, procesarla y analizarla se puedan extraer conclusiones que alimenten las futuras decisiones. Por último debe valorarse **una alternativa razonable: que la gestión financiera y administrativa se concentre en un solo socio** (o un par) y que los demás sean pagados por sus servicios técnicos.

Los socios

Por otro lado en esta segunda fase de EUROsociAL, **se ha separado el nivel de programación y coordinación** (Comité de Programación = socios coordinadores, sin especialización sectorial) **del de ejecución** (socios operativos, en general especializados), lo que

ha permitido una mayor atención a la demanda real y a las necesidades de los países, cuya identificación se debía realizar por los socios coordinadores, evitando las tendencias hacia la autorreferencialidad (la oferta de servicios genera su propia demanda; la institución hace, e intenta que se haga, lo que sabe hacer, etc.) de los socios especializados sectoriales.

Los socios operativos

Sin embargo, **esa línea de separación nunca ha sido estricta** —ni se pretendía— y se ha ido desdibujando bastante, resultando que mayoritariamente son los socios operativos los que mantienen el diálogo e interlocución con las contrapartes latinoamericanas (a nivel más técnico e incluso, a veces, de relación personal), identifican la demanda, y también la respuesta u oferta, que a veces se limita a la experiencia y conocimiento de los propios socios (autorreferencialidad). En la práctica los socios operativos han tenido papeles diferenciados (algunos asumiendo únicamente la gestión financiera, otros la gestión técnica, movilizando o no *expertise* propio y con niveles dispares de implicación)

A pesar de esto, el papel de los socios operativos ha sido inestimable, han puesto a disposición del programa su saber hacer, su *expertise*, y sus relaciones con instituciones homólogas latinoamericanas (en ocasiones privilegiadas, como en el caso de los socios españoles o de las redes iberoamericanas). La riqueza de más de 30 instituciones aportando lo mejor de sí mismas no tiene seguramente parangón. La vinculación con tantos socios a lo largo de todo el programa ha tenido sus ventajas. Pero como hemos mencionado, esto ha generado dispersión, y cierta confusión en los actores, las contrapartes y las DUE.

El **reto** es seguir manteniendo e incrementando (con la participación de más instituciones y más países europeos) esta riqueza de *expertise*, pero **aliviando la estructura, simplificando y centralizando la gestión y concentrando el diálogo**.

Los socios coordinadores temáticos

Su labor ha sido fundamental en este sentido: mantener los principios y orientaciones del programa, inculcarlos a los socios, trasladarlos a las contrapartes, etc. No obstante, en ocasiones, se han duplicado funciones con los operativos —misiones, informes— o, al contrario, se ha hecho una labor de pura correa de transmisión de la información.

En caso de no contar con socios operativos (especializados), las características de los socios coordinadores que tienen un mandato transversal, no especializado y, por tanto, sin agenda temática particular, les deberían permitir ejercer por completo las funciones propias del consorcio implementador: articular la demanda, movilizar la oferta y gestionar de forma centralizada las actividades y buscar el *expertise* mediante socios técnicos *ad-hoc* para cada demanda.

El reparto temático entre coordinadores ha contribuido también a una fragmentación y cierta renacionalización del programa, al identificarse las temáticas con los países que las coordinan, en vez de con la Unión Europea en su conjunto. Se ha avanzado mucho en ese sentido respecto a la primera fase, ya que al ser financiado completamente por la Comisión no se han incorporado intereses particulares de los Estados miembros, pero si se quiere avanzar en la idea de “europeizar” el programa, debe mirarse a modelos más integrados, donde no haya reparto temático por países, para evitar esta fragmentación.

La nacionalidad de los socios (en su mayoría latinos-españoles, italianos y franceses) ha dificultado también la movilización de experiencias europeas adicionales. No obstante, se ha pasado de un 10% de expertos europeos no latinos en 2012 a un 30% en 2014. Hay que buscar mecanismos para institucionalizar una mayor implicación de otros Estados miembros. Por ejemplo, se debe **valorar la opción de incorporar a socios del norte y el este de Europa** que apoyen con la movilización de sus instituciones y de los países de su área de influencia, profundizando en el intento que se hizo con el socio alemán (GIZ). Quizá sería también de interés identificar centros de excelencia y casos de reconocido éxito, en distintas políticas públicas en Europa (y también en AL).

Otros actores

Los puntos focales nacionales y la visión país

El programa no se ha tomado suficientemente en serio y a fondo la función de los puntos focales que, junto con las DUE, debieran ser los responsables de imprimir una visión país, centralizar la información, alinear el programa con las prioridades nacionales y de las DUE (sin perjuicio de las actividades regionales) y dotarle de cierta coherencia interna.

Es cierto que se ha avanzado en trasladar información de país, de manera regular y consolidada desde el programa (“Conociendo EurosociAL”, calendario, publicaciones, etc.) a los puntos focales (igual que a las DUE); pero la mayoría de los socios, no les han hecho partícipes de sus actividades, ni de sus avances.

Los puntos focales han sido muy diversos, dependiendo de Presidencia, de Economía, de Planificación o de Cooperación Internacional. Las dificultades han surgido cuando estas instituciones, dentro de la imbricación institucional de sus países, no tenían ascendencia sobre los ministerios sectoriales o carecían del conocimiento de las reformas de políticas públicas prioritarias en el Gobierno en cada momento, o de una visión estratégica de país. También han surgido dificultades cuando la interlocución con EUROsociAL se ha delegado en puestos muy técnicos, lo que es adecuado para el intercambio de información pero no para funciones más sustantivas. Respecto a las agencias de cooperación, puede ser, sin embargo, sustancial

su aportación en materia de alineamiento con sus prioridades para la cooperación internacional y de coordinación con otros donantes (EEMM y otros OOI, además de las DUE).

Construir una visión país potente es muy positivo porque el programa gana credibilidad entre las instituciones de AL, pero también entre las Delegaciones, ya que, a pesar de ser un programa regional, lo pueden valorar en su cooperación bilateral. El programa avanzó en consolidar una información completa a nivel país, pero no en gestionarla. De hecho se producen solapamientos de actividades, que no habían sido detectados previamente. En la siguiente fase, la Oficina de Programa debe estar más atenta a ese tipo de coordinación.

Es importante consolidar la visión país sobre el terreno, y para ello se podría contar con **antenas en América Latina** de la propia Oficina de Programa, para mantener el contacto con las agencias de cooperación, puntos focales, DUE y EEMM; velar por la coherencia de la estrategia de intervención/país y por los principios del programa en el terreno; mantener un diálogo más continuado con algunas instituciones clave, etc.

Las Delegaciones de la UE y la visibilidad europea

La relación con las Delegaciones ha sido esencial por no decir el punto crucial de la inflexión del programa y de su buena acogida en la Comisión. Se les mantiene informadas regularmente enviándoles el documento “Conociendo EUROsociAL” actualizado, en el que además de las fichas país y las distintas publicaciones pueden recuperar la agenda de actividades en el país. Pero adicionalmente y más importante, se ha requerido su participación activa: para todas y cada una de las actividades que se realizan en el país, los socios responsables se comunican con suficiente antelación con la Delegación invitando al embajador a inaugurar la actividad y solicitando una audiencia para trasladar los resultados de la actividad y los avances de la acción; así como recabar su impresión, opinión y orientación.

Sería deseable que las DUE participaran todavía más en todas las fases; también en la estructuración de la demanda en el país, para que el programa pueda ser útil y complementario a los programas bilaterales, con dos reservas: 1) es un programa regional y, aunque la temática no sea prioritaria a nivel bilateral, puede ser valiosa para el país en su perspectiva regional, y 2) deben manejarse situaciones —y tratar de evitarlas— en las que EUROsociAL pueda ser “utilizado” para cubrir ciertas carencias de los programas bilaterales, pretendiendo que se acepten demandas aisladas, sin alineamiento con los principios del programa. Por lo tanto habrá que asegurar que la complementariedad de EUROsociAL con otros programas se enmarque dentro de sus orientaciones estratégicas.

También afecta al tema de la visibilidad de la UE, el reparto interno, que tradicionalmente se hace en los programas europeos, entre los socios de los Estados

miembros que componen el consorcio, como ha sido el caso de EUROsociAL. Aún con todas las condicionantes y requisitos que pretenden garantizar la identificación del programa con la UE en su conjunto, hay una **tendencia hacia la renacionalización**, de forma que finalmente cada parte del programa y proyecto se identifica con el Estado miembro que lo coordina o ejecuta. Una estructura más centralizada del programa podría ayudar a superar estas tendencias y mejorar la visibilidad de la UE.

La participación de los Estados miembros

La participación de los EEMM en el terreno ha sido prácticamente nula. Pero resulta complicado pensar en una coordinación del programa con las distintas embajadas, incluso aunque sea únicamente con los limitados países que tienen cooperación con AL. Parece más razonable que de esta complementariedad se encargue la propia Delegación en sus reuniones regulares con los EEMM, para lo que, por supuesto, debe tener una información actualizada y veraz.

Pero más importante es institucionalizar una mayor implicación de EEMM, no latinos, en la movilización de experiencias públicas de sus países y en la prestación de Asistencia Técnica Pública a AL. Una alternativa sería contar con un vínculo estrecho con las diferentes Direcciones Generales (DG) de la Comisión, que conocen el acervo de políticas comunitarias y las mejores experiencias de los distintos países; o hacer partícipe a alguna red de agencias europeas (por ejemplo, Practitioners' Network); o incorporar al consorcio coordinador a países del norte y este de Europa; o simplemente continuar marcando el énfasis en este tema para una movilización de la oferta por los socios más extensa.

El método y el contenido

Las orientaciones metodológicas de notas conceptuales previas por parte de las contrapartes, informes posteriores, etc., han sido positivas para centrar las actividades (ver informe anexo sobre funcionamiento OPC).

Respecto al método de aprendizaje entre pares, conviene mencionar la dificultad para implicar a funcionarios, especialmente para acompañamientos sostenidos en el tiempo. En este sentido, el trabajo con exfuncionarios que han formulado o implementado políticas públicas ha resultado muy interesante. En cualquier caso, más que las competencias personales, lo que realmente aporta en el proceso de aprendizaje entre pares es la transferencia de experiencias públicas.

En EUROsociAL II **muchas veces no se han movilizado experiencias públicas europeas ni latinoamericanas sino expertos**, y además españoles que han asesorado en un formato totalmente tradicional de cooperación, llevando a cabo un trabajo que corresponde realizar a los técnicos de las instituciones latinoamericanas. De cara a una

futura fase habrá que seguir insistiendo para que el aprendizaje entre pares, entre instituciones públicas, aporte valor a procesos en los que están inmersas las instituciones.

Identificación y estructuración de la demanda

En relación a **la identificación de la demanda**, las reflexiones principales se encuentran en apartados anteriores (diálogo de políticas), y merece la pena subrayar la importancia del cambio de visión de financiación de proyectos y actividades hacia el diálogo de políticas (con Europa). Asimismo debe destacarse el concepto de **flexibilidad**, para escuchar de manera atenta y responder de forma adecuada. En todo caso es bueno plasmar ciertas reflexiones adicionales sobre el itinerario de cómo se identificaron las temáticas y la demanda (inicial e *in itinere*) y extraer algunas lecciones.

La Comisión Europea llevó a cabo un primer ejercicio (incorporado en la guía del solicitante) y, a partir de esas demandas generales, se organizaron (ya desde el programa) misiones iniciales para actualizar y priorizar esta demanda, y a continuación encuentros temáticos regionales, de profundización de la demanda, en los que se reunieron los países que habían mostraron intereses y prioridades comunes más concretos.

Permitiendo aplicar un claro enfoque de demanda, **esta metodología no ha asegurado una homogeneidad en la naturaleza y relevancia de las demandas**. Esto se explica en gran parte, de nuevo, por la interlocución. En las misiones se intentó centralizar la interlocución en un punto focal nacional; pero, como ya se mencionó, no siempre han sido instituciones fuertes, con capacidad para extraer y manifestar las demandas prioritarias y estratégicas de sus gobiernos. **Contar con mayor implicación y apoyo de las DUE**, que participaron en este ejercicio, sería sumamente útil. Igualmente en los subsiguientes encuentros de demanda el nivel de participación y la calidad del diálogo determinaron los acuerdos a partir de los cuales se comenzó a identificar acciones concretas a nivel regional (protocolos) y asistencias directas a países. Los resultados de este proceso de identificación de demanda, que condicionaron gran parte de la estructura final del programa, fueron bastante dispares. Muchas de las acciones no se consiguieron orientar hasta un año después y otras suscitaron dudas y cuestionamientos sobre su relevancia e interés. Resulta clave que el equipo del programa encargado de identificar la demanda tenga muy claro las orientaciones del programa, y sepa identificar (filtrar) demandas estratégicas y orientadas a resultados.

El enfoque fue principalmente regional, por tanto, se identificaron temas comunes a varios países y a partir de ahí se comenzó a trabajar regionalmente, promoviendo el debate sobre desafíos comunes y apoyando respuestas compartidas, para posteriormente contextualizar dichas respuestas en cada país (caso de justicia). Otro enfoque alternativo, que se ha ensayado a lo largo del programa, transita, al contrario, desde el país hacia la región. Se trata de atender una prioridad concreta (bilateralmente), de un país en un momento determinado, y darle asistencia con los

instrumentos del programa, apoyando pequeños avances rápidos, que puedan servir de incentivo para el país y provocar el interés de otros países a efectos de construir una dinámica regional. Aunque cualquiera de los dos enfoques resulta adecuado, con sus cautelas, para un programa de este tipo con vocación regional, el segundo tiene la ventaja de que, en el diálogo con el país inicial, la flexibilidad temática es mayor (no tiene que ser igual a la de otros países), y mayor la **posibilidad de abordar problemáticas complejas e intersectoriales**, lo que es mucho más difícil mediante un diálogo regional entre ministerios homólogos sectoriales.

En cualquiera de los dos casos ha habido una actitud de “aprender haciendo” que, dada la flexibilidad del programa, ha facilitado mucho la persecución y obtención de resultados. No obstante este aprender haciendo tiene sus riesgos, por cierta tendencia a comenzar apoyando temas menores, de gestión, más fáciles de atacar, con avances rápidos, pero que suelen condicionar la totalidad del enfoque futuro de una determinada acción.

Las temáticas prioritarias

Las temáticas seleccionadas en los primeros encuentros de programación se han mantenido prácticamente a lo largo de los cuatro años. En algunos casos la ambigua definición ha permitido serpentear por diversos temas; pero en general ha habido muy limitada apertura a incorporar nuevos temas estratégicos y a prescindir de otros sin recorrido. Únicamente la acción de apoyo a los Consejos Económicos y Sociales se abandonó el último año, reconociendo escasas probabilidades de éxito. Esta actitud encomiable no se ha repetido con otras temáticas y enfoques que se han seguido apoyando por el programa, aun siendo evidente que los logros serían limitados, menores o nulos.

A pesar de los resultados conseguidos en EUROsociAL, se han de evitar las inercias institucionales. La agenda pública cambia, salen temas y entran otros nuevos. La definición de la agenda es un proceso continuo que depende de fuerzas sociales y políticas. EUROsociAL ha de tener una atenta mirada a temas emergentes, que están empezando a preocupar a los gobernantes y a la ciudadanía, que pueden tener un largo recorrido y que permitirá a EUROsociAL elevar la mirada y poder brindar un apoyo más estratégico. En este caso, la alianza con ciertos *think tanks* nacionales latinoamericanos que influyen en la formulación de políticas y en el proceso de formación de opinión puede ser clave.

La intersectorialidad

Los problemas de las personas a menudo no son sectoriales, no se pueden identificar con un único sector y necesitan respuestas a medida. Al contrario la respuesta de la acción pública suele ser, en general, parcial y segmentada, determinada por

las arquitecturas institucionales sectoriales. Para una respuesta articulada e integral, quizá no deberían reformarse las políticas públicas, sino la forma de hacer política pública; atacando problemáticas en su conjunto (por ejemplo, violencia de género) y desde todos sus aspectos de forma (prevención, investigación, sanción, atención a víctimas —salud, protección social, empleo, atención psicológica, etc.—).

EUROsociAL ha avanzado algo en este enfoque. Los métodos de identificación de la demanda en el programa han permitido levantar necesidades que normalmente requieren un enfoque multiactor (a nivel horizontal y vertical). Facilitar dicha articulación ha sido una de las claves de la forma de trabajar de EUROsociAL y uno de sus resultados intangibles. Aunque inicialmente los problemas se han abordado desde un sector, en la medida que afectaban a otros sectores o requerían de una mirada más integral, se ha tratado de promover la interacción entre los actores más relevantes involucrados en el proceso que se acompañaba. Aun así se pueden mejorar los mecanismos que fomentan la intersectorialidad en el programa, desde la estructura misma (oficina centralizada, no atribución de responsabilidades sectoriales a instituciones, diálogo más allá del técnico-sectorial), en el ciclo de programación y seguimiento, y en la coordinación intrapaís (espacios de coordinación entre instituciones nacionales, por ejemplo).

Basado en la experiencia del programa, en la estupenda labor de facilitación en la coordinación de actores e instituciones, bien valorada por las contrapartes, cobraría mucho sentido si EUROsociAL apoya con más énfasis el levantamiento de necesidades y demandas desde un punto de vista no sectorial (problemas) contribuyendo posteriormente a la coordinación para su respuesta.

Dispersión vs. concentración

La orientación a resultados ha mantenido una tensión para buscar y atender cuantas demandas se recibían con viso de resultado garantizado; todavía más en el marco de la ambigua definición de algunas de las acciones. Así el programa ha tendido a la dispersión, a disparar a todo y a picotear en cientos de demandas con perspectivas de resultados, pero con contribuciones muy limitadas a esos resultados. Se seleccionaron 20 temáticas pero dentro de ellas se atacaron distintas líneas de trabajo. Ya se han dado algunas de las razones para esto (muchos socios especializados, dificultad de diálogo, cambio de contrapartes, necesidad de resultados, etc.) que se deberían superar.

Un programa de 40 millones para cinco años y 18 países debe tener claro que su impacto dependerá de su concentración. En vez de conceder apoyos puntuales aislados a cientos de demandas, el interés debe centrarse en dar continuidad a unos pocos procesos estratégicos y acompañarlos a medio plazo, consolidarlos, impulsarlos y enriquecerlos. Por ejemplo, si se apoya inicialmente la redacción y aprobación de una ley,

posteriormente debe apoyarse su implementación y su efectividad, así como su evaluación, y reformulación en su caso; todo cuanto se necesaria para garantizar que ese proceso de cambio se nutre de las experiencias que le sean relevantes y que cumple su objetivo final: el cambio en la política pública impacta positivamente en los derechos y la calidad de vida de los ciudadanos (y en la cohesión social).

La respuesta del programa: la articulación de la oferta

Es importante no actuar de forma aislada en la identificación de la demanda y en la articulación de la respuesta. Ya se ha mencionado la necesidad de involucrar más a las Delegaciones, pero existen otros organismos y donantes en continuo diálogo con los gobiernos. EUROsociAL debe insertarse de forma inteligente en el entramado de oferta de cooperación existente y poner en valor al máximo su valor añadido pero sumándose a otros procesos para que el impacto sea mayor.

A pesar de los grandes esfuerzos que se han hecho a lo largo del programa, se puede decir que la identificación de la oferta no ha sido el caballo de batalla de EUROsociAL. La respuesta del programa se ha basado más en el conocimiento y experiencia del socio que identificó la demanda que en un verdadero análisis de las experiencias y prácticas más apropiadas en Europa y AL para inspirar y enriquecer los procesos en los que las demandas estaban basados.

Además, la movilización de experiencias públicas europeas, sobre todo de países europeos no latinos, que han sido sustantivas en los procesos acompañados, no ha sido satisfactoria.

A pesar de ello, se ha ido identificado una serie de problemas a los cuales, cuando ha sido posible, se les ha tratado de dar solución, pero que deben seguir orientando las futuras respuestas:

- *Mayor participación de países europeos no latinos.* Para movilizar a más países del centro y este de Europa, el rol de uno de los socios coordinadores cambió justamente para implicarse con dedicación plena en esta tarea. Contar por tanto con socios que cumplan solo y exclusivamente esta función podría ser en la próxima fase importante para la europeización del programa.
- *Dificultad para encontrar a funcionarios públicos* con tiempo disponible para asesorar a sus homólogos en AL. Una buena fórmula que se ha practicado ha sido la de contar con exfuncionarios o funcionarios jubilados. Al respecto cabe destacar que existe un programa dentro de la Comisión Europea, "Active Senior", en el que están involucrados funcionarios europeos para participar en actividades de cooperación y con el que se podría contar más.
- *Identificar las mejores prácticas para cada caso.* EUROsociAL ha elaborado listados y manuales de buenas prácticas; pero no ha dado el paso siguiente de análisis sobre

sistematización y documentación de la experiencia más apropiada para ser transferida. Para ello se podría contar con *centros de excelencia* en diferentes países europeos, que pudieran priorizar y sistematizar casos de éxitos de políticas públicas y buenas prácticas en gestión pública, con un alto potencial para ser transferidas a AL, al menos en las áreas más estratégicas para el programa⁴. Contar con estos centros de excelencia también en AL puede ser un eficaz mecanismo para la cooperación Sur-Sur y triangular aunque las agencias de cooperación latinoamericanas, de alguna manera, suplen esta función.

Los participantes

Los protagonistas: los países e instituciones latinoamericanas

Obviamente la participación de los países latinoamericanos en el programa ha sido asimétrica. Existe una casuística amplia:

- Países con mayores índices de pobreza (como los centroamericanos como Honduras o Guatemala o el caso de Bolivia) con grandes brechas y graves problemas pero cuya inestabilidad política y bajo nivel de institucionalización ha hecho que los avances hayan sido escasos o se hayan difuminado en una problemática con un carácter más estructural.
- Países que recientemente han pasado a ser considerados de renta media pero todavía con muchas vulnerabilidades (como Perú, Colombia o Ecuador). Aunque tienen mayor estabilidad política e institucional que los anteriores y, a priori, parecían destinatarios potenciales para el programa, la realidad ha sido que o bien no se han logrado muchos resultados (como el caso de Perú) o bien cuando se han logrado han sido poco estratégicos (el caso de Colombia).
- Países de renta media (el caso de Chile, Brasil, México o Argentina) que se han posicionado más en el rol de emisores de asistencia técnica y que como destinatarios han expresado demandas puntuales. En EUROsociAL+ se debería intentar promover más la participación de México, que se incorporó tarde al programa, y de Argentina.
- Países con una participación más amplia, en varios sectores, donde se han conseguido resultados llamativos (Costa Rica, Uruguay).

En cualquier caso se ha sacado una serie de lecciones aprendidas:

- Uno de los **riesgos externos** más comunes con el que el programa se enfrenta es la inestabilidad política de los países de América Latina: renovación total de las Administraciones tras las elecciones, alta rotación de los puestos de responsabilidad, bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo, etc. A pesar de esta situación, se ha de seguir

4. Inspirándose en la iniciativa "Knowledge Hubs" de Corea y el Banco Mundial, para desarrollar capacidades sistemáticas en las instituciones de los países para capturar, documentar y compartir experiencias de políticas públicas para el desarrollo.

trabajando, tratando de mitigar y reducir estos riesgos. Se da el caso, además, de que los países más inestables son, por otra parte, los que más apoyo necesitan. Por tanto, se ha de buscar el equilibrio entre mantener el apoyo y exigir al país ciertos avances en el marco del compromiso que ha adquirido con el programa. En cualquier caso, el apoyo y las recomendaciones de las DUE son fundamentales en estos casos.

- Una de las claves para promover la participación de los países en el programa es que entiendan bien cómo trabaja EUROsociAL. No se trata de un programa de cooperación tradicional, promueve relaciones entre iguales con la intención de *win-win*. No entender bien esto ha hecho que: por un lado, los países que están acostumbrados a tener un rol pasivo frente a los actores de la cooperación, llevados por la inercia, esperen lo mismo de EUROsociAL, es decir, un proyecto cerrado que, en ocasiones, ni siquiera es una prioridad dentro de su agenda; o que intentan “utilizarlo” para financiar actividades de fortalecimiento institucional o participación puntual de expertos internacionales. Por otro lado, los países que ya no son destinatarios de AOD se sienten en una posición superior y tienen cierta tendencia a utilizar la cooperación como prestadora de servicios, sin involucrarse en un verdadero diálogo horizontal, de aprendizaje y de posible inspiración, tanto de aciertos como de errores.
- Otro factor de éxito es la contribución de la acción al cumplimiento por parte del país de determinados acuerdos internacionales (por ejemplo, ante la entrada en la OCDE). La presión por incorporar ciertas reformas estandarizadas respecto a los países del “club” hace que el objetivo y método (aprendizaje entre pares) de EUROsociAL cobre todo su sentido y, en cierto modo, garantiza el resultado esperado.

Papel de las redes y organismos internacionales

El papel de los organismos internacionales, tanto socios (OEI, IDLO, EFUs, OIJJ, COMJIB, etc.) como aliados (OIT, CEPAL, etc.), ha sido importante en el programa en la medida que se trabaja con un enfoque regional. Pero debe enfatizarse que el programa establece su diálogo —como la Unión Europea— directamente con los países de América Latina y con ellos identifica sus propias prioridades y acciones a llevar a cabo, para evitar posibles derivas en las que EUROsociAL sirviera de fuente de financiación para las agendas propias y las redes. En cualquier caso, como resultado de ese diálogo, siempre existe confluencia de agendas con estos organismos, que hay que explorar para una correcta complementariedad.

En cuanto a las redes (RTA, Red de Desarrollo Regional, de Educación Fiscal, etc.), EUROsociAL no apoya su funcionamiento pero sí actúa como facilitador para la toma de acuerdos, el aprendizaje colectivo, la elaboración de planes de trabajo conjuntos, la asistencia mutua entre los participantes para la implementación de los acuerdos, en definitiva, la acción para el cambio de políticas públicas en el seno de la red.

Porque tanto las redes, como aquellos OOII conformados por instituciones de los países de AL, marcan en cierto modo la agenda de la región. Al no existir mecanismos

regionales generalizados (tipo Unión Europea), constituyen espacios de concertación, de armonización a nivel regional, de estandarización de ciertos elementos de políticas públicas; en definitiva, constituyen “región”. El programa reconoce el valor de estas plataformas en la medida que sirven para la concertación multilateral (a veces de manera formal, otras de manera informal) y el diálogo de políticas entre países. Por ello EUROsociAL, tal como ha venido haciendo, debe mantener con ellas, alianzas mutuamente enriquecedoras buscando puntos de convergencia en los que el programa puede impulsar la toma de acuerdos en el seno de la red/organismo y apoyar la implementación de los mismos a nivel regional y nacional, imprimiendo su propia personalidad, orientación y metodología.

La incorporación de otros actores

Legislativo, sociedad civil, Administraciones subnacionales, etc.

Aunque se ha avanzado un poco, sigue existiendo como en la primera fase, una carencia de participación en el programa de la sociedad civil, el legislativo y los parlamentos y las instituciones subnacionales. Ciertamente el mandato del programa es el trabajo con Administraciones públicas nacionales pero es importante incorporar más actores en los procesos de mejora de las políticas (parlamentos, medios de comunicación, empresas, universidades y *think tanks*, etc.). Sin embargo, abrir el programa a estos actores, como beneficiarios finales, haría inabarcable la estructuración de las demandas. Debe más bien pensarse en mecanismos para fomentar la colaboración del Parlamento como institución en las propias acciones, considerando su protagonismo en determinadas fases de la política pública — construcción de agenda o fase decisoria, en materia legislativa—. Las acciones del programa en desarrollo regional, involucrando al Parlamento de Costa Rica en discusiones previas para tramitación de una ley, o la acción de transparencia en partidos políticos en Honduras, han sido algunos ejemplos de trabajo que merece la pena replicar. También resulta importante incorporar a otros actores que no sean del Ejecutivo, en particular en el apoyo a políticas de transparencia y lucha contra la corrupción. Es fundamental el diálogo con los órganos garantes autónomos que velan por la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, con las defensorías del pueblo, con el Poder Judicial o el Legislativo, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil también resultan importantes actores en algunos procesos de reforma. Aunque no como destinatarios finales del programa, debe estudiarse un mecanismo para integrarlos de una manera más sistemática en las acciones. Su participación —como garantía de sostenibilidad y control de las políticas— podría ser, por ejemplo, un criterio positivo a la hora de valoración determinadas demandas.

En cuando a las relaciones con Administraciones subnacionales, estas se han limitado en esta fase del programa, y se deberían seguir limitando, a la ejecución de proyectos

piloto, siempre que sean demandados por las autoridades nacionales y que tengan vocación de ser escalados a política pública. Las universidades y *think tanks* tienen que ser aliados pero con muchas cautelas —subcontratados para debates o estudios concretos de clara utilidad para el programa—, dada su escasez actual de fondos y su tendencia natural a autorreferenciarse. Por último, la relación con empresas debería, si surge, analizarse caso por caso.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



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.

