

Qué hemos aprendido de los intercambios Sur-Sur en América Latina en el marco de EUROsocial

Algunos estudios de caso

Silvia López
Mónica Paéz

Colección **Estudios nº 21**

Serie **Estudios de caso**
Área **Transversal**



Qué hemos aprendido de los intercambios Sur-Sur en América Latina en el marco de EUROsociAL

Algunos estudios de caso

Silvia López
Mónica Paéz

Estudio n° 21
Serie: Estudios de caso
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

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 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.

Índice

PARTE I. CONTEXTUALIZACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA Y EL PROGRAMA EUROSOCIAL	7
Cooperación y regionalismo en América Latina	9
Las experiencias regionales en América Latina. Una relación prometedora entre la Cooperación Sur-Sur y la integración regional	9
Contribuciones de EUROSociAL en la construcción de un marco teórico para la Cooperación Sur-Sur en la cooperación europea.....	17
La ausencia de un marco teórico global sobre la Cooperación Sur-Sur.	
Revisión de las concepciones globales de la Cooperación Sur-Sur	17
Las discusiones sobre Cooperación Sur-Sur en América Latina	21
La Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROSociAL.....	24
PARTE II. APORTES DESDE EUROSOCIAL AL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA	35
Abordaje de problemáticas regionales desde las políticas públicas	37
¿Qué es una política pública? De políticas nacionales a políticas regionales ..	37
Conceptualizando la intervención de EUROSociAL en acción II (2011-2015) ..	39
Actores del programa y gobernanza	43
Las estrategias: aprendizaje entre pares, conformación de redes y comunidades de prácticas.....	44
Análisis sectorial y de capacidades en el marco de la Cooperación Triangular de EUROSociAL.....	47
Introducción al análisis	47
Análisis temporal.....	48
Análisis sectorial y por herramienta	50
Análisis según país transferente y capacidades	52

PARTE III. ESTUDIOS DE CASO	55
La contribución de la Cooperación Triangular al fortalecimiento de las políticas públicas	57
Introducción al estudio.....	57
Caso I. Defensa Pública comprometida con los intereses de sus defendidos y con la preservación de la calidad técnica.....	61
Área temática	61
Acción.....	61
Breve explicación del caso.....	61
Actividades	63
Aprendizajes relevantes	70
Caso II. La modernización de los servicios de empleo como un aporte a la mejora de la empleabilidad	73
Área temática	73
Acción.....	73
Breve explicación del caso.....	73
Actividades	74
Aprendizajes relevantes	79
Caso III. Planificación y presupuestación, un vínculo imprescindible	81
Área temática	81
Acción.....	81
Breve explicación del caso.....	81
Actividades	85
Aprendizajes relevantes	92
Caso IV. Construyendo gobernabilidad democrática-Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA).....	93
Área temática	93
Acción.....	93
La transparencia gubernamental y el acceso a la información.....	93
Situación de la región en materia de políticas de transparencia y acceso a la información	95
Descripción de la Red de Transparencia y Acceso a la Información	98
Actividades	99
Aprendizajes relevantes	102

ANEXOS.....	103
Anexo 1. Cifras de Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROsociAL II	105
Apartado 1. Total de actividades Sur-Sur por año	105
Apartado 2. Actividades y tipología de actividades realizadas en las que un país latinoamericano actúa como transferente.....	105
Apartado 3. Datos generales de países que actúan como transferentes	106
Apartado 4. Datos en relación con las áreas temáticas	107
Anexo 2. Detalle de las actividades en materia de Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROsociAL II según país transferente.....	109
Apartado 1. Argentina.....	109
Apartado 2. Brasil	110
Apartado 3. Chile	111
Apartado 4. Costa Rica	111
Apartado 5. Colombia.....	112
Apartado 6. El Salvador.....	113
Apartado 7. México	113
Apartado 8. Perú	114
Apartado 9. Uruguay	115
Apartado 10. Datos de expertos	116
BIBLIOGRAFÍA	117

PARTE I
Contextualización y conceptualización
de la Cooperación Sur-Sur en el marco
de la cooperación europea y el programa
EUROsociAL

Cooperación y regionalismo en América Latina

Las experiencias regionales en América Latina. Una relación prometedora entre la Cooperación Sur-Sur y la integración regional

Asociación estratégica con complementariedad y solidaridad: UE-ALC

A mediados de los años ochenta, la Unión Europea (UE) activa una serie de acciones (diálogo político, acuerdos comerciales y de cooperación), que tienen como propósito fortalecer la asociación estratégica birregional con América Latina y el Caribe (ALC).

Ambas regiones, enmarcadas en la voluntad política de fortalecer las relaciones birregionales, basadas en valores compartidos y heredados de una historia común, llevaron a cabo la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999. Esta cumbre da inicio a una historia de diálogo y relacionamiento entre ambas regiones de más de quince años, desarrollando, hasta la actualidad, ocho cumbres presidenciales.

Esta asociación estratégica se funda en objetivos comunes, tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y de las libertades individuales, el Estado de derechos, la gestión pública adecuada, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política, la cohesión social y el fomento de la confianza entre las naciones.

La UE no ha desarrollado una visión estratégica que permita aplicar políticas de apoyo a la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular y, hasta la actualidad, no ha construido documentos específicos que respalden acciones en esta materia (Ayllón, 2012). Sin embargo, en los diferentes espacios de diálogo birregional UE-ALC, empuja principios y adopta posturas que reflejan un claro apoyo a este tipo de cooperación, basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo.

Un ejemplo de ello son las posturas de funcionarios de la UE en diferentes espacios, la directora general de Cooperación Internacional para América Latina y el Caribe de la Comisión Europea, Jolita Butkeviciene, en el encuentro birregional para la implementación del Programa Regional de Cooperación UE-AL 2014-2020, celebrado en Quito en marzo 2015, en su discurso de apertura afirmó que ese espacio es “una reunión histórica [...] creo que la Cooperación Sur-Sur puede hacer un fuerte papel en la erradicación de la extrema pobreza, uno de los compromisos de la UE en el continente”. En este mismo encuentro, Manfredo Fanti, jefe de la división para Países Andinos de la UE destacó que ALC y la UE en cooperación caminan hacia un “modelo de socios iguales para abordar problemas comunes”, dos elementos importantes en el discurso de Cooperación Sur-Sur de los países de América Latina.

En este marco, en los siguientes párrafos se analizará el desarrollo de las Cumbres UE-ALC desde los principios de la Cooperación Sur-Sur y cómo, desde las declaraciones y planes de acción, se puede avizorar algunos mecanismos de esta cooperación aplicados en la relación birregional, los cuales se centran en el fortalecimiento de las políticas públicas en sectores estratégicamente identificados para aportar al desarrollo de los países.

La Cumbre de Río de 1999 esboza elementos para una asociación estratégica centrada en el fortalecimiento de la asociación en cooperación al desarrollo, vista esta como una oportunidad para poner en práctica valores e ideales compartidos y mutuamente beneficiosos. Para ello, los países identifican la necesidad de estimular los intercambios interregionales en temáticas como desastres naturales, cultura, políticas sociales, innovación y transferencia de tecnología. En este espacio, si bien no se menciona la Cooperación Sur-Sur, los países acuerdan compartir uno de sus elementos primordiales, el intercambio de experiencias que sean adaptadas a los contextos y prioridades de las dos regiones, enfocado a compartir entre decisores de políticas públicas.

En mayo de 2002 se celebra la II Cumbre de Madrid, donde se resumen los tres pilares de la Alianza Estratégica: diálogo político, relaciones comerciales y económicas y cooperación. Se introduce un nuevo concepto de cooperación birregional que tiene como desafío incorporar a varios países de cada región en cada nueva iniciativa. El documento de este espacio no hace alusión a la Cooperación Sur-Sur, sin embargo, a lo largo de los párrafos desarrolla acciones para fortalecer las capacidades nacionales y abordar conjuntamente los desafíos mundiales.

La III Cumbre de Guadalajara celebrada en el año 2004 incorpora en la relación birregional el concepto de cohesión social como aspecto esencial de la cooperación y como elemento que permite combatir las desigualdades y reducir la pobreza. Asimismo, se ratifica el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Destaca la utilización de mecanismos de Cooperación Sur-Sur como el intercambio de información, de experiencias y buenas prácticas en los diferentes temas que aborda la declaración.

Se crea el programa EUROsociAL, cuyo objetivo inicial es promover los intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones para aumentar la cohesión social. Este año, con la creación de este programa, se determina claramente un espacio de apoyo y promoción de la Cooperación Sur-Sur desde la Unión Europea, centrado en el intercambio basado en el aprendizaje colectivo entre pares. Ambas regiones se comprometen a encontrar los medios para reforzar tanto la cooperación ALC-UE, como la cooperación interna dentro de ALC en diferentes temáticas.

El 12 de mayo de 2006 se desarrolla la IV Cumbre de Viena, en la que los países reafirman los principios de cooperación y solidaridad como la base del proceso de integración y, a través de EUROsociAL, seguir promoviendo los intercambios de experiencias entre los países y las dos regiones.

En la V Cumbre de Lima tiene mayor visibilidad la cooperación entre las autoridades locales de ambas regiones en el ámbito de la inclusión social mediante redes de apoyo y desarrollo de capacidades. Asimismo, cobra importancia la organización de foros birregionales de otros niveles de gobiernos, dando cabida a la incorporación de mayores actores en el proceso de integración birregional. En esta etapa del proceso de diálogo, se pone énfasis en definir sectores específicos de trabajo y se sientan las bases para mejorar los mecanismos de buenas prácticas y el fortalecimiento institucional de los decisores de políticas públicas.

La VI Cumbre de Madrid celebrada el 18 de mayo de 2010 es quizá el espacio en donde más planteamientos de la Cooperación Sur-Sur se incorporan en las relaciones birregionales. Así, se confirma el compromiso de trabajar juntos en pro de una nueva arquitectura financiera internacional, que incluya la reforma de las instituciones financieras internacionales, dando mayor voz y derechos de voto a los países en desarrollo o en transición que están subrepresentados. Por primera vez, se insta a elaborar programas e iniciativas de cooperación birregional, incluida la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular. Por otro lado, se refuerza la utilización de todos los instrumentos disponibles para garantizar un diálogo apropiado entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. Para ello, se contempla la cooperación institucional y el establecimiento de asociaciones entre las Administraciones públicas de la UE y de ALC, a fin de aplicar políticas sociales en diversos ámbitos.

En el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo e Integración (CALC), que se llevó a cabo en diciembre de 2011, se formalizó la creación del nuevo mecanismo de diálogo que unió CALC y Grupo de Río. A partir de ese momento, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CELAC— pasó a constituirse como la interlocutora para todos los diálogos con la Unión Europea. Esto fue posible gracias a los procesos de integración de nueva generación que la región venía experimentando hasta el momento y que se han explicado en el anterior apartado.

La Cumbre de Santiago de Chile celebrada en 2013, en el marco de la creación de la CELAC, hace hincapié en la importancia de la Cooperación Triangular y Sur-Sur, así como en otras modalidades y mecanismos de cooperación. Se pone especial énfasis en identificar ámbitos de intercambio y cooperación para la creación de sinergias y aprendizaje mutuo, a fin de optimizar las prácticas existentes y las lecciones aprendidas en distintas áreas y se destaca la integración de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

En este marco, el programa EUROsociAL, por la experiencia desarrollada durante su primera fase, puede convertirse en una propuesta desde la UE para el apoyo de la Cooperación Sur-Sur y de la vinculación mucho más horizontal en las diferentes propuestas birregionales. La diversidad, flexibilidad, capacidad de adaptación al contexto latinoamericano y caribeño, características del programa, sientan las bases para ello.

La Cumbre UE-CELAC Bruselas de 2015 resalta la cooperación interinstitucional, Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, como mecanismo para fortalecer las políticas públicas a través de asociaciones entre países de ALC y UE, del intercambio regular de información, del fomento de la cooperación para el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, y de la utilización de redes y asociaciones birregionales existentes.

Las cumbres son importantes como momentos políticos y de direccionamiento estratégico, siempre y cuando estén seguidas de programas y acciones concretas que permitan fortalecer la agenda pública de los países en temas de su interés. A lo largo de estos quince años de relación entre UE y ALC, se identifica que, si bien en el discurso se utilizan los principios y conceptualizaciones de la Cooperación Sur-Sur, aún hay que desarrollar estrategias y orientaciones que permitan a la UE apoyar y concretar esta cooperación en ALC. En este sentido, el programa EUROsociAL puede guiar esta labor, ya que ha promovido esta cooperación a lo largo de sus dos fases de ejecución, fortaleciendo el aprendizaje entre pares que ejercen funciones semejantes y se enfrentan a problemáticas similares.

Finalmente, la experiencia acumulada por los países del Sur confirma que para que el diálogo birregional o regional pueda ser fructífero se deberá tender a construir proyectos comunes, siempre sobre la base de encontrar un objetivo mayor que permita los acuerdos, aun en la diversidad.

La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los programas regionales UE-ALC

La cooperación regional de la Unión Europea (UE) con América Latina y el Caribe (ALC) está basada en el diálogo birregional, en particular a través de las Cumbres Bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno, y sus declaraciones políticas responden

a la prioridad de apoyar la integración regional, lo que explica el amplio desarrollo de la cooperación entre los actores del Sur en el marco de estos programas. En general, en los programas regionales participan 18 países de América Latina y los 28 Estados miembros de la Unión Europea.

Al ser programas que se basan en temáticas de interés para ambas regiones, es importante la incorporación de la Cooperación Sur-Sur, cooperación que los países de América Latina y el Caribe realizan y que han profundizado con mayor fuerza en los últimos 10 años. Esta cooperación está basada en relaciones directas y horizontales entre países que afrontan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo.

En este sentido, se analizan seis programas regionales de la UE con América Latina, que ya tienen cierto recorrido temporal: ALFA, AL-INVEST, EUROCLIMA, EUROsociAL, COPOLAD y URBAL, con el fin de identificar el tratamiento de la Cooperación Sur-Sur en su ejecución. Para ello se consideran dos elementos, el primero se basa en identificar si se menciona esta cooperación en la información disponible en la web, sobre todo, objetivos, resultados y visión de los programas; el segundo elemento analiza el uso de mecanismos de la Cooperación Sur-Sur en las acciones desarrolladas en los programas.

Los resultados de este análisis se presentan en la tabla 1, en donde se evidencia que dos de los seis programas hacen referencia explícitamente a la Cooperación Sur-Sur en sus documentos. Sin embargo, solo el programa EUROsociAL incorpora esta cooperación dentro de sus principios operativos. Asimismo ha desarrollado un sistema de seguimiento de las actividades Sur-Sur a través de su Sistema de Información-SIA, en donde el conocimiento generado y compartido en el marco de los intercambios de experiencias es uno de los activos principales de este programa. Hay que señalar que en este marco financiero plurianual (2014-2020), DEVCO ha lanzado un nuevo mecanismo regional para la cooperación y la asociación internacional que busca apoyar las acciones de cooperación al desarrollo multilateral y Sur-Sur en ALC, llevadas a cabo por uno o varios países ALC en beneficio de otro(s) país(es) de ALC. De este modo, se dará prioridad a las acciones de cooperación al desarrollo que involucren a los organismos de desarrollo/cooperación nacional o departamento gubernamental de nivel nacional y que reflejen una prioridad política para el país receptor, centrándose en dos ámbitos prioritarios: derechos humanos, democracia y otros aspectos de la buena gobernanza y crecimiento sostenible e integrador.

Tabla 1. Análisis de la incorporación de la Cooperación Sur-Sur en seis programas de la Unión Europea

Programa	Año de creación	Objetivo general	Mención de CSS Información web	Utilización de mecanismos CSS
Alfa	1994	Promover la educación superior en América Latina como medio para contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante la mejora de las condiciones en las que se desarrolla la formación de recursos humanos cualificados	En la información sobre el programa no se explicita la CSS. Sin embargo, en la segunda convocatoria de proyectos Alfa III, se menciona que los proyectos tendrán en cuenta la necesidad de incentivar la Cooperación Sur-Sur y de fomentar la participación en ALFA de ciertos países de América Central	Uno de los elementos que desarrolla más el programa es el trabajo en red entre las diferentes instituciones de educación superior. En los proyectos conjuntos se trabaja con intercambio de experiencias , de metodologías y saberes
Al-Invest	1994	Promover la internacionalización e impulsar la productividad de decenas de miles de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) de América Latina	No es explícito	Se fomenta el intercambio de conocimientos y herramientas y la presentación ante nuevos mercados con incentivos para presentaciones en ferias y encuentros internacionales
Euroclima	2009	Facilitar la integración de las estrategias y medidas de mitigación y de adaptación ante el cambio climático, en las políticas y planes públicos de desarrollo en América Latina	No es explícito	Como resultado del programa se incorpora el intercambio de información y experiencias sobre el cambio climático

Tabla 1. Análisis de la incorporación de la Cooperación Sur-Sur en seis programas de la Unión Europea (cont.)

Programa	Año de creación	Objetivo general	Mención de CSS Información web	Utilización de mecanismos CSS
EUROsociAL	2005	Mejorar y elevar los niveles de cohesión social en América Latina, facilitando procesos de articulación e intercambio entre pares en instituciones homólogas	Tiene como uno de sus principios operativos a la Cooperación Sur-Sur y Triangular, en donde el programa fomenta la cooperación horizontal entre las Administraciones de los países, explorando vías de aprendizaje mutuo e incentivando el establecimiento de redes y relaciones estables entre instituciones latinoamericanas	Aplica cuatro modelos de Cooperación Triangular en la ejecución de sus acciones. Desarrollando en ellos asistencia técnica, intercambio de experiencias, trabajo en red, intercambio de información y, sobre todo, basando su trabajo en las capacidades de las instituciones con las que trabaja y aplicando el enfoque de demanda en las acciones que realiza
Copolad	2011	Mejorar el diálogo birregional entre América Latina (AL) y la Unión Europea (UE), fortalecer las políticas sobre drogas en América Latina (AL) e impulsar la cooperación entre las agencias nacionales responsables de las políticas en los países de ambas regiones (AL-UE)	No es explícito	En el marco de los resultados del programa se identifica la realización de seminarios de buenas prácticas sobre el tema de las drogas
Urbal	1995	Desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano	No es explícito	Se estructura en 13 redes de trabajo entre ciudades

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en las páginas web de los programas.

Finalmente, los seis programas regionales han implementado mecanismos y herramientas que trabajan la Cooperación Sur-Sur, pero que al compartir e involucrar a países desarrollados, como son los estados de la UE, estarían implementando acciones de Cooperación Triangular, tales como: intercambio de experiencias, información y trabajo en redes, entre otras. Cabe destacar que tan solo el programa EUROsociAL ha avanzado en la aplicación y registro de modelos de Cooperación Triangular, basados en diferentes formas de articulación de los actores involucrados y de las capacidades generadas en el marco de las políticas públicas de los países.

Contribuciones de EUROsociAL en la construcción de un marco teórico para la Cooperación Sur-Sur en la cooperación europea

A lo largo de este apartado, y con el objetivo de poder analizar la Cooperación Sur-Sur que se implementa en el ámbito del programa EUROsociAL, se realizará una breve revisión de las principales discusiones que definen el marco teórico de la Cooperación Sur-Sur, primero a nivel global y, posteriormente, a nivel regional de América Latina. Para ello, se revisarán las discusiones globales en el ámbito de las Naciones Unidas, para posteriormente orientar el análisis hacia los dos espacios donde más se ha avanzado en el debate y la conceptualización de la Cooperación Sur-Sur en la región de América Latina: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Por último, se analizará la Cooperación Sur-Sur realizada en el marco de EUROsociAL, desde la óptica de los modelos analizados, intentando extraer aportes para la construcción de un marco teórico sobre CSS en la cooperación europea.

La ausencia de un marco teórico global sobre la Cooperación Sur-Sur. Revisión de las concepciones globales de la Cooperación Sur-Sur

A pesar de que la Cooperación Sur-Sur tiene sus orígenes en la década de los años cincuenta (suele considerarse la Conferencia de Bandung de 1955 como el inicio de esta cooperación, al menos en su vertiente más política), la misma no cuenta todavía con un marco teórico y conceptual que haya sido reconocido y adoptado por la totalidad de la comunidad internacional. Son diversos los enfoques que versan sobre estas relaciones entre países en desarrollo, por lo que coexisten multitud de visiones, dependiendo de cuál sea el país o institución que lo analice. Así, por ejemplo, se pueden encontrar visiones que incluyen bajo el término Cooperación Sur-Sur desde casi cualquier tipo de relación entre países en desarrollo¹, hasta otras que solo la consideran en

1. Como por ejemplo, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

su instrumentalización a través de la cooperación técnica². De hecho en sus orígenes, en la década de los cincuenta y sesenta, la Cooperación Sur-Sur era conocida, o bien como Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) en su acepción más económica o financiera, o como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), en su concepción más técnica y vinculada al fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnología. Por consiguiente, el término Cooperación Sur-Sur, que es relativamente reciente, puesto que empezó a emplearse tímidamente en la década de los ochenta (López, 2014), puede encontrarse en la actualidad refiriéndose indistintamente a cualquiera de ambas acepciones. El uso de este nuevo término de Cooperación Sur-Sur ha cobrado más peso desde la década de los 2000, pues por ejemplo, no fue hasta el año 2003 cuando las Naciones Unidas decidió cambiar el nombre del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, por el de Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur³. Ese mismo año, dicho Comité había decidido también que la Dependencia Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo cambiara oficialmente su nombre por el de Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur⁴.

Esta multiplicidad de visiones bajo el término de Cooperación Sur-Sur es determinante de algunas de las características (vinculadas entre ellas mismas) que definen el sistema internacional actual de esta modalidad de cooperación entre países en desarrollo:

- No existe un foro global de discusión exclusivamente dedicado a la Cooperación Sur-Sur⁵, esta es debatida en múltiples espacios globales, como el G77, el Ecosoc o la Unctad, entre otros.
- No existe una definición acotada y precisa de la Cooperación Sur-Sur, lo que conlleva que no sea posible distinguir, clara y objetivamente, aquello que es Cooperación Sur-Sur de aquello que no lo es. Por ello, su acotación y su ejecución se encuentra sujeta mayormente, a las propias consideraciones nacionales.
- Derivado en gran parte de la característica descrita en el punto anterior, no ha sido posible hasta el momento lograr una medición de la Cooperación Sur-Sur mundial con exactitud, ni siquiera en términos económicos⁶.

A pesar de estas características que reflejan lo heterogéneo del universo de la Cooperación Sur-Sur, es posible extraer los principales elementos que se asocian a esta

2. Como por ejemplo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

3. A/RES/48/220.

4. A/58/39.

5. En ocasiones, suele referirse al G77 como el espacio de discusión más representativo (y legítimo) de países del Sur, por la cantidad de miembros que lo integran, pero los temas de diálogo en el marco de este grupo no son únicamente relativos a la Cooperación Sur-Sur.

6. Existe también una reivindicación por parte de los principales impulsores de la cooperación técnica de ir más allá de la cuantificación económica a la hora de medir la Cooperación Sur-Sur. Ello se deriva de que estas transferencias de capacidades suelen tener un menor coste económico por tratarse mayormente de funcionarios gubernamentales, lo que no tiene en cuenta ni el valor de lo transferido ni el coste económico de un trabajador ya empleado en otra actividad.

cooperación, a través de la revisión de algunas de las principales discusiones globales que se han producido a lo largo de su historia. Con el objetivo de hacer un ejercicio de retrospectiva acerca de cómo se han ido configurando la definición y acepción de la Cooperación Sur-Sur (y, por consiguiente, de la Cooperación Triangular), se revisan a continuación tres documentos de relevancia histórica, que han sido discutidos en el marco de Naciones Unidas, con el objetivo de proporcionar una guía sobre los principios y modalidades básicos de esta cooperación. Ello permitirá extraer las principales ideas y principios de esta modalidad de cooperación que, aunque es reciente el auge que experimenta, lleva más de sesenta años desarrollándose. Estos tres eventos son:

- La **Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo**, celebrada en el año 1978 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. En dicha conferencia fue aprobado el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), que incluye una serie de recomendaciones con el objetivo de fortalecer e incrementar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Los objetivos de la misma son alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo y el aumento de sus capacidades nacionales para resolver sus propios problemas de desarrollo; conceptos muy conectados con el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que reivindicaban los países en desarrollo en aquella época. Se recoge en el marco de la CTPD aquella cooperación vinculada al fortalecimiento de capacidades, el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos y tecnología y el amplio número de sectores que se pueden ver favorecidos por esta dimensión de la cooperación. Respecto a los principios que se recogen en el PABA, sobre los que se basa y guía la CTPD, son: la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad (horizontalidad), la no interferencia en asuntos domésticos y el beneficio mutuo. Ya desde esta conferencia, y como se viene haciendo hasta la actualidad, se declaraba que la cooperación entre países en desarrollo no debía sustituir la cooperación por parte de los países desarrollados, aún clave para el desarrollo de los países. Por su parte, ya se instaba a los países desarrollados y a los organismos internacionales a participar y apoyar la CTPD, tanto a través de un apoyo directo, cuantitativo y cualitativo, proporcionando apoyo financiero a la CTPD; como indirecto, a través del incremento de las contribuciones voluntarias a los programas de las Naciones Unidas o a través de priorizar, en su cooperación técnica y económica, los programas que promovieran la CTPD.
- La **Conferencia de Nairobi sobre Cooperación Sur-Sur** celebrada en el año 2009, con motivo del 30+1 aniversario de la Conferencia de Buenos Aires. En este evento, se recogieron muchos de los elementos que ya estaban incluidos en el PABA de 1978, remarcándose la base de la Cooperación Sur-Sur, la “asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad”⁷. Asimismo, en el documento saliente de la conferencia se hacía referencia a la amplitud de colaboraciones que tienen lugar bajo el paraguas de la Cooperación Sur-Sur: “Reconocemos que la Cooperación

7. RES 64/222.

Sur-Sur adopta formas diferentes y cambiantes, incluidas el intercambio de conocimientos y experiencias, la realización de actividades de capacitación, la transferencia de tecnología, la cooperación financiera y monetaria y las contribuciones en especie". De la misma manera que se hizo en Buenos Aires, se contemplaba el apoyo a la Cooperación Sur-Sur por parte de los países desarrollados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, a través de la Cooperación Triangular, tanto a través del apoyo financiero como del aporte técnico.

- Por último, es interesante analizar la propuesta de definición, llevada a cabo en Naciones Unidas, donde en el año 2012 se presentó el **"Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular"**⁸. Dicho marco ofrece una serie de recomendaciones y pautas operativas para los organismos de Naciones Unidas, con el objetivo de apoyar y fortalecer la Cooperación Sur-Sur. Así, sobre la base de los documentos emanados de la Conferencia de Nairobi, se propuso la siguiente propuesta de definición para ser adoptada por los diferentes cuerpos de la organización:

"... un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas. La Cooperación Sur-Sur no es sustitutiva de la Cooperación Norte-Sur, sino más bien un complemento de esta".

En el mismo documento se recoge también al respecto de la Cooperación Triangular:

"La Cooperación Triangular implica asociaciones impulsadas por el Sur entre dos o más países en desarrollo, con el apoyo de uno o varios países desarrollados o una o varias organizaciones multilaterales, para poner en práctica los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. La experiencia muestra que, en muchos casos, los proveedores de cooperación para el desarrollo del Sur requieren apoyo financiero y técnico, así como conocimientos especializados de los asociados multilaterales o de los países desarrollados, en la asistencia a otros países en desarrollo".

Esta ausencia de consenso a nivel global para acotar la definición de la Cooperación Sur-Sur es la que guía hacia la realización de análisis más específicos, como, por ejemplo, regionales, o incluso, nacionales. Dichos análisis permiten observar que existe "cierta homogeneidad" en las visiones de los países de una región respecto de la Cooperación Sur-Sur. Estos criterios comunes derivan de múltiples factores entre los que se podrían destacar: la intensidad de las relaciones (migratorias, comerciales, políticas,

8. SSC/17/3.

etc.) que tienen los países con sus socios más próximos geográficamente, la existencia de un mayor número de espacios de concertación política, de las similitudes históricas, etc., que llevan a la existencia de un mayor número de acuerdos de carácter regional, frente a lo que ha sucedido en espacios más amplios de discusión. A modo ilustrativo, se tiene así que, por ejemplo, en el caso asiático, la Cooperación Sur-Sur tiende a entenderse muy vinculada a la perspectiva de los principales actores de la región (China e India), donde predomina una visión más economicista, muy relacionada con la inversión extranjera directa, el comercio y la cooperación financiera. Sin embargo, la cooperación técnica del continente asiático no es menor pues, en esta región, se destacan programas históricos de cooperación técnica de países como la India, Tailandia o Malasia. Por otro lado, en la región de América Latina tradicionalmente se ha tendido a concebir la Cooperación Sur-Sur desde su versión más técnica, aunque ello no excluya tampoco el hecho de que muchos de los países de la región incluyan en su conceptualización particular aspectos financieros de la Cooperación Sur-Sur, como las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo o los préstamos en condiciones favorables a otros países en desarrollo.

Las discusiones sobre Cooperación Sur-Sur en América Latina

La región de América Latina es una de las más activas (podría incluso afirmarse que la más sobresaliente) en la promoción de la Cooperación Sur-Sur como una herramienta para el desarrollo. Dichos esfuerzos, iniciados en la década de los sesenta, se han ido intensificando en mayor medida desde mediados de la década de los 2000. Ello se ha visto reflejado, no solo en un mayor incremento de la cooperación proporcionada y recibida por estos países, sino también en un mayor avance en las discusiones sobre esta modalidad de cooperación, así como en un proceso de fortalecimiento institucional de las entidades gestoras de la misma.

El desplazamiento de la región como receptora de AOD, sumado a la graduación progresiva de los distintos países de la región como países de renta alta⁹ o de renta media-alta, son parte de los factores que explican este nuevo resurgir de la Cooperación Sur-Sur en la región. La menor llegada de fondos procedentes de los países desarrollados o de los organismos internacionales ha provocado que la región haya fortalecido maneras alternativas de promover el desarrollo nacional y regional. No solo eso, sino que el crecimiento económico sostenido de la región durante los últimos quince años ha repercutido en una mayor capacidad de recursos de los gobiernos de América Latina que, en parte, han sido destinados a la promoción de la cooperación en la región¹⁰.

9. En la actualidad, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela son considerados como países de renta alta, según los criterios del Banco Mundial.

10. Tal y como se señala en el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la CELAC: "Ese renovado impulso a los lazos de Cooperación Sur-Sur ha sido posible gracias a que en la última década la región latinoamericana y el Caribe han alcanzado mayores niveles de crecimiento, inclusión, distribución equitativa, creación de empleo de calidad y un desarrollo económico y social a partir de políticas y experiencias propias".

Estos esfuerzos pueden verse materializados en diferentes aspectos, tanto a nivel regional como nacional:

- Todos los países de la región cuentan con algún tipo de marco teórico donde se define cómo dicho país entiende la Cooperación Sur-Sur y Triangular.
- Muchos países han institucionalizado la Cooperación Sur-Sur dentro de sus entes rectores de la cooperación, lo cual se ve reflejado en la constitución de equipos de trabajo específicos en materia de Cooperación Sur-Sur. Hasta el momento, ya son nueve los países de la región que cuentan con unidades específicas de Cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2014), junto con los tres cuyo ente rector de la cooperación ya está mayormente dirigido hacia la gestión de la Cooperación Sur-Sur (Brasil, Cuba y México).
- Algunos países cuentan ya con algún tipo de marco normativo relativo a la Cooperación Sur-Sur. A este respecto, hasta en nueve países de la región existen ya con menciones a dicha cooperación en el marco de leyes, decretos o reglamentos, destacándose el caso de México por disponer dicho país con una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Respecto a la conceptualización y discusión sobre la Cooperación Sur-Sur de la región, es destacable el trabajo realizado en dos diferentes foros, por un lado, el de la Conferencia Iberoamericana¹¹, a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y, por otro, en el marco de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)¹², donde el Grupo de Trabajo de Cooperación¹³ lidera, en gran medida, los debates regionales de carácter más político sobre la temática.

El ámbito iberoamericano ha sido el primer espacio de la región donde los países de América Latina han construido, de manera conjunta y consensuada, un marco teórico y conceptual para la Cooperación Sur-Sur y sus modalidades derivadas. Dicho trabajo se inició con la publicación del primer *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* por parte de la SEGIB en el año 2007. Este documento, que se publica con carácter anual desde ese año, recoge las iniciativas de cooperación técnica que tienen lugar entre los distintos gobiernos de América Latina. Para la realización de esta sistematización, ha sido necesario todo un trabajo de definición de conceptos y modalidades para el amplio espectro de actividades que tradicionalmente se enmarcan bajo el

11. Los países miembros de la Conferencia Iberoamericana son: los 19 países de América Latina y el Caribe de habla española y portuguesa, junto con los 3 integrantes de la península Ibérica (Andorra, España y Portugal).

12. Los países miembros de la CELAC son los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe.

13. Tal y como se señala en el Marco para el Funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2013), el objetivo del grupo es "...será la instancia especializada de la CELAC para la reflexión, creación, articulación e implementación de los lineamientos de política de cooperación de la región, con especial énfasis en el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre sus miembros".

amplio término *Cooperación Sur-Sur*. Así, y según lo acordado en este espacio por las entidades rectoras de cooperación de los países miembros, se identifican tres modalidades de Cooperación Sur-Sur en la región. Es importante destacar que este ha sido un proceso dinámico de construcción y adaptación de conceptos, moviéndose siempre entre el consenso técnico y la validación política. Es decir, ha sido un proceso de construcción de la teoría, conjugando los aspectos políticos previamente definidos con los elementos reales de los proyectos y acciones que se estaban implementando. A modo de ejemplo, en el año 2013, en el marco del seminario-taller “Cuestionario para el Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013: revisando el tratamiento de las cooperaciones triangular y regional”, los países miembros de la SEGIB revisaron las definiciones de Cooperación Sur-Sur Triangular y de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, quedando de esa manera definidas las tres siguientes modalidades (SEGIB, 2008 y 2014):

- **Cooperación Horizontal Sur-Sur:** “la CSS o CTPD se refiere a todo aquel proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know-how* tecnológico, respetando los principios de horizontalidad, consenso y equidad”.
- **Definición de Cooperación Sur-Sur Triangular:** “modalidad de CSS en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos u otros), se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol de primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades”.
- **Definición de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional:** “es una modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o interacción de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos”.

Respecto al marco de la CELAC, cuya cumbre fundacional tuvo lugar en el año 2011 en Caracas, se ha convertido en uno de los espacios predominantes de las discusiones más estratégicas sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular. Ya en la Cumbre de la Habana (Cuba) del año 2014, los jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países miembros aprobaron una Declaración Especial sobre Cooperación Internacional, donde se describía así la Cooperación Sur-Sur de la región y sus principios:

“Propiciar el desarrollo de la cooperación regional basada en los principios de solidaridad, horizontalidad, complementariedad, consenso, diversidad, equidad, flexibilidad,

reciprocidad, corresponsabilidad, beneficio mutuo, participación voluntaria, alineación con las prioridades nacionales, transparencia, resultados y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, efecto multiplicador, no condicionalidad, priorización de la reducción de desigualdades entre los países y dentro de los países, y de los grupos vulnerables, y el respeto a la soberanía nacional, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, y el respeto de las Leyes y Reglamentos Nacionales”.

Posteriormente, durante la II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación celebrada en el año 2015 en San José (Costa Rica), se trabajó con el objetivo de definir el “Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC” (CELAC, 2015). Dicho marco recoge y se reafirma sobre los principales consensos internacionales en materia de Cooperación Sur-Sur, como son: el PABA de Buenos Aires, la Declaración de Nairobi sobre Cooperación Sur-Sur, la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo y otros documentos en el marco de las Naciones Unidas. Además, dicho documento incorpora otros principios a añadirse sobre esas bases:

“A nivel conceptual, nuestra región ha seguido los principios fundamentales de la Cooperación Sur-Sur avalados por la comunidad internacional, pero al mismo tiempo ha generado importantes aportes, al destacar en las diversas declaraciones presidenciales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) principios y valores comunes que señalan el marco general de su acción política y de cooperación, tales como: el respeto a la soberanía de los Estados, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad y participación voluntaria”.

Respecto al enfoque empleado en la CELAC para definir la Cooperación Sur-Sur, este es de carácter amplio y, a pesar de hacer énfasis en aspectos de la cooperación técnica como las capacidades, el conocimiento o la transferencia de tecnología, contempla también aspectos más amplios y relativos a la cooperación política o la integración regional¹⁴.

La Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROsociAL

América Latina ha identificado que la Cooperación Sur-Sur cierra asimetrías y genera políticas públicas que pueden realizarse dentro de la región con el fin de fortalecerla y lograr su integración. En este marco, el objetivo del programa EUROsociAL, “estructurar la demanda, las prioridades e intereses de los países latinoamericanos en torno a acciones específicas capaces de garantizar resultados, efectos sobre el cambio en instituciones y políticas públicas, que pretenden mejorar la cohesión social”, abre la

14. Véanse, por ejemplo, la Declaración Política de Belem (2015) o la Declaración Política de Quito (2016).

puerta para defender que su ejecución y los resultados obtenidos hasta el momento están estrechamente ligados a cooperar en la concreción de esta aspiración de los países de la región.

La incorporación y fomento de la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular es uno de los principios orientadores de las acciones de EUROsociAL, pues dicho programa, alineado con la Agenda para la Calidad y la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, explora vías de aprendizaje mutuo, incentiva el trabajo en redes y promueve el intercambio horizontal entre instituciones de la región.

Es de interés realizar un ejercicio de análisis acerca de los principios de la Cooperación Sur-Sur que se están respetando y promoviendo en el ámbito del programa. Para ello, se trabajó con los principios ya identificados a nivel global y regional. En este último ámbito se hizo especial hincapié en el proceso de integración que aglutina a 33 países de América Latina y el Caribe, como es la CELAC.

La tabla 2 trabaja en el cruce de los principios de la Cooperación Sur-Sur a nivel global y regional, señalados en la primera parte del documento, con los principios que guían la actuación del programa EUROsociAL. De esta manera, en la tabla se aprecia que seis de los ocho principios del programa están relacionados con los principios de la Cooperación Sur-Sur, es decir, el programa incorpora en su planificación y desarrollo de acciones, elementos como: el consenso, alineación con las prioridades nacionales, resultados, complementariedad o la solidaridad, entre otros.

Asimismo, a primera vista se identifica que dos de los principios del programa no se vinculan concretamente con los principios de la Cooperación Sur-Sur, sin embargo, en el momento de analizar más profundamente las relaciones entre principios, se evidencia que tanto el principio de concentración como el de Cooperación Sur-Sur y Triangular están transversalizados en el accionar del programa y están contenidos en otros de los principios tanto a nivel global como regional. El principio de Cooperación Sur-Sur y Triangular que se maneja se convierte en un mecanismo para cumplir el objetivo de EUROsociAL.

Tabla 2. Vinculación de principios programa EUROsociAL con los principios de la Cooperación Sur-Sur

Principios del programa EUROsociAL	Principios a nivel global	Principios a nivel regional (CELAC)
Enfoque de demanda	<ul style="list-style-type: none">• Soberanía nacional• No interferencia en asuntos domésticos	<ul style="list-style-type: none">• Participación voluntaria• Consenso
Carácter estratégico		<ul style="list-style-type: none">• Alineación con las prioridades nacionales

Tabla 2. Vinculación de principios programa EUROsociAL con los principios de la Cooperación Sur-Sur (cont.)

Principios del programa EUROsociAL	Principios a nivel global	Principios a nivel regional (CELAC)
Orientación a resultados		<ul style="list-style-type: none"> • Resultados • Rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos
Concentración		
Intersectorialidad	<ul style="list-style-type: none"> • Implicación nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización de la reducción de las desigualdades en y entre los países
Dimensión regional	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto multiplicador
Complementariedad		<ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad
CSS y CTR		

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Acción de Buenos Aires (1978), Declaración Conferencia Nairobi (2009), CELAC (2014) y EUROsociAL (2013).

Se destaca que en el marco del consorcio y en lo relativo a los actores de América Latina, estos ocupan distintos roles en la gobernanza del programa, así, el contar con instituciones latinoamericanas en los distintos órganos estratégicos, operativos y ejecutores de EUROsociAL otorga elementos de horizontalidad en la gestión diaria del programa, siendo dicha horizontalidad uno de los principios más destacados de la Cooperación Sur-Sur, tal y como se observó en apartados anteriores.

Uno de los principios que guía las acciones del programa es el *enfoque de demanda*, este se materializa a través del abordaje de temáticas de interés expresadas por los países de América Latina. Se apoya así la construcción de agendas desde el programa, pero sin realizar propuestas de acciones ni de temas (EUROsociAL, 2013). Analizando este elemento, desde el enfoque de la Cooperación Sur-Sur, este haría referencia y se alinearía con los principios de no injerencia y respeto por la soberanía, dejando a los propios países de la región la elección de las áreas (siempre en el marco de la cohesión social, por supuesto), que ellos consideran prioritarias en sus planes de desarrollo nacional. Complementariamente, el principio de la voluntariedad, que se señalaba en el marco de la CELAC, es nuevamente apelado en este punto.

Finalmente, principios de la Cooperación Sur-Sur, como diversidad, equidad, flexibilidad, reciprocidad, beneficio mutuo y no condicionalidad, están relacionados a las características que deben tener las acciones desarrolladas en el marco de esta cooperación, así se complementan y se fortalecen con las características que han definido al programa EUROsociAL a lo largo de sus fases. Destacan en estas, la pertinencia de su actuación, su flexibilidad y capacidad de adaptación al contexto latinoamericano y el aprendizaje entre pares para la elaboración de políticas públicas.

En un siguiente paso y a la hora de analizar aquellas actividades en el marco de EUROsociAL que se enmarcan en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur, cabe hacer dos matices previos. En primer lugar, el programa EUROsociAL no es un programa de Cooperación Sur-Sur, sino que, como programa regional y a través del aprendizaje entre pares que constituye la base del mismo, promueve en parte y a través de algunas actividades concretas, esta modalidad de cooperación. Las herramientas a través de las que se articulan las actividades del programa son susceptibles de ejecutarse bajo la incorporación de dinámicas de transferencias Sur-Sur, siempre y cuando las instituciones o funcionarios de América Latina sean los encargados de transferir capacidades, intercambiar los conocimientos o prestar el apoyo técnico a instituciones homólogas de la región.

En segundo lugar, dado que todos los intercambios entre países en desarrollo que se promueven y tienen lugar en el programa EUROsociAL son financiados y/o apoyados técnicamente por la Unión Europea y socios e instituciones de países desarrollados, se estaría siempre trabajando bajo otras modalidades distintas de la bilateral, modalidad que, tal y como se pudo ver en los debates analizados, solamente involucra a países en desarrollo. En marcos globales como los ya vistos, o en el marco de la CELAC, estas actividades que se corresponden como intercambios de conocimientos, capacidades y experiencias Sur-Sur entre países en desarrollo que son apoyadas por otros actores del Norte, bien sean países desarrollados u organismos internacionales, se catalogarían en el ámbito de la Cooperación Triangular. Para el caso concreto del marco que es empleado por la SEGIB, más acotado y específico, la Cooperación Sur-Sur que es promovida en el ámbito del programa EUROsociAL podría enmarcarse, dependiendo de cómo se articulen las actividades de fortalecimiento de capacidades y de cómo interactúen los actores, en las modalidades de Cooperación Sur-Sur Triangular o de Cooperación Sur-Sur Regional.

Es importante resaltar los elementos fundamentales de la Cooperación Triangular que están presentes en el programa EUROsociAL: intervienen *tres tipos de actores* que, en paridad, trabajan en *conjunto como cooperantes*, con independencia del *rol distinto* que cada uno desempeña, el cual se define desde el valor que agrega cada uno, sin jerarquías, al proceso de la cooperación para obtener el *objetivo que definieron en conjunto*. Estos tres grupos de actores se corresponden con:

- El **transferente de capacidades**, que es aquel o aquellos países de América Latina cuyas instituciones, que por su *expertise* notable en la materia, capacitan y transfieren conocimientos o habilidades.
- El **destinatario**, que es aquel o aquellos países de América Latina cuyas instituciones, al final de la actividad desarrollada, han visto fortalecidas sus competencias en una determinada área.
- Los **países u organismos de apoyo** que son las instituciones de los países u organismos de carácter internacional, que proporcionan apoyo técnico y/o financiero para el desarrollo de dicha actividad. Se presupone que, dado el carácter financiador de

la Unión Europea del programa EUROsociAL, este es ya un actor siempre presente en todas las actividades del programa prestando soporte financiero. De igual manera, otras instituciones (de los países miembros de la Unión Europea o de otros organismos internacionales) son susceptibles de participar en cada una de las *actividades Sur-Sur*, proporcionando también apoyo técnico o financiero.

Por las propias características del programa EUROsociAL, que consiste en una asociación birregional, Europa-América Latina, es importante analizar y reflexionar acerca de las capacidades que se instalan y de qué manera en América Latina y cómo el programa propicia que estas se transfieran a otros países de la región. Así, en el proceso de diferenciar modelos sobre cómo se realiza la Cooperación Triangular, surge la necesidad de hacer un análisis de doble vía: en primer lugar, es relevante reflexionar y categorizar cómo son originadas esas capacidades en los distintos países de América Latina, que son las que en parte fomentan que determinada problemática sea abordada desde la Cooperación Sur-Sur, en lugar de a través de otras formas de cooperación; en segundo lugar, es necesario también examinar cómo tienen lugar las transferencias de capacidades y de qué manera se articulan los actores para llevarlas a cabo.

Cabe destacar que los modelos de Cooperación Triangular desarrollados en el marco del programa EUROsociAL incorporan estas casuísticas que originan las capacidades en el marco de una política pública. Esta combinación entre articulación y capacidades da origen a una flexible y novedosa forma de desarrollar acciones de Cooperación Triangular, concretando así, el carácter dinámico, flexible y adaptativo de la Cooperación Sur-Sur.

Las capacidades instaladas en América Latina

Reflexionando acerca de que los distintos países han ido avanzando en sus propios procesos de desarrollo y en una revisión de las casuísticas posibles que se encontraron en el marco del programa, se detectaron cuatro posibles modelos para explicar el origen de la fortaleza institucional o la experiencia exitosa en el desempeño de la política pública por parte de los gobiernos latinoamericanos. Estos modelos se establecieron fundamentalmente en función de la combinación de dos elementos: si los procesos que llevaron a la generación de dicha capacidad habían sido de carácter exógeno o endógeno, y si estos se vinculaban a un determinado país o tenían un marcado carácter regional. Estos cuatro modelos son:

- a) **Capacidad instalada en la institución latinoamericana proveniente de una transferencia previa de una institución europea.** En este caso, la capacidad en el país latinoamericano ha sido fruto de una transferencia de capacidades Norte-Sur, que dejó una fortaleza instalada que se adaptó a la casuística nacional, haciendo esta experiencia más fácilmente replicable en la región. Un ejemplo de ello es la plataforma de empleo que emplea Argentina y que, en el marco de EUROsociAL,

transfirió a Colombia. En este caso, la capacidad que se había generado en Argentina, a través de su proceso nacional de implantación de una política de empleo con diversos centros a lo largo del país y con un *software* nacional que agilizará la conexión entre los demandantes y oferentes de empleo, provenía de una transferencia previa que había sido realizada por parte de una institución italiana (Italia Lavoro). La institución argentina ejerció así como un actor fundamental a la hora de adaptar dicha herramienta a sus particularidades nacionales y, por ende, hacerla más cercana y adaptable a otros países de la región.

- b) **Capacidad instalada en la institución latinoamericana proveniente de una transferencia previa Sur-Sur o triangular por parte de otro país de la región.** A modo de ejemplo y retomando el caso anterior, este sería el caso de la capacidad generada por Colombia, pues la misma provino de una experiencia triangular con Argentina en el marco del programa, en la que Argentina, ya habiendo consolidado esa fortaleza en materia de política de empleo, la transfirió a su socio andino.
- c) **Capacidad instalada en la institución latinoamericana surgida de un proceso de desarrollo propio nacional.** En este caso, son factores endógenos del propio país los que han estimulado el desarrollo de esta capacidad. Un caso representativo de esta casuística es el de la Defensa Pública de Costa Rica que ha desarrollado un *expertise* de más de veinte años en la Ejecución de la Pena a través de su propia experiencia nacional. Ello ha consolidado a dicho país como un referente regional, lo que ha propiciado su desempeño como un socio transferente en Cooperación Triangular.
- d) **Procesos regionales propios.** Es decir, aspectos de política pública que son particulares de la región. En este caso, se trata de procesos endógenos, no a nivel país, sino a nivel regional, que caracterizan algún aspecto de la política pública en América Latina. Como representativo de este ejemplo está el caso de diversos países (como Perú y Uruguay) en materia de gestión de Presupuesto por Resultados, pues, a través de insumos obtenidos del Banco Mundial, sobre la importancia de incorporar a los procesos presupuestales, aspectos de gestión por resultados, son varios ya los países de la región que han avanzado en esta materia, no encontrándose referentes similares en ninguna otra región.

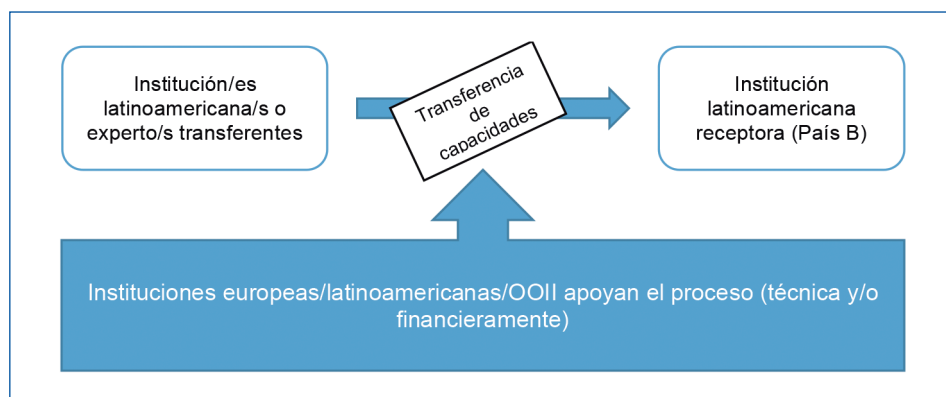
La articulación de los actores en los procesos de transferencia

En un segundo análisis, tras haber revisado cómo pueden generarse, desarrollarse e instalarse las capacidades en los distintos países de la región, se realiza un análisis acerca de cómo estas son luego transferidas a través de la Cooperación Triangular, a través de los distintos roles que se identifican en las mismas. Se examina así la tipología de estas actividades impulsadas desde el programa EUROsociAL, obteniéndose cuatro modelos básicos de intercambios Sur-Sur:

- a) Experiencia puntual de transferencia de capacidades por parte de un experto o de una institución latinoamericana a un solo país. Esta sería la experiencia de

Cooperación Triangular más sencilla, donde solo estarían participando dos actores en la transferencia de capacidades, aunque siempre con el apoyo técnico y/o financiero de otras instituciones europeas (gráfico 1). Como ejemplo representativo de este modelo se puede presentar nuevamente la transferencia de Argentina a Colombia del modelo de su plataforma de empleo, que se realizó a través de una serie de visitas coordinadas entre ambos actores.

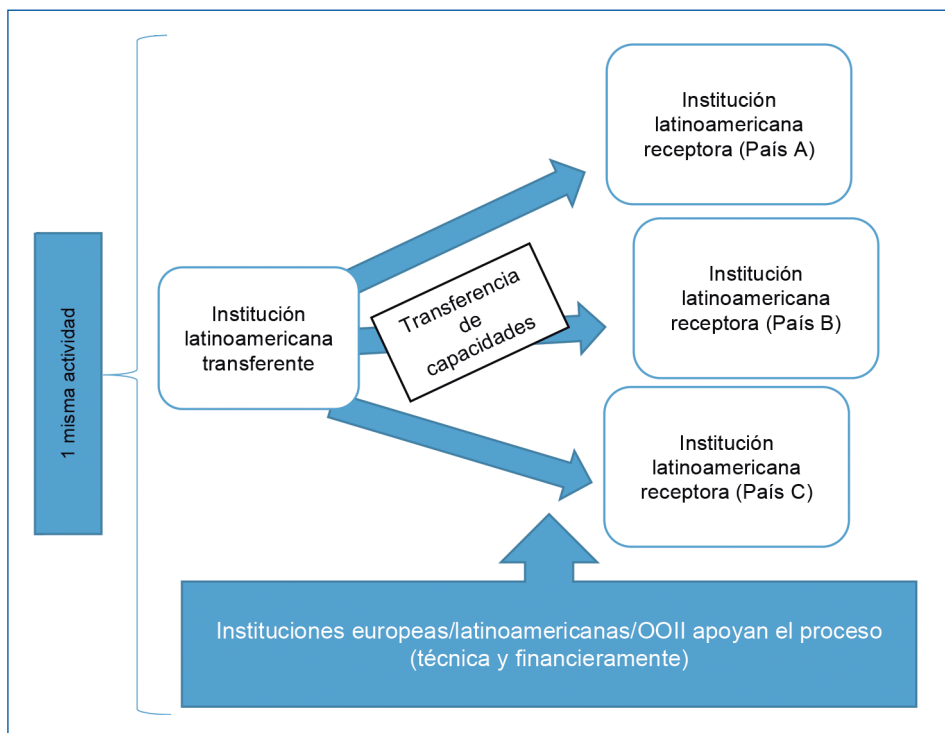
Gráfico 1. Cooperación Triangular en el marco del programa EUROsocial



Fuente: elaboración propia.

- b) Experiencia puntual de transferencia de capacidades entre una o varias instituciones hacia más de un país/institución latinoamericana, lo que podría denominarse como una experiencia de **Cooperación Triangular de alcance regional** (gráfico 2). Es decir, en este caso, son varias las instituciones que se ven fortalecidas de manera simultánea, lo que otorga un carácter más regional a dicha actividad. A modo ilustrativo, un ejemplo se refleja en la plataforma de empleo que compartió Colombia y Perú con Costa Rica y Guatemala a través de una visita de ambas delegaciones al Ministerio de Trabajo de Colombia. Es interesante cómo en estas actividades en las que participan varios países simultáneamente, se genera también un espacio entre los países destinatarios para compartir y conocer experiencias de otros países que se encuentran en procesos de implementación de una política pública similar.
- c) En otras ocasiones, algunas de las asistencias técnicas implementadas en el programa, donde un país (transferente) destaca por su *expertise* en la materia, son **replicadas** por parte del **mismo país transferente** con **otros países** destinatarios en distintos momentos. Estas experiencias podrían definirse como **Cooperación Triangular replicable regionalmente** (gráfico 3), puesto que el País A, que destaca por su *expertise* en determinada materia, va prestando apoyo, en diferentes actuaciones a distintos países de la región. Como ejemplo para ilustrar esta actividad, se resalta el caso de Costa Rica, en donde la Defensa

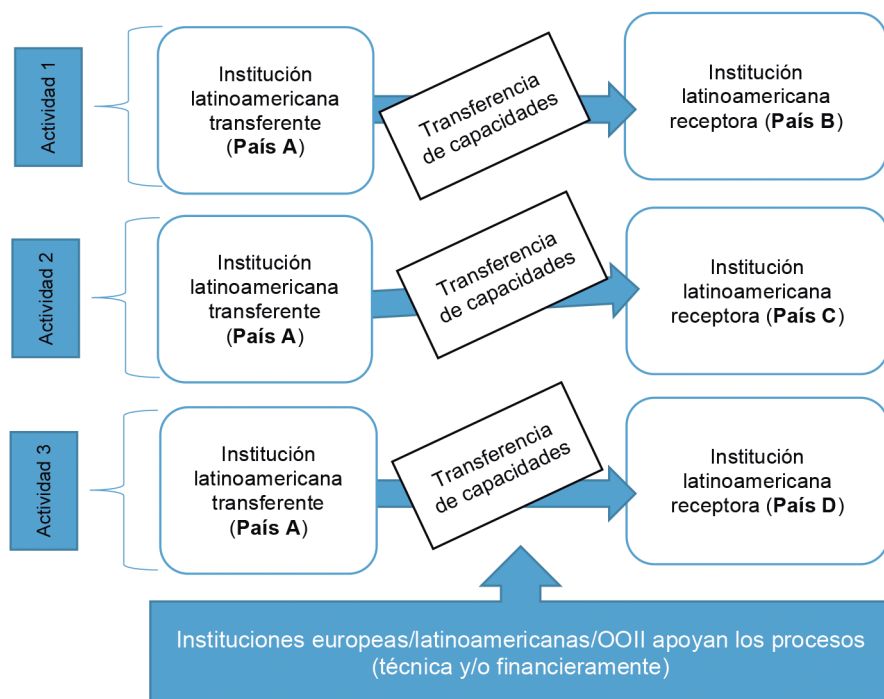
Gráfico 2. Cooperación Triangular de alcance regional



Fuente: elaboración propia.

Pública de este país ha sido referente para mejorar el acceso a la justicia en la atención de personas privadas de libertad, especialmente en dos componentes: modelo para las Unidades de Ejecución de la Pena y uso de la videoconferencia como forma de comunicación con personas privadas de libertad. Otro ejemplo son las actividades que realizó Uruguay a países como El Salvador, Ecuador y Paraguay sobre presupuesto plurianual y la importancia de la vinculación plan y presupuesto.

- d) El trabajo en redes. Esta particular forma de trabajo merece una diferenciación aparte, dadas sus características diferenciadas y la continuidad temporal de su trabajo por tratarse de estructuras más o menos articuladas de colaboración. En esta forma de trabajo, no existe un transferente ni un receptor de capacidades definido, los roles de los actores (como transferentes o receptores) van variando en función de las necesidades y actividades que se generan y promueven en el marco de la red (gráfico 4), siendo además, en muchos casos, procesos colaborativos de construcción conjunta con un objetivo común. Una de las particularidades de este modelo es que además promueve que dentro del mismo se generen actividades triangulares enmarcadas en los otros tres modelos identificados anteriormente. Es decir, por

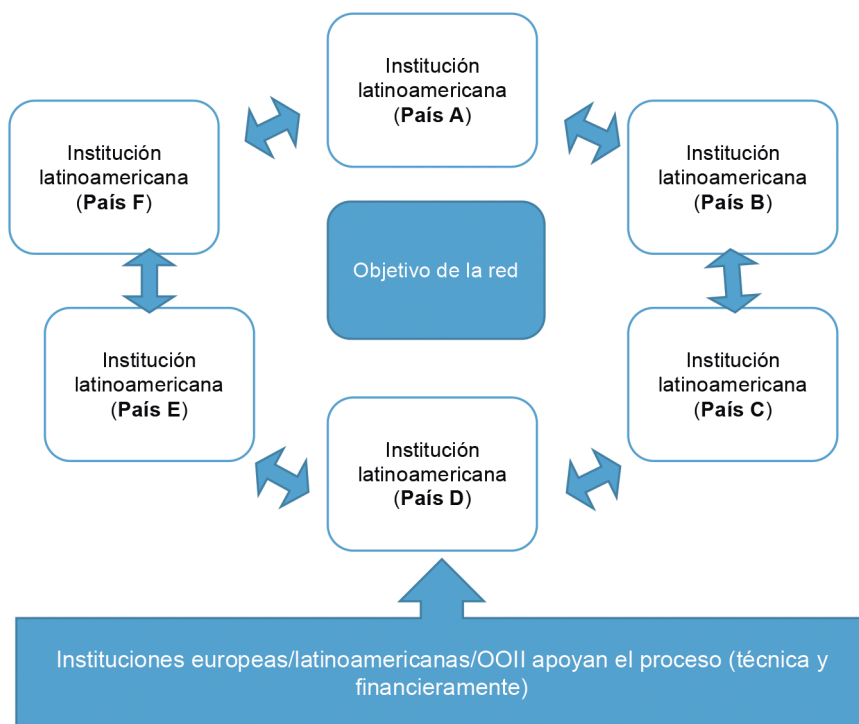
Gráfico 3. Cooperación Triangular replicada regionalmente

Fuente: elaboración propia.

ejemplo, que bajo el trabajo en redes podrían realizarse actividades de Cooperación Triangular o Cooperación Triangular de alcance regional. Por último, y como un valor agregado y característico de las redes, se identifica que estas promueven y consolidan las relaciones bilaterales entre las instituciones, actuando como un catalizador para la Cooperación Sur-Sur bilateral entre sus miembros, más allá del marco de la red o del propio marco del programa EUROsociAL. Algunos ejemplos de estas redes que son impulsadas y/o apoyadas por EUROsociAL son la Red Iberoamericana de Política Fiscal, la Red de Educación Fiscal, la Red Latinoamericana de Desarrollo Regional, la Red de Defensorías Públicas o la Red de Transparencia y la Lucha contra la Corrupción (la cual se analizará con más detalle en el estudio de casos al final de este trabajo).

Por último y para cerrar estos modelos, es importante destacar que, en ocasiones, en algunas de las actividades en las que se generan intercambios Sur-Sur, no es posible diferenciar claramente a los transferentes de los destinatarios. En estos casos, las distintas instituciones participantes, a través de un intercambio de doble vía, fortalecen capacidades y ven fortalecidas las suyas propias, ejerciendo cualquiera de los roles

Gráfico 4. El trabajo en redes



Fuente: elaboración propia.

definidos (transferente y destinatario). A modo representativo, en el Informe de Cooperación Sur-Sur elaborado por la SEGIB, por ejemplo, estas actividades sin roles definidos se denominan como actividades "bidireccionales"¹⁵.

En el tercer y último apartado de este trabajo, estos modelos básicos identificados para la Cooperación Triangular se verán reflejados en la sistematización de casos. Dichos casos representan y visibilizan de mejor manera las diferentes casuísticas que surgen y se impulsan en el programa EUROsociAL.

15. Son aquellos en los que los países "asumen que en su ejecución ambos países ejercen, simultáneamente, los roles de oferente y receptor" (SEGIB, 2011).

PARTE II
**Aportes desde EUROsociAL al
fortalecimiento de las políticas públicas
en América Latina**

Abordaje de problemáticas regionales desde las políticas públicas

¿Qué es una política pública? De políticas nacionales a políticas regionales

Las políticas públicas (PP) constituyen hoy la esencia de toda Administración estatal y local; su importancia las ha llevado a ubicarse como uno de los ejes principales para el análisis de procesos de gestión, legitimación de los gobiernos y priorización de recursos. A partir de su incorporación como elemento central en toda Administración pública, surgirán diferentes categorías conceptuales y enfoques. La diversidad de definiciones existentes evidencia el pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas que han puesto a las PP en el centro de su análisis.

Algunos autores ponen el énfasis en el rol de las políticas en el ámbito de la acción pública. Es así que para Anderson (1990), las PP son “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. Lynn (1980) también comparte esta aproximación teórica, definiendo a las PP como “un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos”. En este punto, cabe señalar las discrepancias existentes alrededor de su alcance. Para autores como Somit y Tanenhaus, las políticas públicas coinciden con la totalidad de la acción gubernamental, mientras que para otros, como Brewer y León, estas se circunscriben a aquellas decisiones de mayor importancia.

Según Jean Claude Thoenig (1997), las políticas públicas constituyen el centro de las actividades de las autoridades legítimas en un territorio geográficamente determinado. Estas van desde la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. Por su parte, Joan Subirats (1989) subraya la importancia de los procesos de toma de decisiones que incorporan las políticas públicas. Para este politólogo las PP implican una serie de decisiones: decidir que se tiene un problema, decidir que se debe intentar resolver, decidir la mejor

manera para resolverlo y decidir legislar sobre el tema. Es decir, un conjunto de decisiones atravesadas por las interacciones entre individuos, grupos y organizaciones afectadas.

Algunos autores pondrán el énfasis en la PP como respuesta a demandas concretas y, por ende, como productos del sistema político (*output*). Es así que Alcántara (1995) señala que la PP son “determinados flujos de régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y, por tanto, del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales”. Esta definición apunta a otro elemento fundamental, que se refiere a la priorización y asignación de recursos escasos. De ahí, la definición propuesta por Chandler y Plano (1988), “el uso estratégico de recursos para aliviar problemas nacionales”.

En línea con las perspectivas que apunta a definir las PP como flujos, EUROsociAL plantea que estas son *cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público*. Esto incluiría desde la regulación y la provisión directa e indirecta de servicios públicos, hasta la intervención en los mercados, la generación de servicios económicos, y las medidas y acciones para la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Más allá de las diferencias de enfoques y énfasis puesto en la definición de las políticas públicas, parece existir un consenso generalizado alrededor de un eje fundamental: la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la solución de problemas y transformación de las situaciones que surgen de una demanda social.

La tendencia a la organización regional del espacio es una dinámica que caracteriza las sociedades modernas. Las transformaciones profundas que ha atravesado el sistema económico y político global han puesto en duda la capacidad de los Estados-nación de hacer frente a las demandas de la población, cada vez más complejas, que caracterizan el mundo globalizado.

La expansión de la globalización presiona a las economías nacionales a evolucionar hacia una mayor apertura e inserción en el sistema económico y político internacional. Ante esta situación, las economías se tornan más abiertas, haciendo necesaria una proyección regional de las estrategias que estas implementan. Surgen los procesos de integración regional, que buscan alinear y articular dimensiones nacionales y regionales: en la medida en que las economías nacionales se internacionalizan y se tornan menos diferenciales, las regiones y naciones comienzan a alinearse.

Las últimas dos décadas han sido testigos de un cambio profundo en las características de los procesos de regionalización. Se ha pasado de una visión estrictamente económica y comercial a una renovada tendencia a la conformación de espacios regionales con agendas de discusión inéditas por la variedad de los temas abordados, la innovación de las estrategias propuestas y el alcance de las negociaciones. Esta

tendencia está presente en Latinoamérica como en otras partes del planeta y responde a la dinámica de regionalización que caracteriza al sistema mundial actual.

Este escenario ha puesto en evidencia la necesidad de considerar la dimensión regional de las demandas nacionales, así como la oportunidad de ampliar los horizontes de las intervenciones estatales a partir de esquemas de cooperación que aborden temas profundamente diversos: integración productiva; integración fronteriza; las políticas de circulación y los flujos migratorios; integración energética y en infraestructura; políticas sociales, de educación y de salud. Es decir, esquemas que permitan, a través de la cooperación, potenciar capacidades nacionales, teniendo como eje articulador las políticas de desarrollo y de inclusión social, en aras de consolidar un proyecto integral e integrador de desarrollo regional.

En este proceso se inserta el programa EUROsociAL: aspirando a crear y mantener un espacio euro-latinoamericano de diálogo de políticas públicas, que contribuya al diseño, la reforma y la implementación de políticas públicas de cohesión social en América Latina. Todo ello sobre la base de las experiencias nacionales de los países participantes.

Conceptualizando la intervención de EUROsociAL en acción II (2011-2015)

El programa EUROsociAL, programa de cooperación euro-latinoamericano, busca contribuir a los procesos de planificación, formulación, reforma y/o implantación de políticas públicas para la cohesión social, con potencial de proyección más allá de las fronteras nacionales. Estas relaciones de cooperación se insertan en la “Asociación estratégica birregional UE-AL”, un espacio de diálogo y negociación cada vez más activo, inspirado en los principios de desarrollo sostenible y de la inclusión social como medio para el establecimiento de relaciones más horizontales y equitativas entre las distintas realidades territoriales.

Este ambicioso programa de cooperación se plantea como objetivo general mejorar y elevar los niveles de cohesión social en América Latina, facilitando procesos de articulación e intercambio entre pares entre Administraciones públicas homólogas¹⁶. La asistencia técnica pública diferencia al programa EUROsociAL de otras asistencias brindadas por otros actores u organismos internacionales, pues aprovecha y optimiza el conocimiento y saberes acumulados en los entes públicos, además de resultar de mayor eficiencia económica frente a otras formas de acompañamiento como la contratación de expertos o consultorías. Por su parte y respecto al objetivo específico, el programa apunta al acompañamiento en la construcción de políticas públicas nacionales, fortaleciendo a su vez las instituciones y otros espacios de toma de decisiones.

16. <http://EUROsociAL-ii.eu/es/pagina/el-programa>

Esta intervención parte de la dimensión nacional y busca proyectarse al espacio regional, constituyéndose en una plataforma de diálogo euro-latinoamericana sobre políticas de inclusión y cohesión social.

El programa implementó su primera fase entre 2005 y 2010, como resultado de un mandato de la Cumbre UE-América Latina celebrada en Guadalajara (México) en el año 2004. En dicha cumbre, se afirmó la cohesión social como una de las prioridades de la asociación estratégica, UE-LAC. Actualmente, el programa se encuentra finalizando su segunda fase, iniciada en 2011 y aprobada en la Cumbre UE-LAC del año 2010 en Madrid (España).

Esta última fase se presenta como innovadora al poner énfasis en la asistencia pública entre organizaciones e instituciones similares, que afrontan problemas y dificultades en entornos políticos, económicos y sociales análogos. La capacidad de adaptación y flexibilidad de este esquema de cooperación se enmarca en las tendencias actuales de la cooperación internacional en América Latina; es decir, la apuesta por procesos de Cooperación Sur-Sur y Triangular como eje fundamental de la política de cooperación y desarrollo en la región.

Un elemento innovador de EUROsociAL, que va de la mano con los objetivos de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, es que focaliza su intervención a lo largo de las distintas fases que involucra el ciclo de la política pública. Es decir, agenda (definición del problema como una cuestión pública, sensibilización, construcción de consensos), formulación (diseño o reforma, análisis de alternativas, toma de decisión), implantación (procesos y procedimientos para proporcionar un servicio o hacer efectivo un derecho, modelos de gestión, entre otros aspectos) y evaluación (análisis de las acciones implementadas, generando una cultura de transparencias y rendición de cuentas).

Gráfico 5. El ciclo de la política pública en el marco de las intervenciones de EUROsociAL



Fuente: elaboración propia a partir de EUROsociAL, 2013.

Las acciones EUROsociAL no se proponen cubrir todo el ciclo de vida de una política pública, sino que acompañan procesos en marcha en algún momento del ciclo, proporcionando un apoyo, impulso o efecto palanca que permita superar obstáculos cuya complejidad depende, en gran medida, del contexto nacional donde se enmarca la política pública en cuestión. El programa se activa a partir de la identificación, por parte de los actores nacionales, de la fase y/o componentes en los que desean recibir acompañamiento; esto permite acceder a un elenco de experiencias similares en otros países latinoamericanos y/o europeos. El conocimiento se comparte y se analiza de manera participativa, a través de mecanismos de aprendizaje colectivo de buenas prácticas y lecciones aprendidas entre Administraciones públicas acerca del diseño, aplicación y gestión de políticas públicas con repercusiones sobre la cohesión social (EUROsociAL, 2013).

La cohesión social

La cohesión social es un tema central en las agendas públicas nacionales, regionales y globales. Es una categoría fundamental para describir la salud y madurez de los sistemas sociales, económicos y políticos contemporáneos. En consonancia y teniendo como referencia los planteamientos del Consejo de Europa, la CEPAL y con la Comisión Europea, el programa EUROsociAL parte de la siguiente definición operativa de la cohesión social:

“La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones” (EUROsociAL, 2016).

Conforme a esta definición, la categoría apunta a definir una situación de bienestar basado en la igualdad de oportunidades, con el sentido de pertinencia y con la solidaridad. Se trata de un concepto elusivo y multidimensional, pero al mismo tiempo inteligente, comprensivo y abarcador y un símbolo de sociedades aglutinadas en torno a un proyecto común.

El grado de cohesión social es consecuencia de condicionantes históricos y geográficos, pero también está influido por las políticas públicas: las que trabajan para mejorar el acceso a los derechos y servicios sin discriminación, para reducir las distancias entre individuos, grupos y territorios, para conceder igualdad de oportunidades y para proteger a las poblaciones vulnerables.

La construcción de la cohesión social también depende, y a su vez condiciona, el marco institucional en el que opera; de ahí la importancia de contar con instituciones

fuertes, de calidad, legítimas, que respondan a estos retos ante la ciudadanía, que, en consecuencia, se siente parte de ese proyecto común.

EUROsociAL reúne una serie de características que delimitan su unicidad:

- Magnitud. Es un programa de gran magnitud, no solo por el volumen de fondos que gestiona (40,35 millones de euros que aporta la UE), sino también por su duración temporal y el conjunto de actividades que se ejecutan en su marco¹⁷.
- Es un programa de cooperación técnica¹⁸, donde se fortalecen capacidades, se intercambian experiencias o se apoyan procesos, convirtiéndose el aprendizaje entre pares entre instituciones homólogas de ambas regiones, en uno de sus elementos centrales. Es por ello que EUROsociAL supone un escenario idóneo para la promoción de actividades de Cooperación Sur-Sur en su marco de actuación.
- Su gestión es por resultados. Hasta las actividades se rigen por este modelo de gestión, en busca de una mayor eficiencia.
- El programa busca apoyar políticas públicas nacionales que mejoren la cohesión social y fortalecer las instituciones que las llevan a cabo.
- Es un programa que se estructura a través de itinerarios de acompañamiento compuestos por varias actividades (herramientas), las cuales van concatenadas con el ciclo de políticas públicas. Dicha variedad de herramientas sumado a una gran velocidad de respuesta, lo convierten en un instrumento ágil y flexible para acometer sus acciones, lo que, además, le permite readaptarse en función de las necesidades del país destinatario.

El ámbito de actuación de EUROsociAL, como ya se ha mencionado, se orienta hacia la mejora de los niveles de cohesión social de los países de la región. Para ello, el programa trabaja en once áreas temáticas agrupadas en cuatro áreas o ejes estratégicos, como se puede ver en la tabla 3:

Tabla 3. Áreas de trabajo de EUROsociAL II

Ejes estratégicos	Áreas temáticas	Líneas de acción
Políticas Sociales	Salud (SA) Educación (ED) Protección Social (PS) Políticas de Empleo (PE)	Mejora de la equidad en los sistemas de salud Mejora de la oferta educativa Sistemas integrales de protección social Políticas activas de empleo Sistemas nacionales de cualificaciones profesionales
Sistemas Fiscales Inclusivos	Finanzas Públicas (FP)	Sistemas fiscales inclusivos y sostenibles

17. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/EUROsociAL_es

18. http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/brochure-EUROsociAL-fase2-digital_es.pdf

Tabla 3. Áreas de trabajo de EUROsociAL II (cont.)

Ejes estratégicos	Áreas temáticas	Líneas de acción
Gobernanza Democrática	Descentralización (DE) Diálogo Social (DS) Institucionalidad Democrática (ID)	Transparencia y lucha contra la corrupción Fortalecimiento de los Consejos Económicos y Sociales Desarrollo regional y cohesión territorial
Justicia y Seguridad Ciudadana	Justicia (JU) Seguridad Ciudadana (SC)	Acceso a la justicia para los más vulnerables Mecanismos alternativos de solución de conflictos Atención a víctimas de violencia de género Inserción sociolaboral de personas privadas de libertad Prevención de la violencia

Fuente: elaboración propia a partir de SIA de EUROsociAL.

Actores del programa y gobernanza

El programa es implementado por un consorcio que está compuesto por 39 instituciones de América Latina y Europa (ver gráfico 6), donde la FILAPP es la entidad que lo lidera. Dichas instituciones, a su vez, se dividen en dos grupos:

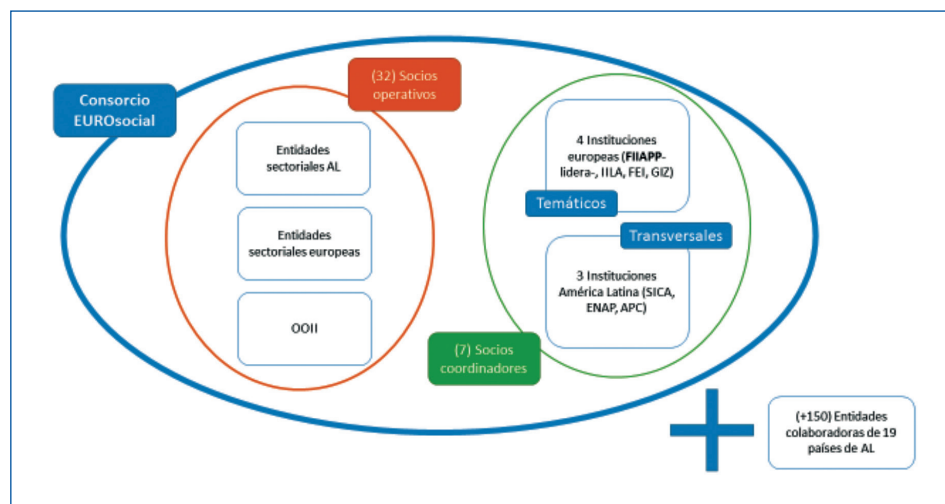
- Socios coordinadores, compuesto por instituciones de América Latina y Europa donde:
 - Las instituciones europeas ejercen de socios coordinadores temáticos, en cada una de las grandes áreas temáticas del programa.
 - Las instituciones latinoamericanas ejercen de socios coordinadores transversales. Esto quiere decir que prestan apoyo transversal y acompañamiento país.
- Socios operativos. A pesar de que la línea divisoria entre las funciones de los socios coordinadores y operativos no es tan clara, los socios operativos son algo así como las entidades ejecutoras, que ponen al servicio del programa su *know-how* y *expertise* en el área al que pertenecen. Podría decirse así que son los actores que ejercen como transferentes de capacidades.

Además de esta distribución de funciones de los socios que componen el consorcio, el programa cuenta con dos órganos de gobernanza:

- El Comité de Programación y Coordinación (CPC): compuesto por los socios coordinadores y que, como su nombre indica, coordinan las actividades en el marco del programa de los socios operativos.

- El Consejo de Orientación presidido por la Comisión Europea (CE), que participa a través de cuatro representantes y compuesto por representantes de tres Organismos Internacionales, tres del consorcio ejecutor del programa, tres personalidades de reconocida experiencia y un grupo de apoyo técnico (EUROsociAL, 2014).

Gráfico 6. La estructura del programa EUROsociAL



Fuente: elaboración propia a partir de (EUROsociAL, 2014 y <http://EUROsociAL-ii.eu/>)

Por último, destacar que, según el SIA, más de mil instituciones de América Latina, actores principales del programa, han participado como destinatarias en alguna actividad de EUROsociAL y 738 instituciones (307 latinoamericanas) han actuado como transferentes. A lo largo de todas sus actividades, además, se han movilizado más de 4.500 expertos de América Latina, la Unión Europea y otras regiones.

Las estrategias: aprendizaje entre pares, conformación de redes y comunidades de prácticas

En línea con la idea de horizontalidad, adaptabilidad, proyección y alcance de las intervenciones del programa EUROsociAL, este establece dos estrategias principales que transversalizan todas sus intervenciones: el aprendizaje entre pares y la conformación de redes y/o comunidades (EUROsociAL, 2013).

Aprendizaje entre pares

El “aprendizaje entre pares” (*peer-learning*) consiste en una dinámica, más que en un método, de intercambio horizontal de información entre homólogos o “pares”, es decir,

instituciones públicas y profesionales que ejercen funciones semejantes y se enfrentan a problemáticas similares. El objetivo del aprendizaje puede ir desde el simple intercambio de información hasta la prestación de servicios de asesoramiento, pasando por la realización de valoraciones mutuas o evaluaciones recíprocas. Esta asistencia técnica tiene como protagonistas a los funcionarios de los respectivos gobiernos, asegurando mayores niveles de apropiación de prácticas y procesos.

Redes y comunidades de prácticas

Debido a su vocación regional, EUROsociAL ha puesto énfasis en la construcción de redes euro-latinoamericanas para canalizar el intercambio de información y experiencias.

Las redes se constituyen como un mecanismo para la promoción del diálogo de políticas y el aprendizaje colectivo, no solo mediante la reflexión y el debate, sino apoyando el avance en la construcción de respuestas comunes, como marcos estratégicos comunes de referencias para políticas públicas a nivel regional, adopción de acuerdos, declaraciones o lineamientos conjuntos, elaboración de protocolos u otros productos comunes.

El programa, también en la fase I, ha apoyado y fomentado la creación de redes y la inserción de la dimensión de cohesión social en numerosas redes de las ya existentes en la región. Entre las principales redes que el programa ha contribuido a impulsar, se puede señalar la Red Iberoamericana de Política Fiscal, la Red de Educación Fiscal, la Red Latinoamericana de Desarrollo Regional, la Red de Defensorías Públicas o la Red de Transparencia y la Lucha contra la Corrupción.

Más específicamente, en la segunda fase, el programa se ha planteado recuperar algunas de las redes creadas en su primera fase, así como trabajar con redes ya existentes, normalmente institucionalizadas en organismos internacionales (COMJIB, CIAT, OEI, OIT, entre otras), con la finalidad de encontrar puntos de trabajo en común y áreas de colaboración que faciliten la inserción de prioridades de cohesión social en sus agendas.

Con el fin de que estos trabajos conjuntos entre instituciones y los intercambios en red se mantengan en el tiempo y no dependan exclusivamente de la dinamización realizada por el programa, se busca estructurar las redes no solo en torno a los actores/miembros, sino en función de objetivos específicos de cohesión social. La organización del programa en áreas temáticas ofrece la oportunidad de dar este paso y crear “Comunidades de Práctica”. Este término enriquece el concepto de red y se funda en la confluencia de tres elementos básicos: el ámbito (un campo de interés compartido), la comunidad (miembros que intercambian conocimiento y se apoyan mutuamente) y la práctica (puesta en común de recursos adquiridos con la experiencia). Se trata, por lo tanto, de una modalidad virtual del intercambio de experiencias que se apoya en las herramientas tecnológicas a disposición del programa y en las que el rol de dinamización recae, siempre que sea posible, en las propias instituciones de América Latina.

Análisis sectorial y de capacidades en el marco de la Cooperación Triangular de EUROsociAL

Introducción al análisis

A lo largo de este apartado se realiza una revisión de carácter más cuantitativo, acerca de las actividades de Cooperación Triangular que se ejecutaron a lo largo de todo el ciclo de ejecución del programa. Ello permitirá dimensionar no solo lo que representa la Cooperación Triangular en comparación con todas aquellas actividades que abarca el programa, sino también analizar cuál ha sido la evolución temporal de la Cooperación Triangular o cuáles han sido las áreas e instrumentos que más relevancia han tenido para su ejecución, entre otros.

Para ello se ha empleado el Sistema de Información del programa EUROsociAL, el SIA, el cual permite obtener amplia información acerca de las distintas actividades llevadas a cabo en las diversas líneas de acción, así como conocer aspectos cualitativos y cuantitativos de las mismas según diversas variables. La implementación del SIA conllevó todo un trabajo de documentación, estandarización y sistematización de las actividades del programa por parte de los socios implementadores, lo que facilita que estas sean tratadas estadísticamente. La creación de este sistema data del año 2013, posterior al arranque de EUROsociAL II, lo que implica que la información referente a las actividades anteriores a ese año pudieran no contener los datos necesarios para ser analizados en este apartado. Es por ello que solamente se revisaron de entre las más de 1.500 actividades que implementó el programa, las 584 actividades que cuentan con información completa acerca de quiénes fueron los países que actuaron como transferentes de capacidades, quiénes actuaron como destinatarios y cuáles fueron las capacidades que se vieron fortalecidas, es decir, los datos necesarios para hacer un análisis desde la óptica de la Cooperación Triangular.

Respecto a las herramientas que emplea EUROsociAL para transferir estas capacidades, estas se corresponden a su vez con actividades, las cuales se clasifican de la siguiente manera (EUROsociAL, 2013 y 2014):

1. Trabajo analítico: estudios específicos relativos a la región o a algunos de los países latinoamericanos, sobre alguno de los temas relacionados con el programa y que contribuyen al debate o son de relevancia para la cohesión social.
2. Encuentros: son reuniones especializadas de debate sobre las distintas líneas de acción, que pueden ser seminarios, mesas de diálogo, etc.
3. Reuniones de trabajo: sesiones de trabajo conjuntas en torno a un tema concreto que incorporan elementos de aprendizaje activo y con objetivos más específicos que los encuentros.
4. Pasantías: estancia de empleados públicos de instituciones latinoamericanas en otras instituciones homólogas europeas o latinoamericanas.
5. Misiones: visitas en terreno para llevar a cabo tareas de acompañamiento (objetivos transversales de programación, negociación, gestión económica, etc.) que pueden ser realizadas por miembros del equipo de trabajo de la acción, del socio coordinador, del socio operativo, de expertos, etc.
6. Asesorías especializadas (A): expertos públicos o privados de vinculación pública, que prestan asesoría sobre aspectos técnicos o específicos de una política pública.
7. Formación aplicada: herramientas de aprendizaje virtuales o presenciales, dirigidas a profundizar conocimientos y desarrollar capacidades.

Análisis temporal

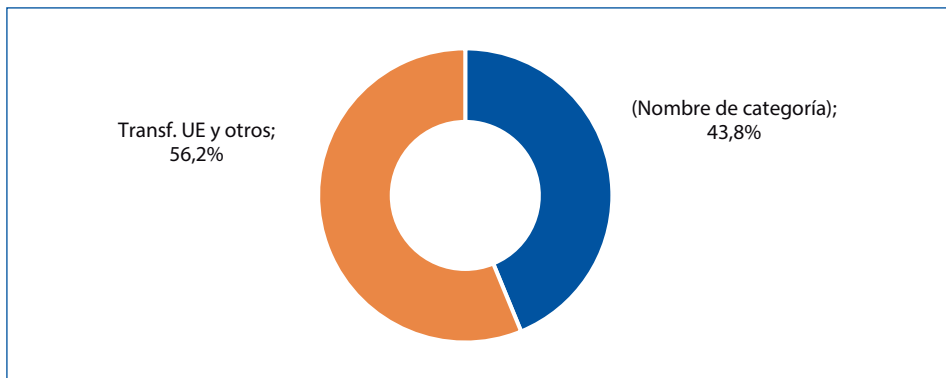
A pesar de que la fase II del programa EUROsociAL inició su ejecución en el año 2011, este análisis se realiza desde el año 2012, primero para el que se cuenta con datos de instituciones latinoamericanas ejerciendo de transferentes.

El primer ejercicio consiste así en analizar en cuántas de esas 584 actividades, el actor que actuó como transferente de capacidades fue una institución latinoamericana. Ello permite dimensionar la magnitud de las actividades de Cooperación Triangular en el marco del programa. Así, tal y como se puede ver en el gráfico 7, algo más de la mitad de esas actividades (un 56,2%) contó con un transferente europeo o de otro tipo, mientras que prácticamente la otra mitad (el 43,8% restante) tuvo a una institución latinoamericana como transferente, es decir, fueron actividades de Cooperación Triangular.

Tras tener una visión global acerca de la magnitud de las actividades triangulares, es un ejercicio interesante, además, conocer cómo fue la evolución de las mismas, a lo largo de los seis ejercicios que estuvo en ejecución el programa¹⁹. Con dichos elementos se construyó el gráfico 8, que recoge la evolución histórica de las actividades en las que hubo transferencia (es decir, las 584 actividades que se mencionaron anteriormente) distinguiendo entre actividades con transferentes de América Latina y actividades con transferentes europeos.

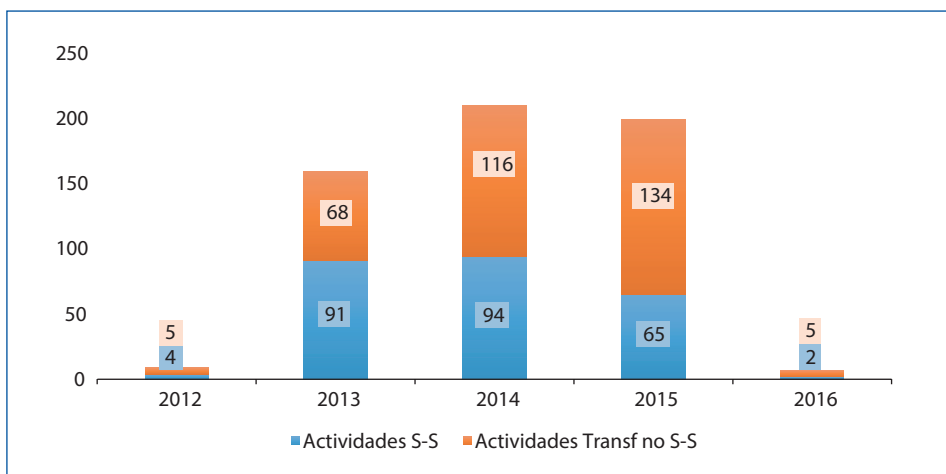
19. Se excluye del análisis el año 2011, por no contar con datos suficientes acerca de las actividades de ese periodo.

Gráfico 7. Actividades en EUROsociAL II según quiénes fueron los transferentes de capacidades (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIA de EUROsociAL.

Gráfico 8. Evolución del número de actividades de Cooperación Triangular, respecto del total de actividades que incorporaron transferencias de capacidades (2012-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIA de EUROsociAL.

Tal y como se puede observar en dicho gráfico, los periodos de más actividad del programa se corresponden con los ejercicios 2013, 2014 y 2015. Respecto a 2013, este es el único en el que las actividades con transferentes latinoamericanos superaron en número al de actividades con transferentes europeos, representando estas un 57,2% del total de actividades. Por otro lado, durante el ejercicio 2014, año con el mayor número de actividades con datos disponibles, también se incrementaron las actividades triangulares, representando estas es un 44,8% del total. Por último y en relación al ejercicio 2015 (el último en el que el programa estuvo en ejecución durante todo un

año), el número de actividades con transferencias fue similar al año anterior (de 210 a 197), pero las actividades con transferente Sur-Sur descendieron hasta representar casi un tercio (32,7%) del total.

Una vez analizada la evolución y la magnitud de la Cooperación Triangular que tuvo lugar en el marco del programa, se procede a hacer un ejercicio de revisión tanto de los sectores hacia los que se dirigieron esas transferencias, como del tipo de herramienta (dentro de las que se manejan en el ámbito del programa) a través de las cuales se canalizó mayormente la transferencia de capacidades por parte de instituciones latinoamericanas.

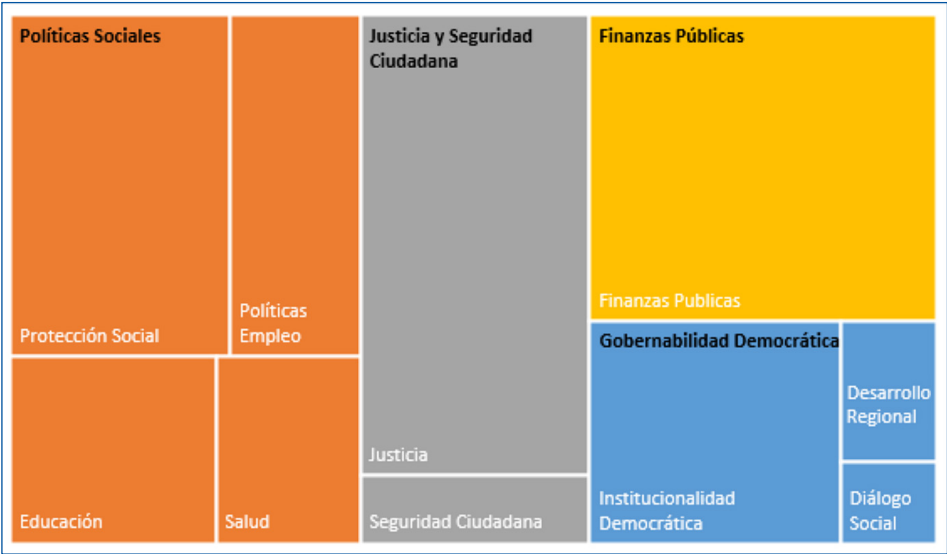
Análisis sectorial y por herramienta

Con la intención de conocer si esta Cooperación Triangular se concentró o no en determinados sectores o áreas, se elaboró el gráfico 9, que representa las cuatro grandes áreas temáticas que componen el programa (Políticas Sociales, Justicia y Seguridad Ciudadana, Finanzas Públicas y Gobernabilidad Democrática), así como las líneas de acción en cada una de las áreas. El tamaño de cada uno de los rectángulos contenidos en el gráfico representa el número de actividades de Cooperación Triangular que se ejecutaron bajo esa línea de acción respecto del total de actividades de Cooperación Triangular (256). Además, cada una de las líneas de acción se agrupó por colores según el área temática a la que pertenece. Se puede observar claramente así que la mayor parte de las actividades en las que participaron como transferentes instituciones de América Latina se enmarcaron en el ámbito de las Políticas Sociales (representando este grupo de actividades un 38% del total); seguidas por aquellas relativas a la Justicia y la Seguridad (un 24,8% del total). En las primeras, destacaron sobre todo las actividades dirigidas a fortalecer los sistemas de protección social (un 15% del total) y, en las segundas, fueron mayoritarias las dirigidas al sector Justicia. Por otro lado, dada la diferente agrupación de líneas de acción en las distintas áreas (Políticas Sociales está compuesta de cuatro líneas, mientras que los temas de Finanzas Públicas constituyen una sola), es relevante realizar una revisión de la información a un nivel de agregación menor: según las líneas de acción. En este caso, las dos líneas que más actividades triangulares ampararon fueron la de Finanzas Públicas (57) y la de Justicia (55), suponiendo, entre ambas, un 43,8% del total de triangulaciones.

Por otro lado, en un intento de conocer cuáles son aquellas herramientas que más se emplearon para la promoción de la Cooperación Triangular se elaboró el gráfico 10, que recoge, de manera similar al gráfico anterior, cuántas actividades de Cooperación Triangular se ejecutaron, distribuidas según las diferentes herramientas que se emplean en EUROsocial. Estas herramientas, tal y como se vio en la introducción de este apartado, son: trabajo analítico, encuentros, reuniones de trabajo, visitas de intercambio, misiones, asesorías especializadas y cursos de formación aplicada. De esta manera se puede

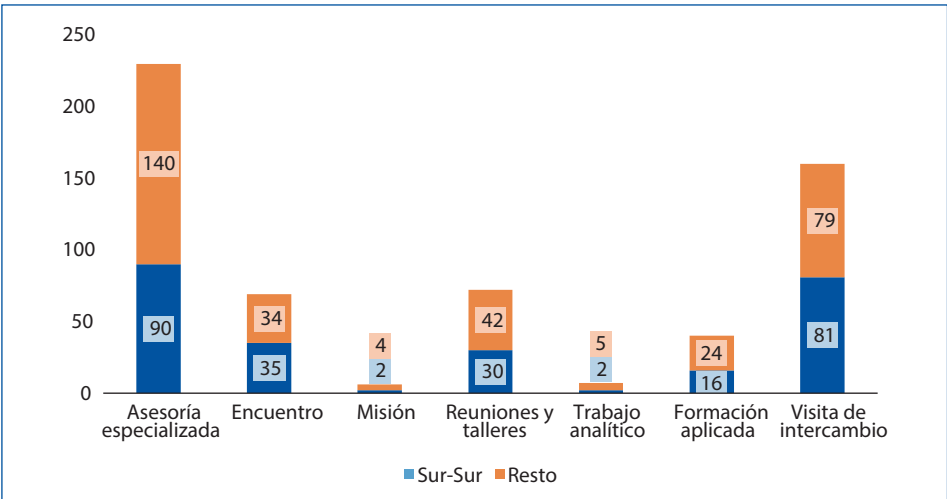
observar que el mayor número de actividades triangulares fueron asesorías especializadas (90), siendo esta la principal herramienta que utilizó el programa (se realizaron un total de 230 asesorías). De manera adicional, destacan especialmente las visitas de intercambio, un 50% fueron de carácter triangular.

Gráfico 9. Actividades de Cooperación Triangular según línea de acción y área temática



Fuente: elaboración de propia a través de información extraída del SIA de EUROsociAL.

Gráfico 10. Tipo de actividades de Cooperación Triangular enmarcadas en el ámbito de EUROsociAL

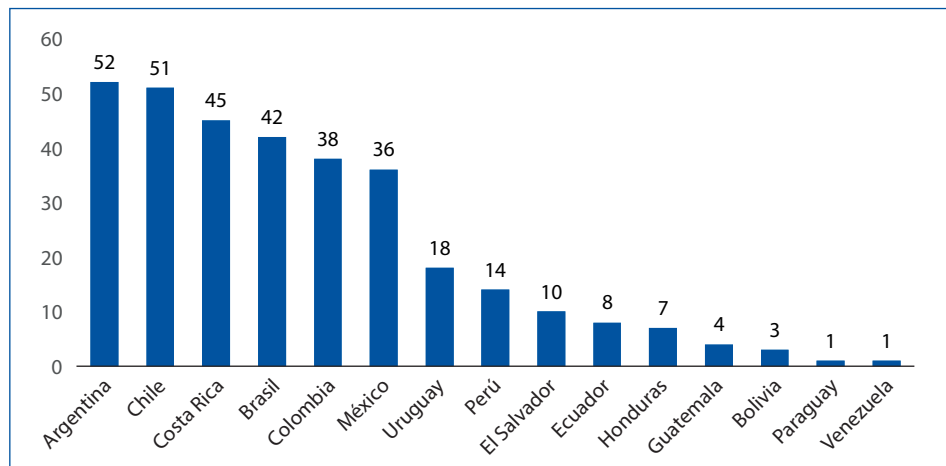


Fuente: elaboración de propia a través de información extraída del SIA de EUROsociAL.

Análisis según país transferente y capacidades

A lo largo de este último apartado, se examinará la información relativa a los países latinoamericanos cuyas instituciones se desempeñaron como transferentes, con el objetivo de delinear un perfil de las capacidades de los distintos países. Para identificar estos actores, en el gráfico 11, se ordenaron de izquierda a derecha y de mayor a menor, los países latinoamericanos según el número de actividades del programa en las que actuaron como transferentes de capacidades. Se puede observar así que, del total de actividades triangulares (256), Argentina y Chile fueron los principales países, pues sus instituciones se encargaron de los procesos de capacitación en un 20% de las mismas. Les siguen a estos, Costa Rica, Brasil, Colombia y México, cuatro países que ejercieron como tales en más de 30 actividades, representando respectivamente un 18%, 17%, 15% y 14% del total de actividades en las que se propició la Cooperación Triangular. De los restantes países es importante destacar, además, que 15 de los 19 países de la región ejercieron como transferentes en al menos una de las actividades del programa. Estos datos son coherentes con el nivel de desarrollo e institucionalización de los países de América Latina, siendo los más avanzados los que transfieran sus experiencias al resto.

Gráfico 11. Actividades en las que cada uno de los países latinoamericanos ejerció como transferente



Fuente: elaboración de propia a través de información extraída del SIA de EUROsociAL.

Respecto a los seis países que fueron los principales transferentes de capacidades en las actividades triangulares, el gráfico 12 visibiliza sus actividades como transferentes según las macroáreas en las que enfocaron sus actividades. Se determina así que:

- Coherente con el análisis global, cinco de los seis países analizados tuvieron en las políticas sociales su principal actividad como transferentes. En el caso de Argentina,

destaca su trabajo en el ámbito de las políticas de empleo (12 actividades en esa línea, mayoritariamente en materia de servicios públicos de empleo²⁰), aunque también fue destacable en las políticas sociales (7 actividades, de las cuales 6 se centraron en los sistemas integrales de protección social). Por su parte, Chile destacó sobre todo en el ámbito de la protección social (17 actividades) y, más específicamente, en los casos de apoyo a la construcción de sistemas integrales de protección social²¹. Esta línea de acción relativa a los sistemas integrales de protección social fue también una de las principales fortalecidas por Colombia y Brasil, siendo Colombia el país que, proporcionalmente, más capacidades transfirió en el área social (un 76% de sus actividades como transferente y principalmente en tres temas, cuidado infantil, programas de transferencia condicionada y discapacidad y reducción de la pobreza). Por último, México, con una distribución más homogénea de sus actividades en las diferentes macroáreas, destacó en el ámbito social su labor en lo educativo, trabajando mayoritariamente en la mejora de la oferta educativa, con su experiencia de los bachilleratos unificados.

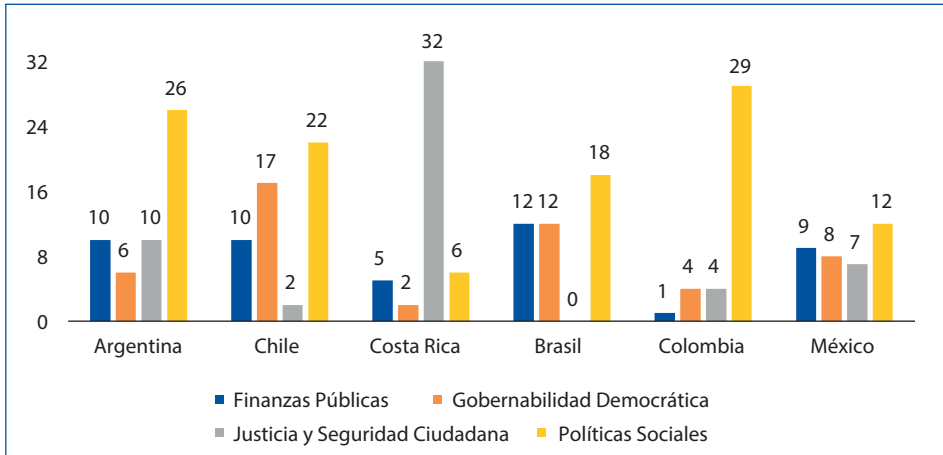
- Para el caso de Costa Rica, este país presenta un perfil mucho más diferenciado, puesto que fue, con mucha diferencia, el principal país de la región en el ejercicio de transferente en el área de Justicia, suponiendo un 58% de las actividades. Más concretamente, 29 de estas 32 actividades (un 91%) se enmarcaron en la línea de acción relativa al fortalecimiento de las Defensorías Públicas y muy vinculadas a su experiencia nacional en el proceso de ejecución de la pena.
- Respecto a la gobernabilidad democrática, destacaron las transferencias de las instituciones chilenas y brasileras. Todas las actividades en la que participó Chile como transferente se concentran en la línea de acción relativa a la transparencia y lucha contra la corrupción, dado su *expertise* en esta materia y además por ostentar la presidencia de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA), mientras que las transferencias brasileras se distribuyeron equitativamente entre el desarrollo regional, dado que se trata del país más avanzado en la región en la implementación de políticas nacionales de desarrollo regional, el fortalecimiento de los Consejos Económicos y Sociales y también la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- Finalmente, en el ámbito de las Finanzas Públicas, los principales transferentes fueron: Brasil, quien asistió sobre todo en materia de educación fiscal, al igual que Chile, el segundo principal transferente en esta área, y Argentina y México, ambos sobresalientes en la línea de acción que trabajaba sobre el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En el caso de Argentina, hubo diversas asistencias por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para transferir la experiencia argentina en materia de intercambio de información tributaria y aduanera entre instituciones. Por su parte, México capacitó a través de la Superintendencia de

20. Con asistencias sobre el desarrollo de plataformas informáticas, de la creación de centros de empleo regionales o sobre la promoción e incorporación de las habilidades blandas.

21. Como, por ejemplo, a través del apoyo a programas de inclusión social, empleabilidad juvenil o adultos mayores, entre otros.

Administración Tributaria (SAT) en diversas temáticas como la doble imposición, precios de transferencia, registro y localización de contribuyentes o implantación de factura electrónica.

Gráfico 12. Principales transferentes según las macroáreas en las que ejercieron como capacitadores



Fuente: elaboración de propia a través de información extraída del SIA de EUROsociAL.

PARTE III

Estudios de caso

La contribución de la Cooperación Triangular al fortalecimiento de las políticas públicas

Introducción al estudio

A lo largo de este tercer y último bloque, con el objetivo de ilustrar el trabajo efectivo realizado a través de la Cooperación Triangular en el marco de EUROsociAL, se presenta un análisis de cuatro experiencias reales que tuvieron lugar a lo largo de la ejecución del programa. Este análisis busca describir en mayor profundidad distintos aspectos de las triangulaciones que se ejecutaron, tales como: la situación regional existente en esa materia, cómo surgió la posibilidad de afrontar la problemática a través de Cooperación Triangular, cómo se desarrollaron las distintas actividades o cómo se materializó esa transferencia de conocimientos o habilidades que se propiciaron.

Estas cuatro experiencias que incorporaron transferencias de capacidades entre países de América Latina se seleccionaron teniendo en cuenta varios criterios:

- Representatividad de tipologías de las actividades de Cooperación Triangular que trabajan EUROsociAL, acorde al marco teórico esbozado en la primera parte. En este sentido, se buscó visualizar y ejemplificar la operatividad de las diferentes articulaciones y generación de capacidades que se crean frente al apoyo en la construcción de políticas públicas.
- Representatividad de las distintas macroáreas en las que trabaja EUROsociAL. Ello con el objetivo de visibilizar que, en múltiples ámbitos, los países de la región de América Latina muestran ya avances y conocimientos adquiridos de sus propias experiencias nacionales.
- Representatividad regional. Buscando examinar capacidades y necesidades, yendo más allá de análisis más tradicionales donde se presupone un rol (transferente o destinatario) para cada uno de los países de la región.
- Relevancia del caso. Dada la multiplicidad de líneas de acción que podían cumplir los otros criterios, se buscó incorporar un elemento referente al éxito, impacto o trascendencia de dichas actividades sobre las políticas públicas en las que se enmarcaban.

Atendiendo a estos criterios, el desarrollo de los casos se corresponde con las siguientes experiencias:

- a) **Defensa Pública comprometida con los intereses de sus defendidos y con la preservación de la calidad técnica.** La Defensa Pública de Costa Rica ha sido referente para mejorar el acceso a la justicia en la atención de personas privadas de libertad, especialmente en dos componentes: modelo para las Unidades de Ejecución de la Pena y uso de la videoconferencia como forma de comunicación con personas privadas de libertad. Este tema fortalecido desde la construcción de instrumentos y criterios regionales en la temática, impulsado y coordinado por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP).
- b) **La transferencia de tecnología como un aporte a la modernización de las políticas de empleo.** El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina transfirió su experiencia con la Plataforma Informática de la Red de Servicios de Empleo a Colombia, que, a su vez, sirvió como referencia para otros países de la región como Perú, Costa Rica, Honduras y Guatemala.
- c) **Planificación y presupuestación, un vínculo imprescindible.** Los países de América Latina han avanzado en la implantación de Presupuesto por Resultados como mecanismo para aumentar la eficiencia y la calidad del gasto público. Con el apoyo de EUROsociAL se ha avanzado en el intercambio de experiencias en dos elementos: presupuestos quinquenales y programas presupuestales con enfoque de resultados.
- d) **Construyendo gobernabilidad democrática-Red de Transparencia y Acceso a la Información —RTA—.** Focalizando el análisis en dos de las herramientas regionales desarrolladas por los países con el apoyo de EUROsociAL: modelo de gestión de archivos y modelo de indicadores de medición de la transparencia.

Tabla 4. Estudios de caso

Nombre	Países participantes	Macroárea	Línea de acción	Cómo se generó la capacidad	Cómo se articulan sus actividades
Defensa Pública comprometida con los intereses de sus defendidos y con la preservación de la calidad técnica	Costa Rica	Justicia y Seguridad Ciudadana	Mecanismos alternativos de solución de conflictos	Capacidad instalada en la institución latinoamericana surgida de un proceso de desarrollo propio nacional	Cooperación Triangular replicada regionalmente
La modernización de los servicios de empleo como un aporte a la empleabilidad	Argentina, Colombia, Perú, Costa Rica y Honduras	Políticas Sociales	Políticas activas de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad instalada en la institución latinoamericana proveniente de una transferencia previa de una institución europea • Capacidad instalada en la institución latinoamericana proveniente de una transferencia previa Sur-Sur o triangular 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Triangular • Cooperación Triangular de alcance regional
Planificación y presupuestación, un vínculo imprescindible	Uruguay y Perú,	Finanzas Públicas	Sistemas fiscales inclusivos	Procesos regionales propios. Es decir, aspectos de política pública que son particulares de la región.	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Triangular replicada regionalmente • Cooperación Triangular de alcance regional
Construyendo gobernabilidad democrática-Red de Transparencia y Acceso a la Información —RTA—	Países miembros de la Red ¹	Gobernanza Democrática	Institucionalidad democrática	Capacidad instalada en la institución latinoamericana surgida de un proceso de desarrollo propio nacional	Trabajo en Red

Caso I. Defensa Pública comprometida con los intereses de sus defendidos y con la preservación de la calidad técnica

Área temática

Justicia

Acción

Fortalecimiento de las Defensorías Públicas

Breve explicación del caso

Nivel nacional

Lograr una Defensa Pública comprometida con los intereses de sus defendidos e incorporar elementos técnicos en la gestión de estas instancias, desde el caso de Costa Rica, supone desarrollar dos componentes:

1. Modelo para las unidades de ejecución de pena

Este componente desarrolla dos actividades grandes, la primera es el diseño del modelo y la segunda es la capacitación en este nuevo modelo. Para el primer elemento, Costa Rica a través de asesoría especializada y visitas de intercambio apoya en la elaboración del modelo de atención para personas privadas de libertad con el fin de mejorar la calidad del servicio que presta la Defensa Pública. El modelo está enfocado en la descripción de la situación actual de la defensa de ejecución de la pena y las acciones a ser implementadas, a nivel interno y externo, para mejorar el servicio.

El segundo elemento apoya en el diseño curricular del “Curso Defensa Pública de Ejecución de la Pena: garantía de acceso a la justicia de la población privada de libertad”,

el cual incluye aspectos ideológicos de la Defensa Pública, derechos fundamentales, garantías de derechos fundamentales, estándares internacionales y contempla la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos mediante análisis de casos.

2. Uso de la videoconferencia como forma de comunicación con persona privadas de libertad

El objetivo de la videoconferencia es establecer un mecanismo de comunicación diseñado para llevar a cabo comparecencias de procesados o condenados en tiempo real, con el fin de permitir una interacción visual, auditiva y verbal entre las diversas instancias componentes de la Administración de Justicia.

En este sentido, se utilizan dos herramientas de trabajo. Por un lado, visitas de intercambio para conocer la aplicación de esta herramienta en Costa Rica, de este modo se visualizan aspectos positivos y negativos relacionados al uso de la videoconferencia.

Por otro lado, Costa Rica capacitó a los países interesados en la experiencia, cuyo objetivo fue preparar a los servidores y servidoras que participan de los procesos relacionados en el modelo para la implementación y uso de la videoconferencia como forma de comunicación entre los defensores y las defensoras públicas y las personas usuarias. Para ello, Costa Rica emplea la técnica explicativa denominada charla dirigida o dialogada, a través de la cual las personas facilitadoras imparten su charla permitiendo la interacción con las personas participantes, ofreciendo un diálogo abierto y logrando que la actividad provea intercambio de información y retroalimentación en un ambiente dinámico.

Nivel regional

En el ámbito regional la acción de fortalecimiento de las Defensorías Públicas pretende impulsar la construcción de instrumentos, criterios y herramientas que impacten positivamente en la protección de los derechos fundamentales de los que son titulares las personas privadas de libertad.

Antecedentes de la política pública que trabaja el caso

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²² identifican algunos problemas que ha debido afrontar la Defensa Pública en América Latina y que limita la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, entre ellos, se encuentran:

- El ejercicio meramente formal de la defensa, es decir, no existe un estudio en profundidad de los casos, la atención al defendido es débil y no se logra mejorar las condiciones de su detención.

22. *Manual de defensoría penal pública para América Latina y el Caribe.*

- Autonomía débil o inexistente de la Defensa Pública, existen países en donde la Defensa Pública depende de instancias judiciales lo que limita su toma de decisiones y el contar con recursos para ejecución de acciones.
- Débil preparación del caso, visibilizada en la falta de presentación de prueba por parte de la Defensa y en la debilidad de los interrogatorios.

Trabajo aislado de los defensores, no se comparten experiencias entre colegas y no se cuenta con reglas básicas e informales de cooperación que permita fortalecer el trabajo realizado.

En la actualidad, las defensas públicas de los países han ido fortaleciéndose mediante formación y el logro de su autonomía. Sin embargo, en algunos países de la región aún persisten situaciones en donde no se contempla a la Defensa Pública como un actor importante dentro del sistema de justicia.

El 7 de junio de 2011, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) adopta por unanimidad la Resolución 2656 que se convierte en el primer documento normativo aprobado por la OEA que aborda el tema de “acceso a la justicia” como un derecho autónomo que permite ejercer y proteger otros derechos (EUROsociAL, 2016).

Dicha resolución brinda un fuerte impulso a los procesos de fortalecimiento de las Defensorías Públicas iniciados en la región. Ese documento pretende impulsar en el marco de las 100 reglas de Brasilia el rol de la Defensa Pública oficial como herramienta eficaz para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Actividades

Nivel nacional

La Unidad de Ejecución de la Pena de la Defensa Pública de Costa Rica trabaja arduamente con el objetivo primordial de brindar asistencia, asesoría y representación a las personas sentenciadas y privadas de libertad durante la etapa de ejecución de la pena. Por ello, la unidad trabaja en resguardo de los derechos de las personas privadas de la libertad en estado de vulnerabilidad, en todo lo referente a los incidentes de ejecución, sustitución, modificación o extinción de las penas o de las medidas de seguridad.

La Defensa Pública de Costa Rica trabaja la ejecución de la pena desarrollando tres elementos importantes:

- Audiencias orales, sirven para escuchar de viva voz la declaración de la persona, ver cómo ha reflexionado, como les ha cambiado la vida y las experiencias que han

tenido en la cárcel, tanto positivas como negativas y qué proyecto de vida tienen en un futuro.

- Visita carcelaria, en donde se atiende a la población privada de libertad aclarando sus dudas, tomando los datos necesarios para realizar las gestiones ante el Juzgado de Ejecución de la Pena y brindando la información sobre los casos y su trámite, preparando a las personas para la audiencia oral.
- Charlas de ejecución de la pena, en donde se brinda un acercamiento de los defensores de ejecución de la pena a la población privada de libertad y permite un mejoramiento del servicio, así como evita el desperdicio de recursos.

En este sentido, la Defensa Pública de Costa Rica se ha consolidado en materia de ejecución de la pena en virtud de una trayectoria de más de 20 años de especialización en ese campo. Esto hizo posible la realización de un valioso intercambio con los países de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

El intercambio realizado con el apoyo de EUROsociAL II tuvo como marco conceptual, por un lado, *Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, en las que la privación de libertad ocupa una definición expresa en la regla 2.10. Por otro, se apoyó la *Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad* que fue aprobada en la ciudad de La Antigua, Guatemala, en junio de 2013, por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas AIDEF, con el apoyo de EUROsociAL.

Esta guía constituye la estandarización de los parámetros mínimos que cada Defensoría Pública exige respecto a los derechos de los privados y privadas de libertad en cada uno de los países. Asimismo, se trata de una política pública regional de las defensorías que impacta positivamente en la humanización y dignificación de este colectivo, articulando de esta manera los niveles nacional y regional del presente caso.

La asistencia técnica en el fortalecimiento de las unidades de la pena permitió el desarrollo de un Modelo de Atención que hace referencia a dos ejes fundamentales. El primero de ellos está compuesto por los aspectos organizacionales y funcionales; y el segundo, por el Modelo de Gestión.

El modelo parte de la premisa básica de que la ejecución de la pena es una etapa más del proceso penal sujeta a todas sus garantías, entre ellas, el respeto al debido proceso, el derecho de defensa y al principio de legalidad.

El componente organizacional apunta al diseño interno de la ya existente Unidad de Ejecución de la Pena en cada uno de los países, y lo funcional toca en concreto la labor técnica de los/as defensores/as de la materia, buscando consolidar la especificidad de la función.

En cuanto al Modelo de Gestión, supone la implementación de los aspectos de organización y funcionamiento para la labor del equipo de trabajo, integrado por los Manuales de Puestos, Protocolo de Actuación e Instrumentos de Control de Calidad.

Para la implementación del Modelo de Atención en los tres países de América Latina, se definió el siguiente camino:

1. Cada sistema nacional de justicia responde a una realidad concreta, con su normativa y visión institucional particular. En este sentido, se realiza un diagnóstico del estado de la Unidad de la Pena en los países participantes, para ello se levantaron cuestionarios y se realizaron visitas *in situ* a las contrapartes a fin de conocer su situación actual.
2. Especialización de la Unidad de la Pena, en donde se identifican las acciones necesarias para lograr que se cuente con personal suficiente y especializado, capaz de brindar una atención prioritaria y especializada a las personas privadas de libertad, de acuerdo con las 100 Reglas de Brasilia.
3. Capacitación a los y las defensores/as públicas en diferentes temáticas que apoyarán el trabajo realizado. En este marco, se logra concretar espacios específicos para estas capacitaciones o se logra fortalecer los ya existentes, de acuerdo a la realidad de cada país participante.
4. Fortalecer las visitas carcelarias ya que tienen una función ineludible e insustituible. En este marco, en cada país se identificó las fortalezas y debilidades de este mecanismo a fin de lograr establecer las condiciones mínimas para su ejecución. En algunos casos se consideró el uso de la videoconferencia como un mecanismo que permita incrementar el número de contacto con las personas privadas de libertad.
5. Creación del manual de funciones y protocolos de atención, cuidando el conseguir uniformidad en la atención.
6. Generar control de calidad de las actuaciones realizadas a fin de mejorar las prácticas y las herramientas utilizadas en los procesos.
7. Fortalecer las relaciones interinstitucionales con las otras entidades del sistema de justicia a fin de acordar y mejorar procedimientos.

Los resultados obtenidos en el marco de estos intercambios incluyeron la elaboración del correspondiente diseño curricular, guía de la persona docente de estos cursos, la selección de materiales de lectura sugeridos y la redacción del *Manual Descriptivo de Elementos Teóricos y Prácticos de Ejecución de la Pena*. Asimismo, las Defensorías Públicas de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay han desarrollado durante los años 2013 y 2014 un proceso de fortalecimiento institucional con el apoyo de EUROsociAL y de la Defensa Pública de Costa Rica con el objetivo de crear y fortalecer sus Unidades Especializadas de Ejecución de la Pena.

El trabajo tuvo por objeto establecer los contenidos del “deber ser” en la atención de las personas privadas de libertad desde el servicio público que brindan las Defensorías

Públicas para impactar el acceso a la justicia de ese colectivo, componente importante de los sistemas de justicia penal, que usualmente no ha sido prioritario para los gobiernos en los países de América Latina.

El componente del uso de la videoconferencia como forma de comunicación entre las personas privadas de libertad y los defensores/as públicos, que posteriormente se extendiera a los familiares de las personas privadas de libertad, poniendo énfasis en las familias que se encuentran alejas de los centros y no poseen recursos para visitar a sus familiares, fue compartida con Chile y Argentina a través de visitas de intercambio y la compra de equipos, los cuales fueron gestionados y apoyados por EUROsociAL. En este sentido, Argentina y Chile instalaron en dos centros penitenciarios los equipos de videoconferencias a fin de facilitar los contactos entre los privados de libertad y sus defensores cuando estén alejados.

La videoconferencia se constituye en un apoyo tecnológico fundamental y de relativo fácil acceso (considerando la existencia de *software* gratuito para estos efectos) que permite mejorar la cantidad y la calidad de la comunicación de las personas privadas de libertad con sus defensores y defensoras, acortando las distancias, permitiendo el contacto visual e, incluso, la muestra o el envío de documentos.

Esta buena práctica permitió reflexionar sobre cómo el avance de la tecnología puede ser utilizado para mejorar el servicio público que brindan las Defensorías Públicas, siempre que se trate de una decisión institucional consciente y, en consecuencia, se encuentre acompañado de un proceso de identificación de necesidades, de ajuste de los procesos y de la organización, así como de la respectiva capacitación y sensibilización de las personas involucradas en aplicar la respectiva herramienta tecnológica.

La implementación de este mecanismo ayudó a que los privados de libertad tengan mayor contacto con sus defensores públicos, permitiendo que estén actualizados de sus procesos, asimismo logró fortalecer sus vínculos familiares.

Nivel regional

En el fortalecimiento de las Defensorías Públicas en los países de América Latina, es importante contar con un espacio de diálogo y discusión regional que permita avanzar en pensar fórmulas que posibiliten llevar al terreno de la realidad el acceso a la justicia, hacer efectiva esa garantía, subsanando las desventajas que frente a la ley se coloca a los menos favorecidos.

Este espacio ha sido instaurado con el apoyo de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), que fue creada el 18 de octubre de 2003 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, cuyo principal objetivo es establecer un sistema permanente de coordinación y cooperación interinstitucional de las Defensorías Públicas y de las Asociaciones

de Defensores Públicos de las Américas y el Caribe. Este sistema defiende la plena vigencia y eficacia de los derechos humanos, la amplia vigencia y acceso a la justicia, propicia que las legislaciones existentes en los países americanos y del Caribe y sus reformas respeten y hagan efectivas las garantías contempladas en los tratados internacionales de derechos humanos y trata de apoyar el fortalecimiento institucional de las Defensorías Públicas.

Son parte de esta asociación las Defensorías Públicas de los países de: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Bahamas, Bolivia, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Con el fin de articular acciones en post de proporcionar un verdadero acceso a la justicia a personas privadas de libertad, AIDEF y EUROsociAL orientaron su trabajo en dos ejes: a) apoyar la adecuación de las políticas públicas y prácticas institucionales de las Defensorías Públicas a los estándares internacionales, y b) visibilizar temas y dejar instaladas capacidades en la Defensa Pública.

Apoyar la adecuación de las políticas públicas y prácticas institucionales de las Defensorías Públicas a los estándares internacionales

Sobre la base de compartir experiencias entre los miembros de la asociación, reconocer compromisos internacionales en la temática, el diálogo horizontal y la necesidad de adoptar documentos que fortalezcan la labor de la Defensa Pública a la luz de los derechos humanos y los estándares mínimos de asistencia a personas privadas de libertad, se trabajó las siguientes actividades:

- Actualización de la **“Guía regional para la Defensa Pública y la protección integral de las personas privadas de libertad y memoria explicativa de la Guía regional”**, realizada en el año 2013. En el marco de su desarrollo se logró avanzar en:
 - La realización de un estudio comparado de regímenes de ejecución de penas en distintos países de América Latina y Europa.
 - La identificación de buenas prácticas en materia de ejecución de penas.
 - Estrechar las distancias y asegurar la participación de todos los países involucrados a través del uso de tecnología.
- **“Manual de visitas generales” y “Manual de visitas individuales”** (incluye diseño formatos y protocolo) realizados en 2014. Estos documentos se centran en el monitoreo con el fin de permitir a los/las defensores/as públicos/as monitorear la situación de respeto a los derechos fundamentales en los centros de privación de libertad. Los manuales se desarrollaron a partir de los modelos existentes, donde se definen pautas de actuación y se diseñan herramientas operativas que

permiten adecuar las futuras prácticas nacionales a los estándares regionales/internacionales.

- **“Manual de buenas prácticas en materia de atención a mujeres privadas de libertad - Las Reglas de Bangkok en clave de Defensa Pública”** en el año 2015. La elaboración de este documento permitió explicitar las particulares problemáticas que afrontan las mujeres privadas de libertad en razón de su género, y ajustar y perfeccionar los criterios de actuación de las Defensorías Públicas integrantes de AIDEF en función de esas necesidades específicas. Por otro lado, se permitió difundir las buenas prácticas existentes en la región a fin de que puedan ser replicadas.
- **“Manual regional de ejecución de la pena para Defensorías Públicas”** realizado en 2015. El documento estuvo enfocado en reforzar la presencia de los defensores públicos en el proceso de ejecución penal, a fin de garantizar el derecho de todas las personas al acceso a la justicia. Para ello se identificaron los principios de política penitenciaria que inspiran los textos internacionales y también los nacionales de cada país.

Estos documentos dotan a las Defensorías Públicas de instrumentos para concretar su trabajo, los cuales son usados por toda la Defensa Pública a nivel nacional, de acuerdo a la realidad de cada país. En la redacción, participaron los defensores públicos de los países latinoamericanos que son parte de AIDEF, se acordó una versión genérica y que abarcara todos los temas a fin de que pudieran ser utilizados en todos los ámbitos nacionales de los países, permitiendo orientar el accionar diario de las instituciones.

“La construcción de los instrumentos siempre es un proceso participativo, el asesor va consultando a todos los miembros de AIDEF a través de enlaces, entonces cada país va aportando en la construcción”.

Marta Rivaldi. Relaciones Internacionales e Interinstitucionales
del Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay

En este proceso de construcción participativa de instrumentos, el equipo de EUROsociAL aportó su experiencia en el tema, su conocimiento de las legislaciones de los países latinoamericanos y de los instrumentos internacionales ratificados por ellos, en este sentido, se visualizó e incorporó elementos novedosos en los documentos. Un trabajo en donde se construye desde las fortalezas y experiencias de cada actor.

Visibilizar temas y dejar instaladas capacidades en la Defensa Pública

El reconocimiento de la experiencia de los defensores, la utilización de los instrumentos internacionales y la presencia masiva de la Defensa Pública en los acontecimientos nacionales solo se puede lograr a través de instalar capacidades en las Defensorías Públicas y posicionar en la esfera pública los temas que estas manejan. En este sentido,

con el apoyo de EUROsociAL, AIDEF desarrolló, conjuntamente con los países latinoamericanos, las siguientes actividades:

- Espacios de encuentro regional, en donde se analizaron temas de interés específicos y se validaron manuales y guías elaboradas. Entre los temas tratados en los seminarios se encuentra “Derechos humanos y prevención de la tortura y tratos inhumanos o degradantes en los Centros de Privación de Libertad”.
- Misiones técnicas de apoyo a los congresos de AIDEF. Esta actividad movilizó especialistas tanto de las Defensorías Públicas de los países latinoamericanos como de entidades europeas, a fin de analizar temas de actualidad, acordar temas a trabajar y delinear estrategias de implementación de las guías construidas. Cabe recalcar que en el seno de los congresos de AIDEF se deciden los temas a trabajar y se unifican los criterios para ello.

Según estas actividades se delinea una labor en conjunto y centrada en temas comunes. Resaltan tres temas trabajados por todos los países: privados de la libertad, ejecución de la pena y género. Desde la experiencia de AIDEF, se ha logrado avanzar en los países en estos temas, por ejemplo, en el tema de privación de la libertad, las denuncias realizadas por las defensorías ante las instancias gubernamentales han tenido, si no un 100% de respuesta, una disminución considerable de algunas violaciones a los derechos humanos. En cuanto a género, se han conseguido resultados positivos, especialmente con la puesta en marcha de la campaña en contra de la violencia a las mujeres.

“Características muy similares son las que tenemos, prácticamente en lo relacionado por ejemplo a privaciones de libertad, en la problemática de género y ejecución de la pena. Se ha tomado a nivel genérico cada uno de estos temas, y se tuvo mucha identificación con la problemática de cada uno de los países latinoamericanos”.

Abg. Noyme Yore Ismael. Defensora General Paraguay
y Coordinadora General de la AIDEF

En cuanto a los avances en los temas por países se destacan los siguientes:

- En temas de ejecución de la pena, en Centroamérica: Guatemala y Costa Rica; mientras que Argentina, Chile y Paraguay destacan en Suramérica.
- El tema género, Costa Rica y Guatemala en Centroamérica, y en Suramérica se visualizan mayores avances en Argentina y Paraguay.
- En privados de libertad, en Centroamérica destacan Guatemala y Honduras, y en Suramérica, Ecuador y Paraguay.

Finalmente, una iniciativa importante es la incidencia que ha tenido AIDEF para posicionar el tema de la Defensa Pública en los diferentes espacios regionales, permitiendo

generar condiciones para obtener la autonomía de las Defensorías Públicas. En este marco, se ha logrado generar resoluciones de la Asamblea General de la OEA: “Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”, “Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los Defensores Públicos Oficiales” y “Hacia la autonomía de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia”. Paraguay es un caso emblemático, donde estas acciones alcanzaron la autonomía de su Defensoría Pública.

Aprendizajes relevantes

De este caso surgen aprendizajes que se convierten en retos hacia el futuro y que pueden ser significativos para fortalecer los procesos de Cooperación Sur-Sur de los países de la región, así:

- **Empoderamiento de las personas privadas de libertad.** El fortalecimiento del trabajo de las Defensorías Públicas en la etapa de ejecución lleva asimismo al conocimiento de las personas usuarias sobre sus derechos y mecanismos de reclamo, y, por ende, su empoderamiento frente a las malas prácticas que han estado asociadas tradicionalmente a la privación de libertad.
- **Cooperación Sur-Sur, herramienta de cohesión e identidad.** La Cooperación Sur-Sur y Triangular constituyen una excelente herramienta para generar la réplica de buenas prácticas entre países en vías de desarrollo, generando cohesión e identidad en la región.
- **Compromiso político de los defensores públicos.** Se contó con la presencia de la Defensa Pública en todos los espacios convocados, muchas de las veces representados por sus máximas autoridades, lo cual permitió adaptar, ajustar y flexibilizar las acciones desarrolladas de acuerdo a la realidad de cada país. Caso específico de la construcción de los manuales y guías. Este compromiso se vio fortalecido por la metodología participativa con la que se construyeron los documentos.
- **Incidencia política.** La incidencia política es una herramienta importante a la hora de visibilizar un tema en la agenda pública. El camino normativo es primordial pero es necesario visibilizar la importancia de la Defensa Pública en cada país. Por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea de la OEA, en donde AIDEF incidió en su construcción, permitieron apoyar la consolidación de la autonomía de la Defensa Pública de Paraguay.
- **Autonomía de las Defensorías Públicas.** Las acciones de fortalecimiento de la Defensa Pública se dificultan cuando está inserta en otro organismo o poder, toda vez que no puede tomar decisiones y no dispone de un presupuesto de forma autónoma. En este sentido, el nivel de compromiso de la Defensa Pública se ve limitado, la implementación de las guías se dificulta ya que las aprobaciones dependen de un cuerpo colegiado. La autonomía genera que la Defensoría Pública pueda crecer a la par de su similar, el Ministerio Público.

- **Efecto demostración.** A través del intercambio de buenas prácticas entre los países participantes se demostró que es factible desarrollar ajustes o mejora de las prácticas de las Defensorías, ya que otros países con similares características comparten las mismas preocupaciones y lograron superar y mejorar las dificultades encontradas. Asimismo, el efecto demostración permitió identificar y poner en práctica un proceso de estudio, debate y modernización de las actuaciones.

Caso II. La modernización de los servicios de empleo como un aporte a la mejora de la empleabilidad

Área temática

Políticas de empleo

Acción

Políticas activas de empleo

Breve explicación del caso

En el ámbito del fortalecimiento de las políticas de empleo, EUROsociAL prestó apoyo a varios países en el proceso de modernización de sus servicios de empleo, bien a través del desarrollo o mejora de herramientas informáticas de gestión o bien a través del apoyo a la creación de oficinas de atención al ciudadano. En dichos procesos, EUROsociAL apoyó diversas actividades de Cooperación Triangular, debido a que varios países, con apoyo previo del programa, habían ya experimentado avances en la materia.

Existen múltiples similitudes en el nivel de avance en el que se encuentran los procesos de modernización de los servicios de empleo en los distintos países de la región. Ello destaca el potencial existente en el marco de EUROsociAL para trabajar con varios países simultáneamente y que estos puedan compartir entre ellos sus experiencias nacionales, con vistas a fortalecer sus propios procesos a través del conocimiento de soluciones aplicadas en otros países. La institución que ejerció como socio operativo en estas actividades fue Italia Lavoro, que opera como ente instrumental del Ministerio de Trabajo y Política Social para la promoción y gestión de acciones en el campo de la política de empleo.

En los diversos países se prestó apoyo en diversas áreas como: la creación de centros de empleo a lo largo de los territorios nacionales, el desarrollo de sistemas

informáticos laborales, el apoyo en la capacitación del personal de los centros, la integración del concepto de habilidades blandas o la incorporación al mercado laboral de la juventud.

Actividades

Caso Colombia:

Respecto a la situación de Colombia, las principales dificultades que afronta el país no solo son unos niveles altos de desempleo, sino una elevada informalidad del sistema, dado que muy pocos trabajadores contribuyen al sistema de pensiones.

El apoyo de EUROsociAL en este proceso de modernización tuvo lugar alrededor de tres temas clave:

1. La transferencia y adaptación al contexto nacional de los Sistemas de Información Laborales (SIL).
2. El diseño de los servicios de empleo.
3. La capacitación.

Así, a finales de 2012 comenzó dicho apoyo con el objetivo de lanzar el servicio público de empleo en Colombia que, a pesar de contar ya con uno previo, presentaba una cobertura muy baja. Este es un servicio de empleo integral que hizo parte de todo el proceso de reforma de la política pública que estaba en curso. Así, no solo contaba con la creación de centros a lo largo del país, sino también del desarrollo de la herramienta informática. El papel de dicha herramienta no era concebido solo como un instrumento para coordinar los centros de empleo, sino también como un espacio donde confrontar la demanda de empleo con la oferta, convirtiéndose así en un nuevo sistema de gestión del empleo, integrando intermediación laboral con servicios relacionados con las políticas activas de empleo (información, orientación, formación profesional...). Se trata de dar un nuevo enfoque de los Servicios Públicos de Empleo, para mejorar la inserción laboral de los grupos más vulnerables.

En mayo de 2013, concluyó la primera fase del apoyo de EUROsociAL, con la inauguración de centros de empleo en 120 ciudades y municipios del país. Tras su inauguración se inició una nueva etapa de ampliación y consolidación de la red de oficinas de empleo. Fue en ese marco donde tuvo lugar el apoyo por parte del Ministerio de Trabajo de Argentina al Ministerio de Trabajo de Colombia, durante ese mismo año, en el proceso de mejora y desarrollo de la plataforma informática.

En el caso de Argentina, este país contaba ya con un servicio de empleo operativo desde el año 2005. En sus inicios, dicho proceso había sido apoyado también por Italia

Lavoro, cuando Argentina multiplicó los centros de empleo que tenía distribuidos por el país hasta un total de 550 (número de centros que se encontraban operativos en el año 2013). No solo fue clave para Argentina el apoyo en la creación de dicha red de centros, sino a través de la transferencia recibida por parte de la institución italiana del sistema informático que se venía empleando con éxito en dicho país. Esta transferencia de tecnología supuso un reto en sí mismo, puesto que había que adaptar dicha plataforma informática no solo a otro idioma, sino también a otra realidad. Este conocimiento que Argentina desarrolló durante los casi diez años (en aquel momento) de su implementación fue clave para apoyar a Colombia en su propio proceso. Se buscaba dar cumplimiento a dos objetivos, por un lado, evaluar las aplicaciones prácticas de la plataforma en el contexto operativo del modelo argentino y, por otro, analizar los procesos de trabajo requeridos para una adaptación de la plataforma de Colombia a nuevas funcionalidades.

"Fue muy valorada la transferencia informática de Italia Lavoro para gestionar la red de servicios de empleo".

Enrique Deibe. Ministerio de Trabajo de Argentina

En los siguientes meses, se trabajó en el desarrollo de un manual de procedimientos para la integración de los centros de empleo en la red nacional, la definición de estándares de calidad para la prestación de servicios en los centros de atención del servicio público de empleo, el diseño y puesta en marcha de un servicio de formación a distancia dirigido a los funcionarios de la red de los servicios de empleo, en los ajustes y adaptaciones en el modelo de servicio y sistema de gestión de la red de servicios públicos de empleo (integrando las funcionalidades correspondientes a la nueva estrategia de gestión del servicio de intermediación) y en la definición y puesta en marcha del modelo de funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación de los servicios públicos de empleo.

Los resultados en el caso colombiano han sido claros, tras la ejecución de la segunda fase, cuando se ha consolidado la red nacional de servicios de empleo. La nueva plataforma que coordina la Red de Servicios de Empleo ha pasado a contar con 350 oficinas. Además, se han inscrito ya alrededor de dos millones de personas, que han podido contar con la asistencia de las oficinas en más de 506.000 vacantes publicadas por 35.000 empresas.

Estos buenos resultados del caso colombiano son los que impulsaron su desempeño en el rol de transferente, apoyando procesos similares en otros países de la región, como se verá en los siguientes ejemplos.

Caso Perú

En Perú, el apoyo de EUROsociAL en el desarrollo de sus servicios de empleo se centró en la creación de las Ventanillas Únicas de Promoción del Empleo (VUPE), llamadas

ahora, Centros de Empleo. Dichos centros son mecanismos para la promoción del empleo para la inserción laboral, la mejora de la empleabilidad y el desarrollo de emprendimientos sostenibles. Previo a ello, algunos de estos servicios eran ya proporcionados por el Gobierno, aunque a través de distintas instituciones. Lo que se perseguía así era llevar a cabo un proceso integrador de servicios lo más completo posible.

Perú ya venía trabajando en el marco de EUROsociAL en asuntos relativos a las estadísticas y datos de empleo, por lo que en uno de los espacios de diálogo que ya venían teniendo lugar, se presentó la propuesta nacional para la creación de las VUPE, donde ahí surgió la posibilidad de que el programa continuara apoyando al país también en este nuevo proceso de modernización. Previo a ello, el servicio de empleo de Perú simplemente abordaba temas relativos a la intermediación laboral, lo que implicó un cambio sustancial, hasta proporcionar los 12 servicios que actualmente facilitan los Centros de Empleo: bolsa de trabajo, asesoría para la búsqueda de empleo, certificado único laboral, empleo temporal, capacitación laboral, certificación de competencias laborales, capacitación para el emprendimiento, orientación para el emprendimiento, acercamiento empresarial, orientación vocacional e información ocupacional, orientación al migrante e información del mercado de trabajo.

“Aprendimos que, respecto a los servicios de empleo en América Latina, estamos atravesando por el mismo periodo de desarrollo, estamos muy cercanos, experiencias similares... se abre la posibilidad de crear redes de atención en Latinoamérica, como sucede en Europa con el Eures”.

David Alfaro. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú

Dicho proceso contempló desde el diseño operativo de los centros (modelización y transcripción de los procesos operativos con el objetivo de homogenizar dichas oficinas), hasta la implementación de una plataforma para la capacitación virtual de los funcionarios de dichos centros, con toda la definición del contenido didáctico que ello implicó. Es importante destacar que dicha plataforma tomó también, al igual que en los casos de Argentina y Colombia, elementos de la plataforma ya diseñada por Italia).

El hecho de que tanto Perú como Colombia coincidieran en diversos espacios generados por el programa provocó que se detectara que ambos países, de manera simultánea, estaban afrontando procesos similares en sus propias estrategias de rediseño o implementación de los servicios de empleo. Surgieron a raíz de ello diversas colaboraciones y visitas de carácter mutuo, donde tanto Colombia visitó Perú para conocer el modelo de ese país como al revés, con una visita de una delegación peruana a Colombia para hacer lo propio con este país, creándose una dinámica de trabajo cercano y colaboración mutua.

Caso Costa Rica

Para Costa Rica, el apoyo de EUROsociAL en la mejora de los servicios de empleo vino a través del soporte a la implementación a nivel nacional del programa Empléate. La posibilidad de dicho apoyo surgió de un encuentro regional celebrado en 2012, en el que habían participado varios países de América Latina.

El programa Empléate de Costa Rica es un programa especializado que está dirigido a jóvenes de entre 17 y 24 años que no estudian, que no trabajan o que están en situaciones de pobreza. Este grupo poblacional se caracteriza por afrontar grandes dificultades en acceder a formación educacional, así como por presentar altos índices de abandono escolar. En el diseño de dicho programa se detectó, además, que un 80,6% de la población objetivo no había recibido nunca cursos de capacitación técnica que los preparara para un trabajo. Este cúmulo de circunstancias es, por consiguiente, causa subyacente de la desigualdad de acceso al mercado laboral.

El programa Empléate se constituyó como un programa de transferencias condicionadas, que permite a los jóvenes el acceso a una formación específica con vistas a su integración más rápida y efectiva en el mercado laboral. Por ser un programa con un fuerte enfoque educacional, no solo ha involucrado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, sino también al Ministerio de Educación. En un principio, la entidad ejecutora del programa iba a ser una institución ajena al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, pero finalmente se quedó bajo el marco de actuación del Ministerio, lo que ocasionó cambios importantes en la operatividad del programa.

"Hay diferencias regionales desde el punto de vista financiero, lo que permite a algunos países el contar con infraestructuras de gestión adecuadas, en otros, en cambio, se cuenta con recursos para el cliente final pero no tanto para la gestión".

David Alfaro. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú

A partir de esta identificación, EUROsociAL aceptó apoyar la implementación de una plataforma de gestión del programa. Ello implicaba diversas tareas como la elaboración de un manual de procedimientos, flujo y servicios que se brindan; la elaboración de un manual de procedimientos para los centros de formación tanto públicos como privados, con los que trabajaba el programa, así como el diseño e instalación de la misma plataforma. Para el diseño de la plataforma se contó también con el apoyo de Colombia, que, en una visita por parte de la delegación costarricense, dio a conocer las funcionalidades de su sistema de información laboral. De la misma manera, se analizaron los contextos nacionales para estudiar, además, la posibilidad de una transferencia de dicha tecnología. Finalmente, la instalación en Costa Rica de la plataforma no pudo ser llevada a cabo, pues la institución destinataria no contaba con la capacidad mínima en materia de recursos técnicos y humanos para ello. Esta

dificultad no pudo ser solventada a corto plazo, aunque el aprendizaje de dicha situación ha llevado a la Dirección de Empleo a prepararse y tener en cuenta dichas necesidades, para una futura instalación que pueda realizarse, quizás en la siguiente fase del programa.

Dicho bloqueo en el trabajo de la instalación de la plataforma llevó a la apertura de otras vías de cooperación con EUROsociAL, como la creación del curso sobre Empléate con vistas a crear oficinas locales del programa, abrir más ventanillas Empléate y mantener el nivel de calificación de los gestores territoriales ante posibles cambios en el programa o de rotación de personal. En este proceso de diseño de dicha herramienta de capacitación, fue donde Colombia, a través de la Universidad Católica del Norte, prestó apoyo técnico nuevamente en el diseño de los materiales.

Por último, Costa Rica ha llevado a cabo también un trabajo intenso con EUROsociAL en el marco del desarrollo de habilidades blandas, habilidades sociales y transversales para poder incluirlas en sus propias mallas curriculares.

Caso Honduras

La solicitud al programa EUROsociAL por parte de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) fue encaminada a recibir apoyo en el proceso de reforma y reposicionamiento del Servicio Nacional Hondureño de Empleo (SENAHE). Tras el trabajo conjunto con Italia Lavoro, en 2014, se definieron los ámbitos de intervención y las modalidades para implementar durante 2015 el nuevo modelo de organización del SENAHE, así como adecuar el sistema informático de gestión de los servicios.

Durante el diseño del modelo de organización se eligió la ciudad de Ceiba como la localización para implementar, durante el año 2015, el primer centro de empleo de la red de servicios que actuaría como centro piloto. Este modelo de centro de empleo incorpora como una de sus características principales la prestación de un servicio de orientación e información ocupacional al buscador de empleo, así como un acompañamiento (mediante un plan de acción personalizado) que le permita mejorar sus posibilidades de inserción laboral, ello de acuerdo a su potencial y a la dinámica presente del mercado de trabajo. Este proceso además iba acompañado de la plataforma de gestión, del diseño organizacional de todos los actores involucrados en el SENAHE, así como del diseño del programa de capacitación para los recursos humanos involucrados en el mismo.

La inauguración del centro incorporaba el apoyo del programa en cinco fases: en primer lugar el análisis del contexto local; en segundo, el diseño del manual operativo del centro de empleo de la Ceiba y de la estrategia de intervención; en tercer lugar, el acompañamiento al equipo informático de la STSS para adecuar las instalaciones informáticas del centro de empleo de la Ceiba al nuevo modelo de organización;

posteriormente, la formación del equipo que constituiría el equipo del centro y, por último, la inauguración y puesta en marcha del centro.

Durante el tiempo que duró el desarrollo de actividades que llevaron a la inauguración del centro de la Ceiba, tanto Colombia como Argentina apoyaron dicho proceso a través de compartir sus propias experiencias nacionales.

Las primeras conclusiones extraídas tras la implementación de esta prueba piloto son que dicho centro ha facilitado la accesibilidad a los puestos de trabajo. Se ha destacado, además, que el 82% de las personas que acuden al centro son jóvenes, por lo que tienen que afrontar la transición entre escuela y empleo. Tras esta primera experiencia, se plantea abrir, a lo largo de 2016 otras 20 ventanillas de empleo.

Aprendizajes relevantes

Nivel regional

- **Incorporación de diferentes niveles de gobierno.** Existe un elemento común en las políticas de empleo de los distintos países de la región, este es el fuerte componente subregional que incorporan. Así, a pesar de que los ministerios de trabajo fueran los encargados de diseñar la política nacional, su implementación y en especial la relativa a los servicios de empleo, cuentan con la integración de los distintos gobiernos locales o regionales en los procesos.
- **Potencial de proyección regional.** Existe la posibilidad de crear redes de empleo en la región, a similitud del programa Eures. Sin embargo, la creación de indicadores regionales que permitan la comparabilidad entre países es todavía una vía a explorar.
- **Potenciar y multiplicar el diálogo regional.** Los espacios de diálogo regionales son clave para detectar posibilidades de colaboración entre países, dado que se identifica con mayor claridad cuáles son aquellos que se encuentran en ciclos de política pública similares o que tienen soluciones más adaptables a las particularidades nacionales.

Nivel nacional

- **Viabilidad técnica y económica.** Es vital que los países destinatarios cuenten con los suficientes recursos económicos, humanos y técnicos, para asumir la gestión y evolución de los distintos aplicativos de *software* informático que se desarrollen.
- **Innovar estrategias.** Existe un campo de trabajo muy amplio en la certificación de las habilidades blandas, comenzando por la definición de las mismas.
- **Fortalecer monitoreo y evaluación** Es importante todavía avanzar en materia de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de empleo.

- **Centralidad de los jóvenes.** Los jóvenes siguen siendo uno de los sectores prioritarios de trabajo, en especial ante el reto de afrontar la transición de la escuela al mercado laboral.

Caso III. Planificación y presupuestación, un vínculo imprescindible

Área temática

Finanzas Públicas Justicia

Acción

Vinculación plan presupuesto y evaluación

Breve explicación del caso

La vinculación entre el presupuesto y la planificación es central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este marco, existen diferentes perspectivas desde donde abordar la integración entre plan y presupuesto, una de ellas es el trabajo con presupuestos plurianuales y la otra es la integración y coordinación entre planificación y presupuesto a través de la armonización de instrumentos y procedimientos. Estas dos perspectivas no son necesariamente excluyentes, su desarrollo dependerá de la realidad de los países.

Armonización de instrumentos y procedimientos. Presupuesto por Resultados

En esta tipología se encuentra Perú, donde se ha desarrollado un renovado interés en la construcción y perfeccionamiento de nuevos instrumentos para estimular la planificación en los organismos públicos. Desde el año 2002 el Gobierno peruano viene desarrollando esfuerzos para integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa.

En el año 2007 con la aprobación de la Ley de Presupuesto Público n° 28927, se introduce en el país la reforma del Presupuesto por Resultados como un nuevo enfoque para mejorar la asignación de los recursos públicos orientado al logro de resultados a favor de la población (APCI, 2015). Esta nueva lógica implicaba el trabajo en dos elementos importantes:

- Poner como centro de la actuación el resultado que requiere el ciudadano para su desarrollo.
- Durante el ciclo presupuestario, introducir la lógica de la cadena de valor: insumo-producto-resultado.

En este marco, Perú ha compartido con países de América Latina su experiencia para fortalecer la coordinación entre la planificación estratégica y el presupuesto y el Sistema de Presupuestación por Programas para aplicar el Presupuesto por Resultados, a través de encuentros, talleres, visitas de intercambio y pasantías. Asimismo, brindó asesoría específica sobre estadísticas fiscales y reforma contable.

Presupuestación plurianual

La presupuestación plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de periodos que van de tres a cinco años (CEPAL, 2007). Esta tipología la desarrolla Uruguay desde 1967, fecha en la cual la Constitución política de ese año coloca al Estado como motor principal de desarrollo económico y a la planificación como un instrumento básico de la conducción gubernamental.

En este país el Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el periodo del mandato presidencial y que es revisado en periodos anuales a través de la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal, en donde se realizan modificaciones que estiman indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y se efectúan creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

En este sentido, la República Oriental de Uruguay a través de talleres de capacitación y visitas de intercambio apoyó a países de América Latina identificando retos y principales problemas que tienen que abordar las Administraciones financieras para asumir los presupuestos plurianuales, análisis de modelos institucionales existentes, modalidades de integración y coordinación entre planificación y presupuesto; y los instrumentos, técnicas y metodologías utilizadas en las distintas fases de las evaluaciones aplicadas.

Antecedentes de la política pública que trabaja el caso

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la asignación de los recursos a fines estratégicos requiere fortalecer los procesos técnicos que direccionan la distribución de los fondos en el sector público. En este sentido, la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En América Latina, los sistemas de planificación y los presupuestos por programas tuvieron sus inicios en los sesenta, cuando el Estado se convirtió en un actor fundamental para promover el desarrollo nacional. En este sentido, se fortalecieron instituciones que se dedicaron a la planificación de largo plazo y otras dedicadas al presupuesto, cada una con sus respectivas leyes de respaldo, las cuales intentaron un proceso de vinculación entre estas áreas.

Es a finales de los noventa, principios de 2000, cuando la vinculación entre planificación y presupuesto se profundiza, fruto de ello se incorporan en el proceso instrumentos y herramientas que apoyan esta vinculación. Una de estas herramientas es la gestión por resultados, que concentra sus esfuerzos en la obtención de resultados a partir de las acciones de gobierno. Uno de los principales desafíos para orientar la gestión hacia la obtención de resultados es la articulación del presupuesto con la planificación. Esta vinculación es “un instrumento que contribuye a mejorar la asignación de recursos, realizar su seguimiento y evaluar las políticas implementadas” (CIPPEC, 2014).

En cuanto a esta vinculación, según CIPPEC, en la región se observan dos modelos diferenciados, estos dependen de qué aspecto domine: planificación o presupuestario. Así, Allen Shick (2005), en CIPPEC, destaca que “en algunos países predomina el presupuesto sobre el plan y que, en otros, sucede a la inversa, debido a una mayor o menor injerencia de los Ministerios de Finanzas en las decisiones estratégicas de largo y mediano plazo”.

A continuación, un resumen de los países que han realizado intentos de integración entre niveles de decisión gubernamental:

Tabla 5. Países que han realizado intentos de integración

País	Mecanismo de articulación		Organismo responsable de articulación
	Nombre	Tiempo	
Brasil	Plan Plurianual -PPA	4 años	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
Colombia	Plan Nacional de Inversiones (articula Plan Nacional de Desarrollo y marco de gasto de mediano plazo)	Anual	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Matriz Anual de Programación Institucional-MAPI y Programación Plan Anual Operativo Institucional —POIS (articulación entre presupuesto y prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo)	Anual	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-Mideplan
Chile	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados	Anual	Dirección de Presupuesto (DIPRES)
Ecuador	Plan Plurianual de Inversión (articula Plan de Desarrollo con marco de gasto)	Anual	Secretaría de Planificación y Desarrollo —Senplades
México	Planes de Trabajo Anuales (articula la planificación de mediano plazo con el presupuesto anual por programas)	Anual	Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Perú	Proceso de Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual —PESEM y Presupuesto por Resultados (articulación entre Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales y presupuesto)	4 años	Ministerio de Economía y Finanzas
Uruguay	Presupuesto Quinquenal (articulación Lineamientos Estratégicos de Gobierno y Planes Estratégicos de Gestión)	5 años	Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP

Fuente: elaboración propia a partir de información CEPAL “Planificación Estratégica y Presupuesto: Aplicaciones, Avances y Desafíos para América Latina” y “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”.

La CEPAL identifica algunas tendencias de planificación y presupuesto en América Latina:

- Los Planes de Gobierno intentan convertirse en mecanismos para establecer prioridades de gasto y asignación presupuestaria.
- La proliferación de Sistemas de Evaluación de Resultados como mecanismos de articulación planificación-presupuesto y rendición de cuentas.
- Los indicadores de desempeño son instrumentos utilizados pero con muchas fallencias en su construcción y utilización.
- Aún no se observa evidencia entre tendencias integradoras plan-presupuesto y mejora de la eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos.

Actividades

Perú

Política pública desde el ciclo de vida de las personas, con incidencia en la reducción de la pobreza y asignación de presupuestos específicos

Hace más de 30 años, Perú ha tratado de hacer reformas sustantivas en la gestión pública que han ido a la vanguardia en países latinoamericanos. En el marco de esta tendencia se formalizó la idea de avanzar hacia una gestión presupuestaria basada en resultados. Desde entonces, surgieron una serie de iniciativas e instrumentos que buscaron fortalecer el presupuesto público como herramienta de gestión financiera para alcanzar los objetivos del Estado y contribuir a mejorar el bienestar ciudadano.

En el año 2007 y 2008 existió una preocupación de la sociedad civil sobre las condiciones sociales de la población, cuyos presupuestos son financiados por los Estados. El contexto desarrollado en estos años hizo que la sociedad civil planteara una mayor atención a ciertas actividades prioritarias para mejorar las condiciones de vida de la población en temas como: la niñez, mujeres, desnutrición crónica infantil, identificación, programas de logros del aprendizaje fueron los demandados.

No fue sino hasta el año 2006, cuando se incorporó en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007, un capítulo que estableció la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) y que creó la figura de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) para algunos pliegos y en torno a acciones prioritarias que debía emprender el Estado. Asimismo, esta decisión es una respuesta a lo que sucedía a nivel internacional, en donde países como Chile y Estados Unidos trabajan con esta metodología con buenos resultados.

A partir de ello, la metodología se aplica en el ciclo de presupuesto en cada una de sus fases. Así, siguiendo estas fases, el Ministerio ajustó herramientas y desarrolló formas de trabajo para cumplir con esta disposición y diseñar los programas con base a las intervenciones que ya existían y tenían fondos presupuestarios. Para ello, tomó como base las prioridades sectoriales determinadas en la normativa, las cuales versaban en temas sociales.

El inicio de esta buena práctica se centró en el sector salud, en donde se incorporó a un conjunto de profesionales que tenían como objetivo implementar la metodología, poco a poco se incorporó el sector educación. En estos dos sectores se trabajaron 5 programas prioritarios. En la actualidad, se aplica la metodología a 90 programas, representando el 49% del presupuesto sin contar la deuda y los previsionales.

Uno de los elementos importantes fortalecidos con la metodología fue la parte estadística, con la construcción de un conjunto de indicadores que ayudan a realizar el seguimiento y comprobar que las brechas de los programas se vayan cerrando, con ello se cuida de trabajar de forma más concreta lo que se desea alcanzar. Asimismo, se desarrolló el tema de evaluaciones, aplicando dos tipos, una de impacto, que mide los resultados obtenidos con las intervenciones, y otra al inicio de las intervenciones a fin de verificar las acciones a ejecutar.

Un instrumento importante que ha ayudado a la implementación de la metodología es el Programa de Incentivos Municipales, el cual llega a 2.800 municipios en diferentes metas y niveles. La autoridad sectorial concierta con los municipios metas, en caso de ser cumplidas, se destina un incentivo monetario al municipio, que puede usarlo para mejorar el sector en el cual lograron los avances o donde la gestión podría mejorar aún más.

El Perú maneja la herramienta de apoyo presupuestario trabajada con la cooperación internacional, específicamente con la Unión Europea, la cual ha contribuido a fortalecer la metodología de Presupuesto por Resultados a través de replicar las buenas prácticas. Esta herramienta se empezó a implementar en el año 2007, a raíz de analizar cuáles eran las intervenciones más importantes que permitían la reducción de la pobreza y miran la política desde el ciclo de vida, lo cual permitió identificar la etapa clave para realizar la inversión. Las acciones manejadas con esta herramienta se centraron en temas de primera infancia y logros de aprendizaje, los cuales ayudaron a avanzar en la reducción de la pobreza.

La ventaja de la aplicación de esta metodología fue lograr anclar las prioridades del país al presupuesto, aterrizándolo con cadenas específicas en el sistema presupuestario. La estructura presupuestal de estos programas tiene una distribución funcional programática que permite realizar el seguimiento del gasto, es decir, cuánto de los insumos realmente se viene gastando para obtener los resultados deseados en estas intervenciones.

En la actualidad, este mecanismo se desarrolla en temas sociales, exportaciones de productos agroecológicos, apoyo a la política de prevención de droga. Cuentan con más de 25 convenios de apoyo presupuestario a nivel nacional y subnacional, en los cuales han construido indicadores para el seguimiento de la política. Estas prácticas de eficiencia y efectividad han permitido fortalecer las capacidades de los sectores y niveles de gobierno, así como dar sostenibilidad a los diferentes sectores que intervienen.

Compartiendo la experiencia de Plan y Presupuesto con países latinoamericanos

La experiencia de coordinación entre planificación y presupuesto a través de la metodología de Presupuesto por Resultados fue compartida principalmente con países centroamericanos, como El Salvador Honduras, Guatemala y República Dominicana,

así también se ha podido acompañar los procesos de países de Suramérica como Colombia y Paraguay.

La metodología de trabajo utilizada en estos intercambios está basada en pasantías, donde los profesionales de los países socios van a Perú a conocer su experiencia en Presupuesto por Resultados. Este intercambio se trabaja en dos partes. Una primera más teórica, en donde comparten los principios fundamentales con que se maneja el presupuesto en el país, unido al instrumento de macroeconómico multianual y al manejo de finanzas públicas. Con estas temáticas como pilares fundamentales del intercambio, el Ministerio arma un programa de formación ajustado a las necesidades y requerimientos de los países socios. El programa incluye temas de planificación y presupuesto, instrumentos presupuestarios y el manejo de los programas que trabaja con Presupuesto por Resultados. Generalmente, esta parte tiene una duración de una semana, adaptable al requerimiento del país solicitante del intercambio.

La segunda parte, la combinan con visitas en campo, a fin de probar en terreno que la aplicación de la metodología es real. En estas visitas se trabaja con las autoridades sectoriales y los gobiernos subnacionales, dependiendo de la temática a abordar y del interés de los países socios. El tema más analizado es salud debido a los avances alcanzados en este sector.

“Hemos tratado de compartir la experiencia que se ha logrado en el país con nuestros homólogos en presupuesto o en los sistemas sectoriales, como salud y en los sistemas de formación”.

Hedy Gisela Huarcaya Vásquez.

Responsable de Cooperación Internacional del Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas trabaja con sus homólogos de presupuestos y con los técnicos sectoriales del tema de interés de sus países socios, aplican el sistema de costos compartidos y desarrollan pasantías de cinco a quince días de duración. Los meses más idóneos para realizar las pasantías son de enero a abril, mientras que los meses de julio y agosto son complejos ya que son las fechas en donde se elabora presupuesto.

La identificación de necesidades y el acercamiento con Perú es realizado en seminarios internacionales de la temática de presupuesto, el socio pide conocer la experiencia y se concreta a través de oficios entre las autoridades de las instituciones públicas, en donde se define el programa de intercambio adaptado a las necesidades de los países socios. Adicionalmente, Perú da a conocer su experiencia a través del Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional, manejado con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

A través de esta experiencia, se han fortalecido las capacidades de los técnicos en temas de presupuestos de los países socios y se ha logrado aplicar la transferencia tecnológica en este tipo de intercambios. De forma específica, en países pequeños, se ha logrado usar las herramientas trabajadas, como son: el modelo de programación operativa y la estructura de costos.

En este sentido, se destaca el intercambio con Guatemala y Paraguay. Guatemala lleva implementando la metodología desde el año 2012 a través de la aplicación de herramientas, en donde se transfirió y se está ejecutando dos sistemas de presupuestación:

- Sistema de Información de Gestión Administrativa-SIGA. El sistema trabaja un módulo de programación y estructura de costos, a fin de recolectar la información desde un establecimiento de salud y pensando desde la persona, es decir, responde a la pregunta ¿qué es lo que recibe cada persona? Es un sistema que sirve para seguir la calidad del gasto. La aplicación del sistema le ha permitido a Guatemala abordar un problema crítico, como es la desnutrición, área en la que se está empleando.
- Sistema de Administración Financiera-SIAF. Es un sistema de ejecución del presupuesto que toma como referencia estricta el Marco Presupuestal y sus tablas. Abarca el registro administrativo y contable de las unidades ejecutoras del presupuesto.

La aplicación de la metodología ha permitido en Guatemala replantear el diseño de su programa de salud, para que los servicios públicos sean los que brinden y lideren el servicio, y cómo el Ministerio de Salud se empodera de esas decisiones claves que están vinculadas a reducir la desnutrición crónica infantil.

El factor de éxito en la aplicación de estos instrumentos ha sido la conectividad del país socio y brindar evidencias del funcionamiento de la metodología que puede ser adaptada al contexto del país socio.

“... como que tomando la experiencia de Perú, ellos podían hacer su propio programa presupuestario... Dar las herramientas más operativas para que les permita a ellos dar el paso para poderlo aplicar, adaptar y en algunos casos mejorar”.

Jesica Neuman. Ministerio de Economía y Finanzas

En el caso de Paraguay se trabajó con un grupo grande de funcionarios, alrededor de 16 personas, quienes en la actualidad están implementando la metodología, sobre todo la aplicación de herramientas como la estructura de costos. Desde el año 2011, Paraguay está implementando de forma gradual el Presupuesto por Resultados a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público. Paraguay está utilizando sistemáticamente la información de desempeño, incorporando las funciones de planificación, presupuesto y evaluación, como forma de mejorar la gestión pública.

Conocer la experiencia de Perú en la vinculación entre la planificación y el presupuesto fue de gran interés para este país a efectos de seguir avanzando en la implementación del Presupuesto por Resultados.



Fotos: SIA EUROsociAL

Uruguay

Planificar con una perspectiva de cinco años-Presupuesto plurianual

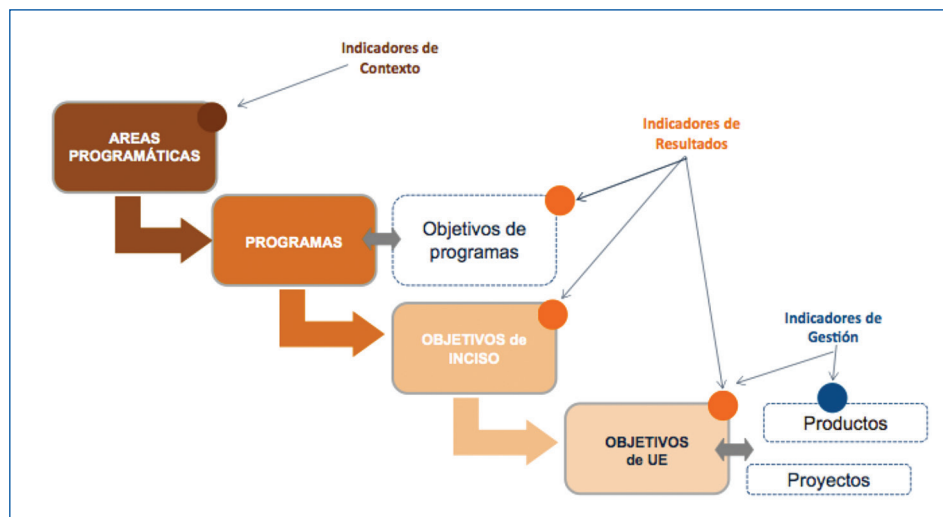
En Uruguay la relación entre presupuesto y planificación viene trabajándose hace más de 30 años, cuando en 1967, la Constitución en su artículo 214 determina que el presupuesto sea plurianual (5 años), obligatorio y con aprobación parlamentaria:

"El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su periodo de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los primeros seis meses del ejercicio de su mandato".

Dentro de las características del presupuesto nacional en Uruguay se encuentra:

- Horizonte de 5 años.
- Enfoque programático, pero manteniendo la institucionalidad de los ejecutores.
- Definición de áreas programáticas y redefinición de programas, incluso transversales. Trabaja con 18 áreas programáticas.
- Objetivos por área, programas, incisos y unidades ejecutoras responsables de la ejecución de los programas.
- Definición de metas e indicadores en materia de evaluación y compromisos de gestión.
- Presupuestos diferentes para todos los años, aún para gastos corrientes y recursos humanos, acordes con la planificación.
- Previsibilidad para los gobiernos descentralizados de las partidas que les serán transferidas por el Gobierno central para todo su periodo de gobierno.

Gráfico 13. Programación del presupuesto plurianual de Uruguay



Fuente: Presentación OPP. Presupuesto plurianual de Uruguay.

El país tuvo una perspectiva adelantada de las legislaciones del momento que se manejaba en América Latina, con ello trató de planificar y dar una perspectiva de gobierno a 5 años, en donde el presupuesto es por programas, identificando sus objetivos e indicadores de resultados vinculados a una problemática específica.

En el proceso de vinculación de plan y presupuesto, la evaluación es un tema importante dentro de las áreas temáticas y en todas las fases de la gestión, en el diseño, implementación y medición de resultados. Las evaluaciones DID que realizó el país (diseño, implementación y desempeño) prestaron igual atención al diseño y a la implementación. Por su parte, hubo dificultades para evaluar resultados, en particular, resultados de políticas (*versus* programas).

Intercambio de experiencias orientado a la demanda

Las experiencias de Uruguay para lograr la vinculación entre planificación y presupuesto fue compartida con países suramericanos y de Centroamérica, así se intercambió información y experiencias con El Salvador, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay, acciones desarrolladas con el apoyo de EUROsociAL.

Se realizaron talleres prácticos y mesas de debate por parte de los distintos servidores públicos participantes, los cuales fueron tanto de la Administración central como de las entidades descentralizadas. En estos espacios se logró analizar los pros y contras de implementar presupuestos plurianuales si se adopta un marco de programas con enfoque de resultados en un país que tiene planificación. Asimismo, los intercambios permitieron identificar los problemas y las ventajas que tiene un presupuesto plurianual como el

uruguay y cómo poder desarrollar condiciones para un proceso de construcción e implementación de la práctica.

Los temas específicos tratados con mayor énfasis con los países socios fueron:

- Preocupación entre la inversión pública, Uruguay - Ecuador.
- Preocupación de evaluaciones, Uruguay - Costa Rica.
- Presupuesto plurianual y evaluaciones, Uruguay - Paraguay.

Otro de los temas que se abordó y que ayuda a reforzar el vínculo entre plan y presupuesto fue la evaluación de políticas y programas. En este sentido, se compartió la preocupación en el tema y los avances que se lograron desde Uruguay. Después de varias reuniones con los técnicos que llevan el tema en la región, se construyó un documento que pretendió bridar orientaciones para institucionalizar las evaluaciones. Asimismo, en Uruguay y en el marco de un seminario acompañado por EUROsociAL, se conformó un grupo de evaluación, en donde participan países como: Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay.

Los intercambios Sur-Sur surgen en el marco de los diferentes espacios de diálogo y análisis sobre el tema, pueden ser reuniones bilaterales y/o seminarios internacionales, en donde se plantean demandas puntuales.

El factor de éxito de esta experiencia fueron las problemáticas comunes que tenían los países en la temática. Los cambios a estas problemáticas se dan por la confluencia de varios factores, uno de ellos fueron los espacios de diálogo que se generaron en el programa EUROsociAL con el fin de compartir experiencias en la vinculación plan y presupuesto.

"Se juntaron dos o tres países que están en problemas comunes. El intercambio de experiencias se dispara más cuando hay países que tienen un mismo lenguaje y cuando hay preocupaciones comunes".

Jerónimo Roca. Subdirector de la Oficina de Presupuesto
y Planeamiento de Uruguay (2010-2015)

Dentro de los logros obtenidos por el intercambio Sur-Sur se puede mencionar que los temas importantes e interesantes con el Presupuesto por Resultados llegaron a la agenda de ciertos países, algunos lo colocaron como inquietudes para abordar poco a poco. Por otro lado, se alcanzó mejorar el nivel de los funcionarios en los diferentes temas trabajados. Finalmente, se aprendió y constató que las evaluaciones se hacen con los evaluados y no contra ellos. Por ello, Uruguay cree que deben culminar en un compromiso de mejora (de los aspectos que la evaluación descubrió que hay que corregir).



Fotos: SIA EUROsociAL.

Aprendizajes relevantes

De este caso surgen aprendizajes que se convierten en retos hacia el futuro y que pueden ser significativos para fortalecer los procesos de Cooperación Sur-Sur de los países de la región, así:

- **Seguimiento continuo a las acciones desarrolladas.** Por un lado, es importante revisar las pertinencias de las herramientas de gestión y de los programas que ejecutan políticas públicas, en este marco, un desafío que se tiene en un futuro es incorporar las funciones de planificación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas como prácticas de gestión cotidianas.
Por otro lado, el seguimiento debe permitir identificar en donde es necesario fortalecer capacidades técnicas de los operadores de las políticas, así la capacitación a nivel operativo con los técnicos sectoriales, de planeamiento y de presupuesto es una herramienta importante para garantizar la sostenibilidad de la vinculación plan y presupuesto.
- **Adaptabilidad de las herramientas,** el compartir las experiencias generadas en un país siempre requiere del compromiso de adaptabilidad de la práctica en el país socio. Este debe colocar su impronta y ser capaz de ajustar sus procesos internos para lograr resultados. El trabajo en equipo entre los socios participantes genera el reforzamiento del proceso propio de cada país.
- **Compromiso político de los tomadores de decisión.** Resulta de gran importancia la participación de las autoridades y tomadores de decisión en los espacios de intercambio, ya que son actores clave en la implementación de cambio y reforma del instrumento de plurianualidad en el presupuesto y el Presupuesto por Resultados. Es necesario que los temas tratados se coloquen en la agenda pública de los países, visibilizando los resultados positivos que su implementación traerá a futuro.

Caso IV. Construyendo gobernabilidad democrática- Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)

Área temática

Institucionalidad democrática

Acción

Transparencia y lucha contra la corrupción

La transparencia gubernamental y el acceso a la información

En el continente americano la corrupción comenzó a ser un tema de relevancia en los años noventa, pues se evidenció con mayor intensidad, su desempeño como una traba al desarrollo. Ello llevó a que dicho tema comenzara a ser discutido y debatido en los diferentes foros regionales que existían. Como consecuencia de ello, en 1994 y en el marco de la Primera Cumbre de la Organización de Estados Americanos (OEA), los países establecían en el Plan de Acción acordado en dicha cumbre, la existencia de una relación directa entre la corrupción y la transparencia. Se consideraba así esta última como una herramienta para combatirla:

“El problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés... La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones... En una democracia, todos los aspectos de la Administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público”.

De manera análoga, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en el año 2003, también se reconocía la aplicación de políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas como mecanismos preventivos contra la corrupción.

Profundizando más en el tema, se hace necesario el examinar qué es lo que se ampara bajo el concepto de transparencia y qué es lo que abarcan las políticas públicas en esa materia. A modo de ilustrar dicho concepto, se tiene que el autor Néstor Baragli sugiere que las políticas de transparencia se pueden entender como:

“un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas en una organización. Estas políticas procuran instalar la mayor parte de la información existente (programas y proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, etc.) frente a la mirada pública, facilitando los medios para su verificación, evaluación y seguimiento” (Baragli, 2005).

Tomando en cuenta esta definición, se destaca la existencia de varios elementos que constituyen una política de transparencia. No solo es la apertura de la información, sino que se incorporan elementos de accesibilidad tales como la disponibilidad o la facilitación de medios, así como un enfoque especial en la ciudadanía. Así, la transparencia se convierte en una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción y, en definitiva, contribuye a mejorar la calidad de las democracias (OEA, 2007).

Aunque la principal asociación que parece estar implícita cuando se habla de políticas de transparencia sea la lucha contra la corrupción, existen diversas contribuciones positivas derivadas de la aplicación de dichas políticas. Tal y como se señalaba en un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Dassen y Vieyra, 2012), estas otras contribuciones y efectos impulsados por el incremento de la divulgación y accesibilidad de la información pública son:

- Promueve la eficiencia en el uso y distribución de los recursos, por lo que contribuye a mejorar la calidad de los servicios brindados por el Estado.
- Contribuye a una distribución de los subsidios con mayor eficiencia y equidad, así como a evitar prácticas discrecionales por parte de los gobiernos.
- Disponibilidad de información sobre la calidad del gasto público, lo que permite a los funcionarios públicos comparar la vulnerabilidad en los distintos sectores, lo que promueve una “competencia sana entre ministerios”.

En los últimos años, el concepto de transparencia ha venido a integrarse también como uno de los pilares del conocido como “Gobierno Abierto”. Concepto de más reciente creación que hace referencia no solo a una relación vertical gobierno-ciudadano sino a permitir un flujo bidireccional entre ambos actores. El mismo BID definía que era necesario entender el gobierno abierto más como una “plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque prociudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector

privado” (Dassen y Vieyra, 2012). Estos espacios se generan a través de una mejora en los niveles de transparencia y acceso a la información, la facilitación de la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas y de la generación de espacios de colaboración entre sociedad civil, Administraciones públicas y sector privado.

Situación de la región en materia de políticas de transparencia y acceso a la información

Respecto a la situación en esta materia en América Latina, hay que destacar como un momento clave para la región, la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el marco de la OEA en el año 1996. Dicha convención ha sido ya ratificada por la práctica totalidad de los Estados miembros²³.

Desde ese momento, los países, a diferente ritmo (aunque más intensamente a lo largo de los últimos 10 años), han ido focalizando esfuerzos en la implementación de medidas de transparencia, no solo a través de la aprobación de leyes que establecen y regulan el derecho a la información, sino también a través de la creación de entidades más o menos autónomas que velen por dicho cumplimiento. El primer caso del reconocimiento del acceso a la información como un derecho tuvo lugar en México, que en 1997 fue el primer país de América Latina en incorporar dicho derecho dentro de la Constitución nacional. Así y desde entonces, de manera progresiva han sido muchos los países que han dado pasos en materia de transparencia.

En el marco del fomento de una cultura de la transparencia, dan fe de la relevancia que está tomando en la región, las discusiones llevadas a cabo en el ámbito de la CELAC. Recientemente, en las pasadas cumbres de Ecuador (2016) y Costa Rica (2015) los países emitieron declaraciones especiales sobre transparencia y lucha contra la corrupción. En dichas declaraciones los países de la región se reafirmaban en su compromiso con el fomento de la cultura de transparencia a través del desarrollo de mecanismos que garanticen la participación ciudadana.

En el marco de estas iniciativas regionales se destaca a nivel global la adhesión de multitud de países de la región a la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta es una iniciativa multilateral, lanzada en 2011 e integrada en la actualidad por 64 países (de los cuales 13 son pertenecientes a la región de América Latina), que busca el avance en la implementación de modelos de Gobierno Abierto (a través de la definición de objetivos nacionales) en países donde ya haya habido avances en materia de transparencia y acceso a la información.

23. El único que todavía no lo ha ratificado es Barbados.

Con el objetivo de obtener una visión general del estado de la región en materia de transparencia y acceso a la información, se elaboró la siguiente tabla (tabla 6), que recoge, para cada uno de los países de la región, la información referente a:

- La existencia o no de un marco jurídico establecido a través de una ley de transparencia y/o acceso a la información.
- La participación de dichos países en iniciativas globales como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o regionales como es el caso de la RTA.
- Por último, se recogen los valores en dos clasificaciones de referencia y vinculadas a la transparencia:
 - El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), uno de los índices más populares y que calcula anualmente la ONG Transparency International. Dicho índice se elabora a partir de la opinión de expertos con el objetivo de medir los niveles de percepción de la corrupción en el sector público.
 - El Open Budget Index (OBI), calculado por el International Budget Partnership, que examina el grado de vigilancia ejercido por determinadas autoridades, como las entidades fiscalizadoras superiores y las oportunidades de participación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos públicos.

Tal y como se observa en la tabla, la gran mayoría de países de la región cuenta ya con una norma con rango de Ley en materia de transparencia y/o acceso a la información (siendo la mexicana y la peruana las más antiguas), habiendo incluso algunos que están pendientes de aprobar dicha ley. Por otro lado, y respecto a los dos índices expuestos, se puede destacar que Chile y Uruguay son los dos países con un IPC más elevado, lo que se traduce en que la fiabilidad de sus instituciones en materia de corrupción es la más alta. Por otro lado, el OBI refleja que los países donde los presupuestos nacionales son más abiertos y participativos son México y Perú.

Tabla 6. Países de América Latina y sus características en materia de transparencia

	País	Ley de Transparencia y/o Acceso a la información	OBI (sobre 100) (2015)	IPC (sobre 100) (2015)	RTA	AGA
Cuentan con una ley (ordenados de mayor antigüedad a menor)	México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)	66	35	Sí	Sí
	Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento (2002)	75	36	Sí	Sí
	Panamá	Ley para la Transparencia en la Gestión Pública (2002)	No hay datos	39		Sí
	Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador (2004)	50	32	Sí	
	R. Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (2004)	51	33		Sí
	Honduras	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2006)	43	31	Sí	Sí
	Nicaragua	Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua (2007)	46	27		
	Chile	Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Administración del Estado (2008)	58	70	Sí	Sí
	Guatemala	Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (2008)	46	28	Sí	Sí
	Uruguay	Ley de Acceso a la Información de Uruguay (2008)	No hay datos	74	Sí	Sí
	Brasil	Ley de Acceso a la Información (2011)	77	38	Sí	Sí
	El Salvador	Ley de Acceso a la Información Pública (2011)	53	39	Sí	Sí
	Colombia	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (2014)	57	37	Sí	Sí
	Paraguay	Ley del Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (2014)	No hay datos	27		Sí
En proceso	Argentina	Pendiente de aprobación	59	32	Sí	Sí
	Bolivia	Pendiente de aprobación	17	34	Sí	
	Costa Rica	Pendiente de aprobación	54	55		Sí
No tienen	Cuba	No dispone de ley	No hay datos	47		
	Venezuela	No dispone de ley	8	17		

Elaboración propia a partir de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>; <http://www.international-budget.org/>; <http://www.opengovpartnership.org/es/>; <http://transparencia.org.es/>; <https://redrta.org/>. No se tienen en cuenta aquellas normas que no tengan rango de ley.

Descripción de la Red de Transparencia y Acceso a la Información

La creación de la red se originó a través de una iniciativa que había tenido lugar con el Consejo de Transparencia de Chile y que había sido apoyada por el Banco Mundial en el año 2010. Dicha iniciativa que versaba sobre un diagnóstico en cinco países acerca de la situación nacional en materia de transparencia y acceso a la información derivó en el establecimiento entre los cinco países, de diversas áreas de trabajo. Así, dicha iniciativa se materializó en la Declaración de Intención firmada en Chile en el año 2011 por parte de los organismos de transparencia de los siguientes países: Bolivia, Chile, México, Uruguay y Perú.

Actualmente la componen 25 instituciones de 17 países iberoamericanos, donde se incluyen tanto organismos autónomos encargados de velar por el cumplimiento del derecho a la información (como, por ejemplo, el Consejo para la Transparencia de Chile), como órganos de gobierno. Estos tienen en común el ser los órganos públicos que tienen funciones y facultades de supervisión del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de las leyes de transparencia. Además, también forman parte de la red, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y el propio programa EUROsociAL.

Esta es una red de intercambios de organismos de transparencia y acceso a la información, donde las distintas instituciones de los países ponen su experiencia, conocimiento y *expertise* en materia de transparencia y acceso a la información, trabajando colaborativamente en diversas áreas. Se destacan entre esas áreas, tal y como se establece en los estatutos de la red, el trabajo en indicadores de impacto, archivos, jurisprudencia, difusión del derecho de acceso a la información pública, promoción y capacitación sobre el mismo. Tal y como se define en los estatutos de la red:

"es un foro internacional conformado por organismos e instituciones responsables de garantizar el derecho de acceso a la información pública y/o interesadas en contribuir al desarrollo de la cultura de la transparencia, cuya finalidad es mantener una instancia formal de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre sus miembros".

En el marco de la red se han establecido ciertos principios que la definen, donde varios son, además, coincidentes con los principios ya identificados que caracterizan la Cooperación Sur-Sur en la región. Estos son la diversidad (reconocimiento y respeto por la misma), el respeto (correspondiente con los principios de no injerencia y soberanía) y la participación (referente a los procesos internos de la red, correspondiente con el principio de horizontalidad).

"Todos los miembros de la red tienen características completamente distintas, y eso hace que sea muy importante que los países que ya están más avanzados en esas materias hagan

esas transferencias de capacidades y conocimientos tanto en los procesos exitosos como en las lecciones aprendidas de los errores cometidos”.

Loreto Pozo - Consejo para la Transparencia de Chile

La red busca tanto generar espacios de intercambios de experiencias, impulsar la promoción de prácticas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información o instaurar el trabajo en red, como promover la realización de trabajos específicos, como, por ejemplo, a través de la creación de grupos de trabajo focalizados sectorialmente o regionalmente o a través de la investigación y la generación de documentación específica sobre los temas que se trabajan en el marco de la red.

Respecto a la gobernanza de la red, esta cuenta con órganos resolutivos y ejecutivos, donde el máximo órgano de decisión es la Asamblea. Sus miembros se reúnen dos veces al año. Hacen balance de los proyectos con los distintos responsables y hacen planificación estratégica para el siguiente ejercicio. Además, la red cuenta con una Secretaría Ejecutiva (que ostenta el país sede), un presidente y un Consejo Directivo, que integra a los dos primeros, así como a otros tres miembros de la red. Estos órganos directivos son los que se encargan de dar seguimiento a los proyectos que tienen lugar en el marco de la RTA, así como a gestionar los mecanismos de comunicación de la red. Es importante resaltar que son las mismas instituciones de los países las que asumen a través de sus equipos estas funciones, lo que muestra el compromiso de los países con el funcionamiento de la red.

Actividades

El programa EUROsociAL comparte con la red el reconocimiento de: el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos fundamentales para las democracias modernas. En el caso de EUROsociAL, este apoyo a dichas políticas se enmarca en el área de Gobernanza Democrática y, más concretamente, en la línea de acción relativa a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

De la participación de EUROsociAL como miembro adherente en la RTA, y de su confluencia en los encuentros anuales que celebra la red, es de donde surgió la iniciativa de llevar a cabo dos de los procesos colaborativos que se enmarcan en el ámbito de la Cooperación Triangular:

- Proyecto Modelo Regional de Gestión Documental y Archivos (Proyecto Archivos). La justificación para elaborar este modelo es que los documentos son la base y el fundamento de un gobierno abierto, formando parte de la política de gestión de documentos y archivos. Además, sirven para apoyar y reforzar los principios de

transparencia, participación ciudadana y colaboración. Gestionar correctamente los documentos sirve para mejorar los procesos de las Administraciones públicas, así como para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos.

- Proyecto Modelo de Medición Internacional de Transparencia (Proyecto Indicadores). El modelo de indicadores de medición inició su andadura en el IV Encuentro de la RTA, donde se acordó llevar a cabo un estudio sobre la situación de la región en esta materia, para identificar así el nivel de implementación de las condiciones mínimas para la atención de las solicitudes de acceso a información pública, así como evaluar la calidad y la oportunidad de las respuestas proporcionadas.

Estos dos procesos tuvieron como resultado la construcción de dos herramientas, un modelo para la gestión de archivos y otro modelo que permita hacer mediciones del estado de avance y seguimiento de los aspectos relativos a la política de transparencia y acceso a la información. Ante la inexistencia de una política regional común en materia de transparencia (pues esta está sujeta a cada una de las consideraciones nacionales de los países miembros), cada una de estas dos herramientas debía presentar una característica fundamental: ser flexible y adaptable a los distintos procesos nacionales que se están desarrollando y ser respetuoso con la diversidad de políticas archivistas nacionales y regionales.

Cada uno de los dos modelos diseñados sirve a una función:

- Por un lado, el modelo de gestión de archivos busca convertirse en una herramienta de apoyo para la gestión documental de los países miembros. Su misión es la de ayudar a mejorar los procesos archivísticos a la vez que permite homogeneizar la gestión integral de los documentos, facilitando así su conservación o disponibilidad. Esto, además, permitirá a las instituciones mejorar en la calidad y rapidez de las respuestas que proporcionen.
- Por otro, el modelo de medición aspira a ser un modelo común para todos los países de la red, que pueda medir el acceso a la información pública de los distintos países asociados al proyecto. El contar con un modelo sirve a los países para analizar su estado de situación (conocer sus fortalezas y debilidades), compararse, evaluarse y tomar decisiones acerca de hacia dónde se quiere o se debe seguir trabajando.

“En el caso de modelo de gestión de archivos se está implementando en la misma unidad... se ha difundido no solo a nivel de instituciones públicas sino también a nivel académico... ya es presentado en la carrera de Archivología”.

Mariana Gatti. Unidad de Acceso a la Información Pública del Uruguay

Para formar parte de dichos proyectos los países subscribieron cartas de intención y compromiso, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas.

Cada uno de los modelos fue construido a lo largo de dos reuniones anuales que se hicieron coincidir con las reuniones que celebra la red anualmente:

- **Taller Bogotá (10-12 junio 2014) con 11 países participantes**

- Proyecto Archivos: se presentaron las experiencias de los distintos países que poseen modelos exitosos de gestión de archivos y, en base a ello, los países pudieron acordar cuál debía ser el enfoque del modelo y definieron los principales elementos teóricos y metodológicos que sirvieron de base para la construcción colectiva del mismo.

- **Taller Santiago de Chile (1-3 julio 2014) con 11 países participantes**

- Proyecto Indicadores: ya habiéndose realizado un levantamiento de la información relativa a los modelos de medición presentes en la región, se discutieron los fundamentos teórico-conceptuales y metodológicos del modelo y se identificaron los procesos comunes de los países de la RTA. Se definieron, además, las dimensiones que se deben considerar para definir el acceso a la información pública.

- **Taller Brasilia (3-4 noviembre 2014) participado por 10 países**

- Proyecto Archivos: se definió y aprobó conjuntamente el Modelo de Gestión de Archivos, el cual fue avalado por todos los países miembros de la RTA a través de la suscripción de la Declaración de Brasilia en 2014.
- Proyecto Indicadores: se consensuó el modelo de medición propuesto, con sus dimensiones, subdimensiones e indicadores, que se materializaron en una matriz consensuada por todos.

Cabe mencionar que la elaboración de los modelos fue acompañada también a través de reuniones de trabajo virtuales.

Actualmente se están implementando los modelos a través de proyectos piloto (todavía no están cerrados los modelos) en los siguientes países: Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, Honduras, México y Perú. Desde EUROsociAL se prestó asistencia técnica a los países, apoyo en la socialización del documento y se promovió, a través de un taller celebrado en 2015, la socialización de experiencias nacionales en la adaptación del modelo.

“En el caso del modelo de medición ha servido en etapas de reforma normativa... todas las leyes de acceso a la información pública cumplen sus ciclos y luego viene una ola de reformas... el modelo permite ver dónde estamos fuertes, dónde tenemos que avanzar y cómo han avanzado otros países y así poder fortalecer y establecer la estrategia país”.

Mariana Gatti. Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay

Por último, es importante destacar que la RTA trabaja otros múltiples temas vinculados a la transparencia, a modo de ejemplo, se destaca la implementación de una nueva

línea de trabajo como son los diplomados regionales, que son pequeñas capacitaciones para apoyar a los distintos países de la red, según la fase en la que se encuentren en la implementación de su política pública o la plataforma de jurisprudencia comparada publicada, entre otros.

Aprendizajes relevantes

- **Transparencia a todo nivel.** Los modelos son aplicables no solo en las instituciones garantes del derecho de acceso a la información, sino en todas aquellas que tengan que gestionar grandes cantidades de archivos.
- **Intercambio entre pares.** Ha sido fundamental, para aquellas instituciones que no cuentan con el suficiente respaldo político en sus países, el contar con espacios donde compartir experiencias similares con otros países. Ello ha ayudado al empoderamiento de las instituciones y a conocer otras experiencias sobre cómo afrontar dicha problemática.
- **Empoderamiento de las instituciones.** Trabajar en red permite a las instituciones empoderarse frente a sus propias legislaciones nacionales.
- **Integración y CSS.** La red fomenta y fortalece las relaciones informales entre las instituciones de la región, lo que agiliza y facilita la solicitud de asistencias específicas por parte de los países, puesto que las instancias para ello están siempre abiertas. Así es un ámbito especialmente prolífico para la Cooperación Sur-Sur, actuando como un catalizador para dichas actividades.

ANEXOS

Anexo 1. Cifras de Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROsocial II²⁴

Apartado 1. Total de actividades Sur-Sur por año

Cuadro 1.1. Actividades por año según tuvieran un transferente latinoamericano o sobre cualquier transferencia

Años	Núm. act. Sur-Sur	Núm. act. transf.	Núm. act. Total	% Num. act. Sur-Sur / Act. transf.
2011	0	0	7	0,0%
2012	4	9	120	44,44%
2013	91	159	425	57,23%
2014	94	210	542	44,76%
2015	65	199	427	32,66%
2016	2	7	20	28,57%
Total	256	584	1.541	43,84%

Apartado 2. Actividades y tipología de actividades realizadas en las que un país latinoamericano actúa como transferente

Cuadro 2.1. Actividades por año en las que un país latinoamericano actúa como transferente según tipología de actividad

Tipo de actividad Sur-Sur	2012	2013	2014	2015	2016	Total	% act. Sur-Sur / Total act
Asesoría Especializada (A)	1	25	30	34	0	90	39,1%
Encuentro (E)	0	14	11	9	1	35	50,1%

24. Todas las tablas se elaboraron con la información obtenida de la base de datos de EUROsocial a fecha 23 de septiembre de 2016.

Cuadro 2.1. Actividades por año en las que un país latinoamericano actúa como transferente según tipología de actividad (cont.)

Tipo de actividad Sur-Sur	2012	2013	2014	2015	2016	Total	% act. Sur-Sur / Total act
Misión (M)	0	0	2	0	0	2	33,3%
Reuniones y Talleres (R)	0	11	11	8	0	30	41,7%
Trabajo Analítico (T)	0	0	2	0	0	2	28,6%
Formación Aplicada (U)	0	6	9	1	0	16	40%
Visita de Intercambio (V)	3	35	29	13	1	81	50,6%
Total	4	91	94	65	2	256	43,8%

Nota: no se incluye el año 2011 porque en dicho ejercicio ningún país latinoamericano ejerció como transferente.

Apartado 3. Datos generales de países que actúan como transferentes

Cuadro 3.1. Actividades en las que algún país latinoamericano actúa como transferente, según país transferente y año

País	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Argentina	0	16	18	17	1	52
Bolivia	0	1	0	2	0	3
Brasil	1	20	16	5	0	42
Chile	1	15	18	17	0	51
Colombia	0	13	9	16	0	38
Costa Rica	0	27	13	5	0	45
Ecuador	0	3	4	1	0	8
El Salvador	0	7	3	0	0	10
Guatemala	0	2	1	1	0	4
Honduras	0	0	2	5	0	7
México	1	5	19	11	0	36
Panamá	0	0	0	0	0	0
Paraguay	0	0	0	0	1	1
Perú	1	5	7	1	0	14
Uruguay	0	5	5	8	0	18
Venezuela	0	0	0	1	0	1
Sumatorio	4	119	115	90	2	330
Total Real	4	91	94	65	2	256

Nota: el "total" no es coincidente con el "total real" de actividades con transferente latinoamericano porque en una misma actividad, puede ejercer como transferente más de un país.

Apartado 4. Datos en relación con las áreas temáticas

Cuadro 4.1. Actividades en las que algún país latinoamericano actúa como transferente, según área temática y año

Área temática	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Desarrollo Regional (DR)	0	6	0	1	0	7
Diálogo Social (DS)	0	4	0	0	0	4
Educación (ED)	0	7	8	5	0	20
Finanzas Públicas (FP)	1	20	20	16	0	57
Institucionalidad Democrática (ID)	3	8	10	8	0	29
Justicia (JU)	0	29	24	2	0	55
Políticas de Empleo (PE)	0	5	8	9	1	23
Protección Social (PS)	0	9	15	14	1	39
Salud (SA)	0	2	6	6	0	14
Seguridad Ciudadana (SC)	0	1	3	4	0	8
Total	4	91	94	65	2	256

Cuadro 4.2. Actividades en las que algún país (de América Latina, UE u otros) actúa como transferente, según área temática y año

Área	2012	2013	2014	2015	2016	Total
DE	0	12	7	20	0	39
DS	3	14	5	1	0	23
ED	1	7	9	9	0	26
FP	1	50	55	57	2	165
ID	3	10	20	27	0	60
JU	0	38	46	16	0	100
PE	0	6	15	14	2	37
PS	1	15	33	34	3	86
SA	0	5	11	14	0	30
SC	0	2	9	7	0	18
Total	9	159	210	199	7	584

Anexo 2. Detalle de las actividades en materia de Cooperación Sur-Sur en el marco de EUROsociAL II según país transferente²⁵

Apartado 1. Argentina

Cuadro 1.1. Actividades en las que Argentina participó como transferente, según año y área temática

Área temática	2013	2014	2015	2016	Total	% área sobre el total
DE	2	0	0	0	2	3,8%
ED	3	2	1	0	6	11,5%
FP	5	3	2	0	10	19,2%
ID	2	0	2	0	4	7,7%
JU	2	6	0	0	8	15,4%
PE	1	4	6	1	12	23,1%
PS	1	3	3	0	7	13,5%
SA	0	0	1	0	1	1,9%
SC	0	0	2	0	2	3,8%
Total	16	18	17	1	52	100,0%

25. Los años en que no se muestran datos es porque en ese ejercicio, el país no ejerció como transferente en ninguna actividad.

Cuadro 1.2. Actividades en las que Argentina participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2013	2014	2015	2016	Total	% sobre el total actividades
A	2	4	8	0	14	26,9%
E	4	6	2	1	13	25,0%
R	2	3	3	0	8	15,4%
U	0	2	1	0	3	5,8%
V	8	3	3	0	14	26,9%
Total	16	18	17	1	52	100,0%

Apartado 2. Brasil

Cuadro 2.1. Actividades en las que Brasil participó como transferente, según año y área temática

Área	2012	2013	2014	2015	Total	% área sobre el total
DE	0	3	0	1	4	9,5%
DS	0	4	0	0	4	9,5%
ED	0	0	2	0	2	4,8%
FP	0	5	5	2	12	28,6%
ID	1	1	1	1	4	9,5%
PE	0	1	3	0	4	9,5%
PS	0	5	2	1	8	19,0%
SA	0	1	3	0	4	9,5%
SC	0	0	0	0	0	0,0%
Total	1	20	16	5	42	100,0%

Cuadro 2.2. Actividades en las que Brasil participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	0	3	7	3	13	31,0%
E	0	6	2	2	10	23,8%
R	0	6	5	0	11	26,2%
V	1	5	2	0	8	0,0%
Total	1	20	16	5	42	100,0%

Apartado 3. Chile

Cuadro 3.1. Actividades en las que Chile participó como transferente, según año y área temática

Área	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
FP	0	3	3	4	10	19,6%
ID	1	6	7	3	17	33,3%
JU	0	1	0	0	1	2,0%
PE	0	2	2	0	4	7,8%
PS	0	3	5	8	16	31,4%
SA	0	0	1	1	2	3,9%
SC	0	0	0	1	1	2,0%
Total	1	15	18	17	51	100,0%

Cuadro 3.2. Actividades en las que Chile participó como transferente, según año y tipo de actividad

TIPO	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	0	4	4	8	16	31,4%
E	0	4	3	5	12	23,5%
R	0	3	1	3	7	13,7%
M	0	0	1	0	1	2,0%
U	0	0	2	0	2	3,9%
V	1	4	7	1	13	25,5%
Total	1	15	18	17	51	100,0%

Apartado 4. Costa Rica

Cuadro 4.1. Actividades en las que Costa Rica participó como transferente, según año y área temática

Área	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
FP	3	2	0	5	11,1%
ID	0	1	1	2	4,4%
JU	22	9	1	32	71,1%
PE	0	0	1	1	2,2%
PS	2	1	2	5	11,1%
Total	27	13	5	45	100,0%

Cuadro 4.2. Actividades en las que Costa Rica participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	11	3	1	15	33,3%
E	6	0	2	8	17,8%
R	1	3	2	6	13,3%
U	6	1	0	7	15,6%
T	0	2	0	2	4,4%
V	3	4	0	7	15,6%
Total	27	13	5	45	100,0%

Apartado 5. Colombia

Cuadro 5.1. Actividades en las que Colombia participó como transferente, según año y área temática

Área	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
DE	1	0	0	1	2,6%
ED	4	1	1	6	15,8%
FP	0	0	1	1	2,6%
ID	2	1	0	3	7,9%
JU	2	0	0	2	5,3%
PE	1	2	5	8	21,1%
PS	2	4	5	11	28,9%
SA	1	0	3	4	10,5%
SC	0	1	1	2	5,3%
Total	13	9	16	38	100,0%

Cuadro 5.2. Actividades en las que Colombia participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	2	4	9	15	39,5%
E	2	2	2	6	15,8%
R	1	0	2	3	7,9%
V	8	3	3	14	36,8%
Total	13	9	16	38	100,0%

Apartado 6. El Salvador

Cuadro 6.1. Actividades en las que El Salvador participó como transferente, según año y área temática

Área	2013	2014	Total	% sobre el total
FP	5	2	7	70,0%
ID	1	0	1	10,0%
JU	1	0	1	10,0%
SC	0	1	1	10,0%
Total	7	3	10	100,0%

Cuadro 6.2. Actividades en las que El Salvador participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2013	2014	Total	% sobre el total
A	4	1	5	50,0%
R	1	0	1	10,0%
V	2	2	4	40,0%
Total general	7	3	10	100,0%

Apartado 7. México

Cuadro 7.1. Actividades en las que México participó como transferente, según año y área temática

Área	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
DE	0	0	0	1	1	2,8%
ED	0	2	3	2	7	19,4%
FP	0	0	3	6	9	25,0%
ID	1	2	3	1	7	19,4%
JU	0	0	7	0	7	19,4%
PE	0	0	1	0	1	2,8%
PS	0	1	1	0	2	5,6%
SA	0	0	1	1	2	5,6%
Total	1	5	19	11	36	100,0%

Cuadro 7.2. Actividades en las que México participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	0	0	7	6	13	36,1%
E	0	2	2	3	7	19,4%
R	0	2	2	1	5	13,9%
U	0	0	3	0	3	8,3%
V	1	1	5	1	8	22,2%
Total	1	5	19	11	36	100,0%

Apartado 8. Perú

Cuadro 8.1. Actividades en las que Perú participó como transferente, según año y área temática

Área	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
FP	1	2	3	1	7	50,0%
ID	0	3	2	0	5	35,7%
PE	0	0	1	0	1	7,1%
SC	0	0	1	0	1	7,1%
Total	1	5	7	1	14	100,0%

Cuadro 8.2. Actividades en las que Perú participó como transferente, según año y tipo de actividad

Tipo	2012	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	1	1	1	0	3	21,4%
E	0	1	2	0	3	21,4%
R	0	3	1	0	4	28,6%
U	0	0	1	0	1	7,1%
V	0	0	2	1	3	21,4%
Total	1	5	7	1	14	100,0%

Apartado 9. Uruguay

Cuadro 9.1. Actividades en las que Uruguay participó como transferente, según año y área temática

Área	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
DE	0	0	1	1	5,6%
DS	0	0	0	0	0,0%
ED	0	1	0	1	5,6%
FP	2	1	2	5	27,8%
ID	0	1	0	1	5,6%
JU	0	0	1	1	5,6%
PE	0	0	0	0	0,0%
PS	3	1	3	7	38,9%
SA	0	1	1	2	11,1%
SC	0	0	0	0	0,0%
Total	5	5	8	18	100,0%

Cuadro 9.2. Actividades en las que Uruguay participó como transferente, según año y tipo de actividad

TIPO	2013	2014	2015	Total	% sobre el total
A	0	0	2	2	11,1%
E	3	1	3	7	38,9%
R	1	2	0	3	16,7%
U	0	1	0	1	5,6%
M	0	1	0	1	5,6%
V	1	0	3	4	22,2%
Total	5	5	8	18	100,0%

Apartado 10. Datos de expertos

Cuadro 10.1. Expertos participantes y participaciones según región²⁶

Región	Núm. expertos	Participación (número de veces que participan)	%
América Latina	1.426	2.199	51,4%
Unión Europea	1.163	2.015	41,90%
Otras zonas	192	327	6,9%
Total	2.759	4.466	100,0%

26. Participación es el número de veces que participan los expertos. Cada experto participa una media de 1,5 veces en actividades realizadas por el programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Allard Neumann, R. (2013). "Explorando nuevos caminos de regionalización e integración en América Latina". *Revista Estudios*, n° 115.
- APCI (2015). "Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional" [En línea]: https://issuu.com/apci_peru/docs/catalogo_apci [Accesado el 5/07/2016].
- Baragli, N. (2005). "Políticas públicas de transparencia", en *Derecho comparado de la información*, vol. 1, n° 5, enero-junio 2005, México D.F., pp. 21-42.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA y PNUD (2006). *Manual de defensoría penal pública para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007). *Manual de presupuesto plurianual*, Santiago de Chile, noviembre de 2007.
- (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, enero de 2008.
- CIPPEC (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*, marzo de 2014, Documento de trabajo n°119.
- Comisión Europea (CE) (2016). "Latin America - EUROsociAL - Regional Programme for social cohesion", [en línea]: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/EUROsociAL_es [Accesado el 20/05/2016].
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2013). "Marco para el Funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", CELAC.
- (CELAC) (2014a). "Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC", CELAC, San José, 12 pp.
- (CELAC) (2014b). "Declaración Especial sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción", CELAC, San José.
- (CELAC) (2015a). "Declaración Política de Belén", III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, Belén, 22 pp.
- (CELAC) (2015b). "Declaración Especial sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción", III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, Belén, 22 pp.
- (CELAC) (2016). "Declaración Política de Quito", IV Cumbre CELAC, Quito, 14 pp.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Río", 29 de junio de 1999.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Madrid", 14 de mayo de 2002.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Guadalajara", 2 de mayo de 2004.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Viena", 12 de mayo de 2006.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Lima", 16 de mayo de 2008.
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Madrid" y Plan de Acción", 8 de mayo de 2010.

- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Santiago" y "Plan de Acción 2013-2015".
- Cumbre Unión Europea América Latina. "Declaración de Bruselas" y "Plan de Acción CELAC-UE 2015-2017".
- Cutberto, Rocha y Martínez (2015). "El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción", en Íconos. Revista de Ciencias Sociales, nº 53, septiembre 2015, Quito, pp. 85-103.
- Dassen, N. y Vieyra, J. (ed.) (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C., 216 pp.
- EUROSociAL (2013). *Guía práctica de intervención: Metodologías para la Asistencia Técnica Pública*, EUROsociAL II, 82 pp.
- (2014). *Visión y Método*, EUROsociAL II, 24 pp.
- (2015). *Diálogo para la Acción. Avances en Políticas Públicas para la Cohesión Social en América Latina*, Programa EUROsociAL, Madrid, 100 pp.
- Gonzales Tachiquin, M. (s/f). "Estudio de las políticas públicas. Un acercamiento a la disciplina". *Reista Quod Juris*.
- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDEC) (2013). *Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina en el marco de la Unión Europea*, Madrid.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Naciones Unidas (NU) (2010). "A/RES/64/222: Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur", Asamblea General de las Naciones Unidas, New York, 7 pp.
- (NU) (2012). "Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular", 17º Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, New York, 30 pp.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1994). "Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas", Miami, 9-11 diciembre, 28 pp.
- (OEA) (2007). "Estudio Especial del Derecho de Acceso a la Información", Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 53 pp.
- (OEA). "Departamento para la Gestión Pública Efectiva: Leyes de Acceso a la Información", [en línea]: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp> [Accesado el 26 de junio de 2016].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). "Summary of Discussions. Policy Dialogue on Triangular Co-operation", 16-17 mayo 2013, Ministerio de Asuntos Exteriores, Lisboa, Portugal, 5 pp.
- (OCDE) (2015). "Gobierno Abierto en América Latina", *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD, Publishing, París, 283 pp.
- PIFCSS (2012). *Sistematizar para aprender: Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular*, PIFCSS, Montevideo.
- PNUD (2011). "La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Anexo 1", [en línea]: http://www.pnuma.org/documento/feria_regional_cooperacion/ESP-CSS%20en%20ALC-v020612.pdf [Accesado el 21/05/2016].
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (2014). "Diagnóstico de los Marcos Normativos e Institucionales para la Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica", PIFCSS, Montevideo, 75 pp.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). "The Buenos Aires Plan of Action", Special Unit for TCDC, New York, 35 pp.
- Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) (2014). "Declaración de Brasilia", RTA, Brasilia, 4 de noviembre, 2 pp.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP.
- Thoenig, J. (1997). "Política pública y acción pública", *Revista de Gestión y Política Pública*. 1. México, CIDE (primer semestre de 1997).
- Unión Europea (2012). *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas.

Sitios web empleados

- https://www.youtube.com/watch?v=KCxQ2K0m_j0 (RTA)
- http://cooperacion.udelar.edu.uy/es/?page_id=113
- <http://www.guiafc.com/temas/america-latina/item/125-alfa-iii.html>
- <http://www.alinvest5.org/index.php?lang=es>
- <https://www.copolad.eu/noticias>
- <http://www.centroubal.com/>
- <http://EUROsociAL-ii.eu/es>
- <http://www.poder-judicial.go.cr/defensapublica/index.php/servicios/defensa-ejecucion-de-la-pena>

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.

