

¿Qué interesa a América Latina de Europa? Algunas políticas públicas compartidas en EUROsocial

David Hernández Corrachano (Coord.)

Colección **Estudios nº 22**

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



¿Qué interesa a América Latina de Europa? Algunas políticas públicas compartidas en EUROsocial

David Hernández Corrachano (Coord.)

Estudio n° 22

Serie: Análisis

Área: Transversal



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

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

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.

Agradecimientos

Iñaki Pariente de Prada

Socio director Consultora DAYNTIC LEGAL
Exdirector Agencia Vasca de Protección de Datos
direccion@daynticlegal.es

Danielle Mazzonis

Experta BID-FOMIN (Banco Interamericano de Desarrollo- Fondo Multilateral de Inversiones)
Presidenta del Consejo Científico de BRESCE-Organismo de la UNESCO para los Países del Sureste de Europa y miembro de la Comisión Italiana UNESCO
d.mazzonis@gmail.com

Stefano Marani

Experto ERVET, Agencia de Desarrollo de la Región Emilia Romagna (Italia)
y Socio SIGN srl, Roma (Italia)
stefano.marani@sign-net.eu

Paolo Rosso

Experto OCDE/LEED y socio SIGN srl, Roma (Italia)
paolo.rosso@sign-net.eu

Mathias Urban

PhD
Professor of Early Childhood Studies (catedrático)
Director, Early Childhood Research Centre (ECRC)
University of Roehampton, London, United Kingdom
mathias.urban@roehampton.ac.uk

Alberto Infante Campos

Profesor Emérito de Salud Internacional. Escuela Nacional de Sanidad/Instituto de Salud Carlos III, Madrid
ainfante@externos.isciii.es

Francesco Maria Chiodi

Instituto Italo Latinoamericano

Coordinador Políticas Sociales del Programa de la Unión Europea Eurosocia +

fm.chiodi@iila.org

Bénédicte Lucas

Consultora internacional en Derechos Humanos independiente

Experta en Acceso al Derecho para la International Development Law Organization

benedicte_lucas@ymail.com

Vincent Donne

Analista de Pôle emploi (Servicio Público de Empleo Francés)

Vincent.donne@pole-emploi.fr

David Hernández Corrochano

Consultor internacional

davidhernandezcorrochano@gmail.com

Jonathan Eskinazi

Experto en empleo. Responsable del área metodologías y herramientas para los servicios de empleo en Italia Lavoro, Agencia del Ministerio de Trabajo de Italia

jeskinazi@italialavoro.it

Fernando Díaz Yubero

Inspector de Hacienda del Estado (España)

f.diaz.yubero@gmail.com

Miguel Lorente Acosta

Profesor de Medicina Legal y director de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Granada

mlorente@ugr.es

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 7 |
| Enfoques de políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo, la atención y la educación de la primera infancia. Europa y América Latina aprendiendo juntas... .. | 15 |
| 1. Introducción..... | 15 |
| 2. La política de primera infancia en el contexto cambiante de la Unión Europea... .. | 16 |
| 3. Hacia sistemas competentes en la atención y educación de la primera infancia..... | 19 |
| 4. De la “transferencia política” al diálogo y el aprendizaje conjunto | 20 |
| 5. Conclusión: EUROsociAL, espacio de transferencia | 24 |
| 6. Bibliografía | 25 |
| El papel de los Servicios Públicos de Empleo en la activación de las políticas de empleo | 27 |
| 1. Introducción: mercado laboral y políticas de empleo en América Latina... .. | 27 |
| 2. El papel de los SPE en la activación de las políticas de empleo en Europa .. | 29 |
| 3. Relevancia de la experiencia europea en los procesos de reforma de América Latina..... | 34 |
| 4. Conclusiones | 37 |
| 5. Bibliografía | 38 |
| Las Casas de Justicia y del Derecho francesas: un modelo de referencia para el fortalecimiento de los servicios de acceso al derecho en América Latina..... | 41 |
| 1. Introducción..... | 41 |
| 2. Contexto europeo | 42 |
| 3. Análisis general de la política pública francesa de acceso a la justicia y al derecho | 43 |
| 4. Elementos de la política transferidos o que inspiraron a países latinoamericanos | 46 |
| 5. Consideraciones finales | 50 |
| 6. Bibliografía | 50 |

| | |
|--|-----|
| Transferencia de experiencias desde la Administración Tributaria española a América Latina | 51 |
| 1. Introducción | 51 |
| 2. Antecedentes y contexto español | 52 |
| 3. Análisis general del modelo de la AT española | 54 |
| 4. El caso de la DGI de la ROU | 58 |
| 5. Consideraciones finales | 60 |
| 6. Bibliografía | 60 |
| La atención primaria de salud en España. Conclusiones relevantes para América Latina | 63 |
| 1. Introducción | 63 |
| 2. Los elementos básicos de la APS en España | 63 |
| 3. La estrategia AP-21 | 65 |
| 4. Atención primaria y políticas de austeridad | 66 |
| 5. Continuidad asistencial y atención a la cronicidad: dos temas críticos | 66 |
| 6. Algunas conclusiones que podrían ser útiles para América Latina | 67 |
| 7. Bibliografía | 69 |
| Modelo integral de atención a víctimas de violencia de género en España y la transferencia a América Latina | 73 |
| 1. Introducción | 73 |
| 2. El contexto europeo | 74 |
| 3. Análisis de la respuesta de España ante la violencia de género | 76 |
| 4. Análisis de los elementos transferidos a América Latina | 78 |
| 5. Consideraciones finales | 81 |
| 6. Bibliografía | 82 |
| Las políticas públicas sobre protección de datos personales de la UE y su incidencia en América Latina | 83 |
| 1. Introducción | 83 |
| 2. Origen y situación de la protección de datos en la UE | 84 |
| 3. La protección de datos en AL | 88 |
| 4. Conclusiones y enseñanzas de la experiencia | 90 |
| Descentralización y desarrollo regional entre Europa y América Latina: intercambio de experiencias y lecciones aprendidas | 93 |
| 1. Introducción: las políticas regionales de la Unión Europea frente a los desafíos del desarrollo territorial en América Latina | 93 |
| 2. Las políticas europeas de desarrollo y cohesión: su justificación y lógica de intervención | 94 |
| 3. El proceso de aprendizaje de EUROsociAL II: las principales lecciones aprendidas para América Latina de la práctica europea | 95 |
| 4. Conclusiones | 103 |

Introducción

El programa EUROsociAL surgió en el año 2005 en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea celebrada en Guadalajara (México). El objetivo de esta iniciativa es contribuir a realizar cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias. Desde entonces se ha desarrollado en dos fases, EUROsociAL I (2005-2010), que contribuyó a la formulación de nuevas políticas públicas, la introducción de innovaciones y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Administraciones encargadas de dichas políticas, y EUROsociAL II (2011-2016), que incorpora recomendaciones y orientaciones que se basan en las enseñanzas de la fase anterior, para garantizar el nexo entre el instrumento (el intercambio de experiencias) y su objetivo (la cohesión social), asegurando que los intercambios se conviertan en aprendizajes y que estos sean transformadores. Esta publicación tiene como objetivo mostrar algunas de estas experiencias que se han realizado en esta segunda fase, no solo para constatar cómo este programa ha contribuido a la mejora de las políticas públicas de los países destinatarios, sino también para mostrar que esta cooperación se ha desarrollado en un entorno de cambios sobre la cohesión social como marco para el desarrollo, la implementación de las políticas públicas y la propia noción de cooperación entre ambas regiones; y esto lo hace ser un programa innovador y eficiente cuya continuidad está asegurada con la implementación de una tercera fase con EUROsociAL +.

La cooperación entre América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) es intensa y compleja por incluir diversos programas e iniciativas que están articulados a partir de objetivos compartidos entre los que destaca la intención de construir cohesión social. La cohesión social es un “concepto herramienta” que incluye una serie de variables bien definidas —identidad, relaciones sociales, confianza o capital social— y que, al mismo tiempo, tiene la capacidad de adaptarse y vincular a programas de acción pública muy diversos y que requieren cierta flexibilidad en su aplicación, pero que están centrados en la integración de las personas en su medio ambiente social a través del fomento de los derechos que aseguran una distribución justa de los recursos económicos, culturales o naturales. La crisis internacional de 2008 no solo propició un aumento de la preocupación sobre la erosión de la cohesión social y, por tanto, un incremento en el uso de

este concepto, sino que la ha situado como una noción fundamental en el actual desarrollo de las políticas públicas por su potencialidad práctica —traducible en acciones—, así como por su capacidad de vincular y coordinar diversos ámbitos de la política pública en contextos regionales y nacionales diferentes, donde no cabe la intención de trasplantar modelos de uno a otro, pero que comparten marcos de actuación, objetivos, experiencias, prácticas y recursos cuyo intercambio necesita de espacios adecuados de desarrollo como el de EUROsociAL.

En esta publicación tratamos un amplio abanico de políticas públicas vinculadas a la cohesión social y que manifiestan no solo las diferencias y las coincidencias entre los países que las han aplicado de un modo u otro, sino la capacidad que ha tenido EUROsociAL de construir un espacio de comunicación, interrelación y aplicación de mejoras, en el que no se busca importar modelos sino más bien compartir instrumentos concretos usando recursos definidos para coadyuvar a dinámicas de reforma institucional, de aplicación de nuevas políticas y de avance incremental de otras vía la innovación de procesos y prácticas. Por lo tanto, no se trata de un programa prediseñado sino que, como veremos a lo largo de los artículos recogidos en esta publicación, es una iniciativa que se ajusta a la oferta y la demanda de colaboración interinstitucional bajo un esquema de política pública donde se privilegia la agenda de las Administraciones beneficiarias, la adaptabilidad respecto al entorno, el logro de cambios evaluables y de mejoras incrementales en el servicio público, la continuidad y apropiación de los procesos introducidos y, al fin y al cabo, la flexibilidad sobre los ámbitos de cooperación que es capaz de abarcar el programa.

EUROsociAL vincula dos regiones diferentes, pero también responde a realidades nacionales heterogéneas entre ellas y a su interior, integrándolas en el esfuerzo público de contribuir a la reducción de la desigualdad a través de políticas públicas cohesionadoras. Esto no solo ha servido para reforzar un marco de valores y objetivos comunes, sino un entorno en el que las experiencias de gestión se comparten en pie de igualdad, buscando su adaptación y cambio continuado, la coordinación entre las áreas de gobierno, pero también entre sus diversos niveles, es decir, gestionando un programa complejo detrás de cuyas experiencias hay un nuevo modo de pensar las políticas públicas.

El modo de pensar e implementar las políticas públicas está cambiando de manera fundamental porque están transitando de los modelos rígidos, que las asociaban a determinados paradigmas teórico-políticos, a considerarse como instrumentos eclécticos que deben adaptarse a entornos y demandas concretas en una búsqueda de eficiencia vía gestiones democráticas. En 1990, en un trabajo fundamental de historia institucional comparada de Bertrand Badie y Guy Hermet, la clasificación de los modelos regionales de Administración pública se caracterizaba por la claridad que tenían los de Estados Unidos y Europa, con sus subdivisiones, frente a la inexistencia de contornos precisos sobre un posible modelo latinoamericano calificado de “huérfano” o

híbrido respecto a los anteriores. Treinta años después, pese a la validez de este trabajo, las agendas políticas nacionales e internacionales, tanto como las formas de gestión de los asuntos públicos, han variado de manera fundamental como para pensar en la existencia de modelos de gobierno inamovibles, en instituciones y procesos sin una “personalidad” propia. Así, podemos decir que la base programática de la UE articulada alrededor de la cohesión social ha alcanzado un amplio grado de consenso, al menos en AL, lo que sustenta un programa como EUROsociAL, al mismo tiempo que la capacidad de que las políticas europeas sean atractivas, adaptables y útiles para AL muestra que la nueva política pública no se basa en la aplicación y posterior exportación de modelos, sino más bien de medidas concretas que, precisamente porque no responden a un modelo prefijado sino a la búsqueda de resultados, pueden ser manejables e implementadas en realidades diversas.

Pese a sus diferencias, los países de AL y la UE comparten retos y, por lo tanto, suman soluciones.

Los dos primeros trabajos de esta publicación tratan sobre dos dilemas cuyos diagnósticos y tradiciones de acción pública son diferentes en Latinoamérica y Europa, pero donde ambas regiones han comprendido que pueden compartir experiencias no solo mirando al presente sino también al futuro. El primero trata sobre una de las políticas públicas que más innovaciones está teniendo en las últimas décadas en Europa, dada su vinculación no solo al desarrollo económico sino al aprendizaje y la formación de la persona, pero que en AL, pese a la fuerte demanda demográfica, no ha tenido centralidad e incluso es cubierta por las comunidades y no por la Administración pública: la atención y la educación para la infancia. El segundo trabaja sobre uno de los principales problemas que enfrenta la UE, el desempleo, y su traslación a unas economías como las de AL que, con una ralentización de su crecimiento, enfrentan el amplio empleo informal y de baja calidad bajo la presión de que disminuya la capacidad de mantener la creación de puestos de trabajo.

El artículo de Mathias Urban, sobre los sistemas de atención y educación a la primera infancia, nos sitúa en un contexto problemático en el que esta política pública se ha transformado en prioritaria para la UE, pero a partir de una visión economicista que puede desatender e incluso incrementar los efectos de exclusión que intenta evitar. La atención y la educación para la primera infancia se han conjuntado en un todo integrado que necesita cambios tendentes a la profesionalización, o a facilitar la continuidad e inserción laboral de madres y padres, pero también tiene que crear un espacio de gobernanza y desarrollo humano donde la sociedad civil y las comunidades deben ser importantes. Aquí se produce la interconexión entre AL y Europa en una suerte de mutuo aprendizaje, por el que veremos que países como Uruguay y Colombia han solicitado conocer y aplicar, en cierta medida, políticas de los países europeos, pero que, también como estos, tienen que comprender una tradición pedagógica y educativa latinoamericana que sirve de contrapeso a las tendencias imperantes en el sector,

en buena parte marcadas por los organismos internacionales, y donde el logro de la gobernanza o el papel de los agentes sociales está quedando desdibujado por la intervención del mercado.

A partir de una reconsideración del contexto internacional y de los retos que comparten de modo diferenciado los países de Europa y de Latinoamérica, podemos comprender el cambio en el paradigma de la cooperación, donde la horizontalidad y el mutuo aprendizaje no solo se incrementan, porque son necesarios, sino que implican también un cambio en el modo de entender y articular las políticas públicas.

En el artículo de Vincent Donne, Francesco Maria Chiodi y Jonathan Eskinazi, el lector encontrará una descripción de cómo se están articulando los Servicios Públicos de Empleo en la UE bajo el objetivo de activar a los desempleados en la búsqueda y creación de puestos de trabajo, especialmente entre los jóvenes. También podrá observar cómo la preocupación por contar con unos Servicios Públicos de Empleo adecuados a la nueva coyuntura económica hace que la experiencia de la UE sea útil a los países de AL en aspectos como: primero, los modelos organizativos y los procesos internos de las agencias, donde se describen las experiencias llevadas a cabo en Perú y Costa Rica; segundo, la coordinación entre los programas de gobierno, tal como se ha favorecido en Honduras y Guatemala; y tercero, la implementación de mejores programas de información, como se ha llevado a cabo en Colombia, Honduras, Guatemala y Paraguay.

En este sentido, es de destacar la conclusión de los autores de que estas acciones seguramente se quedan cortas en relación a los problemas a abordar y no atienden a las fórmulas innovadoras que se están llevando a cabo en la UE, ahora bien, lo que ocurre es que “los países de la región han querido dar prioridad a otros asuntos, a menudo de urgencia inmediata. En particular, los ministerios han querido aprovechar pragmáticamente la mayor experiencia europea para apoyar la solución de problemas de gestión y, más en general, para renovar el sistema de funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo”. Es decir, que ubica a EUROsociAL como un espacio capaz de ofrecer soluciones y producir mejoras incrementales en torno a una política de empleo, tradicionalmente central en la UE pero que no lo era en AL, donde, sin embargo, comienza a plantearse una demanda de esta política dados el cambio de coyuntura económica, la persistente baja calidad del empleo y una estructura demográfica por la que el desempleo juvenil aparece como un dilema clave para el futuro de ambas regiones.

La capacidad del programa EUROsociAL para adaptarse a la demanda de las instituciones beneficiarias, asimilando y considerando las diferencias en el planteamiento de la agenda política entre la UE y AL como una fuente de aprendizaje, también se muestra en el artículo de Benedicte Lucas sobre las Casas de Justicia que veremos a continuación. Como señala la autora, el debate sobre el acceso a la justicia y al derecho no se plantea del mismo modo en la UE y en AL en aspectos como los instrumentos normativos con que operan ambas regiones, la distinción entre justicia y derecho,

y la población que es objeto de cobertura de unas políticas que, sin embargo, en las dos regiones comparten objetivos como: la disminución de la judicialización de los conflictos, el empoderamiento de la ciudadanía y la oferta de un servicio público gratuito. A partir de aquí, la experiencia francesa de creación de las Casas de Justicia es un referente para los países de AL en aspectos concretos como: la creación de un marco legal fuerte que consolide esta política; generar mecanismos de gestión coordinada desde la institución pública nacional; y fomentar la colaboración interinstitucional y los servicios combinados de acceso a la justicia y al derecho que se adapten a las necesidades locales. Para analizar cómo se han efectuado las experiencias concretas de intercambio, Benedicte Lucas nos describe el desarrollo de esta política en la UE y Francia, para después tratar aquellos aspectos que se han tomado en cuenta en la implementación de las agencias de acceso al derecho y la justicia en Paraguay y Costa Rica.

Los artículos anteriores nos muestran la capacidad que tiene EUROsociAL de ofrecer soluciones concretas, adaptándose a las necesidades de las instituciones beneficiarias en torno a la mejora de normas, procesos, coordinación y mecanismos de información. Pero junto a esta capacidad, el programa es capaz de vincularse a procesos de reforma más profundos, que implican la combinación de intervenciones y, por tanto, la asimilación de estrategias de cambio realizadas en Europa derivadas a AL con el fin de poder asimilar buenas prácticas, no cometer errores ya superados en otras latitudes, y evaluar cómo las soluciones aplicadas en el pasado ahora pueden mejorarse y evolucionar. Este es el caso de la política fiscal, que desarrolla el artículo de Fernando Díaz Yubero a través del análisis de cómo la experiencia española de creación de la Agencia Tributaria ha influido en los países de AL y, en concreto, ha sido tomada en cuenta en la reforma llevada a cabo en Uruguay, entre otros.

La capacidad de intercambio de la experiencia española a AL se relaciona con la adopción de una estrategia exitosa en un contexto similar: por un lado, la estrategia es la de crear mecanismos que incentiven la declaración voluntaria por parte de los contribuyentes, para concentrar los esfuerzos de inspección en un grupo reducido de posibles defraudadores; y por otro, el contexto se caracteriza porque la reforma de la Administración pública cursa en paralelo a cambios políticos tendentes a la consolidación de un Estado postransicional, democrático y eficiente, social y que tiene en la política fiscal uno de sus pilares fundamentales.

Para América Latina, dentro del marco de políticas públicas aplicadas en la UE, tradicionalmente las que se han llevado a cabo en España han tenido especial relevancia, no solo por los vínculos históricos y culturales compartidos sino también porque, a partir de la década de los ochenta, España es un punto de referencia frecuente para las sociedades inmersas en procesos de tránsito y consolidación de sistemas democráticos, descentralizados y basados en un capitalismo abierto combinado con sistemas de bienestar y ampliación de derechos. Aspectos que no solo se dan en América Latina, sino que también han subrayado la adecuación de la experiencia española para los

países de Europa del Este (un ejemplo de ello se puede constatar con el éxito de una iniciativa europea como el programa Twinning).

La importancia de este contexto compartido y su influencia en la cooperación entre AL y la UE se vuelve mostrar en los trabajos de Alberto Infante sobre los sistemas de atención primaria en salud y de Miguel Lorente Acosta sobre políticas sobre violencia de género. En ambos casos, los autores describen el contexto en el que se han llevado a cabo estas políticas, sus características fundamentales, pero también las estrategias y resultados que se desean propiciar.

Por un lado, como señala el artículo de Infante, España tiene unos de los mejores sistemas sanitarios de la UE aunque tenga que asumir nuevos retos como el crecimiento de la población y, en concreto, de la población anciana, el incremento de las enfermedades crónicas, el aumento en las cargas de trabajo de los profesionales, la necesidad de mejorar la coordinación asistencial o la aplicación de las nuevas tecnologías. No obstante, en los últimos 20 años se han acumulado las lecciones aprendidas y buenas prácticas, que, como muestra este trabajo, pueden ser útiles para AL con el objetivo compartido de construir mecanismos eficientes y capaces de universalizar el acceso a la salud.

Por otro lado, en las políticas de violencia de género el caso español ha sido pionero. Como señala Miguel Lorente, la entrada en vigor en 2004 de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, conocida como “Ley Integral”, supuso un parteaguas en el modo en que las Administraciones públicas reaccionan ante la violencia contra las mujeres. Lo que antes pasaba por la invisibilidad pública y era canalizado con medidas fragmentadas, parciales y no enfocadas en la especificidad de la violencia machista, pasó a ser tratado de un modo integral y diferenciado que sirvió de referencia tanto para los miembros de la UE como para los países de AL; con lo que la cooperación en este ámbito es fundamental por motivos que pasan por romper la estructura machista de las sociedades, tanto como por reconocer el papel vertebrador que la mujer tiene en los países y comunidades de la región.

Al final de estos dos artículos, se destacan aquellos aspectos que se han considerado más relevantes en la relación con los países de AL, dentro de un marco de actuación que llama la atención sobre el trabajo realizado, pero también sobre las labores a realizar con el fin de mejorar la aplicación del programa EUROsociAL. En esta misma línea, tenemos el artículo de Iñaki Pariente sobre la política de protección de datos personales, donde el autor analiza los desarrollos que ha tenido la normativa europea para considerar que la experiencia española tiene un importante bagaje doctrinal e interpretativo por el que es adaptable e innovadora. Esto hace que el modelo de la Agencia Española de Protección de Datos y el de algunas agencias autonómicas o regionales integradas a la Red Iberoamericana de Protección de Datos hayan servido de referente para los países de AL que, como señala el autor, pueden ser clasificados según su grado

de desarrollo en la materia. En este trabajo, el lector encontrará las similitudes y divergencias que ha tenido el desarrollo de esta política en la UE y AL, vinculadas a la relación existente entre las nociones de protección y transparencia, pero gracias a esta clasificación también accederá a una importante y necesaria reflexión sobre cómo dar continuidad a las labores del programa EUROsociAL, que es analizado bajo una mirada crítica por la que se apuesta por mejorar la coordinación entre las acciones llevadas a cabo en los distintos países.

Para cerrar esta publicación, tenemos el trabajo de Stefano Marani, Danielle Mazzonis y Paolo Rosso que aborda la Política Regional Europea, tradicionalmente vertebradora del proyecto de la Unión, en clave de sus implicaciones para AL pero también de las lecciones autoaprendidas y los retos por resolver para Europa y otras regiones, y no solo en términos de la cohesión territorial sino aplicables a otras políticas públicas. Estas lecciones que nos pueden servir de conclusión se refieren a: primero, el empoderamiento institucional en marcos multinivel, donde conviven políticas sectoriales y transversales que exigen coordinación y consenso; segundo, la necesidad de dar más poder decisional al nivel local, dentro de un marco donde la noción de gobernanza es central; tercero, reconocer el papel de los gestores y la necesidad de la evaluación y el monitoreo permanente; cuarto, considerar que la transparencia es un elemento necesario, no solo porque se trate de un imperativo legal, sino para que exista un debate plural que aumente la eficiencia a través de una planificación flexible y participada; y quinto, adoptar el concepto de “cohesión” como central, lo que implica articular políticas que caminen hacia el cambio estructural a largo plazo, y por el cual, por este cambio, las políticas públicas y el logro de las mejoras incrementales necesitan de un marco estratégico que le dote de sentido.

En un mundo globalizado, la cooperación internacional está destinada a ser no una política más, sino una política central en la construcción de espacios de valores. Si comenzábamos esta introducción apelando a la practicidad y el cambio en la cohesión social como concepto herramienta, a las políticas públicas como adaptables, incrementales y flexibles, y a la cooperación como un ámbito de mutuo aprendizaje, desde esta última característica cerramos recordando que, también, la cohesión social recoge un mundo de valores y sentimientos hacia lo público, y que, también, las políticas públicas son acciones que necesitan sentido de futuro, planeación y la consideración de qué resultados se quieren alcanzar a largo y mediano plazo. Por lo tanto, como apreciará el lector de esta publicación, los artículos que aquí se recogen dan cuenta de las acciones concretas que se han generado desde el espacio de EUROsociAL, pero también de cómo el sustento de esta experiencia práctica es un marco de valores compartidos; de manera que la construcción de un espacio de diálogo, intercambio y acción pública entre América Latina y la Unión Europea es posible.

Enfoques de políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo, la atención y la educación de la primera infancia. Europa y América Latina aprendiendo juntas

Mathias Urban

1. Introducción

La literatura científica señala que la inversión en la infancia es socialmente rentable a la vez que se fundamenta en los derechos de los niños y las niñas. Sin reducir el discurso a una mera ecuación monetarista, está demostrada la alta tasa de retorno de la inversión realizada en los primeros años de vida. Pero, además, los niños de hoy son los adultos de mañana por lo que cualquier inversión realizada en su desarrollo tendrá un impacto positivo en las generaciones futuras. Pese a esto, en la mayoría de los países del mundo, la infancia corre mayor riesgo de pobreza y exclusión social que la población en general, por lo que construir sistemas de educación y atención a la infancia de calidad, junto con ser un imperativo ético hacia los niños y las niñas como sujetos de derechos, permite corregir las desventajas sociales y la exclusión desde los primeros años de vida.

El debate sobre el futuro de los sistemas de bienestar enfatiza cada vez más el paradigma de la “inversión social”, entendida como la formación del capital humano a lo largo de toda la vida, reforzando las capacidades de la población para prevenir los riesgos y enfrentar con mayor resiliencia las dificultades. En este sentido, las políticas deben dirigirse a proteger y fomentar capacidades en cada ciclo etario y en las fases de transición entre un etapa y otra, comenzando por la primera infancia.

Desde la firma de la Declaración Universal de los Derechos del Niño en Nueva York en 1989 se ha avanzado mucho en la protección y el desarrollo infantil. Sin embargo, en 2011 América Latina (AL) todavía presentaba indicadores negativos, con un 41% de población menor de 18 años bajo el umbral de pobreza, y en Europa el riesgo de pobreza y exclusión social afectaba sobre todo a niños y adolescentes menores de

16 años, con porcentajes que bordean el 20% a partir de la crisis económica iniciada en 2008. Las dos regiones han dado pasos importantes para intervenir más decididamente en el sector: en AL, la mayoría de los países ha priorizado la atención y el cuidado a la infancia en el proceso de ampliación de los sistemas de protección social y como política para favorecer la inclusión laboral de las mujeres; en Europa, la política de atención y educación de la primera infancia se ha convertido en una de las estrategias clave en el marco del objetivo común de reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social antes de 2020.

La Unión Europea (UE) y AL tienen un reto común para el que EUROsociAL ha apoyado el diálogo y el desarrollo de acciones, como dos seminarios internacionales en Montevideo, Uruguay (2012 y 2014¹); algunos estudios analíticos, entre los cuales destaca el trabajo *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina*, producto de una colaboración con la CEPAL; intercambios de experiencias que han apuntado a ofrecer insumos para mejorar las políticas nacionales de Colombia, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay, y la asistencia técnica en algunos casos significativos que trataremos al final de este artículo, como la formulación del Plan Nacional de Cuidados para la primera infancia de la Secretaría Nacional de Cuidados de Uruguay; y el desarrollo de una propuesta de sistema de calidad para los servicios de cuidado a la infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2. La política de primera infancia en el contexto cambiante de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) no es el espacio central para construir relaciones de afecto, atención y educación entre los adultos y niños de corta edad, porque no tiene competencias en materia educativa y de la infancia entre los 28 Estados nacionales que configuran la Unión, y mucho menos para gestionarlas a nivel local. Sin embargo, las políticas de la UE han tenido y continúan teniendo una gran influencia sobre la manera en que percibimos las instituciones que trabajan para la primera infancia, su propósito, responsabilidad y prácticas profesionales. Se trata de una posición de “poder atrayente” que la UE comparte con otros organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

El compromiso de la UE con las instituciones para la primera infancia comenzó formalmente en 1992, con la publicación de la *Recomendación del Consejo de Europa sobre el cuidado de los niños y niñas* (Council EC, 1992), que insta a los Estados de la UE a “que adopten y fomenten progresivamente iniciativas destinadas a hacer compatibles las

1. *Encuentro para el fortalecimiento de los sistemas públicos de cuidado en América Latina y Europa*, en noviembre de 2012 (participantes: Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay) y *Encuentro Hacia políticas de cuidado infantil en América Latina* (participantes: Chile, Colombia, Ecuador, Brasil, Costa Rica, Perú, Paraguay) en agosto 2014.

obligaciones profesionales, familiares y educativas, de los hombres y de las mujeres, derivadas de tener a cargo niños o niñas” (artículo 1). Para ello, según la Recomendación, se requiere la aplicación de políticas coherentes que aborden la *prestación de servicios de cuidado de niños y niñas*, que se ajusten a los *permisos parentales* y a la *estructura y organización del trabajo a fin de adaptarla a las necesidades de los trabajadores con hijos*, así como un compromiso general con la igualdad de género.

El documento continúa especificando las características de cada uno de los ámbitos políticos citados. Los servicios de cuidado de los niños y niñas deben ser asequibles y accesibles a todos ellos y a sus familias, y ofrecer una atención fiable y de calidad junto con un planteamiento pedagógico. Además se hace hincapié en la formación inicial y permanente, en una estrecha colaboración con las comunidades locales y con una financiación pública adecuada. La prestación de servicios de atención a la infancia debe complementarse con una mayor flexibilidad en el lugar de trabajo, que tenga en cuenta las necesidades de todos los progenitores que trabajen y tengan responsabilidades en la atención y educación de los hijos. Por último, la atención al cuidado de los niños y niñas debe ser reconocida como una actividad laboral, y se insta a los Estados miembros a que se aseguren de que se dé el “debido reconocimiento” a los trabajadores que se dedican al cuidado de los niños y niñas, sus condiciones laborales y “el valor social de su trabajo”. Desde entonces, la primera infancia ha sido un tema recurrente en la agenda europea.

2.1. Cantidad y calidad

El compromiso de la política para la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) a escala europea se combina con el reconocimiento de que debe ser de buena calidad. Se han producido debates en relación con lo que implica este concepto, incluida la publicación en 1996 de *Objetivos cualitativos en los servicios para niños* elaborada por la Red Europea de Atención a la Infancia de la Comisión Europea (1996), que es un documento importante al ofrecer: primero, un marco multidimensional para la calidad que, entre otras cosas, incluye objetivos políticos, de inversión, participación y profesionalización; y segundo, el reconocimiento de las necesidades económicas para la prestación. Estos factores sentaron las bases para que, hoy en día, haya un reconocimiento generalizado de que para que existan más y mejores servicios es necesario una inversión considerable. Mientras que los *Objetivos cualitativos* nunca llegaron a plasmarse en una política oficial de la UE, continúan influyendo en el debate hasta hoy. Más recientemente, en 2014, la UE volvió a actualizarlos en el documento *Proposal for principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care* (Grupo de trabajo temático de educación y atención preescolar [GT], 2014).

Tras el Tratado de Maastricht (1993), constitutivo de la UE en su forma actual, esta se dedicó al desarrollo de una agenda ambiciosa de políticas sociales y económicas, que culminó en el año 2000 con un conjunto de políticas conocidas como la Estrategia de

Lisboa. La orientación de esta estrategia para el nuevo milenio era convertir a la UE en una “economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo con un crecimiento económico sostenible y un mayor número de puestos de trabajo de mejor calidad, así como una mayor cohesión social” (Consejo Europeo, 2000). A partir de ese momento, cada vez más se consideró a la atención a la infancia como una *inversión* y un instrumento para alcanzar metas políticas de largo alcance. En este clima económico y político, la UE manifestó la necesidad de aumentar el *número* de plazas de guarderías y, en la Cumbre de Barcelona de 2002, se acordó que en 2010 habría plazas de guardería totalmente subvencionadas para un 33% de los niños y niñas de edades comprendidas entre los 0 y los 3 años, y para el 90% de los niños y niñas a partir de los 3 años hasta la edad de la enseñanza obligatoria (Urban, 2008). Sin embargo, llegado ese año, se puso de manifiesto que Europa estaba lejos de ser la “economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo”. Incluso desde la perspectiva de sus arquitectos, se tenía que considerar que la Estrategia de Lisboa había sido un fracaso.

2.2. Primera infancia: inversión y crisis de las políticas

Los cambios en la función que se asignó a la primera infancia son especialmente visibles en la sucesora de la Estrategia de Lisboa, *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (Comisión Europea, 2010), y los documentos que surgen desde ella y que marcan la orientación estratégica actual de la UE.

El estrecho vínculo entre la educación de la primera infancia y la realización de Europa 2020 se reitera en el documento más actualizado sobre la primera infancia, la *Proposal for principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, donde se señala que:

“La educación y los cuidados de la primera infancia de gran calidad (AEPI) constituyen el fundamento esencial para el éxito en materia de aprendizaje permanente, integración social, desarrollo personal y empleabilidad futura de todos los niños y niñas. La mejora de la calidad y de la eficacia de los sistemas AEPI en toda la UE es esencial a fin de garantizar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador (GT, 2014: 3)”

2.3. ¿Transformaciones con éxito?

Estos veinte años de compromiso con los servicios para la infancia han supuesto una importante transformación del concepto y de la percepción *de lo que* son estos servicios, *a quiénes* se destinan y *para qué* sirven. En un primer momento, esto se traduce en un cambio en la terminología: la Recomendación de 1992 insta a los Estados miembros de la UE a invertir en *atención a la infancia*; a partir de 2010, todos los documentos normativos de la UE en esta materia contemplan *la atención y educación de la primera infancia*.

Este cambio es el que más destaca en la comunicación de la UE de 2011 *Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana* (Comisión Europea, 2011). Se trata de una variación significativa a dos niveles. En primer lugar, la *educación* pasa a ser competencia de las instituciones para la primera infancia, de modo que los dos aspectos determinantes —educación y atención— se consideran inseparables. En segundo lugar, el enfoque parece haber pasado de ser el del *niño que debe ser atendido* al del ciclo o “periodo crítico de la vida humana” (Woodhead, 1996). Esta primera infancia en sí misma es motivo de preocupación, de manera que en vez de que la prestación de servicios de guardería sea solo un producto básico para los progenitores que trabajan, es una ampliación importante de la agenda política.

Se trata de una ampliación que debe interpretarse a la luz del contexto cambiante de las *macropolíticas* europeas y de los motivos socioeconómicos que llevaron a ese cambio. Desde el Tratado de Maastricht (1992), la UE orientó su política hacia el crecimiento económico y la competitividad, lo que culminó en la Estrategia de Lisboa. Se consideró que una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral era esencial en esta estrategia, lo que fue también el factor determinante de la Recomendación en materia de *atención a la infancia* de 1992, aunque la crisis financiera de 2008, como señalamos, puso fin a esta dinámica.

Pese a todo, queda que se ha asignado a la *educación temprana* una función principal en abordar los problemas estructurales fundamentales de la Unión. Estos problemas ponen de manifiesto los niveles insostenibles de desigualdad de oportunidades y de resultados, pobreza y exclusión que amenazan el contrato social y la viabilidad del proyecto de integración. Igual que la Estrategia de Lisboa utilizaba la “atención a la infancia” como instrumento para las políticas del mercado laboral, actualmente se utiliza la educación para abordar y aliviar la crisis a nivel macropolítico. La “necesidad de incrementar la participación en la atención y la educación de la primera infancia” es...

“... especialmente grave, en el caso de los que proceden de medios desfavorecidos, quienes, según las estadísticas, suelen obtener unos resultados significativamente inferiores respecto a cada uno de los criterios de evaluación. Solo abordando las necesidades de los que corren el riesgo de la exclusión social pueden cumplirse adecuadamente los objetivos del Marco Estratégico” (Consejo de la Unión Europea, 2010).

3. Hacia sistemas competentes en la atención y educación de la primera infancia

Durante los últimos años, la Dirección General de Educación y Cultura (DG EAC) de la Comisión Europea ha liderado este debate, influyendo y configurado con éxito el discurso de que la *atención* y la *educación* sean conceptos inseparables (de ahí, la adopción de las siglas AEPI en vez de cuidados a los niños). El cambio en el centro de atención

del enfoque para la enseñanza preescolar vino acompañado de la percepción de que, a fin de influir en un cambio sostenible, las políticas deberían abordar todos los aspectos de los sistemas educativos para la primera infancia en los Estados miembros de la UE. Esta idea se expresó por primera vez en una comunicación de la UE de 2011 dirigida por la DG EAC (Comisión Europea, 2011) que, con referencia a los retos relacionados con la profesionalización de los trabajadores dedicados a la atención a la primera infancia, pedía que se pusiera fin a los proyectos e iniciativas de cualificación fragmentados y destacaba la importancia de sustituirlos por “enfoques sistémicos de profesionalización”.

La toma de conciencia en el ámbito político de que el *profesionalismo* en la primera infancia es más que la suma de cualificaciones formales de profesionales individuales puede interpretarse como un reconocimiento por la labor sobre *profesionalismo* de toda la comunidad académica relacionada con la primera infancia que, desde mediados de los noventa, empezó a cuestionar las nociones tradicionales de conocimientos especializados y profesionalismo.

Este debate teórico y empírico proporcionó la base conceptual para el proyecto *Competence Requirements in Early Childhood Education and Care* (CORE) (Urban *et al.*, 2011), que destaca la importancia de las relaciones *entre* los agentes (tanto individuales como conjuntas) y las instituciones como principal factor determinante de la *competencia* en la práctica profesional para la primera infancia. CORE desarrolló el concepto de *sistema competente* para la atención y educación de la primera infancia: en vez de que sea una característica de agentes individuales, la competencia se produce en las relaciones entre las personas y las instituciones en todos los ámbitos del sistema de la atención, y entre los más importantes el de la gobernanza. Para que esto suceda, deben concurrir *condiciones sistémicas* que incluyen un marco de referencia compartido de *conocimiento, prácticas y valores comunes* en todos los niveles del sistema (Vandenbroeck *et al.*, 2016).

4. De la “transferencia política” al diálogo y el aprendizaje conjunto

El supuesto de que el conocimiento y las prácticas europeas podrían transferirse a América Latina (AL), en el mejor de los casos es ingenuo y, en el peor, refuerza la arrogancia neocolonial. Europa, a principios del siglo XXI, se enfrenta a crisis fundamentales y no puede pretender estar en posesión de “soluciones” que pueden exportarse a los denominados países en desarrollo. Europa debe aprender de la experiencia de los países del *mundo mayoritario* (Urban, 2015), pues la creación de sistemas integrados de éxito para la primera infancia no es excepcional. ¿Qué lecciones Europa y AL deben aprender juntos? A continuación, se indican algunas sugerencias preliminares:

1. Aprender para proteger el bien común.
2. Aprender a valorar la integración.
3. Aprender a cambiar de una aplicación de la política verticalista a una democráticamente legítima y con unas prácticas locales apropiadas.
4. Aprender a evitar la trampa de la profesionalización.

4.1. Protección del bien común

En la mayoría de países europeos, los servicios para los niños y sus familias se inspiran en una larga tradición de Estados del bienestar y de educación pública, mientras que los países de AL cuentan con una amplia tradición de invención creativa y democrática de instituciones sociales (entre otros, Freire *et al.*, 2009) que se relacionan con los nuevos enfoques políticos y reclaman que la atención a la primera infancia sea un bien común y de responsabilidad pública, como, por ejemplo, apunta el gobierno de Uruguay: *primera infancia, compromiso y responsabilidad de todos*.

Sin embargo, los países europeos y de AL, así como numerosos países de África y de Asia, se enfrentan a la presión de organismos internacionales, organizaciones filantrópicas y empresas privadas que han cambiado la realidad de los sistemas educativos en todo el mundo. Apoyados por un amplio consenso de que la educación es fundamental para el desarrollo y de que todo el mundo tiene derecho a la educación, los países se han visto incluso obligados a abrir sus sistemas de educación pública a actividades del sector privado con fines lucrativos (y cada vez más filantro-capitalistas). Un buen ejemplo de esta política es la estrategia actual en materia de educación del Banco Mundial *Aprendizaje para todos: invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo* (Banco Mundial, 2011), que omite toda referencia a la democracia y la diversidad. Los profesionales, la sociedad civil europea y de AL deberían reunirse para estudiar y adoptar maneras de resistirse a la toma de control empresarial de la educación pública de la primera infancia.

4.2. Valoración de la integración

Durante los últimos veinte años, la mayor parte de la narrativa de la política en materia de primera infancia en Europa ha consistido en pasar de los denominados sistemas *divididos* a los sistemas *unificados*, es decir, de superar la división conceptual e institucional existente entre la atención a la infancia (en general, para los niños menores de tres años) y la educación preescolar (normalmente, desde los tres años a la edad de la enseñanza obligatoria). Históricamente, la brecha entre el componente de la atención y el componente de la educación ha tenido efectos perjudiciales en la calidad de los servicios al contribuir a condiciones de trabajo insostenibles para los profesionales educativos, en particular para los del sector de la *atención a la infancia*. Si bien algunos países se han decantado por la unificación, la división entre la atención a la infancia y la educación preescolar sigue existiendo en muchos países de la UE. La atención a la

infancia está sujeta a una normativa y a unos requisitos de cualificación mucho menos estrictos y, a menudo, se sitúa en el sector privado con fines lucrativos, a diferencia de la enseñanza preescolar que está más cerca del sector de la enseñanza primaria, dirigida o financiada por el sector público, y sujeta a una normativa y a unos requisitos de cualificación más estrictos.

En los últimos años, los países de AL han adoptado un enfoque diferente para la formulación de las políticas en materia de primera infancia a nivel nacional. El marco político de Colombia *De cero a siempre* es solo un ejemplo de un enfoque sistémico e integrado que reconoce que la mejora de las vidas de los niños de corta edad, que crecen en condiciones extremadamente difíciles, requiere enfoques integrados a todos los niveles del sistema de la enseñanza de la primera infancia. Esperar que esta estructura supere fácilmente todos los problemas de una sociedad desigual, diversa y, en muchos aspectos, dividida, sería ingenuo. Pero también lo es suponer que la pobreza, la desigualdad y la exclusión pueden solucionarse incrementando la prestación de enseñanza preescolar formal.

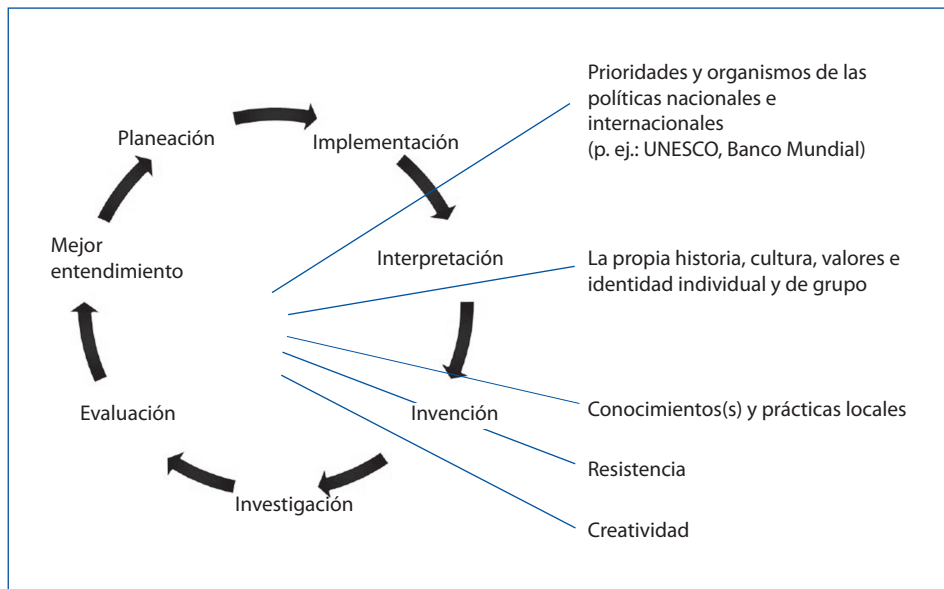
Lo que constituye el núcleo de los enfoques de AL como *De cero a siempre* o *Uruguay crece contigo* es el reconocimiento del valor de la colaboración multilateral y multidimensional, junto con políticas ambiciosas y pragmáticas a fin de iniciarla y mantenerla. Esta es la lección política esencial de la UE, y sus Estados miembros pueden aprender de AL.

4.3. De la aplicación de las políticas a la creación democráticamente legítima de los servicios públicos

Un tercer ámbito para el aprendizaje conjunto urgente entre la UE y AL reside en el campo de la *gobernanza* de los sistemas para la primera infancia, superando la aparente crisis de aplicación o la *paradoja de las buenas intenciones*. Las dos regiones deben comprender la importancia del desarrollo, la atención y educación de la primera infancia (si bien con distintas orientaciones) a fin de tener la capacidad de lograr objetivos sociopolíticos y socioeconómicos más amplios. En Europa, la atención y educación de la primera infancia se considera un instrumento político esencial en el contexto del marco estratégico general *Europa 2020*; en Colombia, por ejemplo, las políticas hacia una *atención integral para la primera infancia* se consideran una parte fundamental de (re)construcción nacional en una sociedad posconflicto (*todos por un nuevo país: paz, equidad, educación*). Sin embargo, el reto para ambas regiones es que las mejores intenciones pocas veces se traducen en prácticas locales sin fricciones. En sociedades complejas, la aplicación de políticas verticales ha resultado ser imposible porque ignora la acción de la mayoría de los agentes en todos los niveles del sistema. El desarrollo y la aplicación de políticas en un *sistema competente* es un proceso circular y no vertical lineal. Reconoce la acción, creatividad y resistencia potencial de todos los agentes y aprende de ellos para la mejora de las políticas y prácticas. Un modelo circular de

desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas en un *sistema competente* (Urban, 2012) tendría los siguientes aspectos:

Figura 1. Desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas en un sistema competente



4.4. Evitar la trampa de la profesionalización y desarrollar sistemas competentes

El cuarto ámbito que es necesario examinar y compartir es la cuestión de cómo desarrollar y mantener un personal adecuado. La presencia en las agendas políticas de la primera infancia se ha visto acompañada por un debate académico sobre la necesidad de *profesionalizar* al personal (entre otros, Vandenbroeck *et al.*, 2016). Un nexo común en los debates de política internacional se refiere a las estrategias de subir el nivel formal de las cualificaciones del personal dedicado a la primera infancia. Las recomendaciones políticas se refieren con regularidad al porcentaje necesario de titulados universitarios como medida de profesionalización, sin embargo, un examen crítico revela una serie de discrepancias que deben abordarse a fin de avanzar hacia *sistemas competentes* en la mayoría de países:

- Incluso en países con un alto nivel de profesionalización del personal dedicado a la primera infancia (por ejemplo, Francia, Suecia), un gran porcentaje son personas con un bajo nivel de cualificación o sin cualificación formal.
- Los profesionales peor cualificados trabajan como auxiliares o para-profesionales y, en general, trabajan como cuidadores de los niños de más corta edad.

- A menudo, los auxiliares y para-profesionales forman parte de las comunidades marginadas o minoritarias que, en muchos países, continúan teniendo menos acceso a la enseñanza superior.
- Frecuentemente, son el primer puerto en el que recalán las familias y los niños de comunidades marginadas y minoritarias.
- Si se avanza hacia la profesionalización mediante las cualificaciones formales, se corre el riesgo de excluir más a los miembros de las comunidades marginadas y minoritarias del personal dedicado a la primera infancia.
- Existe un riesgo inmediato de perder la amplia experiencia y conocimiento cultural y de prácticas de los trabajadores supuestamente *no cualificados*.
- La cualificación formal, si bien es importante, no es necesariamente el indicador más importante de la *calidad* en la práctica de la primera infancia (Fukkink y Lont, 2007).

Países de AL han confiado tradicionalmente en para-profesionales, como pueden ser las *madres comunitarias*, para prestar gran parte de los servicios para los niños de corta edad en zonas rurales alejadas, así como en barrios urbanos empobrecidos. En estos momentos, se enfrentan a retos similares a medida que desarrollan estrategias de mano de obra en el contexto de nuevos marcos de políticas en materia de primera infancia (Romero *et al.*, 2013) y crecimiento de la exigencia de construir perfiles pluriprofesionales.

5. Conclusión: EUROsociAL, espacio de transferencia

EUROsociAL es un espacio de transferencia en el que los enfoques de Europa y AL se retroalimentan. Entre las experiencias de desarrollo sobre AEPI, destacamos la colaboración entre EUROsociAL y la Secretaría Nacional de Cuidados de Uruguay en la elaboración de un Plan Nacional de Cuidados para la Primera Infancia (2016-2020), que asume uno de los retos centrales en la estrategia europea: el aumento en la oferta de servicios. En este marco de intercambio, las experiencias de referencia fueron las de Bélgica y, especialmente, las de Francia, que sirvieron para la elaboración de estándares de calidad del servicio, proceso en el que han participado diferentes instancias del Gobierno de Uruguay. Esto hace que el espacio de intercambio internacional se interrelacione con espacios de coordinación interinstitucional, y que haya ampliado a diferentes agencias con la celebración en Montevideo de un encuentro promovido por EUROsociAL.

Finalmente, el Plan Nacional recoge como principios de actuación: primero, la innovación, tanto en materia de infraestructuras como del acceso a recursos; segundo, creación de modalidades flexibles de atención; tercero, formación de los cuidadores informales; cuarto, formación de técnicos en primera infancia; quinto, incidencia en la calidad; sexto, inclusión de los niños y niñas de familias vulnerables y habitantes de territorios aislados; y séptimo, inclusión de los principios de corresponsabilidad en el

cuidado de la infancia. Dentro de estos principios de actuación que habrá que llevar a la práctica, EUROsociAL también incidió en compartir la experiencia de las Casas de Asistentes Maternales donde, desde 2010, los cuidadores pueden ejercer su profesión fuera de su domicilio.

Por otro lado, otra experiencia a destacar es la de Colombia en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El sistema de atención a la infancia tenía que superar dilemas como: primero, un alto nivel de gasto y falta de criterios para el seguimiento y la calidad; segundo, una extrema diversificación de la formación de los educadores en los diferentes tipos de servicios; y, por último, no ofrecer protagonismo a las familias en la elección de los servicios y que no participaran en el apoyo financiero del sistema. Para apoyar la superación de estos dilemas se tomó en cuenta la experiencia de la región italiana de La Toscana, “*Tuscan approach*” en la educación de los niños, basada en la introducción de normas de calidad, la coordinación territorial, la formación de los educadores, la integración entre las actividades de control y las actividades de fomento del desarrollo de la calidad y el pluralismo y la participación de las familias en la elección y orientación de los servicios.

El eje que más se ha desarrollado es el de la acreditación de la calidad, aunque también se ha avanzado en el fortalecimiento del talento humano, y sobre la financiación de la demanda y participación de las familias. Se apoyaron experiencias pilotos en Barranquilla y Pasto-Nariño y se elaboró una propuesta de *Un plan integral de intervención para el desarrollo del sistema colombiano de los servicios educativos para la primera infancia*. El aporte de EUROsociAL ha permitido, en particular, reforzar el proceso de estructuración de un sistema de acreditación de la calidad en las entidades que brindan los servicios para la primera infancia y dar algunos elementos iniciales para el fortalecimiento del talento humano y el fomento de la participación familiar. Todo ello dentro de una política pública en la que estas experiencias de EUROsociAL en AL deben ser repensadas en los países de la UE con el fin de generar una dinámica de mutuo intercambio.

6. Bibliografía

- Council of the European Communities (1992). *Council recommendation of 31 March 1992 on child care*. (92 / 241 EEC). Brussels: Council of the European Communities Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:123:0016:0018:EN:PDF>.
- Council of the European Union (2010). *Council conclusions of 11 May 2010 on the social dimension of education and training*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. (COM(2010) 2020). Brussels: European Commission Retrieved from http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014_Europe_2020.pdf.

- European Commission (2011). *Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Brussels: European Commission, Directorate General for Education and Culture.
- European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities (1996). *Quality targets in services for young children: proposals for a ten year Action Programme*: European Commission.
- European Council (2000). *Presidency Conclusions*. Brussels: European Council Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- Freire, P., Freire, N., y Ferreira de Oliveira, W. (2009). *Pedagogia da Solidariedade*. São Paulo: Villas das Letras.
- Fukkink, R. G., y Lont, A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 294-311. doi:10.1016/j.ecresq.2007.04.005
- Romero, R. F., y Torrado, M. C. (eds.) (2013). *Primera infancia, lenguajes e inclusión social: una mirada desde la investigación*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Urban, M. (2008). Dealing with Uncertainty. Challenges and Possibilities for the Early Childhood Profession. *European Early Childhood Education Research Journal*, 16(2), 135-152. doi:10.1080/13502930802141584
- Urban, M. (2012). Researching Early Childhood Policy and Practice. A Critical Ecology. *European Journal of Education*, 47(4), 494-507. doi:10.1111/ejed.12012
- Urban, M. (2015b). From 'closing the gap' to an ethics of affirmation. Reconceptualising the role of early childhood services in times of uncertainty. *European Journal of Education*, 50(3), 293-306. doi:10.1111/ejed.12131
- Urban, M., Vandenbroeck, M., Van Laere, K., Lazzari, A., y Peeters, J. (2011). *Competence requirements in early childhood education and care. Final report*. Brussels: European Commission. Directorate General for Education and Culture.
- Vandenbroeck, M., Urban, M., y Peeters, J. (eds.) (2016). *Pathways to Professionalism in Early Childhood Education and Care*. London and New York: Routledge.
- Woodhead, M. (1996). *In Search of the Rainbow. Pathways to Quality in Large-Scale Programmes for Young Disadvantaged Children*. The Hague: Bernhard van Leer Foundation.
- Working Group on Early Childhood Education and Care (2014). *Proposal for principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Retrieved from http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf
- World Bank (2009). *Education for the Knowledge Economy*.

El papel de los Servicios Públicos de Empleo en la activación de las políticas de empleo

Vincent Donne, Francesco Maria Chiodi y Jonathan Eskinazi

1. Introducción: mercado laboral y políticas de empleo en América Latina

El propósito de este trabajo es mostrar prácticas y tendencias europeas en materia de servicios públicos de empleo, y evidenciar de qué forma algunas de ellas han servido de referencia en los países de América Latina (AL) apoyados por el programa EUROsociAL.

Después de una década de crecimiento con tasas superiores al 4%, desde 2011 las economías latinoamericanas están en fase de desaceleración. En ese periodo de bonanza hubo logros significativos en el campo social, que incluyeron la puesta en marcha de políticas redistributivas y laborales, como las de valorización del salario mínimo y formalización empresarial y de los trabajadores. Aspectos de vital importancia pues, tal como demuestran Cruces *et al.* (2015), el mejoramiento del mercado laboral no está relacionado únicamente con el crecimiento económico, mientras que la reducción de la pobreza depende de los avances en el empleo y los ingresos.

En contraste, la situación actual muestra signos de regresión o estancamiento. Las previsiones para 2016, con ajustes sistemáticamente a la baja, indican un crecimiento de apenas el 0,2% (-0,8% en América del Sur y 4,3% en Centroamérica) (CEPAL, 2015: 65). Además, “se produjo el primer aumento desde 2009 de la tasa de desempleo, que pasó de un 6,0% en 2014 a un 6,5% en 2015” (CEPAL-OIT, 2016), donde pesa el comportamiento de Sudamérica, principalmente de Brasil. En todo caso, la tasa de desempleo en la región sigue siendo baja “porque los desempleados consiguen nuevos puestos de trabajo rápidamente, aunque en muchos casos se trata de empleos con menores salarios o beneficios, usualmente en el sector informal” (Alaimo *et al.*, 2015: 1).

Otros fenómenos que preocupan son el incremento de empleos de menor calidad y del trabajo no asalariado, así como el desempleo de las mujeres y los jóvenes, que es

tres veces la tasa de los adultos (Vegas, 2016), mientras que la tasa de subempleo y los salarios reales se mantienen estables. En relación con la cobertura a la seguridad social, uno de los mayores éxitos de la década anterior, el temor es que la reducción del empleo asalariado la disminuya.

La situación de deterioro observada afecta de manera diferenciada a los distintos países, pero en términos generales indica que los avances acumulados durante los años de bonanza no permitieron enmendar los problemas estructurales de los mercados de trabajo. Entre ellos se deben mencionar:

- La baja calidad y productividad del empleo, fenómenos asociados a los bajos niveles de escolaridad y al analfabetismo funcional (CEPAL, 2014).
- La profunda desigualdad de los ingresos, factor que limita los esfuerzos dirigidos a la superación de la pobreza y las brechas sociales.
- Fuerte incidencia de la informalidad (casi el 50% del empleo total) y del trabajo por cuenta propia (75%), que implican precariedad laboral, bajos ingresos y desprotección.
- La alta proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan —alrededor del 20% (OIT, 2015a)—, para los que no existen rutas consolidadas para promover una transición de la escuela al trabajo ni alternativas que mejoren sus condiciones de empleabilidad.
- La dificultad de acceso e incorporación estable en el mercado laboral formal de las mujeres y los jóvenes, que exhiben tasas de rotación y desocupación comparativamente más elevadas.
- La presencia de grupos que afrontan peores condiciones, como las minorías indígenas y afrodescendientes, a lo que se suman fuertes asimetrías territoriales (Soto Baquero y Klein, 2012).
- La brecha entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, tanto por falta de información transparente, como por el desfase entre los requerimientos del sector empleador y las pobres calificaciones de la población trabajadora.
- La desprotección de los derechos laborales y la falta de lugares de trabajo seguros.

En conclusión, el mercado de trabajo sigue siendo el eslabón que vincula una estructura productiva altamente heterogénea y con un alto peso del sector de baja productividad, con una elevada desigualdad en el ingreso de los hogares y en las formas de inserción laboral (Abramo, 2015).

La mayoría de los ministerios o las secretarías de trabajo no parece contar con herramientas suficientes para hacer frente a la situación actual. A pesar de los progresos, las políticas activas de empleo no han sido un eje estratégico de estas agencias tradicionalmente centradas en las relaciones laborales. Las acciones desplegadas se limitan, primero, a la capacitación y el fomento del empleo juvenil vía contratos de formación o de aprendizaje, subsidios a la contratación y regímenes especiales para jóvenes,

como las leyes de primer empleo (OIT, 2015b). Segundo, con menor desarrollo, a la facilitación de la intermediación demanda-oferta a menudo a través de plataformas informáticas, pues el rol de los centros de empleo ha sido reducido por sus débiles lazos con el sector privado. Y tercero, estarían los programas de generación directa de empleo como parte de las medidas anticíclicas para afrontar la crisis.

En AL no existe una tradición de servicios de empleo comparable a la europea. Su cobertura de trabajadores y aún más de empleadores es baja, aunque países como Brasil, México y Argentina muestran un mayor avance. Pero, actualmente, este pilar de las políticas del mercado de trabajo ha asumido cierta jerarquía en los gobiernos de la región, razón por la que se ha convertido en un espacio de cooperación con EUROsociAL que varios países han privilegiado y, seguramente, una de las políticas públicas donde cobra más valor el aporte europeo.

2. El papel de los SPE en la activación de las políticas de empleo en Europa

Durante más de cincuenta años, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) europeos tuvieron el monopolio de la regulación entre oferta y demanda de trabajo. No obstante, con la evolución del mercado laboral y la persistencia del desempleo estructural, desde la década de los años setenta el rol de los SPE se ha diversificado para convertirse en un instrumento clave de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) (OCDE, 2015: 121).

Las PAMT implican la activación simultánea de los SPE y sus usuarios. Anteriormente, la atención priorizaba la asistencia financiera, pero con las “políticas activas” los solicitantes de empleo dejan de ser “beneficiarios pasivos” para pasar a ser “coproductores y corresponsables de [su] empleabilidad” (Berthet, 2008: 86). Bajo esta lógica, desde la década de los noventa los SPE han efectuado reformas para instalar un sistema que contempla la subcontratación y/o la participación de operadores externos (agencias de colocación, empresas de trabajo temporal o actores de la economía social). Estas pretenden aumentar la cantidad y la eficiencia del acompañamiento, mediante la movilización de diversas agencias y la generación de un mercado competitivo entre ellas. Las modalidades de subcontratación varían de un país a otro, aunque cabe señalar que, en los últimos años, algunos han cambiado su doctrina y la mayoría los SPE recurre a ella únicamente de forma marginal y solo algunos, como el Reino Unido o Irlanda, la han convertido en parte central de su política de acompañamiento.

A partir de aquí, entre las principales características de los SPE europeos podemos destacar cuatro: la integración de los servicios de empleo, la personalización de los servicios prestados, los servicios dirigidos a los jóvenes y la relación con los empleadores.

2.1. Integración de los servicios de empleo e introducción de las “One Stop Shops”

Una de las constantes en las reformas de los SPE es la búsqueda de la eficiencia para reducir las pérdidas organizacionales. Una medida importante es la integración entre políticas pasivas (subsidios y seguros) y activas, tal como recomienda la Comisión Europea (Comisión Europea, 1998). Por lo general, la primera etapa de dicha integración se efectúa con la puesta en marcha de “ventanillas únicas” de servicios, donde convergen las oficinas a cargo de las prestaciones monetarias y las encargadas del acompañamiento. Esto facilita los trámites de los solicitantes acompañándose de sistemas informáticos y bases de datos interconectadas. Hay casos donde estas oficinas se han fusionado, tal y como en el Reino Unido (Jobcentre Plus en 2002) y Francia (Pôle emploi en 2009).

Estudios sobre AL han puesto en evidencia que la mayor integración posible en ventanillas únicas de la gama de servicios relativos al empleo es un paso importante para la transición de los SPE al establecimiento de “servicios de intermediación”, permitiendo un mejor funcionamiento del mercado laboral y la creación de empleos de calidad con el acercamiento con las agencias de formación y el sistema educativo (Mazza, 2011a: 8).

Actualmente, los países europeos están intentando integrar los SPE con los servicios socioasistenciales y de formación, adoptando también una lógica descentralizada que permita acercarse a la realidad local y generar un ámbito de colaboración entre la Administración y los agentes sociales. Por ejemplo, Alemania, Dinamarca o los Países Bajos han instaurado modelos de gestión compartida entre los SPE y los municipios que profundizan en esta tendencia.

2.2. Una mejor comprensión de las necesidades de los solicitantes: servicios personalizados y *profiling*

Desde mediados de la década de 2000 la casi totalidad de los SPE europeos, en paralelo a los servicios tradicionales (información y asesoramiento en la búsqueda de empleo, orientación y formación, etc.), ha implementado servicios específicos y adaptados según las características de los solicitantes. En este contexto, el *profiling* se ha implantado como un medio para calcular el riesgo de desempleo de larga duración y la capacidad del solicitante de reinserirse en el mercado laboral en un plazo determinado, lo que permite acompañarlos de manera preventiva a partir de distintas modalidades no excluyentes como (Barnes y Wright, 2015: 2):

- *Profiling* estadístico: modelo matemático basado en datos administrativos y variables predictivas que identifica quiénes necesitan un acompañamiento intensivo.
- *Profiling* normativo (*rules-based profiling*): modelo con normas de elegibilidad administrativas o jurídicas cuyo cumplimiento proporciona acceso a una gama de servicios.

- *Profiling flexible (soft profiling)*: modelo que combina normas de elegibilidad con el margen de maniobra del asesor, datos administrativos, y evaluación cualitativa y psicológica.
- *Profiling* basado en la experiencia del asesor (*case worker-based profiling*): el asesor realiza un diagnóstico sobre la base de una entrevista detallada, apoyado eventualmente por una guía, y calcula las perspectivas de transición hacia el empleo del solicitante y las barreras que lo separan del mismo, determinando las mejores medidas y programas para facilitar su reincorporación.

Entre 1990-2000, estuvieron de moda los modelos de *profiling* estadísticos basados en herramientas automatizadas. Sin embargo, varios SPE (Dinamarca, Países Bajos, Suecia), descubrieron que el papel de los asesores es esencial (Georges, 2008: 121), porque la instauración de una relación personalizada con los solicitantes de empleo implica:

- Seguimiento regular por parte del asesor vía entrevista cara a cara, en línea o a través de herramientas de gestión.
- Construcción de un proyecto personalizado.
- Formalización de un acuerdo entre el solicitante de empleo y su asesor relativo al proyecto profesional.

Además, se promueve la autonomía y proactividad de los solicitantes con herramientas de libre acceso y uso como:

- Herramientas de autodiagnóstico que permiten a los usuarios realizar un diagnóstico de sus necesidades y facilitarles el acceso a servicios personalizados.
- Herramientas de autoformación: formación en línea, MOOC o *serious games*.
- Herramientas de seguimiento en línea de las actividades de búsqueda de empleo del solicitante activo, que permiten a su asesor acompañarle mejor en sus pasos.

2.3. Servicios dirigidos a los solicitantes de empleo jóvenes: la Garantía Juvenil (GJ)

El desempleo entre los jóvenes es uno de los problemas más cruciales en la UE con una tasa que se sitúa en torno al doble de la de los adultos (un promedio de alrededor del 20%). A esto hay que añadir el flagelo de los NI-NI (ni estudian ni trabajan), cuyo número en la UE rondaba los catorce millones a finales de 2015.

Para hacer frente a este problema, se estableció la Garantía Juvenil (GJ) europea, por la que “los Estados miembros se comprometen a velar para que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”.

La GJ se inspira en experiencias de Austria y Finlandia que han demostrado la rentabilidad de la inversión en medidas que favorezcan la transición entre la escuela y el mundo laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que el coste de la instauración de este dispositivo en la zona euro es de 21.000 millones de euros anuales (OIT, 2012). No obstante, Eurofound (2012: 79) ha estimado que las pérdidas económicas relacionadas con los millones de jóvenes NI-NI superó los 150.000 millones de euros en 2011 (es decir, un 1,2% del PIB de la Unión). A esto hay que añadir los costes a largo plazo del desempleo, tanto para la economía como para la sociedad y los individuos afectados. Por tanto, el precio de la inactividad es muy elevado y la GJ debe percibirse como una inversión. La GJ dicta varias directrices que los países miembros deben cumplir, “teniendo en cuenta las situaciones nacionales, regionales y locales, así como la diversidad de los jóvenes destinatarios”:

- Desarrollo de cooperación entre los SPE, el sistema educativo, las instituciones de formación y todos los agentes que trabajan con los jóvenes.
- Intervención y activación en una fase temprana: cuatro meses máximo.
- Preferencia por las medidas que promueven un retorno rápido al mercado laboral (*work-first approach*).

Una de las novedades de la GJ es la articulación entre estas directivas decretadas en el ámbito europeo y su transposición “en el terreno” en dispositivos de ámbito nacional, pero también regional, y en función de las particularidades locales.

La Comisión Europea ha ayudado a cada país de la UE a elaborar su propio plan nacional de implementación de la GJ y ponerlo en marcha, bajo un enfoque que combina la propuesta de medidas concretas con el planteamiento de los cambios estructurales previstos. Con miras a una sistematización y evaluación de la GJ, así como para impulsar mejoras continuas, se han incorporado y reforzado los mecanismos de monitoreo e intercambio de buenas prácticas. En particular, a través del Programa de Aprendizaje Mutuo de la Estrategia Europea de Empleo y de la red europea de SPE.

Después de su lenta instauración en algunos países, la GJ es hoy en día operativa en la totalidad de la UE. El desempleo entre los jóvenes sigue siendo elevado, a pesar de una disminución reciente pero sin que sea posible aislar estadísticamente la importancia del factor GJ. Ahora bien, el balance de esta política es positivo a pesar de las disparidades nacionales y los aspectos por mejorar. Los principales puntos positivos identificados son los siguientes:

- La intensificación de vínculos de colaboración entre sistemas educativos y SPE para facilitar la relación educación-mundo laboral.
- La creación de nuevos servicios de acompañamiento específicos para los jóvenes.
- La instauración de una estrategia en tres tiempos: identificar a los NI-NI; llegar a ellos (*outreach*) e incentivarlos a inscribirse en los registros del SPE (sobre todo a

través de una plataforma *online*); y “activarlos” proponiéndoles servicios personalizados.

- Creación de un marco institucional de comparación y referencia entre los diferentes países europeos.

A pesar de estos avances, se han identificado aspectos por mejorar, como la lucha contra el abandono escolar y la captación de los NI-NI, que no suelen acercarse a los SPE, o el acuerdo entre los países sobre qué significa una oferta de empleo “de calidad”. Por consiguiente, la dimensión cualitativa de la colocación en el mercado laboral sigue estando relativamente poco evaluada (Dheret y Morosi, 2015: 3).

2.4. Servicios dirigidos a empresas

Además de acompañar a los solicitantes de empleo, otra misión de los SPE es ayudar a los empleadores a cubrir sus puestos vacantes. Una parte de las PAMT dirigidas a la demanda laboral depende directamente de los poderes públicos y escapa a la acción de los SPE (incentivos a la creación de empleo, subvenciones salariales específicas y dispositivos de creación directa de empleos), sin embargo, estos actúan como intermediarios, poniendo a disposición de los empleadores bases de datos de ofertas de empleo, seleccionando candidatos con el perfil que más se ajusta a sus necesidades y proponiéndoles otros servicios más especializados.

Si bien la mayoría de los directores de SPE reconoce que el *matching* demanda-oferta es su principal objetivo (Dietz *et al.*, 2012: 6), también destaca que existe un fuerte desequilibrio entre las competencias disponibles y las solicitadas. Por tal razón, es de particular importancia para los SPE conocer las necesidades de los empleadores, con el objetivo de acompañar de la mejor forma posible a los solicitantes de empleo hacia las formaciones profesionales adecuadas. Así, la mayoría de los SPE europeos ha introducido sistemas de previsión de la demanda de competencias (Austria, Suecia, Finlandia, Francia, Alemania y Reino Unido) a través de la realización de encuestas a los empleadores y apoyándose en modelos estadísticos predictivos (CEDEFOP, 2013).

Muchos otros servicios dirigidos a empleadores están disponibles en los diferentes países europeos. Entre ellos destacan: informar a los empleadores a propósito de las PAMT existentes (formación preparatoria para el empleo, subvenciones salariales, ayuda complementaria para la contratación de discapacitados); proporcionar asesoramiento jurídico y en recursos humanos; organizar reuniones informativas o ferias de empleo que pongan en contacto a empleadores y solicitantes de empleo; ayudar a la integración de públicos vulnerables; e incluso acompañar los despidos a gran escala por razones económicas.

Cabe señalar que si bien algunos SPE tienen alianzas con grandes empresas para acompañarlas en sus políticas de recursos humanos, los servicios propuestos están

más destinados a pequeñas y medianas empresas (pymes) o incluso microempresas que no cuentan con un servicio de recursos humanos y que sí demandan asesoramiento.

3. Relevancia de la experiencia europea en los procesos de reforma de América Latina

El programa europeo EUROsociAL ha apoyado planes y reformas de acuerdo con los requerimientos de los países latinoamericanos. En el ámbito de las políticas del mercado de trabajo, la mayoría de las demandas estuvo relacionada con la modernización de los sistemas de servicios de empleo.

Cabe tener presente la diversidad de los contextos nacionales. Países como Colombia, Costa Rica o Paraguay, por mencionar algunos, presentan problemáticas muy distintas a nivel económico, social e institucional. De aquí, la necesidad de reflexionar sobre la naturaleza de la asistencia técnica, pues no se debía ni se podía replicar modelos europeos: lo que se ha aportado en AL son orientaciones recabadas de la trayectoria de los SPE europeos, adaptadas a cada contexto nacional a partir de experiencias piloto que han servido como prueba para los sucesivos escalamientos en, al menos, tres ámbitos relevantes:

3.1. Diseñar los modelos de organización y los procesos de los servicios de empleo

En casi todos los países apoyados, los SPE carecían de un modelo de organización enmarcado en una normativa actualizada, y sustentado a nivel operativo por la descripción de procesos y flujos de actividades que garantizaran un nivel de servicio homogéneo en todo el territorio. Varios factores explican esta situación, entre los que podemos citar: (a) la concentración de los SPE en la intermediación laboral; (b) una organización de la red de oficinas de empleo basada en acuerdos con municipios o regiones sin posibilidad de control de las prestaciones brindadas a los usuarios; (c) la preeminencia de las políticas pasivas, circunstancia que ha demorado la puesta en marcha de sistemas estructurados de SPE y la ejecución de políticas activas.

Los aportes solicitados a EUROsociAL se han centrado en estos aspectos, con el fin de fortalecer los servicios dotándolos de marcos normativos actualizados, y de modelos organizativos y de servicios modernos y replicables.

Un caso emblemático es el de las Ventanillas Únicas de Promoción del Empleo del Perú —VUPE—. El Decreto Supremo n° 001-2012-tr que las crea enumera sus 12 servicios, pero no menciona las modalidades para brindarlos. A partir de este problema, los expertos de EUROsociAL han realizado un ejercicio en terreno con los equipos peruanos

para reconstruir, sistematizar y modelizar los procesos de trabajo, de forma que se pudo elaborar un manual de operaciones de las VUPE y, así, oficializar las directivas para la prestación de sus servicios.

El programa EMPLÉATE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica es un caso similar. EMPLÉATE es la principal medida dirigida a jóvenes NI-NI (17 a 24 años) en una condición socioeconómica desfavorable. Opera en alianza con empresas y centros de formación públicos y privados para apoyar capacitaciones según las necesidades del mercado de trabajo, ayudando también a los jóvenes con transferencias condicionadas. El programa solicitó el apoyo de EUROsociAL porque no contaba con procesos operativos estructurados y documentables, así como con procedimientos estandarizados para la selección y admisión de jóvenes postulantes. Lo anterior, entre otros problemas, implicaba un serio riesgo para la sostenibilidad de la gestión en caso de rotación de los funcionarios. A partir de este diagnóstico, la asesoría proporcionada por EUROsociAL ha trabajado con la Dirección de Empleo para elaborar la norma que hoy es el texto de referencia para uniformar y verificar el cumplimiento de los procesos, evitar su alteración y la pérdida de información por errores causados por el desconocimiento de las tareas específicas.

3.2. Fomentar mecanismos para fortalecer la interinstitucionalidad

La interinstitucionalidad se impone como un tema crucial para el fortalecimiento de los SPE. En este aspecto, se ha buscado transmitir la superación de las fronteras entre las políticas pasivas y activas. Los beneficiarios de las medidas pasivas (subsidios y aportes monetarios) padecen las consecuencias de un rígido reparto competencial entre instituciones que no prevé circuitos de complementariedad y conexión. En Europa se ha intentado (sin que se haya logrado por completo) implementar “recorridos de atención” que establecen un *continuum* entre las prestaciones económicas y la participación activa en las medidas para la empleabilidad y la inserción laboral.

Confrontados con retos similares en Honduras, por ejemplo, se ha apoyado la reorganización del Servicio Nacional de Empleo (SENAEH), incluyendo el acompañamiento a los usuarios de estrategias nacionales dirigidas por otras instituciones que atienden a las mismas poblaciones, en particular, el programa presidencial *Con chamba vivís mejor* y el *Bono vida mejor*. Se ha conformado una mesa interinstitucional (Secretarías de Trabajo, Desarrollo Social y Educación, Instituto Nacional de Formación Profesional y Comisión Nacional de Educación Alternativa No Formal) para definir los mecanismos operativos de articulación interinstitucional que permitan a los jóvenes de familias egresadas del *Bono vida mejor* acceder a los programas de empleo y/o volver al sistema educativo. El aspecto novedoso de esta iniciativa es que la normativa no preveía una forma de cooperación institucional entre Administraciones públicas, por lo cual ha sido necesario diseñar una propuesta de decreto ejecutivo a presentar al Consejo de Ministros y la Presidencia de la República.

Una situación similar se dio en Guatemala, donde el Programa Empleo Juvenil financiado por la UE ha sido concebido sobre la base de la cooperación interinstitucional, principalmente entre los ministerios de Economía, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y Educación, con el fin de “mejorar sus políticas, estrategias y programas de trabajo de apoyo a la generación de oportunidades de trabajo decente para jóvenes en Guatemala”. El cumplimiento de este propósito ha requerido una acción específica para que la estrategia nacional de ventanillas únicas municipales de empleo, bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo, pueda ofertar una gama integrada de servicios estructurada a partir de las prestaciones a cargo de otros ministerios.

3.3. Diseñar sistemas de información de los SPE como herramientas de gestión de los servicios

Una parte relevante de las actividades de EUROsociAL ha sido dedicada a asesorar la evolución de los sistemas de información utilizados por los SPE. La problemática central que se ha afrontado no es de naturaleza tecnológica, sino de carácter estratégico y metodológico. El análisis de la mayoría de los sistemas pone de manifiesto que su función principal se limita al servicio de intermediación. Los expertos públicos europeos han propuesto una nueva visión de estos sistemas para la gestión de los servicios prestados a los usuarios. Se ha hecho hincapié en el concepto de “recorrido acompañado del usuario hacia la inserción laboral”, en el marco del cual el sistema de información se torna en una herramienta común a los diferentes actores que participan en él, a efectos de acceder a la información, consultarla y actualizarla desde cualquier punto de intervención de dicho recorrido (entendiéndose que estos puntos pueden corresponder a servicios proporcionados por instituciones diferentes). Con ello, se ha logrado que la red de actores cuente con una herramienta de articulación, coordinación y actuación mancomunada.

En Colombia, esta nueva concepción ha sido promovida y aplicada con éxito en un momento clave para los SPE: la transición de un modelo exclusivamente público a un modelo abierto a actores privados. El Ministerio de Trabajo de Colombia ha adoptado la solución técnica propuesta (en este caso por la agencia Italia Lavoro), llegando a poder implementar un sistema mixto público-privado para la gestión de las prestaciones.

De forma análoga, en Honduras, Guatemala y Paraguay, los sistemas de información de los SPE (e incluso de programas sociales y de empleo) han sido modificados radicalmente para responder a los requisitos determinados por esta nueva visión estratégica de gestión de los servicios y prestaciones.

Los tres ejes de intervención brevemente ilustrados y los resultados obtenidos tienen un alto valor estratégico en el marco de las reformas de los SPE: EUROsociAL ha contribuido a instalar en diferentes países las bases de lo que serán los SPE en los próximos años, esto es:

- Un abordaje decididamente transversal de las problemáticas de empleo con un incremento de la dimensión interinstitucional de las políticas y estrategias de los Estados.
- Modelos de organización replicables con procesos de trabajo definidos que permitirán mitigar los efectos de la rotación de personal y aumentar la calidad de los servicios.
- Sistemas de información abiertos, para favorecer la interinstitucionalidad y fortalecer la red de actores que participan en la ejecución de las políticas sociales y de empleo.

4. Conclusiones

El grado de consolidación y estructuración institucional de los SPE europeos es el resultado de una larga trayectoria histórica. Los sistemas de América Latina, en cambio, son menos amplios y su desarrollo es más reciente e incipiente. Solo unos pocos países, de acuerdo con Mazza (2011b), se encuentran en una etapa relativamente más avanzada (Brasil y México, por ejemplo), aunque ninguno ha conseguido llegar a la tercera y última etapa del proceso evolutivo que esta autora propone para clasificar los sistemas de la región.

Sin embargo, se percibe un renovado impulso y un incremento de la inversión. Servicios de empleo más dinámicos, además, están empezando a “intermediar” entre trabajadores, puestos de trabajo, formación y educación (Mazza, 2013). Ahora bien, tomando como muestra los países apoyados por EUROsociAL, lo que se comprueba es fundamentalmente el intento de los Ministerios de Trabajo de organizar o reorganizar unos modernos servicios de empleo a efectos de potenciar su capacidad de acción. Ciertamente, podría observarse que existe una desproporción entre esta línea de reforma y la magnitud de los problemas que aquejan a los mercados laborales y no parece, además, que las “demandas” de colaboración con EUROsociAL hayan mirado al corazón de las orientaciones actuales de los SPE europeos reseñadas en el segundo epígrafe. Los planes individualizados de atención, por ejemplo, tan difundidos en Europa como modelo metodológico de prestación de servicios, siguen siendo muy pobremente utilizados en América Latina (AMSPE, 2012).

El escaso interés por las políticas europeas de mercado de trabajo y los modelos de servicio de los SPE es solo aparente. Los enfoques y directrices de las prácticas europeas ya están presentes en AL. Lo que ocurre es que en la relación con un programa de la UE, los países de la región han querido dar prioridad a otros asuntos, a menudo de urgencia inmediata. En particular, los Ministerios han querido aprovechar pragmáticamente la mayor experiencia europea para apoyar la solución de problemas de gestión y, más en general, para renovar el sistema de funcionamiento de los SPE.

Trabajar sobre el “medio”, es decir, sobre la estructura y organización de los SPE, puede ser tan importante como lanzar una nueva política. Recordemos que la mayoría de los sistemas latinoamericanos se caracteriza por su debilidad institucional y sus escasos vínculos con el sector privado. De aquí que el fortalecimiento organizativo y del instrumental para brindar servicios se haya convertido en un tema estratégico.

Es a la luz de estas consideraciones que cobra sentido el comentario final del tercer epígrafe, cuando se afirma que EUROsociAL “ha contribuido a instalar en diferentes países las bases de lo que serán los SPE y sus cometidos en los próximos años”.

5. Bibliografía

- Abramo, L. (2015). “Pobreza, desigualdad y sistemas de protección social en América Latina. Avances y desafíos”, ponencia presentada en el seminario *Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos*, CEPAL, 11 y 12 de agosto de 2015.
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pagés, C., y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- AMSPE (2012). *Las actividades de los Servicios Públicos de Empleo. Una encuesta realizada por la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo con el Instituto Infas*, http://wapes.org/fr/system/files/spa_survey_rapport_0.pdf
- Barnes, S. A., y Wright, S. (2015). *Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services*. Brussels. Belgium: The European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14173&langId=en>
- Berthet, T. (2008). Quelques réflexions sur les usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation, en Baron, C., Bouquet, B., y Nivolle, P. (coords.). *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, l'Harmattan, Logiques sociales.
- Eurofound (2012). *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1254en.pdf
- CEDEFOP (2013). Piloting a European employer survey on skills need: illustrative findings. *Research Paper*, 36.
- CEPAL (2014). *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL-OIT (2016). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, 14. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cicciomessere, R. (2015). Centri per l'impiego? Non pervenuti. Jobs Act a rischio fallimento. *Strade*, mayo-junio 2015. <http://stradeonline.it/>

- Comisión Europea (1998). Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne de l'emploi, Communication du 13 novembre, COM (98) 641 final.
- Comisión Europea (2015). *Assessment report on PES capacity*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion - European Employment Policy Observatory, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14323&langId=en>
- Cruces, G., Fields, G., Jaume, D., e iollaz, M. (2015). *The growth-employment-poverty nexus in Latin America in the 2000s. Cross-country analysis*, WIDER Working Paper 2015/110, en <https://www.wider.unu.edu/publication/growth-employment-poverty-nexus-latin-america-2000s-15>
- Dheret, C., y Morosi, M. (2015). *One year after the Youth Guarantee: Policy fatigue or signs of action?* EPC Policy Brief, European Policy Centre.
- Dietz, M., Bahr, H., y Osiander, C. (2014). *PES recruitment services for employers, discussion paper*. Brussels: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- European Commission (2012). *Effective services for employers: forging partnerships for the future*. Brussels (autor: Weber, T.).
- Georges, N. (2008). *Le profilage statistique est-il l'avenir des politiques de l'emploi? L'emploi, nouveaux enjeux*. France: National Institute of Statistics and Economic Studies.
- Mazza, J. (2011a). *Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean*.
- Mazza, J. (2011b). *Dinamizando el Empleo: Avances y Próximos Pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe*.
- Mazza, J. (2013). Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policy*, 4(2), Policy Studies Organization.
- OCDE (2015). *OECD Employment Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en
- OIT (2012). *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy responses. Studies on Growth with Equity*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- OIT (2015a). *Panorama Laboral 2015 América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2015b). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Lima: OIT.
- Soto Baquero, F., y Klein, E. (coords.) (2012). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*. Roma: FAO.
- Vegas E. (2016). *BID: Mitad de estudiantes de Latinoamérica no acaba la educación secundaria*, entrevista a Emiliana Vegas, jefa de Educación del BID, a EFE/Infolatam, www.infolatam.com/2016/04/04/bid-mitad-de-estudiantes-de-latinoamerica-no-aca-ba-la-educacion-secundaria/

Las Casas de Justicia y del Derecho francesas: un modelo de referencia para el fortalecimiento de los servicios de acceso al derecho en América Latina

Bénédicte Lucas

1. Introducción

El programa EUROsociAL II (2011-2015) de cooperación entre Europa y América Latina (AL) estableció entre sus ejes prioritarios para mejorar la cohesión social el acceso a la justicia y al derecho. Esta preocupación se correspondía con un mandato adquirido por los Estados latinoamericanos en las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, aprobadas en 2008 por la XIV Cumbre Iberoamericana con el objetivo de garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Los países latinoamericanos que participaban en el programa se propusieron fortalecer los servicios de acceso al derecho², implementados por el Estado en colaboración con la sociedad civil y dirigidos a personas en condición de vulnerabilidad en general, o a un tipo de beneficiarios concretos como las mujeres víctimas de violencia. Si bien ambas regiones contaban con buenas prácticas al respecto, una despertó el interés de varios países por su larga experiencia en ese ámbito y su transversalidad: las Casas de Justicia y del Derecho francesas, convertidas en un verdadero saber-hacer.

Tuve la oportunidad de asistir, en el marco de una consultoría para la organización IDLO (International Development Law Organization), al proceso de implementación de dichos servicios en dos países para los que el modelo francés fue fuente de inspiración: Costa Rica y Paraguay. Asimismo participé en un grupo de trabajo regional, que reflexionó sobre una modelización de esos servicios y en el que Francia participó para

2. Acceso al derecho entendido como parte del acceso a la justicia, al ser fundamental para garantizar el derecho de acceso a la justicia (EUROsociAL, 2015).

compartir su experiencia³. Unos meses después de la finalización del programa, podemos afirmar que varios elementos de la política pública francesa y su modelo de Casas de Justicia y del Derecho fueron valorados por esos países en su proceso de reforma.

2. Contexto europeo

Aunque el debate en torno al acceso a la justicia y al derecho no se plantea del mismo modo en Europa y en AL, tiende al mismo objetivo en ambas regiones. En efecto, Europa no cuenta con un instrumento específico sobre el acceso a la justicia como son las Reglas de Brasilia, sino más bien con disposiciones generales en un convenio regional (artículos 6.1 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos relativos, respectivamente, a las garantías del derecho a un proceso equitativo, a un tribunal y a un recurso efectivo).

Por otra parte, los países europeos parecen hacer una distinción más tangible entre el acceso a la justicia y el acceso al derecho: el primero se aplicaría a las acciones que favorecen la defensa de los derechos, manifestándose a través de una asistencia jurídica gratuita en el marco de procedimientos jurisdiccionales (servicio que en AL ofrecen las Defensas Públicas), mientras que el segundo, a acciones para favorecer el ejercicio de los derechos gracias al mejor conocimiento y comprensión de los mismos, así como de los organismos encargados de implementarlos.

Por último, en Europa los beneficiarios de los servicios de información y orientación legal básica suelen ser la ciudadanía en general, a menudo con una restricción de la asistencia jurídica para procedimientos jurisdiccionales (asesoramiento legal y/o patrocinio) a personas con escasos recursos económicos (Francia, Bélgica, España⁴). La atención diferenciada para determinados grupos (mujeres o menores) entonces es proporcionada a nivel interno de cada centro, mientras que es más común ver en los países latinoamericanos centros dirigidos a un grupo vulnerable (personas en situación de extrema pobreza en Brasil o Argentina, mujeres víctimas de violencia en Honduras y Costa Rica⁵).

Sin embargo, a pesar de esas diferencias, la implementación de servicios de acceso a la justicia y al derecho responde a los mismos objetivos generales, tanto en los países

3. Participaron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Francia y Paraguay (EUROsociAL, 2015).

4. Más información sobre el sistema francés de asistencia jurisdiccional ("aide juridictionnelle"): <http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/aide-a-lacces-au-droit-11952/aide-juridictionnelle-20262.html>

Sobre el sistema español de asistencia jurídica gratuita en: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/tramites-gestiones-personales/asistencia-juridica-gratuita>; <http://www.justiciagratis.es/publico/>

Sobre el sistema belga de asistencia legal de primera y segunda línea ("aide juridique de première et deuxième ligne"): <http://www.aidejuridiquebruxelles.be>

5. Encontrarán una descripción de buenas prácticas nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Francia, Paraguay y Perú (EUROsociAL, 2015).

europeos como latinoamericanos: la disminución de la judicialización de los conflictos, el empoderamiento de la ciudadanía para el ejercicio y defensa de sus derechos, y la oferta de un servicio público gratuito como responsabilidad del Estado.

3. Análisis general de la política pública francesa de acceso a la justicia y al derecho

La Secretaría General del Ministerio de Justicia de Francia es responsable de la implementación de la política ministerial de acceso al derecho y a la justicia (artículo 2 del decreto que establece la organización del Ministerio de Justicia, *Décret n°2008-698 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du Ministère de la Justice*). Para ello, cuenta con un Servicio de Acceso al Derecho y a la Justicia y de Atención a Víctimas que tiene entre sus atribuciones “la animación y coordinación de actividades que favorezcan el acceso al derecho, apoyando la creación y el desarrollo de los Consejos Departamentales de Acceso al Derecho y de las Casas de Justicia y del Derecho” (en adelante, CDAD y MJD, respectivamente, por sus siglas en francés), así como “la elaboración de la legislación en materia de acceso al derecho, inclusive en el marco de la política municipal” (artículos 1 y 3 de la ordenanza que establece la organización de las oficinas de dicho servicio, *Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation des bureaux du service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes du Secrétariat général du Ministère de la Justice*).

3.1. Contextualización de la política

Las primeras MJD fueron creadas a principios de los años noventa para responder no solo a una problemática inmediata de congestión de los tribunales, en particular de las fiscalías, sino también a la voluntad de proporcionar servicios de proximidad, implementando esos establecimientos en zonas urbanas consideradas sensibles, y con posibilidad de atender casos penales de delincuencia menor (EUROsociAL, 2015a: 116). Esa creación se inscribió en una política pública más amplia de acceso a la justicia y al derecho, respaldada y regida por una ley especial (*Loi n°91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridique*). Apuntaba a proporcionar a los ciudadanos/as más vulnerables asistencia jurídica gratuita en procedimientos jurisdiccionales y para el acceso al derecho, convirtiendo a las MJD en una herramienta para una justicia cercana al ciudadano/a, la prevención de la delincuencia, la atención a las víctimas y el acceso al derecho (misión consagrada en el artículo R-131-1 del Código de Administración Judicial, introducido en 2008).

El desarrollo de las MJD respondió a una verdadera estrategia de acompañamiento a las necesidades locales en el marco de esa política pública nacional. En efecto, la ubicación de esos establecimientos, que a día de hoy llegan a 137, coincidió, en zonas urbanas, con la política municipal (barrios prioritarios por razones socioeconómicas o, en los últimos años, de seguridad), y en zonas rurales, con la reforma del mapa judicial

que implicó la supresión de algunos tribunales en determinadas localidades (para evitar un tratamiento desigual entre los ciudadanos/as un total de 12 MJD fueron instaladas en esas localidades entre 2010 y 2013).

Cabe destacar que la política del Ministerio de Justicia en materia de acceso al derecho no estriba exclusivamente en las MJD, sino en una red de espacios de acceso al derecho gestionados de forma descentralizada a nivel local por medio de una entidad con personalidad jurídica propia, y adscrita al Tribunal Mayor de Primera Instancia (*Tribunal de grande instance*) del Departamento⁶: los Consejos Departamentales de Acceso al Derecho. Sus miembros son, por ley, representantes tanto de instituciones públicas (estatales, autoridades locales del departamento y de los municipios) como de organismos profesionales (colegios de abogados, cámaras de notarios, entre otros) o de otras personas públicas o privadas (artículo 55 de la ley de 1991 antes citada). Las MJD se distinguen de los demás espacios de acceso al derecho por sus características propias.

3.2. Características de las Casas de Justicia y del Derecho

A pesar de tener estatuto de establecimiento judicial, bajo la autoridad de la jurisdicción de la zona (artículo R-131-1 del Código de Administración Judicial), las MJD no llevan solo una actividad judicial sino también de acceso al derecho (EUROsociAL, 2015a: 116).

3.2.1. Una actividad plural enfocada en la prevención de la delincuencia, la solución amigable de conflictos y el empoderamiento ciudadano

La actividad judicial (entre 20 y 25%⁷) apunta a ofrecer soluciones alternativas a la vía judicial para conflictos menores en materia civil y penal. En materia civil consisten en conciliaciones y mediaciones, mayoritariamente en temas de vivienda, consumo y deudas. En materia penal, esas medidas alternativas decididas por los/las fiscales tras finalizar la investigación policial y ejecutadas por delegados de la Fiscalía, solo se aplican a contravenciones y delitos sancionados con hasta 5 años de cárcel y son: el apercibimiento (aviso recordando la ley y supeditado a la no reincidencia); la reparación (archivo a cambio de una indemnización u otro tipo de reparación, previo acuerdo de la víctima); la composición penal (multa u otra pena substitutiva, como la realización de un trabajo no remunerado en beneficio de la comunidad) y la mediación⁸. Por otra parte, se facilita la ejecución de algunas medidas judiciales (libertad condicional, encuestas de personalidad o sociales, reinserción de menores). La actividad de acceso al derecho (alrededor de un 70%) consiste, según su definición legal (artículo 53 de la ley de 1991), en:

6. Francia consta de 22 regiones divididas en 101 departamentos (incluidos los territorios situados fuera de la Metrópoli), y 36.700 municipios (EUROsociAL, 2015: 21ss).

7. Sobre estos datos, en el conjunto de la sección, véase Büsch, 2014, pp. 14-20.

8. Artículos 41-1 y 41-2 del Código de Procedimiento Penal, y Circular del Ministerio de Justicia *Circulaire du 16 mars 2004 relatives à la politique pénale en matière de réponse alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur*.

- Información general en derechos y obligaciones.
- Orientación hacia los organismos encargados de la implementación de esos derechos.
- Apoyo en la realización de trámites para el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación o para un procedimiento no jurisdiccional.
- Ayuda con la redacción de actos legales.

Las materias que se atienden son en su mayoría: derecho de familia, a la vivienda, del consumo, social y laboral (EUROsociAL, 2015a: 116). A esas actividades se suman otras dos. En primer lugar, la atención a víctimas (alrededor del 4%) con apoyo psicológico, información sobre sus derechos, apoyo y acompañamiento a lo largo del procedimiento y preparación para las audiencias. Por otra parte, las MJD acogen a delegados del Defensor de los Derechos (equivalente al Ombudsman) competentes para atender quejas en materia de protección de menores, discriminación y conflictos con la Administración pública (alrededor de 2,5%), que suelen resolverse a través de la mediación.

Por consiguiente, las MJD no funcionan como ventanillas únicas ni ofrecen servicios administrativos, sino que constituyen verdaderos espacios de encuentro, diálogo y atención, donde cualquier ciudadano puede recibir información, orientación y apoyo en materia legal no jurisdiccional, y facilidades para buscar soluciones amigables a conflictos privados o para el seguimiento y ejecución de medidas penales alternativas en un lugar de proximidad.

3.2.2. Personal pluridisciplinar y colaboración interinstitucional mixta

Una vez identificada su ubicación, cada MJD es creada por un convenio firmado entre un representante local del Estado (*préfet*), representantes de las autoridades judiciales locales (el presidente del Tribunal Mayor de Primera Instancia del Departamento y el fiscal de ese Tribunal), el alcalde del municipio, el decano del colegio de abogados de la zona, el presidente del CDAD de la zona, asociaciones que obran en el ámbito de la prevención de la violencia, atención a víctimas, el acceso al derecho u otros pertinentes y otras entidades interesadas (la Dirección Regional de Protección Judicial de la Juventud, la Dirección del Servicio Penitenciario de Inserción y Probación, otras autoridades territoriales o personas jurídicas). Esa colaboración permite proveer las MJD con recursos humanos variados y especializados, puestos a disposición, de forma permanente o puntual, por los distintos socios.

De ese modo, las MJD cuentan con personal judicial permanente para la recepción de los usuarios/as y la coordinación de la casa (el coordinador/a es un secretario/a judicial, apoyado/a por un/a auxiliar administrativo/a, ambos/as procedentes del Tribunal). La atención a los usuarios/as es proporcionada por funcionarios (del Ministerio de Justicia o las entidades locales), y profesionales privados (abogados, notarios,

*huissiers*⁹) o procedentes de asociaciones (juristas, psicólogos, voluntarios). Por otra parte, intervienen profesionales de otras instituciones para determinadas misiones: los delegados de la Fiscalía, los delegados del Defensor de los Derechos, los conciliadores de justicia y funcionarios del Servicio Penitenciario de Inserción y Probación y de la Protección Judicial de la Juventud. La organización de la atención entre todos esos profesionales corresponde a turnos preestablecidos. Es asumida en un 63% por personal permanente, un 20% por asociaciones y un 17% por profesionales privados.

En 2012, las MJD atendieron a 710.000 personas en todo el territorio nacional, lo que sería un promedio de 5.680 usuarios/as por MJD. Las encuestas anuales realizadas a usuarios/as voluntarios/as muestran la eficacia de los servicios proporcionados en las Casas (EUROsociAL, 2015a: 118). En efecto, en 2013 el 88% declaraban estar satisfechos. Por otra parte, quienes habían acudido a una MJD por una medida judicial preferían al 81% ser convocados en la MJD para su ejecución, antes que en un tribunal.

4. Elementos de la política transferidos o que inspiraron a países latinoamericanos

Varios elementos de la política pública francesa en materia de acceso al derecho y a la justicia fueron transferidos o inspiraron a los países latinoamericanos: una política sostenida por un marco legal fuerte, una gestión coordinada desde la institución pública nacional, la colaboración interinstitucional con el involucramiento de las autoridades locales y de la sociedad civil para la implementación y/o prestación del servicio, que permite ofrecer una atención multiservicios organizada por turnos de profesionales especializados, compaginando servicios de acceso a la justicia y de acceso al derecho, y que se adaptan a las necesidades locales.

4.1. Marco legal fuerte y coordinación nacional

El modelo francés de Casas de Justicia se inscribe en una política pública nacional garantizada por una ley especial con sus respectivas normas de aplicación, y asumida por una autoridad central que tiene atribuidas competencias especiales para su implementación.

Ese marco convenció al Estado paraguayo, que creó por decreto el Programa Nacional de Casas de Justicia (Decreto 3296, de 16 de abril de 2015), bajo la coordinación de su Ministerio de Justicia, que tenía atribuido, entre sus objetivos, el “posibilitar el acceso a la justicia a todas las personas de manera eficiente, eficaz, transparente, pacífica, oportuna y en igualdad de condiciones” (artículo 4.g del Decreto 1796, de 19 de junio de

9. Funcionarios/as encargados/as de la notificaciones y certificaciones judiciales, así como de la ejecución forzada de medidas judiciales (por medio de un embargo).

2014), y contaba con una dirección específica para llevarlo a cabo, la Dirección de Acceso a la Justicia, encargada de “coordinar, formular y ejecutar políticas, planes y programas dispuestos para facilitar el acceso a los mecanismos de resolución de conflictos, así como promover la articulación de una red de organizaciones encargadas de proveer asistencia legal gratuita a los sectores vulnerables de la sociedad paraguaya” (artículos 24.b y 29 de la Resolución 469, de 20 de junio de 2014). Para la implementación de dicho programa, se formó una red interinstitucional dentro del Poder Ejecutivo, denominada Consejo Nacional de Acceso a la Justicia, que incluye ministerios y secretarías competentes en materia laboral, de salud pública, educación, mujer, juventud, acción social, derechos humanos y discapacidad, abriendo la puerta a más incorporaciones (artículos 1 y 4 del Decreto 3296).

4.2. Colaboración interinstitucional e implementación local

Al igual que el Ministerio de Justicia francés, el Ministerio de Justicia paraguayo se apoyó en otras instituciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, así como en las autoridades locales y la sociedad civil para la implementación de las Casas de Justicia. En efecto, según el documento técnico que describe el modelo de Casas de Justicia¹⁰, “Las entidades que prestan los servicios proceden principalmente del Poder Ejecutivo y secundariamente de otras entidades del sector público (por ejemplo, del Poder Judicial) o del sector privado (gremios, asociaciones, etc.), en coordinación con el Ministerio de Justicia”. (EUROsociAL, 2015d: 23). En ese sentido, un elemento que había llamado la atención de los altos funcionarios paraguayos al conocer el modelo francés fue que para la formalización de colaboraciones y la creación de cada MJD, el Ministerio de Justicia francés contaba con un modelo de convenio estándar. Así pues, el Ministerio de Justicia paraguayo elaboró un modelo de convenio constitutivo al iniciar el programa.

Por otra parte, les pareció también clave involucrar a las autoridades locales para la implementación de cada Casa de Justicia, como lo hace Francia, y en especial para la identificación del lugar de ubicación de la casa dentro del municipio seleccionado y la consecución del local (en la medida de lo posible puesto a disposición por la autoridad local). En octubre de 2015, el Ministerio de Justicia de Paraguay inauguró la primera Casa de Justicia, construida en la localidad de Horqueta (Departamento de Concepción, en el centro del país), tras firmar, unos meses antes, un acuerdo con la Gobernación de Concepción¹¹.

10. Documento aprobado por la resolución ministerial (Resolución n° 687 de 7 de agosto de 2015), disponible en EUROsociAL, 2015d.

11. Véanse noticias en la prensa local, así como en los comunicados del Ministerio de Justicia: <http://www.concepcionaldia.com/habilitan-casa-de-justicia-en-concepcion/> ; <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/fin-de-promover-mayor-presencia-del-estado-ministerio-de-justicia-acuerda-con-la-gobernacion-de-concepcion-la-construccion-de-la-> ; <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/ministerio-de-justicia-habilita-casa-de-justicia-en-concepcion>. Consultados entre el 1 y el 6 de marzo de 2016.

Costa Rica también partió del papel determinante de las autoridades locales para crear una Casa de los Derechos de las Mujeres en el cantón de Upala al norte del país. En este caso fue el Poder Judicial quien, a través de su Comisión para el mejoramiento de la administración de la justicia, impulsó la creación de un espacio para mejorar el acceso al derecho de las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en ese cantón, en el marco de un modelo de actuación interinstitucional para orientar, asistir y proteger a esas mujeres (EUROsociAL, 2015b y 2015c). El compromiso de la Municipalidad de Upala en ese proceso fue fundamental para la implementación de la casa. La Municipalidad habilitó una casa, asumiendo el coste de las obras, y lideró el seguimiento a la aplicación de ese modelo de actuación. Así pues, en enero de 2014 se inauguró la Casa de los Derechos de las Mujeres, y en agosto de 2014 el Consejo municipal aprobó el reglamento interno de la casa, otorgándole rango de reglamento municipal (EUROsociAL, 2015c: 26).

Cabe añadir que la guía base para la instalación de un Centro de Prestación de Servicios para el Acceso a Derechos del modelo elaborado por el grupo de trabajo regional mencionado en la introducción, y que indica los pasos a seguir desde la elección del lugar al reparto de responsabilidades financieras para el funcionamiento del centro, está basado en la *Guía de creación de las MJD* (EUROsociAL, 2015a: 49 ss.).

4.3. Colaboración con la sociedad civil

En Francia, la colaboración con la sociedad civil es determinante y se realiza con asociaciones y gremios profesionales socios. La colaboración con las asociaciones permite ofrecer servicios especializados según las necesidades detectadas. Así, la atención a las víctimas (por ejemplo, mujeres) se da en varias MJD con el apoyo de asociaciones especializadas, y que reciben a cambio subvenciones del Estado. Si bien en América Latina, la colaboración con la sociedad civil cobra formas distintas de un país a otro, lo cierto es que fue un elemento importante en la prestación del servicio, inspirado en el modelo francés.

En efecto, el Ministerio de Justicia de Paraguay decidió apoyarse, adicionalmente a las instituciones partes, por un lado, en las universidades (por medio de sus consultorios jurídicos y programas de pasantía), los colegios de abogados y la red de facilitadores judiciales¹² para la prestación del servicio; y por otro, en las organizaciones comunitarias para la instalación, adecuación y difusión del servicio (EUROsociAL, 2015d: 24-25). En el modelo costarricense, el Poder Judicial involucró desde un inicio a una fundación,

12. Son líderes comunitarios, quienes de manera voluntaria y de forma gratuita para los usuarios del servicio, trabajan para mejorar el acceso a la justicia, tras recibir una formación inicial, haciendo de nexo entre los integrantes de su comunidad y los diferentes órganos del Poder judicial. Más información en la página web del Poder Judicial: <http://www.pj.gov.py>

el Centro de Derechos Sociales del Migrante, que llegó a tener protagonismo en el funcionamiento de la casa, asumiendo la coordinación y administración de la misma (artículo 5 de su reglamento), gracias a un convenio firmado con la Municipalidad de Upala (EUROsociAL, 2015c: 21).

Tanto en Francia, como en Paraguay y Costa Rica, la sociedad civil es considerada un actor valioso para el ajuste permanente del servicio a las necesidades de la población, y se les hace partícipe del proceso de monitoreo y evaluación del modelo de acceso al derecho (por ejemplo, en Francia y Costa Rica integran el Comité de Seguimiento de la casa, y en Paraguay, el coordinador/a de la Casa tiene el cometido de dar cuenta periódicamente al Consejo Nacional de Acceso a la Justicia de las dificultades y necesidades que haya podido identificar gracias a encuestas realizadas al personal, entre otros procedimientos).

4.4. Compaginación de servicios de acceso a la justicia y de acceso al derecho

En los casos citados, la combinación de servicios de acceso a la justicia y acceso al derecho existente en el modelo francés pareció pertinente.

Las Casas de Justicia de Paraguay ofrecen servicios básicos, mínimos y comunes a toda Casa de Justicia (información y orientación legal; asistencia y acompañamiento jurídico-legal; patrocinio y/o representación legal; derivación de casos judiciales, y atención integral a mujeres, niños/as y otras personas en situación de vulnerabilidad —legal, psicosocial— y coordinación para atención en salud), así como servicios adicionales periódicos o permanentes según las necesidades de la zona.

La Casa de los Derechos de las Mujeres de Upala, Costa Rica, fue pensada como un centro de coordinación interinstitucional (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, sociedad civil) que brindara atención integral a las mujeres víctimas de violencia del cantón, en la defensa y protección de sus derechos, inclusive como albergue y asistencia temporal para aquellas mujeres y sus hijos e hijas que se encontraran en grave situación de violencia (artículo 2 de su Reglamento interno). Se llevó a cabo por medio de mecanismos de coordinación específicos (línea de teléfono directa de la casa con cada institución participante, turnos de atención semanales o mensuales de funcionarios/as en la casa, organización de citas de uno o varios funcionarios/as en la casa para una atención rápida, integral y adecuada; artículo 5 del Reglamento interno).

Para cerrar este análisis de elementos transferidos, podemos señalar que las recomendaciones de sostenibilidad del Modelo de Centro de Prestación de Servicios para el Acceso a Derechos antes enunciado fueron formuladas a partir de un trabajo de reflexión basado en la experiencia francesa (EUROsociAL, 2015a: 39 ss.).

5. Consideraciones finales

Más allá de la transferencia de buenas prácticas, el resultado que se obtuvo de ese intercambio de experiencias entre países latinoamericanos y países europeos fue, sin duda, el valor añadido de una reflexión conjunta y el enriquecimiento mutuo a través del diálogo colectivo frente a desafíos comunes, como lo demuestra la elaboración del Modelo de Centro de Prestación de Servicios para el Acceso a Derechos mencionado en este trabajo.

Además, EUROsociAL ha colaborado en otros programas y países, como en Brasil para la implementación de las Casas de Derechos, programa liderado por el Estado de Río de Janeiro y la Secretaría de Reforma Judicial a nivel federal, y que desde su puesta en funcionamiento en enero de 2014 hasta septiembre de ese mismo año había atendido a más de 10.000 personas, en la mayoría de los casos relacionados con la tramitación de documentos básicos (certificados de nacimiento, cédulas, etc.) sin los cuales es imposible acceder a los derechos y reclamar justicia. Esas experiencias muestran cómo el acceso a la justicia es un objetivo fundamental no solo en la reforma de los sistemas de justicia, sino también en el empoderamiento de los ciudadanos/as y el aumento de sus capacidades para la realización efectiva de sus derechos en un marco institucional y social de igualdad.

6. Bibliografía

- Büsch, F. (2014). *Informe de actividad de las Casas de Justicia y del Derecho y otros*. Francia: Ministerio de Justicia.
- EUROsociAL (2015a). *Modelo para la prestación de servicios de acceso al derecho y buenas prácticas en su implementación en América Latina*. VV. AA., EUROsociAL, Documento de Trabajo n°35, serie Guías y Manuales, Área Justicia. Bogotá.
- EUROsociAL (2015b). *Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el Cantón de Upala Costa Rica*. VV. AA., EUROsociAL, Documento de Política n°17, serie Guías y Manuales, Área Justicia. Bogotá.
- EUROsociAL (2015c). *Casas de los derechos de las mujeres de Upala en Costa Rica. Lineamientos para su funcionamiento*. VV. AA., EUROsociAL, Documento de Trabajo n°21, serie Guías y Manuales, Área Justicia. Bogotá.
- EUROsociAL (2015d). *Modelo de Casas de Justicia, Ministerio de Justicia de Paraguay*. VV. AA., EUROsociAL, Documento de Trabajo n° 23, serie Guías y Manuales, Área Justicia. Bogotá.

Transferencia de experiencias desde la Administración Tributaria española a América Latina

Fernando Díaz Yubero

1. Introducción

La construcción de un Estado eficaz es un punto clave en la agenda política de América Latina (AL). Un Estado capaz de asegurar el cumplimiento de las normas públicas y de los contratos privados; preservar los derechos de ciudadanía y garantizar su ejercicio; favorecer la competitividad de su economía; y establecer un sistema fiscal equilibrado que promueva el desarrollo económico y social. Aspectos donde la Administración pública juega un papel crucial para la legitimidad del Estado en las sociedades democráticas, y que debe constituir una garantía institucional que asegure formas de mediación entre el poder político y la sociedad.

Aplicar correctamente el sistema fiscal es una tarea complicada, pues refleja con claridad la confrontación de intereses de los diferentes grupos sociales. La función de la Administración Tributaria (AT) es conseguir que las normas se apliquen correctamente, evitando que se vacíen de contenido por la traslación de cargas fiscales entre diferentes grupos sociales o económicos. Resulta esencial que los ciudadanos asuman que los impuestos son el precio que hay que pagar por vivir en una sociedad organizada democráticamente, y que la Hacienda Pública necesita ingresos suficientes para enfrentar las políticas de gasto que permitan lograr un adecuado nivel de cohesión. “Los impuestos no conforman apenas una fuente de recursos fiscales, sino que constituyen un instrumento de desarrollo” (BID, 2014) de modo que, utilizando palabras del Tribunal Constitucional español, la función de la AT es evitar que lo que unos no paguen debiendo pagarlo, lo paguen otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar.

Las AATT son grandes organizaciones que manejan enormes volúmenes de información económica y financiera que han de depurar, asignar a sus titulares e interpretar adecuadamente. Para ello precisan información y conocimiento, y estos dos elementos básicos pueden ser compartidos entre las AATT de los diferentes países en una relación en la que todas las partes pueden ganar.

No debe haber competencia entre las AATT sino cooperación porque compartir información, experiencias y buenas prácticas permite que todas apliquen mejor sus sistemas tributarios. Esta relación cooperativa parece imprescindible en un mundo globalizado, con economías abiertas, interdependencia y en el que los países comparten las bases imponibles y las cuotas a pagar por las compañías transnacionales. Por tanto, además de por razones históricas, culturales o de presencia institucional, las AATT tienen un interés propio y directo en colaborar, pues ello redundará en su propio beneficio.

En este sentido se pronunció la Comisión Europea en su comunicación *Cooperando con los países en desarrollo en la promoción del buen gobierno en materias tributarias* (COM, 2010: 63), al señalar que el objetivo general debe ser reforzar la cooperación fiscal, y luchar contra la evasión y elusión en un ámbito geográfico lo más amplio posible. Las Declaraciones de Monterrey (2002) y Doha (2008) señalaban que la lucha contra la fuga de capitales y los flujos financieros ilegales son el mayor obstáculo para el desarrollo de muchos países. Incluso, un informe de una Comisión del Gobierno noruego de 2009 (CGN, 2009: 63) estimaba que los flujos de capitales ilícitos procedentes de los países en desarrollo representan una cuantía al menos 10 veces mayor que el importe total destinado a la ayuda al desarrollo.

Esta situación es posible si existen sistemas tributarios débiles, competencia fiscal desleal y territorios y jurisdicciones no cooperativos. Superarla exige el esfuerzo conjunto de los países desarrollados y en desarrollo para implementar principios de buena gobernanza en el área fiscal. España ha estado siempre comprometida en apoyar a los países en desarrollo, especialmente de AL, para construir sistemas tributarios justos y sostenibles, y AATT eficientes y profesionales.

EUROsociAL ha sido una iniciativa oportuna y adecuada de la Unión Europea (UE) para apoyar a los países a construir sistemas tributarios justos, bien diseñados técnicamente, y reforzar y profesionalizar las organizaciones encargadas de aplicarlos. La mejor ayuda al desarrollo es apoyar la aplicación correcta de un sistema fiscal bien diseñado técnicamente, pero teniendo en cuenta que ese apoyo no puede, en ningún caso, imponerse por unos países a otros. Ha de ser una decisión de cada país adoptada libre y soberanamente.

2. Antecedentes y contexto español

La AT española ha colaborado tradicionalmente con los países de AL, lo que cobra gran importancia tras la Transición democrática, que tuvo como uno de sus pilares la reforma del sistema fiscal y la transformación radical de la organización encargada de su aplicación. En 1975 España comenzaba a salir de una larga dictadura y había que adaptar el sistema tributario a un entorno democrático, lo que sirvió de referencia a bastantes países de AL que tuvieron procesos similares.

La AT española ha compartido con las Administraciones latinoamericanas su forma de ver lo que debe ser una AT profesional, sólida y capaz de aplicar un sistema tributario técnicamente complejo. El interés de la experiencia española para los países de AL es la proximidad en el tiempo de las reformas a implantar, la similitud de los problemas y la posibilidad de utilizar apoyos tecnológicos parecidos. Por el contrario, las AATT del resto de los países europeos avanzados habían afrontado cambios años antes, actuando en un entorno diferente, y con un apoyo tecnológico distinto y más débil.

En España, tras las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, se logró un acuerdo apoyado por los sindicatos, las organizaciones empresariales y los partidos políticos para cambiar radicalmente el marco económico, fiscal y laboral. El acuerdo, concretado en los llamados Pactos de la Moncloa, creó un nuevo orden fiscal para construir una sociedad con arreglo a principios democráticos. De forma inmediata, en noviembre de 1977 con la Ley 50/77, se aprobó una amnistía, se tipificó el delito fiscal y se creó un Impuesto sobre el Patrimonio, enviando a la sociedad un mensaje rotundo de borrón y cuenta nueva sobre el sistema anterior. Posteriormente, se aprobaron nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Sociedades, que aproximaron el sistema tributario español al de los países más avanzados en materia de fiscalidad directa. Sin embargo, no se produjo un cambio sustancial de la fiscalidad indirecta al no afrontar la implantación del Impuesto de Valor Añadido (IVA) dada la debilidad de la AT y por los riesgos inflacionistas que se consideraba que comportaba.

En los primeros años de la reforma fiscal, se adoptaron medidas para fortalecer la AT española, como racionalizar la composición y funcionamiento de los tradicionales cuerpos de funcionarios e incorporar nuevo personal, reforzar la estructura organizativa o el apoyo tecnológico. Sin embargo, las medidas adoptadas no fueron suficientes para modernizar la AT y capacitarla para aplicar un sistema tributario tan complejo técnicamente como el aprobado, y que había tomado como referencia los informes Carter (estudio publicado en 1975 sobre el sistema tributario canadiense) y Neumark¹³, pensados para países con AT muy sólidas y consolidadas.

Los resultados iniciales fueron aceptables, pero pronto se puso de manifiesto la necesidad de afrontar una transformación radical que hiciera posible aplicar un sistema tributario moderno y complejo. El error de implantar ambiciosas reformas fiscales con normas inspiradas en las tendencias más avanzadas, sin considerar la capacidad de la AT para aplicarlas, es una experiencia que España ha compartido en múltiples ocasiones con sus homónimas latinoamericanas para evitar que cayeran en el mismo error.

En 1982, con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se definió como objetivo político la incorporación de España a la UE. Para ello, un requisito

13. El informe del Comité Fiscal y Financiero del 7 y 8 de julio de 1962, conocido como informe Neumark, es la base teórica de la estructura fiscal europea actual.

imprescindible era la implantación del IVA para la que se adoptaron medidas estratégicas que, con pequeños ajustes, se han mantenido durante más de 30 años y que permitieron la modernización y profesionalización de la AT, transformándola en una organización de referencia internacional.

3. Análisis general del modelo de la AT española

A partir de 1983, la AT española adoptó una serie de cambios en su organización, procedimientos y métodos de trabajo que la siguieron transformando. Las principales decisiones se resumen a continuación:

3.1. Nueva estrategia para la AT

La AT española define como su objetivo estratégico central, favorecer el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Esta estrategia parece la única solución razonable cuando hay que aplicar sistemas tributarios complejos y que llegan a un gran número de contribuyentes. El objetivo es que la mayoría de los contribuyentes cumplan “voluntariamente” sus obligaciones fiscales, y la AT pueda dedicar los recursos disponibles al control de un número reducido de defraudadores.

Para conseguir mejorar el nivel de cumplimiento voluntario, la AT española definió dos líneas centrales de actuación: facilitar a los contribuyentes cumplidores el pago de impuestos con las menores molestias posibles y, al mismo tiempo, reforzar el control para mandar un mensaje a la sociedad de que la AT es capaz de detectar actividades no declaradas o declaradas incorrectamente, corregir y sancionar dichos comportamientos.

3.2. Amplio sistema de información tributaria

Quizá la decisión más importante y novedosa adoptada por la AT española a comienzo de los años ochenta fue la apuesta por un sistema de información potente, diseñado y desarrollado dentro de la propia Administración, evitando las soluciones externas y los proyectos llave en mano. El sistema de información de las AATT no se puede comprar sino que ellas deben construirlo.

La construcción del sistema de información tributaria es un proceso largo, hay que dedicar muchos recursos y exige cambios normativos para que la AT pueda acceder a cualquier información con trascendencia tributaria, contar con una identificación única y permanente de los contribuyentes (el llamado NIF en España y NIT, RUC o RUT en AL) y, finalmente, un apoyo informático capaz de manejar de manera ágil y segura gran cantidad de información. Hay que señalar que estas decisiones frecuentemente, especialmente la información respecto a las operaciones financieras,

tienen grandes resistencias, por lo que la voluntad política real, y no solo formal, es imprescindible.

Contar con un sistema de información muy potente desarrollado internamente y la apuesta decidida por el aprovechamiento de las nuevas tecnologías es, seguramente, la principal característica de la AT española. Esta línea estratégica se ha compartido desde hace muchos años con las AATT de América Latina y ha influido significativamente en muchas de ellas. La AT española ha apoyado a las organizaciones latinoamericanas en múltiples proyectos de asistencia y apoyo para construir y desarrollar sus sistemas de información. Algunos de estos proyectos se han desarrollado en Perú, Costa Rica, Honduras, Argentina, Colombia, Uruguay, Ecuador, etc. Además, a través de EUROsociAL, España ha apoyado proyectos para facilitar el intercambio de información entre las AATT de diferentes países en Brasil, El Salvador y Argentina.

3.3. Potentes servicios de información y asistencia al contribuyente

Como se ha señalado, el modelo implantado exige una amplia colaboración de los contribuyentes al generalizarse el sistema de autoliquidación, las retenciones, el suministro masivo de información, la recaudación voluntaria en las entidades bancarias, el intercambio de información con el resto de la Administración pública y con las AATT de otros países.

Si se opta por un modelo apoyado en la autoliquidación y en el suministro de información, con un régimen sancionador severo en caso de incumplimiento, es imprescindible facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Para ello, hay que organizar una amplia red de servicios donde los contribuyentes puedan resolver sus dudas sin necesidad de acudir a asesores privados e incurrir en costes adicionales. Estos servicios de información y la vocación general de atención al contribuyente que debe impregnar a la AT tienen, además, una incidencia directa en la competitividad de las empresas nacionales por lo que deben ser fomentados.

En España se implantaron potentes servicios de información y atención apoyados en Internet y se desarrollaron herramientas como la base de preguntas y respuestas de dudas tributarias (programa INFORMA), los programas de ayuda para la confección de autoliquidaciones (programa PADRE), la implantación del teléfono de atención tributaria, el sistema de la cita previa, la confección de autoliquidaciones y su envío a los contribuyentes, la creación de la oficina virtual, etc., que supusieron avances importantes.

Todos estos servicios y las ideas que están detrás de las decisiones adoptadas se han transferido a muchos países de América Latina tanto en asistencias bilaterales como a través de EUROsociAL, a Guatemala, Perú, Paraguay, Chile, Bolivia, Cuba, Uruguay y Nicaragua, etc.

3.4. Control masivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias

El modelo español, apoyado en un sistema informático avanzado en la captación de un gran volumen de información y la construcción de un registro de contribuyentes completo y actualizado, permite un amplio control de las obligaciones tributarias a través del cruce de la información de cada contribuyente con la facilitada por terceros.

La normalización de este proceso permite obtener buenos resultados recaudatorios y un efecto inducido sobre el cumplimiento de los contribuyentes, consumiendo pocos recursos de alta cualificación que limitan su participación al diseño y dirección del proceso. Así, se pueden reservar los recursos más cualificados a la lucha contra las formas más complejas de fraude fiscal. Esta línea de trabajo y los regímenes de tributación simplificada para pequeños contribuyentes permiten mejorar significativamente el nivel de eficiencia de las AATT y aseguran un control adecuado para un gran número de contribuyentes.

3.5. Fiscalización en profundidad apoyada en el análisis de riesgo

El modelo de fiscalización debe perseguir corregir comportamientos inadecuados y mejorar el cumplimiento de los contribuyentes, con estrategias que consideren la actitud del contribuyente respecto a sus obligaciones tributarias y su importancia recaudatoria. Es decir, la AT ha de dar una respuesta diferente a actitudes y comportamientos distintos.

El proceso de fiscalización ha de estar coordinado con el de facilitación del cumplimiento que, en ciertos casos, es la primera línea del control, y ha de considerar la gestión del registro, la calidad del sistema de información, las actuaciones de control extensivo, las fiscalizaciones en profundidad y la fase de cierre del proceso, es decir, el cobro efectivo de las deudas. Adicionalmente, tiene gran importancia la aplicación efectiva del régimen sancionador y las denuncias penales de los casos más graves de fraude fiscal.

El modelo español se apoya en el análisis de riesgo y en la explotación exhaustiva de la información disponible para la selección de los contribuyentes a fiscalizar, y para la realización del trabajo de campo, donde son de utilidad los desarrollos informáticos tipo almacén de datos (datawarehouse). En los últimos años, una de las transferencias más significativas hechas por la AT española a los países de AL es precisamente esa herramienta (aplicación Zújar), que ha inspirado o servido de apoyo a los desarrollos informáticos de muchos países de AL.

El cierre del proceso de control exige implantar un sistema riguroso de cobro de las deudas en vía coactiva (cobranza). De acuerdo con el modelo aplicado en la mayoría de los países europeos, es aconsejable que la cobranza se realice en la vía administrativa.

No obstante, son muchos los países de AL que aún exigen la vía judicial para adoptar medidas coactivas para lograr el cobro de las deudas impagadas.

3.6. Recursos humanos escasos y cualificados

El modelo organizativo de la AT española tiene como base contar con un amplio sistema de información, y con personal relativamente escaso pero altamente cualificado, capaz de interpretar y explotar ese sistema de información. La dotación relativa de personal es significativamente menor en España que en la mayor parte de países europeos, porque la transformación de la AT española contó con un apoyo tecnológico más importante. A título de ejemplo, de acuerdo con las series de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), en los cinco mayores países de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Holanda) hay en torno a un funcionario por cada 800 habitantes, mientras que en España el ratio es de uno por cada 2.000 habitantes.

Este modelo ha sido asumido por gran parte de los países de AL. De acuerdo con las mismas series de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México hay, como media, un empleado de la AT por cada 5.000 habitantes. Sin embargo, para que funcione es imprescindible que ese personal esté seleccionado a través de pruebas públicas rigurosas que valoren los méritos de los candidatos, esté bien retribuido, tenga estabilidad y, sobre todo, se trate de un personal muy cualificado y permanentemente actualizado.

La AT española, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y del Instituto de Estudios Fiscales, lleva organizando desde hace más de 40 años múltiples acciones de capacitación en colaboración con las AATT de AL. Basta citar dos ejemplos. En primer lugar, el curso de “Instituciones y Técnicas Tributarias” con más de 30 ediciones desde comienzos de los años ochenta. En segundo lugar, la “Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública”, con 11 ediciones terminadas desde su creación en 2003, y que cuenta con más de 300 egresados¹⁴.

3.7. La autonomía

En 1992, se creó la Agencia Estatal de Administración Tributaria, como ente público con personalidad jurídica diferenciada del resto de la Administración pública, con un régimen de financiación específico, y con capacidad para gestionar sus recursos presupuestarios y aplicar su propia política de personal.

Aunque, en relación con la autonomía de las AATT no hay estudios concluyentes acerca de sus ventajas, existe un consenso general en que un cierto nivel de autonomía

14. “Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública”, véase portal del Instituto de Estudios Fiscales: Campus.ief.es

y contar con margen de maniobra para la gestión presupuestaria y la política de personal favorece el funcionamiento de la AT, reduce las interferencias políticas en el trabajo ordinario y en la dirección de la AT, refuerza la responsabilidad de los gerentes con la consecución de las metas y facilita la implantación de algunas técnicas y métodos de trabajo más eficaces desde el punto de vista gerencial (Junquera Varela, 2014).

La transformación organizativa tuvo un amplio impacto en el funcionamiento de la AT española e influyó fuertemente en diversos países de América Latina. México, Bolivia, Colombia, Argentina, Ecuador, Guatemala, etc., y organismos internacionales analizaron, junto a la AEAT, el nuevo modelo organizativo que sirvió como referencia, con los necesarios ajustes, para sus propias transformaciones organizativas.

4. El caso de la DGI de la ROU

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, la experiencia española ha servido de inspiración y antecedente para muchos países de AL en distintos aspectos. Por esto, para concluir, nos centramos en la experiencia uruguaya que es buen ejemplo de esta colaboración.

La reforma de la Dirección General Impositiva (DGI) de la República Oriental del Uruguay (ROU) es un buen ejemplo de un proyecto de asistencia y colaboración exitoso. A comienzos del siglo XXI, la situación de la DGI era crítica por sus problemas estructurales y organizativos, que impedían un funcionamiento eficaz y la correcta aplicación del sistema tributario, con serias debilidades en su sistema de información, métodos y procedimientos de trabajo, situación presupuestaria o sus edificios e instalaciones. Pero, sin duda, el problema más grave lo tenía en relación con el personal, que estaba mal retribuido y tenía un bajo nivel de dedicación a la DGI, al realizar, frecuentemente, trabajos externos.

Ante esta situación, el Gobierno uruguayo consideró necesario afrontar la transformación de la DGI como un objetivo político de primer nivel y logró para ello el apoyo de la UE. La ayuda de la UE se concretó en el "Proyecto de modernización de la DGI de la ROU" (URY/B7- 310/2003/5751), financiado con 5,5 millones de euros aportados por la UE y 2 millones por la contraparte uruguaya.

Se encargó a la Administración Tributaria española la coordinación y supervisión del proyecto de reforma de la DGI, y se decidió adoptar el modelo organizativo de la AEAT adaptándolo a la realidad uruguaya. Esto supuso reformar el sistema de información y el apoyo tecnológico, potenciar los servicios de información y asistencia utilizando nuevas vías (telefónica e Internet), implantar controles masivos del cumplimiento de las obligaciones, crear una oficina dedicada al control de las grandes empresas, reforzar el control interno, revisar los procedimientos y actualizar los métodos de trabajo, y reforzar el área dedicada a la planificación.

El proceso de transformación se realizó implicando a todo el personal de la AT uruguaya para hacer la transformación sostenible e irreversible. Pero, como ya se ha dicho, el principal problema de la DGI era el relativo a su personal. El Gobierno apostó por el cambio y, como mejor prueba de apoyo político, aprobó la ley de “Mejora de la Gestión de la DGI”, que estableció un régimen de desempeño y retribución basado en la dedicación exclusiva de los funcionarios, incompatibilidad y remuneraciones vinculadas al incremento de la recaudación vía mejora en la gestión. Además, se trasladó la sede central de la DGI a un edificio moderno y con instalaciones adecuadas a su función. Al mismo tiempo, se desarrolló un plan de formación del personal para dotarlo de los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño adecuado de sus tareas. En todo el proceso, fue fundamental el apoyo de la AEAT, que acogió visitas de funcionarios uruguayos y que desplazó a Uruguay a muchos de los mejores de su plantilla (visitas de asistencia de corta y media estancia, de entre una semana y tres meses).

El periodo de ejecución del proyecto se desarrolló entre los años 2004 y 2007 y supuso unos costes significativos: pérdida de personal cualificado y con experiencia al comienzo del cambio, rechazo y resistencia puntual por parte de algunos sectores internos y externos a la oficina o costes en el conjunto del sector público con la aprobación del nuevo marco retributivo. Sin embargo, los resultados agregados son positivos. Así, la recaudación gestionada por la DGI ha aumentado el 43,82% entre 2007 y 2013 en términos reales, es decir, descontada la inflación del periodo y el impacto recaudatorio de los cambios normativos. La tasa estimada de evasión en IVA ha pasado del 30,1% en 2005 al 13,4% en 2013¹⁵, y se ha reducido el costo de funcionamiento de la DGI, que ha pasado del 1,12% en el año 2006 al 0,94% en 2013.

Al mismo tiempo, se han logrado avances en el uso de nuevas tecnologías, como la generalización de la presentación electrónica de declaraciones o la implantación del sistema de facturación electrónica. Los resultados en la facilitación del cumplimiento, y en los procesos de control extensivo y en profundidad, han sido satisfactorios y han ido mejorando a lo largo de estos años. Todo ello ha permitido la consolidación de la imagen de la DGI y su fortalecimiento institucional. Para apoyar estas afirmaciones basta un dato: en febrero de 2014, el 64% de los ciudadanos uruguayos tenían una imagen positiva o muy positiva de la DGI, y solo el 8% negativa o muy negativa (fuente: “Encuesta de percepción de la población sobre la DGI”, Equipos Mori, marzo de 2014).

A este ejemplo de acompañamiento de una reforma, cuyos resultados son evaluables a medio plazo y que implican la conexión entre las diferentes fases de EUROsociAL, podemos sumar otras acciones importantes. En este sentido, en 2015 se participó en la modernización del proceso de cumplimiento voluntario en Brasil, la puesta en marcha del servicio de información telefónico en Costa Rica, Ecuador, Colombia y México

15. Véase portal de la DGI de Uruguay. dgi.gub.uy

se ha coadyuvado a implementar y mejorar los sistemas de notificación y cumplimiento electrónico, y en El Salvador y Paraguay se han promovido cambios normativos e incentivos al intercambio de información fiscal. Además, en apoyo a la educación fiscal, se han realizado experiencias como la creación de los Núcleos de Apoyo Fiscal y Contable que se han replicado en países como México, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Chile y Bolivia, así como en estos dos últimos países se han generado instrumentos didácticos para jóvenes basados en las nuevas tecnologías (una serie de TV y un videojuego), replicables y exportables para el conjunto de AL.

5. Consideraciones finales

Las AATT juegan un papel crucial para la adecuada aplicación del sistema tributario y, en consecuencia, para el buen funcionamiento y la cohesión de las sociedades democráticas. Tras la Transición, la AT española adoptó una serie de decisiones que transformaron radicalmente su funcionamiento y resultados, convirtiéndola en una organización de referencia para los países de AL que, casi simultáneamente, enfrentaron cambios políticos y sociales similares.

La AT española ha compartido sus experiencias, aciertos y errores a lo largo de los 30 últimos años y, en muchos casos, ha liderado y apoyado proyectos de transformación de las AATT de AL. Esta cooperación administrativa es imprescindible en un mundo globalizado; es decir, que además de razones históricas o culturales, hay un interés propio en colaborar para aplicar mejor el sistema tributario nacional.

Los resultados de los proyectos de asistencia y cooperación han sido en general positivos, como muestra el ejemplo del caso uruguayo. Dos elementos son imprescindibles para el éxito de los procesos de cambio de las AATT: el apoyo político real y no meramente nominal, y que la dirección y los técnicos de la AT se impliquen en el cambio y se apropien del mismo. Aunque bastantes AATT de AL tienen todavía importantes debilidades, el fortalecimiento de otras ha permitido una transferencia de experiencias y conocimientos entre ellas que ha resultado muy provechosa, sin necesidad de intervención de ninguna AT de fuera de la región.

6. Bibliografía

- BID (2014). *Recaudar No Basta. Los impuestos como elemento de desarrollo*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 420 pp. <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/Fiscal%20BID.pdf> (consultado el 24/05/2016).
- CGN (2009). "Tax Haven and Development", Norwegian Government Commission Report, June 2009, véase: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a903cdd09fc>

423ab21f43c3504f466a/en-gb/pdfs/nou200920090019000en_pdfs.pdf (consultado el 24/05/2016).

COM (2010). "Cooperando con los países en desarrollo en la promoción del buen gobierno en materias tributarias", Comisión Europea, comunicado, véase: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0163&from=EN> (consultado el 24/05/2016).

Junquera Varela, R. F. (2014). *Thinking strategically about tax administration reform: the creation of autonomous revenue bodies*. World Bank, 2013.

OCDE (2015). *Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*.

La atención primaria de salud en España. Conclusiones relevantes para América Latina

Alberto Infante*

1. Introducción

Desde la publicación del Real Decreto de Estructuras Básicas de Salud (MSC, 1984) que sustenta el modelo de Atención Primaria de Salud (APS), la experiencia española ha sido objeto de atención y análisis en Europa (Hart, 1990; Kringos *et al.*, 2013) y América (Starfield, 1994; Borkan *et al.*, 2010). Recientemente, el *Primary Health Care Activity Monitor for Europe* (PHAMEU), que evalúa los sistemas sanitarios y la APS de 31 países europeos, concluyó que la española está entre las mejores de Europa (Kringos *et al.*, 2015).

Este artículo no trata de la historia de la APS en España pues existen buenos artículos sobre ello (Gérvás *et al.*, 2005; Dedeu *et al.*, 2011). Solo pretende destacar sus elementos básicos, la revisión del modelo que se hizo a comienzos del presente siglo, con énfasis en la continuidad asistencial y la atención a la cronicidad, y el impacto de las recientes políticas de austeridad sobre ella. Finalmente, se extraen algunas conclusiones que pueden ser relevantes para los países de América Latina (AL).

2. Los elementos básicos de la APS en España

La incorporación de la APS en los sistemas sanitarios no solo conlleva un cambio en los procesos de trabajo, sino que también supone un cambio de enfoque respecto a la salud. Puerta de entrada al sistema sanitario, la APS implica una atención integral, no solamente centrada en aspectos físicos sino también en aspectos sociales y psicológicos, es decir, una aproximación epidemiológica que permite atender —y entender— a los pacientes en sus contextos sociales. La APS se articula en torno a varios principios

* El autor agradece a José Ramón Repullo y a María de los Santos Ichaso sus aportaciones y comentarios.

(centralidad del médico de familia, cercanía de los centros de salud, formación de equipos pluridisciplinarios, importancia de la prevención y promoción de la salud, etc.), que, además de mejorar la organización del sistema de salud, implican considerables beneficios para la salud pública.

En España la introducción del nuevo modelo de APS supuso un cambio sin precedentes en los cuidados de salud. Sus elementos fundamentales se desarrollaron entre 1984 y 2005, al tiempo que se constituía el Sistema Nacional de Salud (SNS) y se descentralizaba su gestión a las comunidades autónomas (CC. AA.). Entre estos elementos destacan (MSC, 2007):

- La incorporación de médicos de familia (una especialidad creada en 1978), pediatras y enfermeras a los equipos de APS, con la consiguiente renovación profesional y la mejora del nivel de formación.
- La jornada de trabajo de dedicación completa: se pasó de dos horas y media diarias a siete horas, lo que permitió, entre otras cosas, aumentar el tiempo medio por paciente.
- El trabajo en equipo: con una actuación coordinada médico-enfermera y la incorporación de las sesiones clínicas, la discusión de casos, etc.
- La incorporación de los programas de promoción de la salud y prevención en el quehacer diario de los equipos de APS.
- La implantación de una cartera de servicios¹⁶ que supone la prestación de servicios comunes a todos los ciudadanos, la incorporación paulatina de nuevos servicios y la introducción de una cultura de evaluación de la calidad.
- Una visión comunitaria de la atención sanitaria: las actuaciones no se limitan a los individuos, sino que han de imbricarse en el entorno de la zona básica de salud.
- La extensión de la red de centros de salud al conjunto del territorio. En 2005 el SNS contaba con 2.756 centros de salud, además de numerosos consultorios locales a los que se desplazan los profesionales para acercar los servicios a la población de núcleos dispersos.

La generalización del uso de la cita previa y de la historia clínica, que unida a posteriores avances tecnológicos, como la historia clínica interoperable y la receta electrónica, han permitido ofertar una APS accesible y de calidad¹⁷ (para ampliar contenidos, véase Gervas, 2009).

Sin embargo, desde finales del pasado siglo aparecieron desafíos derivados de factores externos e internos al propio modelo. Entre los primeros destacan una creciente

16. Se denomina "cartera de servicios" a una selección de servicios priorizada y organizada de una forma específica, que responde a necesidades y a demandas de la población, se sustenta en criterios científico-técnicos y en prioridades de política sanitaria y tiene base poblacional. Véase Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010a.

17. La baja prevalencia de efectos adversos en la APS (0,08%) apoya esta conclusión. Véase Jesús María Aranz-Andrés *et al.*, 2011.

prevalencia de enfermedades crónicas y de enfermos con pluripatología (Repullo, 2013), la tendencia a *medicalizar* los problemas de salud y la necesidad de una mayor coordinación entre los servicios de salud y los sociales (Limón *et al.*, 2015). Además, con el paso del tiempo se produjo un aumento de las cargas de trabajo que no siempre vino acompañada de un incremento de recursos ni de las necesarias adaptaciones organizativas. Ello condicionó que aspectos como la promoción de la salud y la prevención perdieran protagonismo en el quehacer de los equipos. Además, surgieron nuevos retos derivados del desarrollo tecnológico, la inmigración, la introducción de distintos modelos organizativos en varias CC. AA. y la insuficiente coordinación entre la APS y la atención especializada.

Por último, una vez culminado en 2002 el proceso de transferencias a todas las CC. AA., comenzó a constatarse un estancamiento, cuando no un retroceso, en el porcentaje de gasto sanitario público dedicado a la APS (del 16,7% en 1991 al 15,1% en 2005, el valor más bajo de todo el periodo), así como importantes disparidades de esta variable entre las distintas CC. AA. (Espasa, 2009). El resultado fue la desmotivación de una parte de los profesionales (Aguilera, 2009)

3. La estrategia AP-21

Tras una serie de movilizaciones convocadas en 2006 por la Plataforma “Diez Minutos”, se redactó el llamado “Compromiso de Buitrago” (Compromiso de Buitrago, 2006) donde 41 entidades profesionales, sindicales y ciudadanas sistematizaron 16 puntos orientados a solucionar algunos de los problemas antes mencionados. Entre ellos:

- Incrementar los presupuestos y garantizar condiciones de trabajo dignas.
- Adecuar los sistemas informáticos, asegurando la confidencialidad de los pacientes y el secreto profesional.
- Ampliar el acceso a la tecnología diagnóstica y terapéutica.
- Establecer programas de formación continuada.
- Impulsar la investigación en APS.
- Profesionalizar la gestión.
- Mejorar la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios.
- Crear incentivos vinculados a la efectividad y a la resolución de problemas.
- Fomentar la participación ciudadana.

A continuación, se constituyó una comisión de trabajo (Martín, 2010) que elaboró un *Marco Estratégico para la mejora de la Atención Primaria en España: 2007-2012 (Estrategia AP-21)* (MSC, 2007) que incluye 44 líneas de actuación agrupadas en torno a tres grandes objetivos: calidad, eficacia y continuidad asistencial.

Una de las consecuencias de esta iniciativa fue el fortalecimiento del sistema de información y evaluación de la atención primaria (denominado, SIAP) que incluye indicadores sobre centros, población, recursos y actividad, así como informes sobre organización, dispositivos y servicios (Ichaso y García-Armesto, 2012).

4. Atención primaria y políticas de austeridad

Desde mediados de 2010, las políticas públicas se vieron condicionadas por los recortes del gasto derivados de los compromisos de ajuste de las cuentas públicas a las políticas de austeridad promovidas desde la Unión Europea.

Aunque las estimaciones difieren, ello puede haber significado un recorte de entre 15.000 y 21.000 millones de euros en el gasto sanitario público, que parece haber afectado, sobre todo, a los recursos humanos¹⁸. La consecuencia más visible ha sido el aumento de los tiempos de espera para ser atendido. Más controvertidos han sido los efectos de la modificación de los copagos farmacéuticos y de la supresión de la financiación pública a un cierto número de medicamentos.

Los recortes han afectado a todas las CC. AA., pero se han aplicado de distinto modo dependiendo del signo político de sus respectivos gobiernos (FADSP, 2015). En alguna de ellas, la crisis económica se usó como un argumento para intentar privatizar la gestión de algunos servicios públicos de salud, incluidos los de APS. Tras algunas movilizaciones de rechazo, como la “Marea Blanca” (Martín, 2013), la mayoría de los gobiernos regionales surgidos tras las elecciones autonómicas de 2015 han anunciado su intención de paralizar o de revertir estos proyectos y seguir fortaleciendo la APS.

Es importante destacar que, pese a ello, la opinión de la población sobre el SNS y, sobre todo, sobre la APS, sigue siendo mayoritariamente positiva (MSSI, 2015).

5. Continuidad asistencial y atención a la cronicidad: dos temas críticos

Según algunos estudios, en la actualidad el 80% de las consultas de APS y el 60% de los ingresos hospitalarios son debidos a enfermedades crónicas, representando el 70% del gasto sanitario en España (MSSI, 2012). Lo cual, unido a la insuficiente coordinación entre APS y atención especializada, ha llevado a que las CC. AA. impulsen distintas estrategias para favorecer la continuidad asistencial.

18. Según datos del Ministerio de Hacienda, la plantilla de trabajadores del SNS disminuyó en 28.500 personas —de 505.185 a 476.689— entre 2012 a 2014, si bien fuentes sindicales establecen esa caída en torno a 53.000. El País 10/01/2014.

Estas estrategias han sido muy variadas y van desde el fomento de la gestión por procesos entre ambos niveles asistenciales hasta cambios estructurales en la organización de los servicios, tales como las áreas únicas o la gestión integrada (SEDAP, 2010). Las CC. AA. están también revisando las modalidades de atención mediante el fomento de la gestión por procesos a través de guías y vías clínicas; la implantación de protocolos de coordinación o derivación; la introducción de la enfermería de enlace; el desarrollo de sistemas de información compartida entre ambos niveles asistenciales, ya sea historia clínica única para ambos niveles o acceso a la historia desde el otro nivel; así como la implantación de diversas tecnologías para facilitar el intercambio de información entre APS y atención especializada. Algunas CC. AA. han desarrollado asimismo estrategias para facilitar la coordinación sociosanitaria.

Estos cambios se han realizado en el marco de las competencias que tienen las CC. AA. para organizar los servicios de salud, no han respondido a una estrategia unificada, se han basado en una estrategia de acierto y error, en algún caso han estado condicionados por las preferencias políticas de los decisores, y no siempre han sido bien evaluados. Sin embargo, proporcionan un rico catálogo de experiencias desde el que es posible extraer conclusiones.

6. Algunas conclusiones que podrían ser útiles para América Latina

En América Latina sigue siendo prioritario avanzar hacia la cobertura universal mediante sistemas de financiación, aseguramiento y provisión que combatan las brechas de inequidad existentes. En la región una proporción significativa de la población sigue careciendo de acceso a servicios básicos de salud y depende de sistemas de salud segmentados y fragmentados. Este no es el caso de España. Al mismo tiempo, una proporción creciente de las clases ricas y acomodadas está cada vez más expuesta a los riesgos de la medicalización y de la sobreutilización de medios que no siempre resisten un análisis de costo-beneficios (OPS/OMS, 2012). Este sí es el caso de España. En ese sentido, fortalecer la APS probablemente sea la mejor estrategia para fomentar la equidad en el acceso y el uso de los servicios de salud.

Desde esta perspectiva, y pese a las carencias arriba mencionadas, el modelo español de Atención Primaria en Salud tiene, sin duda, muchas enseñanzas y aprendizajes que compartir con América Latina. Se ha convertido en una referencia internacional, especialmente para los países que tienen un sistema nacional de salud y que están inmersos en reformas de la atención primaria. Es el caso de Colombia, que está implementando un nuevo modelo de atención primaria en salud, con enfoque territorial. A través del apoyo de EUROsociAL, Colombia ha incorporado varios elementos del modelo español de atención primaria, como la asignación poblacional a los puestos de salud (para asegurar un mejor conocimiento por parte del personal médico de las

problemáticas sociales de los pacientes y una mejor aproximación epidemiológica en los tratamientos); o la centralidad del médico familiar y de equipos multidisciplinares. También ha tomado insumos para la formación del talento humano, que se ha convertido en un pilar de la reforma. La incorporación de unidades formativas en los centros de salud, o la puesta de marcha de los nuevos programas universitarios de formación de médicos de familia, que aspiran a formar 5.000 médicos, se han inspirado en el modelo español.

España puede además compartir otras lecciones aprendidas con los países latinoamericanos que están reformando su modelo de APS. La primera atañe a la buena gobernanza. En particular, la alianza entre profesionales, pacientes y gobernantes sensibles a las necesidades de la gente puede generar ciclos virtuosos que producen logros duraderos. Se requiere construir una visión de mediano y largo plazo, pues serán necesarios cambios legales, organizativos y culturales que llevan tiempo y que deben reactualizarse periódicamente. Sobre todo, en los sistemas de gestión descentralizada. Sin embargo, cuando esas alianzas y esa visión se logran, los sistemas de salud en general y la APS en particular resisten mejor los cambios desfavorables de coyuntura. En ese sentido, las experiencias de Brasil, Costa Rica, Cuba, España y Panamá son reveladoras.

Otra lección aprendida es que recursos humanos formados, motivados y estables son fundamentales para desarrollar la APS. Sin ellos, la APS será siempre una atención “pobre”. El año de servicio obligatorio en medios desfavorecidos que han de prestar los médicos recién graduados en ciertos países no puede sustituir a una especialización reglada en APS. Algunos países de AL están dando ya pasos en ese sentido. Todavía más: la APS debería incluirse en currículo de grado, algo que en España solo se está iniciando.

La tercera lección es que la configuración de los equipos de APS ha de hacerse sobre la base de las características geográficas y sociales, y los problemas de salud prevalentes. Y, por supuesto, tomando en consideración los recursos disponibles. Como se ha señalado recientemente, los modelos de organización y de atención de la APS no pueden ser los mismos en una comarca aislada y remota de la Amazonía peruana que en un barrio de clase alta de Río de Janeiro. Ambas poblaciones necesitan una APS fuerte, pero con modelos de cuidados y de organización muy distintos porque los problemas a afrontar son muy diferentes (Gérvas, 2016).

La cuarta lección es que hay que garantizar una buena interacción entre el nivel primario y el especializado. Cuantas menos barreras existan entre ambos, mejor. Para ello, lo más efectivo es facilitar una interacción continuada entre los profesionales de ambos niveles. Hoy existen medios técnicos que lo posibilitan, tanto para asegurar la continuidad de la atención de los pacientes como para fomentar la formación continuada de los profesionales, incluida la de aquellos que se desempeñan en condiciones difíciles o lugares remotos.

La quinta lección es que cuanto mayor sea la capacidad de resolución de la APS, más eficiente será el sistema de salud. Acudir al hospital debería ser la excepción, no la norma. La atención en el domicilio debería ser predominante, un ámbito en el que los cuidados de enfermería son fundamentales. Y si los pacientes deben ir al hospital, su médico o su enfermera de APS deberían poder seguir de cerca (e interconsultar, en su caso) el desarrollo y la evolución del caso.

Por último, establecer comunidades de práctica entre profesionales y equipos de APS de diferentes regiones (e incluso países) contribuye a la transferencia de conocimiento y mejora la calidad de la atención. En varios países, el papel de las sociedades de médicos y, más recientemente, de enfermeras de APS es muy importante. Desde 2012 existe la Red Colaborativa de Atención Primaria de Salud, una iniciativa formada por profesionales de Brasil, Canadá, Colombia, Chile, España, Perú y Paraguay, entre otros (OPS/OMS, 2012).

7. Bibliografía

- Aguilera Guzmán, M. (2009). "El modelo de atención primaria está agotado: una realidad o un espejismo". En: *Atención Primaria de Salud: nuevos retos nuevas soluciones. Informe de la Sociedad Española de Directivos de Atención Primaria*. Madrid: SEDAP, pp. 7-29.
- Aranaz-Andrés, J. M., Aibar, C., Limón, R., Mira, J., Vitaller, J., Agra, Y., y Terol, E. (2011). "A study of the prevalence of adverse events in primary healthcare in Spain". *European Journal Public Health*, 22(6), 921-925. Accesible en: <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/22/6/921.full.pdf> (consultado el 11/03/2016).
- Borkan, J., Eaton, Charles B., Novillo-Ortiz, D., Rivero Corte, P., y Jadad, Alejandro R. (2010). "Renewing Primary Care: Lessons Learned From the Spanish Health Care System". *Health Affairs*, August 2010, 29(8), 1432-1441 doi: 10.1377/hlthaff.2010.0023
- Compromiso de Buitrago. Disponible en: www.observatoriosanitario.org/ElCompromisodeBuitrago/tabid/70/Default.aspx
- Dedeu, A., Lapena, C., Martí, T., Monguet, Josep M.^a y Picas, Josep M. (2011). *Reflexiones sobre la atención primaria de salud*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 172/2011. Madrid, pp. 19-24. Disponible en: www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a5c6ca110f0fd3045d9016be41be51fa.pdf (consultado el 04/03/2016).
- Espasa Queral, M. "Gasto y financiación en atención primaria". En Navarro López, V., y Martín-Zurro, A. (op. cit.), *La atención primaria de salud en España y sus comunidades autónomas. Proyecto de investigación*. Barcelona: U. Pompeu Fabra e IADAP Jordi Gol, pp. 125-148.
- EUROSOCIAL. Newsletter file:///F:/Atención%20primaria/ArtEUROSOCIAL/mejora_acceso_sistemas_salud.pdf

- Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública. *Informe 2015*. Disponible en: www.fadsp.org/index.php/sample-sites/manifiestos/1111-los-servicios-sanitarios-de-las-ccaa-informe-2015-xii-informe (consultado 02/03/2016).
- Gérvas, J. (2009). *Atención Primaria, 1984-2007. La práctica clínica (acceso y proceso)*. En: Navarro López, V., y Martín-Zurro, A. (coord.), *La atención primaria de salud en España y sus comunidades autónomas. Proyecto de investigación*. Barcelona: U. Pompeu Fabra e IADAP Jordi Gol, pp. 91-103.
- Gérvas, J. (2016). *Atención primaria fuerte para pobres en Yaipú y para ricos en Leblón*. Acta Sanitaria 1 de mayo, 2016. www.actasanitaria.com/atencion-primaria-fuerte-para-pobres-en-yaupi-condorcanqui-peru-y-para-ricos-en-leblon-rio-de-janeiro-brasil/ (consultado el 02/05/2016).
- Gérvas J., Pérez Fernández M., Palomo Cobos, L., Pastor Sánchez, R. (2005). *Veinte años de reforma de la Atención Primaria en España. Valoración para un aprendizaje por acierto/ error*. Ministerio Sanidad y Consumo. Madrid 2005. Disponible en: www.msc.es
- Hart, J. T. (1990). "Primary medical care in Spain". *Br J Gen Pract.*, Jun., 40(335): 255-258.
- Ichaso, M.^a de los S., y García Armesto, S. (2012). "Indicadores en Atención Primaria: la realidad o el deseo". *Gac. Sanit.*, 26 Supl. 1: 27-35, vol. 26 DOI: 10.1016/j.gaceta.2011.08.006. Base de datos disponible en: www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/estMinisterio/siap.htm. (consultado el 03/03/2016).
- Kringos, D., Boerma, W., Bourgueil, Y., Cartier, T., Dedeu, T., y Hasvold, T. *et al.* (2013). "The strength of primary care in Europe: An international comparative study". *Br. J. Gen. Pract.*, 63: e742-50, <http://dx.doi.org/10.3399/bjgp13X674422>. Publicado en Internet el 28 de octubre 2013.
- Kringos, D. S., Boerma, W., Hutchinson, A., y Saltman, R. (2015). *Building primary care in a changing Europe. European Observatory on Health Systems and Policies*. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe.
- Limón, E., Blay, C., y Ledesma, A. (2015). "Las necesidades poblacionales: una llamada a la transformación de la atención primaria". *Aten Primaria*, 47 (02), febrero 2015.
- Martín, L. D. (2013). *La marea blanca*. Madrid: Vivelibro, 2013, 228 pp.
- Martín, M. (2010). *Los planes autonómicos de mejora de la Atención primaria*. En: Palomo, L. (ed.), *Expectativas y Realidades de la Atención Primaria Española*. Madrid: Fundación 1º de Mayo y Ediciones GPS, 364 pp.
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2010a). Cartera de servicios de atención primaria. Desarrollo, organización, usos y contenido. Madrid, 204 pp. Disponible en: http://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/siap/Cartera_de_Servicios_de_Atencion Primaria_2010.pdf (consultado el 12/03/2016).
- MSC (1984). Ministerio de Sanidad y Consumo. Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, de Estructuras Básicas de Salud. BOE-A-1984-2574 TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: 7 de diciembre de 1989. www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-2574-consolidado.pdf (consultado el 02/03/2016).
- MSC (2007). Ministerio de Sanidad y Consumo. *Marco Estratégico para la mejora de la atención primaria en España: 2007-2011. Proyecto AP-21*. Centro de Publicaciones.

- Pº del Prado 18, Madrid 2007, pp. 25-26. www.msssi.gob.es/profesionales/proyectosActividades/docs/AP21MarcoEstrategico2007_2012.pdf (consultado el 02/03/2016).
- MSSI (2012) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Marco Estratégico para la mejora de la atención primaria en España: 2007-2011. Proyecto AP-21. Informe de seguimiento 2012*. www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/AP21_INFORME_2012.pdf (consultado el 03/03/2016).
- MSSI (2015). Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad. *Barómetro sanitario 2015. Resumen Ejecutivo*. (disponible en: www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/home_BS.htm (consultado el 04/03/2016).
- OPS/OMS. Salud en las Américas 2012. Volumen Regional, pp. 223-224. <http://www2.paho.org/saludenlasamericas/dmdocuments/sa-2012-capitulo-5.pdf>
- OPS/OMS. La OPS lanza Red colaborativa de atención primaria de Salud. www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=7059:ops-lanza-red-colaborativa-atencion-primaria-salud-fomentar-intercambio-experiencias-cooperacion-&Itemid=2&lang=es (consultado el 03/05/2012).
- Repullo, J. R. (2013). *Primaria y estrategias de crónicos: venciendo reticencias propias e ignorando despropósitos ajenos*. Aten Primaria, 45(07). Agosto, 2013-septiembre, 2013.
- SEDAP (2010). Sociedad Española de Directivos de Atención Primaria. *Atención Primaria de Salud: nuevos retos nuevas soluciones. Informe de la Sociedad Española de Directivos de Atención Primaria*. SEDAP 2009. Accesible en: <http://sedap.es/documentos/informe2009.pdf> (consultado el 10/03/2016).
- Starfield, B. (1994). "Is primary care essential?". *Lancet*, 1994; 344: 1129-1133.

Modelo integral de atención a víctimas de violencia de género en España y la transferencia a América Latina

Miguel Lorente Acosta

1. Introducción

El 30% de las mujeres del mundo sufrirán violencia por parte de su pareja o expareja en algún momento de su vida. El 8% serán agredidas sexualmente por su pareja o por un hombre ajeno a la relación, y el 38% de las que son asesinadas lo son por sus parejas o exparejas. Estamos hablando de millones de mujeres agredidas y violadas cada año dentro del contexto de las relaciones de pareja, en el que la referencia se supone que es el cariño y el amor. Son datos del último informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2013) sobre violencia contra las mujeres y reflejan una realidad que sorprende por su dimensión en cuanto al número de casos, por su gravedad en el resultado, y por su teórico desconocimiento, pues la violencia contra las mujeres por razones de género, y de manera muy especial la que se produce en el seno de las relaciones de pareja y familiares, se ve como algo distante y ajeno cuando en realidad está muy cerca.

La respuesta tradicional se ha dirigido a abordar los casos que lograban superar el umbral de la normalidad en cada momento y lugar, en vez de incidir sobre la desigualdad y el machismo como causa común a cada uno de ellos. De ese modo, la fragmentación ha persistido a través del tiempo, y en lugar de tener una visión común y una idea única sobre la violencia de género, la visión social del problema se ha centrado más sobre determinados contextos que sobre la situación de la sociedad. Una de las consecuencias más trascendentes es que, en lugar de hablar de violencia contra las mujeres de manera específica y directa, su expresión se ha limitado al ambiente donde se producía con más frecuencia, hablando de violencia doméstica y familiar (Lorente, 2009). Esa aproximación ha dado lugar a las siguientes consecuencias, entre otras:

- La invisibilidad de las mujeres en la sociedad y su limitación al ambiente familiar o doméstico.

- Equiparar la violencia contra las mujeres con cualquier otra violencia que se producía en ese mismo ambiente familiar o doméstico, ocultando las raíces de la desigualdad en el origen de la violencia dirigida contra las mujeres.
- Ocultar y desvincular el significado de la violencia que se producía contra las mujeres fuera del contexto doméstico y familiar (violencia sexual, acoso laboral, mutilación genital femenina, crímenes de honor o matrimonios forzados).
- Todo ello, a su vez, oculta y dispersa a los agresores de estas violencias, lo que facilita la impunidad de los hombres que la ejercen.

En España, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, conocida como “Ley Integral”, vino a romper con ese modelo de respuesta ante la violencia contra las mujeres, alejándose de las medidas fragmentadas y parciales, para hacerlo de manera integral sobre el problema global. Para ello, esta ley parte de dos premias: por un lado, considerar a la desigualdad como el origen de la violencia de género en sus diferentes expresiones; y por otro, situar a las mujeres que la sufren como centro de actuación. Con esta perspectiva, la Ley Integral tiene una doble naturaleza:

1. Como instrumento para responder de forma integral a la violencia de género, no solo ante los casos denunciados o conocidos, creando los recursos necesarios, poniendo en marchas las iniciativas adecuadas y coordinando las respuestas.
2. Como marco pedagógico para concienciar a la sociedad sobre el verdadero significado de la violencia de género, y la necesidad de actuar desde lo institucional y lo social de manera conjunta para avanzar en su erradicación.

Lo más importante que ha conseguido la Ley Integral no es responder ante cada uno de los casos que llega a las diferentes instituciones, sino lograr que la mayoría de la sociedad supiera que todos ellos se deben a la desigualdad y su machismo. Esa es la base del “modelo de atención integral a las víctimas de violencia de género” que ha servido de referencia a muchos países, tanto de la Unión Europea (UE) como de otras regiones como América Latina (AL).

2. El contexto europeo

Según los datos de la OMS (2013), el 23,2% de las mujeres europeas sufrirán violencia en algún momento de sus vidas por parte de sus parejas o exparejas. La propia UE vio necesario la realización de una encuesta específica para conocer la verdadera dimensión de esta violencia como realidad social, más allá de los datos parciales obtenidos de los casos denunciados, y de lo que se podía sospechar de las actitudes machistas reflejadas en el Eurobarómetro 2010, en los que un 3% de la población entiende que la violencia contra las mujeres es aceptable en algunas circunstancias (Comisión Europea, 2010).

Ante este contexto, la UE entendió que los datos eran necesarios para poder superar las barreras del desconocimiento, la invisibilidad y la propia negación que la historia ha levantado. La ausencia de datos sobre un problema que afecta a más del 20% de las mujeres de forma continuada, y que lleva a más de 3.000 homicidios al año en Europa (UNODC, 2014), es relevante.

No hay inocencia en la casualidad. La falta de datos exhaustivos e indicadores que permitan conocer la realidad del problema de la violencia de género indica que la pasividad de los Estados e instituciones forman parte del contexto que da lugar a la violencia de género y a su continuidad.

Así lo reconoce la propia Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA, 2014) que a través de una amplia encuesta revela que el 7% de las mujeres entre 18-74 años ha sufrido violencia física, con una prevalencia del 31%. La violencia sexual la habían sufrido el 2% de las mujeres durante los 12 meses anteriores a la entrevista, y con relación al acoso, el 18% de las mujeres lo habían padecido en algún momento de su vida (un 9% de ellas por parte de sus parejas), y el 5% de las mujeres sufrieron acoso durante los 12 meses previos al estudio. Cuando se trata de acoso sexual, la prevalencia se eleva al 45-55%, y el porcentaje que lo ha sufrido en los 12 meses anteriores al estudio al 13-21%.

La relación de pareja se presenta como uno de los escenarios más importantes de violencia de género. Concretamente, el estudio mencionado muestra que el 22% de las mujeres han sufrido violencia física y/o sexual por sus parejas, y que el 43% han padecido violencia psicológica en ese mismo contexto. Las circunstancias en las que se ejerce esta violencia son tan graves, que el 20% de las mujeres que la sufren indican que también la vivieron durante alguno de sus embarazos.

A pesar de esta situación, un 67% de las mujeres víctimas de la violencia de género no denuncian, y cuando lo hacen se centran en alguno de los últimos ataques considerados graves por la intensidad de la agresión o por las circunstancias en las que se produjeron, no en la violencia que viven a diario, del mismo modo que tampoco denuncian la mayoría de los episodios de violencia sexual que llevan a cabo sus parejas (FRA, 2014).

Todos estos datos muestran que la realidad en el contexto europeo viene caracterizada por una alta prevalencia de la violencia de género, la cual requiere políticas e iniciativas que permitan proporcionar recursos, organizar y coordinar las respuestas, y hacerlo de manera especializada atendiendo a las circunstancias generales y específicas de cada uno de los contextos en los que impacta la violencia de género.

Las respuestas no pueden ser parciales ni limitadas a los resultados puntuales, sino que han de tener en cuenta la realidad común a todos ellos, la desigualdad social entre

hombres y mujeres y la violencia como uno de sus instrumentos para perpetuarla, y las diferentes consecuencias sobre las mujeres que la sufren (en su salud, laborales, sociales, personales o familiares). La respuesta ha de ser integral sobre lo global.

3. Análisis de la respuesta de España ante la violencia de género

Las medidas dirigidas a la erradicación de la violencia de género deben tener un carácter integral que aborde todos los factores que hacen que siga existiendo. Además, tienen que evitar que muchos hombres que hoy no la ejercen puedan encontrar argumentos para hacerlo, por lo que hay que cambiar las referencias que continúan estando presentes en nuestra sociedad. No basta con responder ante los casos denunciados sino que se debe atender a una matriz cultural basada en la desigualdad, por dicha razón, España desarrolló una normativa que incluye, en una sola Ley Integral, actuaciones en los principales ejes relacionados con las causas y con los resultados de esta violencia. De esta forma, se busca avanzar de manera coordinada hacia su erradicación, sin que ello signifique que no se sea consciente de las dificultades y resistencias que nacen de los elementos socioculturales que hay en su origen.

Las iniciativas políticas que se han puesto en marcha a raíz de la Ley Integral son innumerables, pero podemos encuadrarlas en cinco grandes objetivos estratégicos: primero, la prevención y la sensibilización; segundo, la mejora de la atención a las víctimas de la violencia de género; tercero, la mejora de la respuesta profesional en las diferentes actuaciones desarrolladas sobre la violencia de género y, especialmente, en los protocolos de actuación; cuarto, la investigación y gestión del conocimiento sobre la violencia, como instrumento clave para seguir avanzando en respuestas acertadas; y quinto, una actuación integral sobre las masculinidad y los hombres.

Prevenir la violencia de género pasa por una mayor concienciación que lleve a adoptar una posición crítica y activa contra los factores que permiten construir la violencia como parte de la relación de pareja. Las principales acciones desarrolladas buscan la implicación social que pasa por dar referencias para conocer las características de la violencia de género y las conductas que forman parte de ella, para poder detectarla antes de que se produzcan agresiones graves, pero también para que se conozcan todas sus consecuencias, que siempre van más allá de los golpes, insultos o amenazas y terminan por afectar a los hijos y a las hijas que viven en el mismo hogar donde se ejerce esta violencia. Las campañas de sensibilización facilitan esta toma de conciencia, y para ello han de ser continuadas y centrarse en los múltiples elementos que aparecen con la violencia contra las mujeres, teniendo en cuenta los grupos de mujeres en circunstancias de especial vulnerabilidad, como son inmigrantes, discapacitadas, adolescentes, del ámbito rural o aquellas con marcadas desventajas sociales. De esta forma se contribuye a no minimizar el riesgo y a que los agresores perciban el rechazo de una sociedad que quiere vivir sin violencia.

Junto a las campañas, la educación de cara al futuro y el trabajo con los medios de comunicación para afrontar el presente son otras de las líneas que buscan la prevención a través de la implicación y la asunción de responsabilidades.

Todo ello ha de complementarse con la **mejora de la atención a las víctimas** que en España se desarrolla, fundamentalmente, a través de los recursos de las comunidades autónomas o nivel intermedio de gobierno. La atención adecuada no solo permite recuperar a las víctimas que han acudido a las instituciones, sino que además actúa como uno de los principales elementos de concienciación a través de la confianza que se genera en el sistema, elemento clave cuando comprobamos que, aún hoy, cerca del 80% de las mujeres asesinadas estaban viviendo una situación de violencia y no habían buscado ayuda (CGPJ, 2016).

La atención debe contemplar todas las esferas de la mujer que sufre la violencia, pues en mayor o menor medida impacta sobre todas ellas. Debe contemplarse lo personal, lo familiar, lo social o lo laboral, y siempre sin olvidar la actuación desde la sanidad para abordar las consecuencias que la violencia de género produce en la salud de las víctimas. Si no recuperan su salud, difícilmente podrán abordar las consecuencias que producen en las otras esferas.

Esta línea siempre tiene nuevas posibilidades, por ello, debemos confiar en lo realizado sin conformarnos con lo alcanzado, hay que continuar y abrir nuevas estrategias para llegar allí donde la violencia está actuando, o para que quien está en esos rincones de la sociedad pueda salir al espacio libre de la convivencia y dejar atrás el mundo oscuro en el que se encuentra.

La respuesta profesional resulta fundamental para conseguir los objetivos planteados, si mejoramos los recursos pero no se da una respuesta acorde por parte de quien desarrolla las actuaciones profesionales, el resultado nunca será el deseado. Hace falta especialización en las áreas más importantes para buscar el doble efecto que surge de la combinación de un conocimiento profundo sobre esta violencia con un contexto técnico y preparado para aplicarlo.

La especialización se ha llevado a cabo en la respuesta desde la Administración de Justicia con juzgados y profesionales de la judicatura, fiscalía y medicina forense especializados, y en la policía, a través de equipos formados en violencia de género.

Este tipo de medidas han conseguido un importante estímulo y un incremento de la confianza de las víctimas y profesionales, demostrando que son líneas que deben ser consideradas de cara al futuro.

El cuanto a la investigación y gestión del conocimiento sobre la violencia, se han intensificado los trabajos por parte de los órganos correspondientes, en España existe el

Observatorio Estatal contra la Violencia de Género, dentro del cual se han creado diferentes grupos de trabajo que han elaborado informes sobre temas de gran actualidad y trascendencia sobre cuestiones de actualidad que afectan a la respuesta institucional.

Para que la información sea conocimiento ha de ser compartida, por dicha razón uno de los objetivos estratégicos fue crear instrumentos que permitan el acceso a profesionales, asociaciones, expertos y expertas que necesiten disponer de la información de la base de datos de la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género para sus trabajos y análisis. Todo ello debe verse completado por los estudios y quedar reflejado en publicaciones científicas y sociales que ayuden al posicionamiento crítico de la sociedad. Hay que contar con referencias que muestren la realidad desnuda de mitos y prejuicios, y para ello es fundamental contar con la información que define esa realidad.

Erradicar la violencia exige además ir al origen y a la causa que la provoca, y eso significa actuar sobre quienes la originan. Por ello, es fundamental que los hombres entiendan que tienen un papel básico que jugar en la desaparición de la violencia de género. Son hombres quienes la ejercen y la solución no puede conseguirse con la ausencia de aquellos hombres que están a favor de la paz, de la igualdad, y que entienden que una sociedad sin violencia de género es una sociedad mejor para mujeres y para hombres.

Para alcanzar este objetivo, se ha trabajado en una doble dirección. Por una parte, para romper con las referencias que hacen entender la violencia como un componente propio de la identidad de los hombres, para lo cual se trabajó en el desarrollo de políticas preventivas que muestren otros modelos de masculinidad que permitan establecer las relaciones de pareja sobre unas nuevas referencias. Por otra, con políticas dirigidas a los hombres que han ejercido la violencia contra sus parejas, por medio de los programas de reeducación que abordan la prevención de nuevas agresiones y buscan minimizar el riesgo que pueda existir tras la situación que se abre con la sentencia.

Se ha hecho mucho, pero aún queda un largo camino por recorrer para dar respuesta a los problemas que plantea la violencia. La violencia de género siempre golpea dos veces, lo hace sobre las mujeres que la sufren y sobre toda la sociedad que la vive. No podemos entender el futuro como un déficit, sino como una oportunidad, por ello el desarrollo de políticas públicas para erradicar la violencia de género debe verse apoyado y respaldado con una mayor implicación y responsabilidad social, pues es ese cambio el que conseguirá, definitivamente, acabar con esta violencia histórica.

4. Análisis de los elementos transferidos a América Latina

La transferencia exige experiencia, de lo contrario la iniciativa se limita a la transmisión de elementos que sobrevuelan la realidad sin posarse del todo en ella. Al mismo tiempo, la experiencia implica compartir y recibir a partir de lo transferido para abordar una

misma realidad, aunque las circunstancias sean diferentes, pues no son las circunstancias las que determinan aquello que se transfiere, sino los factores y elementos que definen el problema.

El problema que abordamos es la violencia de género y la desigualdad de la que nace, y la transferencia realizada se ha centrado en dos grandes referencias: conocimiento sobre el problema y sus elementos, y medidas para aplicarlas bajo la realidad de los diferentes países latinoamericanos.

El conocimiento transferido a su vez parte del análisis de la situación de la violencia de género en España y en la UE, entendiendo que se trata de un problema global e incidiendo en aquellos elementos que podían ser tratados en esta fase bajo las circunstancias propias de cada país (legales, profesionales, políticas o sociales). Las medidas transferidas se centran en el abordaje de la violencia de género en los países latinoamericanos, para lo cual se parte de la experiencia española pero las iniciativas y medidas se adaptan a las circunstancias y situación en el destino. La transferencia se ha centrado en tres grandes elementos:

- Elaboración del material necesario para transferir el conocimiento y las medidas dirigidas a abordar los problemas que derivan de la violencia de género, en especial, los feminicidios y las medidas idóneas para aplicarlas correctamente.
- Formación para transferir el conocimiento y enfrentarlo a las experiencias particulares de cada país.
- Intercambio de criterios, conocimiento y experiencias.

La transferencia se ha establecido alrededor del material elaborado y de la formación dada sobre el mismo, girando alrededor de los siguientes bloques:

1. La violencia contra las mujeres por razones de género.
2. Mujeres víctimas de la violencia de género en las relaciones de pareja.
3. El agresor en violencia de género dentro de las relaciones de pareja.
4. Valoración del riesgo de nuevas agresiones.
5. Investigación de los feminicidios por razones de género.
6. Claves en la investigación de la violencia sexual.

Este diseño ha permitido dar una visión amplia de la violencia de género para evitar que quede reducida al único escenario de la relación de pareja, y entender que el origen de todas las formas que presenta esta violencia está en el contexto social y cultural que permite que también se produzca la violencia sexual y el feminicidio como parte de la violencia de género.

Esta aproximación facilita entender que la violencia de género se presenta en diferentes contextos y de maneras distintas, pero también que en cada uno de esos contextos

se pueden producir y coincidir diversas expresiones. Por ejemplo, por un lado, se produce violencia contra las mujeres en el seno de las relaciones de pareja y, por otro, violencia sexual en el contexto social, pero también se presentan casos en los que dentro de la violencia en la pareja se llevan a cabo agresiones sexuales, pues el origen de ambos tipos de manifestaciones no está en las circunstancias individuales de cada agresor, sino en las referencias comunes de la cultura que presenta a la mujer como una posesión de los hombres y un objeto sobre el que pueden decidir y actuar, de manera que cuando coinciden ambas ideas en un hombre, junto a la violencia física y psicológica en la pareja se produce también la sexual.

Por otra parte, la transferencia ha insistido de manera destacada en la figura del agresor. El abordaje de la violencia de género no puede girar exclusivamente sobre las víctimas, en el sentido de interpretar la realidad sobre lo que las mujeres que la sufren hacen o dejan de hacer, y dejar al agresor y los hombres que amparan este tipo de conductas con una aparente neutralidad y distancia al margen, cuando son ellos los responsables de esta violencia. Estudiar al agresor es conocer más a fondo la violencia de género y facilitar el estudio y la investigación de los casos, evitando los mitos históricos que se han centrado en algunas de sus circunstancias. En este sentido, el abordaje de la valoración del riesgo se presenta como un elemento clave de la transferencia, pues exige conocer a fondo las circunstancias de cada caso y gestionarlas para desarrollar medidas que ayuden a proteger a las mujeres a través de acciones directas y de iniciativas que incidan sobre los factores de riesgo para disminuirlos.

El análisis del procedimiento a seguir para la investigación de los feminicidios, a través de la integración del Protocolo elaborado por EUROsociAL y del Modelo de Protocolo realizado por Naciones Unidas para Latinoamérica, ha resultado de gran utilidad al incorporar directrices centradas en cómo ha de llevarse a cabo la investigación, junto a la descripción de los signos e indicios que aparecen asociados a los feminicidios en distintos contextos. Una buena investigación no es suficiente si no se conocen los indicios asociados al feminicidio, y si no se comprende que este es el resultado de un continuum de violencia, bien sobre una misma mujer, que es lo habitual en la relación de pareja, o bien sobre diferentes mujeres, como ocurre en la violencia sexual y la coacción que hacen de ellas los agresores desde una posición de desprecio y desconsideración hacia ellas.

En este sentido, el programa EUROsociAL ha contribuido al desarrollo, implantación y puesta en marcha de protocolos sobre investigación y coordinación policial en materia de violencia de género en Panamá, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Brasil. Además, el programa ha contribuido al fomento del acceso al derecho, a la justicia y a la defensa con iniciativas dirigidas a mujeres en situación de vulnerabilidad: víctimas de trata, migrantes, víctimas de violencia y mujeres que cumplen penas privativas de libertad. Para ello, se contribuyó a la aprobación de un protocolo de atención a las víctimas de trata en Chile, de un protocolo de atención a víctimas de violencia de

género en Argentina, así como de un protocolo de atención integral a víctimas de violencia en Honduras y la creación de una Casa de Derechos para las Mujeres. A esto, se suma la puesta en marcha de un servicio de orientación y asistencia legal a mujeres transfronterizas en Costa Rica, así como distintas iniciativas para mujeres extranjeras en Perú, Chile, Ecuador y Nicaragua, y de programas en Guatemala, Costa Rica y Argentina para mujeres con hijos y personas dependientes a su cargo. Este conjunto de actuaciones, aunque centradas en aspectos concretos de la violencia de género, comparten la visión integral por la que la perspectiva de género es central en los programas de EUROsociAL sobre empleo, equidad en salud y acceso a la educación, todo ello acorde con la *Guía de Transversalización de Género* (2012) del programa.

5. Consideraciones finales

La transferencia no acaba cuando termina la comunicación, si ocurriera de ese modo hablaríamos de nuevo de transmisión, no de transferencia. La transferencia implica un tiempo extra para lograr un conocimiento homogéneo que actúe sobre una misma realidad bajo diferentes circunstancias.

Las consideraciones finales sobre el “Modelo integral de atención a víctimas de violencia de género en España”, transferido a países latinoamericanos a través de las acciones comentadas, se pueden agrupar en los siguientes apartados: primero, las consideraciones sobre la acción realizada; segundo, las consideraciones sobre los beneficios y, tercero, las consideraciones sobre lo que no se ha realizado.

En lo que respecta a las consideraciones sobre la acción realizada, los elementos transferidos han permitido compartir un conocimiento global sobre la violencia de género, y entender la necesidad de desarrollar una respuesta integral similar a la recogida en el modelo de atención integral implementado en España.

Los beneficios se pueden englobar en dos grandes categorías. Por un lado, conocimiento sobre el origen, significado y consecuencias de la violencia de género. Por otro, se han compartido los instrumentos y referencias prácticas para abordar las distintas expresiones de la violencia de género en sus múltiples dimensiones, tanto de forma separada como cuando aparecen conjuntamente en un determinado contexto.

La limitación principal ha residido en los grupos de profesionales que han participado, que básicamente se ha limitado a profesionales de la policía y del Ministerio Público (fiscalías), y en el número de ellos. El objetivo es que la transferencia se continúe con una transmisión por parte de los grupos participantes hacia sus colectivos, pero creo que es fundamental incluir en este tipo de procesos a la medicina forense por el papel tan relevante que juega en la investigación y en otras fases del proceso, por ejemplo, a la hora de valorar y examinar el estado de salud mental del agresor y de participar en

el juicio oral. Para resolver esta falencia, hay que desarrollar estrategias para que la formación contemple la cooperación y la colaboración entre diferentes profesionales e instituciones como uno de los objetivos principales.

6. Bibliografía

- Consejo General del Poder Judicial (2016). *Informe sobre víctimas mortales de la violencia doméstica y de la violencia de género en el ámbito de la pareja y la expareja en 2013*. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Informes-de-violencia-domestica/Informe-sobre-victimas-mortales-de-la-Violencia-de-Genero-y-de-la-Violencia-Domestica-en-el-ambito-de-la-pareja-o-ex-pareja-en-2013>
- European Comission (2010). "Domestic Violence against Women Report" (Special Eurobarometer 344). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_344_en.pdf
- EUROsociAL (2012). *Guía de Transversalización de Género*. http://sia.eurosociasocial-ii.eu/files/docs/1423648431-transversalizacion_web.pdf (consultado el 23/05/2016).
- FRA (2014). "Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE". http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf
- Lorente-Acosta, M. (2009). *Mi marido me pega lo normal. Agresión a la mujer: realidades y mitos*. Barcelona: Colección Booket Grupo Planeta.
- OMS (2013). "Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and no-partner sexual violence". http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf
- UNODC (2014). "Global study on homicide, 2013". https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Las políticas públicas sobre protección de datos personales de la UE y su incidencia en América Latina

Iñaki Pariente

1. Introducción

La finalidad de este artículo es hacer un rápido recorrido por distintos aspectos de la política pública de protección de datos en el ámbito europeo y de América Latina (AL), describiendo las distintas facetas en su conformación —base jurídica, primeros pasos y momentos clave en la ejecución— y desarrollo. Para ello, antes de comenzar, hay que tener en cuenta dos factores determinantes en la implementación de esta política y que marcan diferencias entre la Unión Europea (UE) y AL.

En primer lugar, hay que subrayar que la política de protección de datos tiene la particularidad de tratar sobre un derecho fundamental derivado de la Constitución —algo que, por ejemplo, España comparte con numerosas democracias de AL— pero que, al mismo tiempo, es distinto del resto de derechos fundamentales, debido a que dispone de una institución de control con capacidad sancionadora que supervisa su aplicación. Las agencias de protección de datos y su doctrina normativa son elementos esenciales en el desarrollo actual del derecho a la protección de datos y plantean una cuestión central en términos de la política pública, como es la dependencia gubernativa de la autoridad encargada del control. La ausencia de autonomía se produce en varios países de AL, dificultando la supervisión de la Administración pública dada la eventualidad de cese o reprobación de la autoridad controladora por parte del mismo Gobierno.

En segundo término, hay que tener en cuenta que la implantación de la política pública de protección de datos en las democracias de AL está viniendo, en su mayor parte, de la mano de la transparencia. El mayor desarrollo y preocupación en la región por la rendición de cuentas de las autoridades públicas y la vigilancia de la sociedad civil a las mismas ha conllevado la aplicación posterior de la protección de datos, como una consecuencia natural de la transparencia, justo al contrario de lo que ocurrió en el caso de España. Este origen diferencial marca la implantación de estas políticas públicas, dado que siempre que la protección de datos suponga un límite a la transparencia marcará

cierta oposición, o, cuando menos, suscitará dudas entre los responsables de la Administración sobre la relación entre ambos conceptos, pudiendo provocar la ralentización del proceso de implementación de la política.

En este artículo se realizará una descripción de los principales modelos de aplicación de las políticas públicas de protección de datos en la UE, para ver cómo se ha implantado la normativa, cuáles son sus fortalezas y deficiencias, qué necesidades hay para su desarrollo en AL y cómo ha actuado el programa EUROsociAL en este contexto. En el apartado de conclusiones, se plantearán algunas alternativas al sistema de coordinación y funcionamiento que se ha desarrollado en materia de protección de datos, proponiendo nuevos sistemas que puedan trasladar de una manera más sistemática la actuación y el conocimiento adquirido que tenemos en España a los países de AL. Para comenzar esta ruta, en primer lugar, describimos cuál ha sido el marco de la UE al respecto, en segundo término, analizaremos la situación de AL, para, por último, extraer una serie de conclusiones y realizar propuestas.

2. Origen y situación de la protección de datos en la UE

2.1. Política pública de protección de datos: el marco normativo

Las políticas públicas sobre protección de datos personales surgen con el convenio del Consejo de Europa *La Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*, firmado en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, y que responde a una preocupación mantenida por los Estados miembros de la UE por establecer un marco común de protección del derecho fundamental a la protección de los datos personales. En los años anteriores, se dudó entre la elaboración de un protocolo añadido al Convenio Europeo de Derechos Fundamentales de 1950, o incluso con modificar el mismo convenio. Sin embargo, finalmente se optó por elaborar un instrumento normativo independiente con la forma de tratado internacional, lo que tiene sus pros y contras. Entre los elementos más favorables, está el hecho de que una vez ratificado se convierte en una norma vinculante entre los firmantes, pero sin que el Consejo de Europa tenga capacidad para obligarles a suscribirlo, y ahí radica el elemento más débil del proceso que hacía depender de la voluntad de los Estados europeos su firma. Sin embargo, alcanzó pronto el volumen requerido de ratificaciones para que entrara en vigor.

Este convenio tiene varios elementos destacables. El primero, y quizá más importante por la repercusión que está teniendo en AL, es el hecho de que no está cerrado exclusivamente a la ratificación de Estados europeos, sino que puede ser ratificado por Estados no miembros del Consejo de Europa. De hecho, varios Estados de la región se han planteado su ratificación en distinto nivel de intensidad, como México o Perú, y Uruguay ya ha dado el paso de ratificarlo y lo ha convertido en una norma obligatoria

en el ámbito interno. Elemento esencial en la conversión de Uruguay en un Estado con un nivel de protección adecuado para la Comisión Europea, como luego veremos.

En relación con los contenidos del convenio, hay que mencionar que es innovador desde su título. Se debe tener en cuenta que se trata de un texto aprobado en el año 1981 y que va dirigido solo al tratamiento automatizado de datos, es decir, los que se utilizan con un soporte informático; y ahí radica su importancia, dado que en aquel año las nuevas tecnologías estaban en un momento incipiente, y tiene un gran valor que este convenio preparara el terreno para los avances normativos posteriores. En cuanto al resto de contenidos, el convenio marcará las características principales que luego tendrán las normas en la materia como: primero, incidir en la importancia de la información y el consentimiento a la persona en la recogida del dato; segundo, someterse a la finalidad para la que este se recogió y no modificarla; tercero, considerar las obligaciones en relación con su cancelación y la seguridad; y cuarto, desarrollar un incipiente derecho de acceso y cancelación que, en los últimos años, se ha ido incorporando como otro elemento esencial.

El segundo hito relevante en esta evolución en Europa es la aprobación de la Directiva 95/46/CE. La Directiva Comunitaria se aprobó con un doble objetivo. Por un lado, buscaba la consecución del mercado único, objetivo que en el año 1995 era fundamental, y ello se vio con claridad en el hecho de que la fundamentación jurídica de su aprobación fue el artículo 100 A del Tratado de la Comunidad Europea que hablaba de integración de mercados:

“Considerando que el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, dentro del cual está garantizada, con arreglo al artículo 7 A del Tratado, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, hacen necesaria no solo la libre circulación de datos personales de un Estado miembro a otro, sino también la protección de los derechos fundamentales de las personas”¹⁹.

Al mismo tiempo que se buscaba consolidar el mercado único en el área de la circulación de datos personales, reconociendo el importante valor económico que tienen, por otro lado, se buscaba proteger los derechos fundamentales de las personas. El equilibrio entre la protección de los derechos y la libre circulación de los datos es una de las dificultades a solventar cuando nos planteamos avanzar en el área normativa y que, hoy en día, sigue marcando el debate y la toma de decisiones en el ámbito europeo.

La Directiva tiene incidencia en el desarrollo de la política de protección de datos en la medida en que condiciona el desarrollo normativo de los Estados miembros, pues obliga a aprobar la normativa interna necesaria para conseguir que se aplique el contenido íntegro de la Directiva en el ámbito interno, bajo normas más o menos extensas

19. Párrafo tercero de la Exposición de Motivos de la Directiva.

pero que, en todo caso, consiguen que haya unos mínimos comunes presentes en toda la UE.

Además de profundizar en las áreas esenciales de la protección de datos, la Directiva crea un mecanismo que se ha demostrado como esencial en estos años, el denominado “Grupo del artículo 29”, denominado así porque es el artículo 29 de la Directiva el que lo crea²⁰. Este Grupo ha tratado una serie de temas en los que se consideraba imprescindible la colaboración entre las autoridades de protección de datos, y en muchos de ellos ha alcanzado una interpretación conjunta que ha rellenado las lagunas que dejaba la Directiva. La colaboración entre autoridades se ha demostrado esencial en el desarrollo del derecho a la protección de datos, aprobando dictámenes conjuntos en áreas innovadoras como: la utilización de drones, el “Internet de las cosas” o el *cloud computing*; pero también aclarando conceptos jurídicos de interés como: el principio de *accountability*, la protección de los datos de los niños o sobre el consentimiento que fue desarrollado en el dictamen de 2011. Este ejemplo de colaboración, en menor medida e intensidad pero con la misma filosofía, es el que se sigue a través de la colaboración de las Autoridades de Protección de Datos en el marco de la Red Iberoamericana de Protección de Datos²¹.

A estos avances, por último, hay que sumar la reciente aprobación del Reglamento Europeo de Protección de Datos, norma que regirá a partir de ahora en el ámbito europeo y que plantea grandes y nuevos desafíos, como son la desaparición del concepto de fichero, la aparición de nuevos conceptos, como la evaluación de impacto sobre la privacidad, el principio de privacidad por diseño o las nuevas obligaciones para el responsable del tratamiento de grandes cantidades de datos. Todo ello contribuye a que se construya una estrategia de apoyo a los países latinoamericanos, bajo los nuevos principios que presenta este Reglamento y definiendo una agenda a largo plazo de cooperación y avance conjunto.

2.2. Política pública de protección de datos: planteamiento y ejecución

En Europa se han seguido políticas públicas vinculadas a la protección de datos personales desde distintos ámbitos de actuación. En el ámbito educativo, se han desarrollado acciones decididas para conseguir formar e informar a profesores y alumnos en relación con la privacidad y la protección de datos personales, con acciones que se han dirigido desde las autoridades de protección de datos y la administración educativa consiguiendo una gran repercusión en áreas como: primero, las redes sociales y el

20. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_en.htm

21. Surge con motivo del acuerdo alcanzado en el Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos (EIPD) celebrado en La Antigua, Guatemala, del 1 al 6 de junio de 2003, con la asistencia de representantes de 14 países iberoamericanos. Se configura así como un foro integrador, de actores tanto del sector público como privado, que desarrollan iniciativas y proyectos relacionados con la protección de datos personales en Iberoamérica, con la finalidad de fomentar, mantener y fortalecer un estrecho y permanente intercambio de información, experiencias y conocimientos entre ellos. <http://www.redipd.org/index-ides-idphp.php>

comportamiento que tienen los menores en estas; segundo, el intercambio de información en formato digital entre menores; tercero, el papel de las redes sociales en la educación; y cuarto, las aplicaciones móviles y la relevancia que tienen en las relaciones sociales.

En el ámbito sanitario, teniendo en cuenta que estamos en un sector en el que principalmente se tratan datos especialmente protegidos, se ha incorporado la previsión de protección de datos personales y la perspectiva de la seguridad en múltiples áreas vinculadas al mundo de la salud. En un momento inicial, estos elementos se aplicaron al tratamiento de los datos incluidos en la historia clínica digital, que actualmente se está incorporando en varios países de AL. En fechas más recientes, estos se están añadiendo en los tratamientos de pacientes a través de nuevas tecnologías, sea vía aplicaciones móviles, tratamientos de crónicos o mayores a domicilio o *big data* sanitario.

En el área de la justicia, el uso de datos personales se ha ido incorporando con mayor lentitud, siendo el poder judicial reticente a incorporar obligaciones vinculadas a este derecho, lo que es paradójico en un terreno de protección de derechos como es este. Asistimos a más sombras que luces en cuanto al tratamiento de datos en el proceso judicial o la publicidad de sentencias, y, sobre todo, en la adopción de medidas de restricción de la indexación por los grandes buscadores.

El área de la seguridad ha tenido muy presente este tema en el ámbito europeo y nacional. Un ejemplo muy concreto ha sido la negociación de los Acuerdos PNR (Passenger Name Records), por que las compañías de aviación comercial tendrían que entregar toda la información de los usuarios que viajan con destino u origen en aeropuertos europeos, con lo cual se vería implicada la privacidad de los mismos. El principal debate gira en torno a la entrega de información y al hecho de que abarcaría a la generalidad de personas, y no a sospechosos o personas concretas que son investigadas. Este acuerdo, de amplio debate en estos últimos años, ha sido aprobado recientemente por el Parlamento Europeo.

En **el ámbito tecnológico** en general, se han implantado medidas en todos los niveles y áreas, desde la inclusión de previsiones en los planes de tecnología europeos generales, como en distintas áreas vinculadas a la tecnología para que cualquier avance en esta área sea valorado en términos de protección de datos.

2.3. Los factores de éxito y los que han provocado una reducción en la acción de esta política

Las políticas públicas en protección de datos tienen una componente esencial de éxito en relación con su consideración como derecho fundamental de las personas, no hay que olvidarlo, y este es su elemento principal en cuanto a la obtención de resultados positivos. La presentación pública de este tipo de políticas, vinculadas al

desarrollo e implantación de mecanismos de protección del ciudadano, tiene tradicionalmente una elevada aceptación pública pero también afronta debates en su desarrollo.

La política pública en protección de datos no ha dejado de aumentar en los últimos años, y la visión de la protección de datos como un ámbito en el que hay una acción sancionadora importante ha marcado el desarrollo de la política. La concienciación ciudadana se ha centrado, en mi opinión incorrectamente, en este elemento para conseguir una mayor aceptación consiguiendo probablemente el efecto contrario.

La vinculación del derecho fundamental al valor económico del dato también ha sido algo negativamente percibido en el ámbito social. Siendo un hecho cierto que, en el momento en que la ciudadanía percibe la vertiente económica de la información, esta pasa a tener una visión negativa y se genera una cierta desconfianza sobre la gestión que las autoridades harán de este elemento, lo que habrá que corregir o compensar de alguna forma.

3. La protección de datos en AL

En AL encontramos diversos modelos de aplicación, recepción, desarrollo e implantación de la política de protección de datos. Por una parte, hay un grupo de países que ha reconocido la relevancia de esta área, aprobando leyes generales de protección de datos que crean autoridades de control con capacidad sancionadora y que, por lo tanto, convierten la materia en un elemento de mayor obligatoriedad en su cumplimiento. Un segundo grupo estaría constituido por los países que han reconocido la relevancia de este sector, pero, por cuestiones relativas al ordenamiento interno del Estado o por reticencias y discrepancias políticas, no han podido aprobar o desarrollar esta normativa. Un tercer y último grupo es el de aquellos países que están en una fase más incipiente de desarrollo, y en los que hace falta formar y sensibilizar internamente a legisladores, funcionarios y ciudadanos para que avancen en esta materia. En cualquier caso, la Red Iberoamericana de Protección de Datos ha servido como puente para el intercambio de modelos entre la UE y AL, y, en este sentido, el papel de EUROsociAL a través del aprendizaje entre pares ha sido clave.

3.1. Primer grupo: tienen norma y la tienen implantada y en funcionamiento

Dentro de este primer grupo de países, encontramos dos ejemplos muy característicos en Uruguay y México. En ambos casos, los Estados cuentan con una norma de alto nivel que regula la recogida y tratamiento de datos personales. Las normas han tenido en cuenta en su redacción el modelo de la ley española, pero han avanzado en algunos casos más allá del ejemplo inicial, ya que la ley española, como hemos visto, data de 1999.

En ambos casos se da una circunstancia particular, en relación con la adhesión al convenio europeo de protección de datos previamente citado. En el caso de Uruguay se ha producido una adhesión formal al mismo en 2013, siendo el primer Estado de AL parte del mismo. En el caso de México, sin embargo, aun no habiéndose producido una adhesión formal sí que ha habido iniciativas vinculadas a la incorporación con cierta relevancia.

El caso de Uruguay, además, cuenta con una decisión de adecuación de la Comisión Europea, que supone que la transferencia internacional de datos desde Europa a Uruguay puede realizarse sin ninguna restricción. Dentro de este primer grupo, tendríamos también a países como Chile, Perú, Colombia y Argentina. Sin embargo, si descendemos al caso concreto, hay muchas variaciones en estos países como para poder ser comparables y asimilables. Por ejemplo, Chile cuenta con una normativa de protección de datos de 1999, y aunque en los últimos dos años ha llevado a cabo esfuerzos para actualizarla siguiendo las recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se trata de un marco normativo distinto al del resto de países y que aún afronta la institucionalización de la agencia de control autónoma. Si bien EUROsociAL no ha impulsado estos procesos directamente, dentro de este grupo de avanzada sí ha promovido la participación en los intercambios Sur-Sur con el apoyo de México y Perú a El Salvador, o de México y Uruguay a Honduras.

3.2. Segundo grupo: necesitan apoyo para la elaboración de la norma

Dentro del segundo grupo, como hemos indicado, están aquellos países que tienen internamente la preocupación y la decisión estratégica de iniciar esta línea, pero por distintos motivos no se ha avanzado en la misma, sobre todo, por problemas políticos o de orden jurídico.

En este supuesto hay países diversos, como Ecuador, Honduras y Brasil. En el caso de Ecuador se ha manifestado reiteradamente dentro de la Red Iberoamericana de Protección de Datos que se quiere avanzar en este derecho, pero la configuración político-institucional ha dificultado los avances, aunque se han hecho algunos progresos desarrollando proyectos normativos. En cambio, en el caso de Honduras desde la autoridad de transparencia se ha impulsado una iniciativa legislativa que quiere convertirse en ley, y en la que la Agencia Española de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos han participado activamente a través de EUROsociAL. En ambos casos, por cuestiones como las referidas, las iniciativas parten de un punto inicial en el que la voluntad y la necesidad de elaboración normativa son claras y es necesario un apoyo externo para dicha elaboración.

En Brasil, la SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor) ha elaborado un proyecto de ley sobre protección de datos personales por cuyo texto tiene influencia del Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales, y que se encuentra en pro-

ceso de perfeccionamiento para ser presentado al Congreso Nacional. EUROsociAL, de mano de la Red Iberoamericana de Protección de Datos, ha apoyado a la SENACON y al Ministerio de Justicia de Brasil en la etapa final de la socialización, depuración y búsqueda de apoyos políticos para elevar el proyecto de ley a la Casa Presidencial. El proyecto de ley fue discutido desde una perspectiva comparada con el resto de miembros de la Red que tienen normativas similares y contó con la presencia de la Agencia Española de Protección de Datos Personales.

3.3. Tercer grupo: tienen una tarea previa de difusión, sensibilización y formación interna

En este tercer grupo se encuentran países como El Salvador, donde la autoridad de transparencia, el Instituto de Acceso a la Información Pública, ha establecido como una de sus prioridades impulsar la protección de datos conforme a las competencias que le otorga la Ley de Acceso a la Información pública (IAIP)²². Una limitación es que el país centroamericano aún carece de una sensibilización suficiente para avanzar en el terreno normativo. A ello se une la dificultad que tiene el IAIP, institución de reciente creación, de compaginar sus competencias como órgano garante de la transparencia y el acceso a la información con las de protección de datos personales. En este contexto, desde EUROsociAL, con la colaboración de la Agencia Española de Protección de Datos y la Agencia Vasca de Protección de Datos, se apoyó al IAIP en la elaboración de lineamientos para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales y de la información pública, confidencial y reservada en posesión de las dependencias y entidades.

4. Conclusiones y enseñanzas de la experiencia

Todo este desarrollo, tanto en el ámbito europeo como de AL, nos debe llevar a extraer varias consecuencias, tanto en la utilización del modelo europeo y su influencia en AL como en la definición de una estrategia para la colaboración con la región.

En el primer área de reflexión, nos tenemos que plantear si es conveniente que “exportemos” el modelo europeo *mutatis mutandis* al entorno de AL, analizando si el proceso es adecuado para obtener el resultado óptimo en el destinatario. En este caso, la experiencia acumulada es muy clara, y la respuesta debe ser en todo caso afirmativa. En todos los supuestos en los que se ha partido de la experiencia española para trasladarla a otro país de AL, siempre que se tienen en cuenta las particularidades

22. Conforme a la LAIP, el IAIP tiene la potestad de garantizar la protección y el correcto tratamiento de los datos personales que recopilan los entes públicos; definir los procedimientos de inscripción y registro de bases de datos y atender las denuncias presentadas por los particulares; elaborar un manual de protección de datos para el sector público; elaborar recomendaciones de seguridad para proteger los datos personales; elaborar un plan de capacitación sobre datos personales para el sector público.

del país en cuestión el balance es positivo. En ningún caso se trata de una exportación *mutatis mutandis*, ya que en todos hemos partido de un análisis comparado legislativo de la normativa española y otras normativas de estados de AL, alcanzando en muchos puntos elementos comunes y también, en muchos otros, incorporando elementos innovadores presentes en las legislaciones más avanzadas. Sin embargo, es importante señalar que el punto de partida es la normativa española, sobre todo porque cuenta con un importante bagaje doctrinal e interpretativo que soporta cualquier esfuerzo que se quiera hacer para adaptarla. Podemos contar con la doctrina, sobre todo de la Agencia Española de Protección de Datos y de las agencias autonómicas en el ámbito público, como elementos destacables a la hora de la interpretación y cambio de la normativa.

En cuanto a la segunda área de reflexión, la coordinación y estrategia de aproximación en el ámbito de AL, creo que merece unas consideraciones más extensas. El balance de la gestión de EUROsociAL II como de la Red Iberoamericana de Protección de Datos es positivo, con proyectos que han tenido un efecto directo relevante apoyando la evolución en los distintos países. Sin embargo, creo que podemos mejorar y dotarnos de un sistema más eficiente, mediante una mayor coordinación y planificación previa de las distintas aproximaciones a los países. Tal y como exponía antes, hay tres tipos de países: los que ya tienen norma y la tienen implantada y en funcionamiento; los que necesitan apoyo para su elaboración; y los que tienen una tarea previa de difusión, sensibilización y formación interna.

Pues el planteamiento para definir la estrategia de apoyo es sencillo: tener en cuenta al destinatario y sus necesidades a partir de su categorización dentro de la estrategia uno, dos o tres. Un estado en la categoría uno necesita asistencia diferenciada como: primero, apoyar el funcionamiento de la autoridad; segundo, formar a sus miembros; tercero, colaborar en la elaboración de normas reglamentarias de desarrollo de la ley general; y cuarto, apoyar en trabajos de interpretación y aplicación de la norma en casos concretos. Frente a estas prioridades, un estado de la categoría dos necesita apoyo en la elaboración de la ley básica, dado que sin ella no podrá aplicar los principios de la protección de datos, así como asistencia y apoyo en la implantación posterior. Mientras que un estado en la categoría tres, necesita apoyo para difundir internamente las características de una normativa de protección de datos, buscar apoyos entre los directivos públicos, formar a los funcionarios de los distintos ministerios involucrados o difundir entre la sociedad las características de la privacidad.

Si partimos de esta categorización, simplemente nos queda planificar cuáles son las acciones en cada una de las estrategias, y analizar en cada caso y para cada estado cuáles son las tareas de apoyo adecuadas, dentro del “menú” que se establecerá previamente. La estrategia de EUROsociAL II ha sido bien definida en cada caso, pero actuando aisladamente a través de apoyos puntuales en cada país; la evolución debe ser la de promover un enfoque regional en EUROsociAL +, en el que cada país sea una

parte dentro de una estrategia coordinada, basada en un estudio previo por país, y dentro de una estructura de apoyo previamente definida en la que cada país escogerá lo que le conviene dentro de la oferta de asistencias definida previamente. Así, se conseguirá trabajar mejor y de forma más eficiente y se podrá obtener un resultado más estandarizado y mejor valorado, optimizando recursos y consiguiendo actuar más y mejor en apoyo de los distintos países, fortaleciendo la integración regional. Por supuesto, la Agencia Española de Protección de Datos puede ser un buen interlocutor e impulsor de toda esta estrategia, liderando y coordinando esta actuación, siempre en el marco la Red Iberoamericana de Protección de Datos.

Descentralización y desarrollo regional entre Europa y América Latina: intercambio de experiencias y lecciones aprendidas

Stefano Marani, Danielle Mazzonis y Paolo Rosso

1. Introducción: las políticas regionales de la Unión Europea frente a los desafíos del desarrollo territorial en América Latina

El desarrollo regional y la cohesión territorial es un tema que en los últimos años está emergiendo o reapareciendo en las agendas de los gobiernos de América Latina (AL), región donde se registran las mayores disparidades territoriales a nivel mundial. En este sentido, hay un énfasis en poder contar con marcos institucionales eficaces y con estrategias y herramientas explícitamente orientadas a la cohesión social y a la “convergencia” territorial. Este enfoque —adoptado por el programa EUROsociAL— implica identificar mecanismos para compensar las desventajas que afectan a las regiones menos desarrolladas de cada país, y el diseño de políticas activas de apoyo al crecimiento y la competitividad.

Varios países de AL (como Brasil, Perú y México) se han dirigido a la Comisión Europea, a través de la DG Política Regional, con el propósito de establecer relaciones formales que se han materializado en “memorandos de entendimiento” o “cartas de intenciones” orientadas a impulsar procesos de aprendizaje e intercambio con base en la experiencia europea en políticas de desarrollo y cohesión regional.

El programa EUROsociAL se ha sumado a estos intercambios, con un enfoque basado en el principio de facilitar, en cada contexto, el encuentro de “la demanda y la oferta”, es decir, a partir de la detección de la demanda expresada por las instituciones referentes de cada país en materia de desarrollo regional, se han buscado las experiencias europeas más aptas para su adaptación a los distintos contextos nacionales. Así en el marco de este programa se ha realizado una labor previa de asistencia a las instituciones referentes de cinco países latinoamericanos —Argentina, Costa Rica, Colombia, Guatemala y México— que estaban abordando el tema de la descentralización y del diseño de marcos legislativos e institucionales para el desarrollo regional, orientado a definir conjuntamente sus necesidades.

Este artículo ofrece una reflexión crítica sobre aquellos elementos determinantes de las políticas europeas de desarrollo regional y cohesión territorial, adquiridos como base para el proceso de aprendizaje entre pares llevado a cabo por EUROsociAL en los distintos países latinoamericanos en los que se ha trabajado. Cabe resaltar que el factor detonante para la búsqueda de dichas experiencias y de los procesos que llevaron al aprendizaje efectivo de lecciones desde el contexto europeo ha sido la capacidad de los representantes de las contrapartes institucionales latinoamericanas de formular de manera concreta sus necesidades y expectativas. Esto ha permitido establecer una dinámica eficaz de intercambio, eligiendo casos relevantes europeos con un claro enfoque hacia la solución de problemas concretos y adaptados para cada contexto.

2. Las políticas europeas de desarrollo y cohesión: su justificación y lógica de intervención

La cohesión económica y social —tal y como se define en el Acta Única Europea de 1986— trata de “*reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*”; y el Tratado de Lisboa (el más reciente) añade otra faceta a la cohesión en referencia a la “*cohesión económica, social y territorial*”. Más de un tercio del presupuesto total de la Unión Europea (UE) está dedicado a los fondos estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE²³). A raíz de estos principios la Política Regional Europea es una de las principales políticas comunitarias, donde el llamado “*valor añadido europeo*” se ha convertido en algo concreto y visible con más de 25 años.

A pesar de estos esfuerzos, las disparidades territoriales en la UE siguen siendo uno de los principales problemas y la persistencia de la recesión ha tenido por resultado que, después de dos décadas en las que con la combinación de la Política Regional Europea con políticas nacionales de desarrollo regional se logró reducir sustancialmente las brechas, a partir de 2008 estas volvieron a crecer. Sin embargo, a pesar de las dificultades actuales, en todos los casos en los que se aplicó correcta y efectivamente la política de desarrollo regional en Europa fue una política eficaz (tal vez “la Política”) en la lucha contra las disparidades territoriales.

Las lecciones aprendidas resultantes del trabajo de EUROsociAL en AL y resumidas en la sección siguiente ponen de manifiesto algunas de las principales condiciones para el éxito de esta política y los ejemplos desde la experiencia europea destacan las soluciones adoptadas en distintos contextos.

23. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) son la herramienta principal de la política de inversión de la UE: 454 mil millones de euros han sido asignados en el presupuesto de la UE para inversiones en más de 500 programas [Fuente: Comisión Europea InfoRegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/].

3. El proceso de aprendizaje de EUROsociAL II: las principales lecciones aprendidas para América Latina de la práctica europea

1. *Para ser eficaz, la política de desarrollo regional debe apoyarse sobre un sistema de gestión reconocido, “empoderado” y bien estructurado: esto es fundamental, ya que esta política debe contar con su reconocimiento dentro de la Administración pública, donde las dimensiones sectoriales son predominantes, mientras que la perspectiva regional es integral y transversal a los sectores.*

Uno de los desafíos de las políticas de desarrollo regional es lograr insertarse efectivamente en el marco legislativo y administrativo que, desde el nivel nacional hasta el local, tiene una estructura y una cultura temático-sectorial consolidada. Varios son los casos en los que se manifestaron debilidades en la coordinación entre políticas regionales y sectoriales, resultando en una falta de eficiencia y efectividad en la ejecución de las acciones concretas. Las experiencias relevantes en Europa son diferentes, dependiendo de la cultura administrativa, de la articulación institucional de los Estados y de sus respectivas herencias históricas. Sin embargo, en cualquier caso debe destacarse una condición previa imprescindible para que el proceso de desarrollo regional pueda ser eficaz, esto es, poder contar con la consulta y la participación de todos los niveles de gobierno (central-intermedio-local) y de los actores económicos y sociales. Ello con el fin de lograr que los objetivos, las estrategias y las prioridades sean efectivamente consensuados y compartidos, y se logre su apropiación por parte de todos los actores interesados y no tan solo del Gobierno.

Sin embargo, alcanzar el consenso previo a nivel estratégico no es suficiente para que las políticas regionales lleguen a desplegar su potencial, también es crucial asegurar el real empoderamiento de los distintos niveles de gobierno y actores a nivel operativo, implementando procedimientos, mecanismos e instituciones específicas que aseguren una participación efectiva y conjunta en el proceso.

Consideramos seguidamente algunos ejemplos relevantes de la capacidad de complementar una visión estratégica compartida con una actuación concreta a través de arreglos operativos eficientes. En España cabe destacar la experiencia consolidada de las “redes temáticas” para el desarrollo y la coordinación de las políticas públicas con impacto regional. Estas redes responden al principio de coordinación, partenariado y gobernanza multinivel con las siguientes funciones: 1) coordinación en la gestión de fondos de la política de cohesión entre los distintos actores e instrumentos para eliminar duplicidades, potenciar la integración entre los Fondos EIE, fomentar sinergias, etc.; 2) analizar la contribución de los fondos al desarrollo de los sectores y su coordinación con otras políticas comunitarias y nacionales; 3) servir de intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en su ámbito; 4) analizar problemas técnicos suscitados por la aplicación de la legislación comunitaria

y nacional en las actuaciones financiadas con Fondos EIE; 5) aspectos relacionados con la gestión de los fondos²⁴.

También cabe resaltar en Italia la llamada “política regional unitaria” adoptada, en la programación de los Fondos EIE 2007-2013, donde a través de las “Directrices para la elaboración del Marco Estratégico Nacional 2007-2013²⁵” (QSN), se define una estrategia unitaria para la política de cohesión, que unifica la programación de la política regional nacional con la comunitaria y constituye el marco de referencia dentro del cual se diseñan los programas operativos nacionales y regionales. Esta perspectiva unitaria se instrumentó con varias herramientas operativas que facilitaron la implementación de las políticas regionales: el sistema de monitoreo y evaluación unitario o la plataforma “Open Coesione”, iniciativa de “gobierno abierto” sobre la política de cohesión, dirigida a promover la efectividad de las intervenciones a través de la publicación de datos sobre los proyectos financiados y fomentando una amplia participación ciudadana²⁶.

Por último, en Portugal, país de tradición administrativa centralista, la dimensión multisectorial del desarrollo pasa a través de la creación de organismos de gestión *ad hoc* que, aunque tienen la obligación de informar a los ministerios relevantes, poseen autonomía en la toma de decisiones sobre los proyectos a financiar. Dicha unidad de gestión está establecida para cada programa operativo temático de las políticas de cohesión. A nivel operativo, dichas unidades tienen la responsabilidad de contrarrestar el tradicional enfoque sectorial de los ministerios, estimulando las sinergias y creando respuestas multisectoriales a problemas complejos. En última instancia la asignación de los recursos de la UE depende de estas unidades, como resultado de la selección de los proyectos que mejor sirven a los objetivos de cada programa.

2. La política regional exige una estructura eficaz de gobernanza multinivel y más poder decisonal a nivel local; en la mayoría de los casos, en cambio, las decisiones sobre la asignación del presupuesto público sigue siendo muy centralizada.

A la escala local, un ejemplo de interés es la llamada “Estrategia Nacional para las Áreas Internas” (SNAI) del Gobierno de Italia, modalidad y a la vez instrumento de integración y coordinación multinivel de políticas territoriales y sectoriales, cuyo objetivo es reforzar sustancialmente el impacto de la inversión pública (Fondos EIE y recursos sectoriales) en las áreas periféricas del país.

24. Las redes temáticas establecidas para el 2014-2020 son: Red de Políticas de I+D+i, Red de Iniciativas Urbanas, Red de Autoridades Ambientales, Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Red de Inclusión Social, Red Rural Nacional, Red Española de Grupos de Pesca. Véase el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 [http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20141022_AA_spain_2014_2020.pdf]

25. Para más detalle, véase http://www.fondieuropei2007-2013.it/upload/normative-doc/nazionali/Linee_Guida_QSN2007-2013.pdf

26. Véase <http://www.opencoesione.gov.it/>

Con “áreas internas” nos referimos a esos territorios, muy diferentes entre sí y en gran medida de montaña, que durante el siglo XX sufrieron un proceso de marginación progresiva, efecto colateral negativo del crecimiento industrial de las áreas urbanas más fuertes: áreas lejanas de los centros de oferta de servicios que, si bien con excepciones, muestran procesos críticos de envejecimiento poblacional y reducción del empleo que debilitan el aprovechamiento del capital territorial existente (especialmente recursos naturales e histórico-culturales), conjugados con la reducción cuali-cuantitativa de la oferta de servicios tanto públicos como privados y colectivos; áreas que, por su misma debilidad, se han visto transformadas en economías locales de extracción de recursos, humanos, naturales, del espacio mismo, aptas solamente para inversiones útiles para las áreas más fuertes (plantas de disposición final de residuos, de energía eólica, utilización de agua y biomásas, etc.), sin que eso generara dinámicas reales de crecimiento a nivel local. Sin embargo, se trata también de áreas que en unos casos supieron realizar buenas prácticas, por su capacidad de cooperar entre municipios pequeños, brindando colectivamente servicios y valorizando sus recursos naturales y culturales.

La SNAI pretende interpretar esos territorios como un conjunto de “áreas-proyecto”, sistemas locales intercomunales identitarios en donde las comunidades diseñan participativamente “estrategias de área” de mediano-largo plazo (15-20 años), abordando objetivos de valorización sustentable de sus activos territoriales, a través de inversiones selectas e integradas.

La herramienta de programación económica utilizada, típica de la “programación negociada”, es el “Acuerdo Marco de Programa” (APQ), que define acciones y resultados esperados y los aportes financieros de Estado y regiones, así como el de las comunidades locales (programas operativos comunitarios, aportes del Estado, etc.), fijando también el sistema de seguimiento de la actuación.

Lejos de la modalidad tradicional de subdivisión equitativa de recursos escasos (y de impacto fragmentado e igualmente escaso) y dirigiéndose a todos los actores relevantes²⁷ (y no solo a las “representaciones” de los varios subgrupos de interés), la SNAI pretende introducir el logro de una “masa crítica” efectiva de las comunidades, catalizando el crecimiento en torno a unas “ideas-guía” generadas por los actores locales, en pos de modificar las tendencias negativas o reforzar las positivas²⁸.

3. *La principal debilidad de la política regional es basarse en mecanismos de gestión altamente sofisticados y tecnocráticos; poderes antagónicos opinan que su eficacia es cuestionable, lo cual es acertado en los casos donde las políticas regionales son mal manejadas.*

27. Reg. (UE) N. 1303/2013, Art. 5 “Asociación y gobernanza a varios niveles”, define las categorías de socios admitidos a participar en el proceso y las modalidades de su involucramiento.

28. Para más detalles sobre las áreas internas véanse los sitios (en italiano):

<http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint/#accept>

<http://community-pon.dps.gov.it/areeinterne/>

Por ello, es preciso contar con instrumentos capaces de controlar en el tiempo los efectos y asegurar una corrección rápida de los errores. Por lo tanto, un robusto sistema de seguimiento y evaluación es indispensable.

La Comisión Europea, desde el año 1989, cuando el cuadro de referencia para las políticas de desarrollo y cohesión pasó de un enfoque basado en proyectos a los programas plurianuales, tal como las conocemos hoy, puso un creciente énfasis en la evaluación de las estrategias y de los programas, a todos los niveles: europeo, nacional y regional, dependiendo de las distintas escalas de impacto de los Fondos EIE a considerar.

De hecho para la mayoría de los Estados miembros, incluyendo los países de Europa central y oriental de más reciente incorporación a la UE, la gestión de los Fondos EIE ha sido una de las causas para adquirir técnicas cada vez más consolidadas de seguimiento y evaluación en la gestión de las políticas públicas y de inversión. Como señala la guía de evaluación de la Comisión Europea, “cuando se ejerce correctamente, la evaluación puede ayudar a encarar algunas de las inevitables incertidumbres que las situaciones complejas conllevan. El desarrollo socioeconómico es de por sí complejo y a menudo se enfrenta a mucha imprevisibilidad: es decir, no es una ciencia exacta. La elección de objetivos y medidas, el diseño de políticas y programas, el sustento a una dinámica de desarrollo y su mantenimiento en el tiempo, todo requiere capacidades de análisis y anticipación, así como el establecimiento de sistemas de retroalimentación y movilización de las diferentes instituciones, organismos y grupos de población”²⁹. Así pues para cada nivel de gestión de los Fondos EIE, europeos, nacionales y subnacionales se requiere haber adquirido y mantener actualizada una capacidad de seguimiento y evaluación de intervenciones e impactos.

En la actualidad, se cuenta con herramientas articuladas y avanzadas que permiten diseñar y gestionar sistemas de seguimiento y evaluación que acompañen eficazmente las políticas públicas con impacto territorial. Los responsables de la política deben analizar previamente aquellos factores que pueden conducir al cambio deseado en un contexto territorial dado y decidir cuáles van a ser objeto de las políticas públicas. En otras palabras, es necesario adaptar la metodología de evaluación al contexto y a la naturaleza específica del programa y/o proyecto evaluado. La medición de productos, resultados e impactos, a través de indicadores que permitan dar seguimiento a la lógica de intervención establecida para cada programa, constituye la base de la evaluación.

A lo largo del tiempo, dos han sido los hitos propuestos por la Comisión Europea para conformar herramientas de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo regional: el programa MEANS y la plataforma EVALSED, que ponen a disposición un

29. Véase *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Comisión Europea, septiembre 2013.

sistema integral de materiales y metodologías para evaluar las políticas y los programas. Emprendidos en 1995, los manuales MEANS³⁰ —que representan la culminación del programa MEANS— se publicaron en 1999 y constituyeron la primera sistematización de técnicas de evaluación dirigidas específicamente a los Fondos EIE.

A raíz de la experiencia de las evaluaciones anteriores, durante la programación 2007-2013 y la actual 2014-2020, se ha conformado un sistema de apoyo a la evaluación del desarrollo socioeconómico, la llamada guía EVALSED, resultado de un proceso de reflexión entre la Comisión Europea, los Estados miembros y los expertos en evaluación sobre los conceptos medulares de productos, resultados e impactos, las funciones de los indicadores, el seguimiento y la evaluación y el uso de métodos rigurosos de evaluación, tanto cuantitativos como cualitativos.

Hoy en día, la evolución más reciente en el enfoque de la evaluación de impacto de las políticas de cohesión europeas está dirigida a:

- La medición del impacto “basado en la teoría”, que sigue cada paso de la lógica de intervención y se centra en los mecanismos que generan los cambios deseados.
- El enfoque “contrafactual” al impacto; el uso de grupos de control o de comparación como la base de esta metodología de evaluación³¹.

4. Las políticas de desarrollo regional consisten en una combinación de políticas públicas de inversión y de redistribución dentro y entre los territorios. Se basan intrínsecamente en enfoques negociados y concertados, ya que la planificación rígida y lineal no demostró ser eficaz en estas políticas. Por lo tanto, la transparencia debe ser parte integral de los procesos de toma de decisiones y esto requiere una considerable capacidad de reconciliar democráticamente los diversos grupos de interés competitivos dentro de un marco de reglas claras y compartidas. En este sentido, hay que garantizar un buen nivel de “densidad institucional” [Amin y Thrift, 1995³²] y la dotación de capital social a nivel local y en los contextos regionales.

30. Los contenidos de los manuales MEANS se refieren a:

1. Diseño y Gestión de las evaluaciones.
2. Selección y uso de indicadores de seguimiento y evaluación.
3. Principales técnicas y herramientas de evaluación.
4. Soluciones técnicas para la evaluación en contextos de partenariados.
5. Evaluación transversal de los impactos sobre el medio ambiente, el empleo y otras prioridades de intervención.
6. Glosario de 300 conceptos y términos técnicos.

31. Más informaciones sobre la evaluación en:

- http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

32. Véase nota 1.

Uno de los temas centrales en el apoyo dado por el programa EUROsociAL a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de Guatemala (el “K’atún 2032”) es la coordinación y la gobernanza multinivel. En este marco, la demanda de instrumentos de seguimiento y control transparentes encontró una respuesta muy interesante en la experiencia del “banco de proyectos” y “almacén de datos” desarrollada por la provincia de Forlì-Cesena (región Emilia-Romagna, nordeste de Italia), como soporte a la implementación de su Estrategia de Desarrollo Económico Territorial (DET).

Si bien sus características son las de instrumentos web de gestión relativamente simples, las funciones multifacéticas de esta herramienta permiten, por un lado, asegurar una coordinación e integración entre los distintos niveles administrativos en la implementación de proyectos vinculados con la estrategia (desde el nivel regional hasta el de los actores locales públicos y privados), y por el otro, brindar información actualizada sobre los impactos territoriales generados.

En particular, el *banco de proyectos*, sistematizando en una base de datos todas las inversiones de los municipios, permite seleccionar de forma transparente las inversiones a priorizar, fomentando la integración y las sinergias entre inversiones distintas sobre un mismo territorio. Paralelamente, el “*almacén de datos territoriales*”, monitoreando (también sobre base cartográfica) las variables que describen el territorio de la estrategia DET, facilita la evaluación de los impactos territoriales. Esto acontece por la capacidad del sistema de darle evidencia tanto a sinergias como a factores potencialmente conflictivos, especialmente en términos de sostenibilidad.

5. La política de desarrollo regional en Europa es también conocida como política de cohesión o “política de los fondos estructurales”. Esta última definición hace una mención explícita al concepto de cambio estructural. Sin embargo, el “cambio estructural” requiere asumir una perspectiva a largo plazo, que va más allá de la perspectiva política actual. Sin embargo, cabe reconocer que para luchar contra las disparidades en la región del mundo con los indicadores más altos de desigualdad, no resultan estar disponibles muchas alternativas a una política regional bien asentada.

La Red de Alta Tecnología de la región Emilia-Romagna (Italia) es un caso emblemático de un esfuerzo estratégico mantenido a lo largo de más de 15 años, aprovechando sinérgicamente los recursos regionales, nacionales y europeos. La Red consiste en un sistema integrado de laboratorios de investigación industrial y centros de innovación que reúne instituciones académicas y centros de investigación públicos de la región, para proporcionar conocimientos, herramientas y recursos para un sistema productivo-manufacturero basado principalmente en pequeñas empresas. La política regional mantuvo en el tiempo un énfasis particular en la investigación y transferencia de tecnología, lo que permitió construir un sistema regional orientado a la innovación. En el 2002 se emprende el primer Programa Regional para la Investigación Industrial, la Innovación y la Transferencia de Tecnología (llamado PRRIITT); a partir ese momento, la

política regional cuenta con un marco estratégico permanente, que evolucionando y orientándose gradualmente hacia la estrategia “Europa 2020”, se concreta en el 2011 en el “Pacto para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” que la región firma con los actores públicos y privados, de la economía y de la sociedad civil. A raíz de este pacto se ha conformado el nuevo PRRIIT.

Actualmente la Red cuenta con 88 instalaciones de tecnología avanzada (13 centros para la innovación, 75 laboratorios de investigación industrial), 36 de ellas financiadas a través de los Fondos EIE y 52 acreditadas a nivel regional. Asimismo, las instalaciones de la Red se agrupan en seis plataformas temáticas³³ que aseguran una oferta de capacidades de investigación integrada y capaz de responder a la demanda de innovación de las empresas. A su vez, estas plataformas se ubican en *10 tecno polos*, distribuidos a lo largo de la región y diseñados como espacios de agregación de las habilidades y de las tecnologías, lugares donde investigadores y académicos mantienen un diálogo con las empresas.

Actualmente, la consolidación y evolución de la Red sigue con el soporte de la programación de los Fondos EIE 2014-2020, en forma coherente con la Estrategia de Especialización Inteligente regional. Se destaca el papel de motor de la Red cumplido por ASTER³⁴, que es el principal instrumento de la Región para el fomento de la innovación y del desarrollo tecnológico desde los años ochenta del siglo XX, y que actúa de “integrador de sistemas”, estimulando la generación de sinergias y la colaboración entre los diferentes actores del territorio.

6. La cooperación entre territorios es un componente imprescindible de una política territorial que pretende centrarse en una visión integral del desarrollo, debido a que los territorios (sean regiones o localidades) no pueden considerarse como realidades aisladas, sino que viven de sus interacciones con otros territorios vecinos, a veces en contextos transfronterizos. La Cooperación Territorial Europea es un eje rector de las políticas de cohesión. Dos elementos son determinantes para este enfoque:

- la visión territorial integrada, con prioridades coordinadas;*
- la gobernanza compartida entre los actores de los territorios que cooperan.*

A este respecto, cabe subrayar que, frente a las presiones ejercidas por la globalización, para los territorios el “*crecimiento de escala*” (geográfica, económica, institucional,

33. Las seis plataformas temáticas conformadas son:

1. Agroindustria.
2. Construcción.
3. Energía y medio ambiente.
4. TIC y diseño.
5. Mecánica y materiales.
6. Ciencias de la Vida.

34. Para más detalles, véase: <http://www.aster.it/>

etc.) es hoy prácticamente una obligación. Esto hizo que los *modelos de asociación entre entidades territoriales* —muy difundidos en la Unión Europea— se volvieran un elemento de gran interés para los procesos de desarrollo territorial en América Latina, siendo una demanda en EUROsociAL en el caso de Colombia y Guatemala.

De hecho, si bien el “*asociativismo*” no es estrictamente un instrumento de las políticas de desarrollo regional, su adopción las fortalece, sobre todo, por promover la capacidad de los territorios de diseñar políticas comunes de cohesión, facilitar la gobernanza multinivel e incrementar eficiencia y eficacia de las Administraciones públicas en brindar servicios a ciudadanos y empresas.

En el marco de EUROsociAL se ha prestado especial interés a los procesos de asociación de entidades territoriales de Alemania, Francia, Croacia e Italia: aunque fruto de marcos legales distintos que llevaron a procesos de características diferenciadas, estos muestran elementos comunes, a partir de la consideración de su papel central para la efectividad de las políticas de desarrollo regional. De hecho, aunque se trate de procesos más o menos institucionalizados, caracterizados, mayor o menormente, por la participación del sector privado (como en el modelo LEADER, donde la naturaleza esencialmente institucional del proceso asociativo está acompañada por un papel muy robusto de codecisión ejercido por el sector privado sobre temas de desarrollo local), todas las experiencias de política pública consideradas, comparten la necesidad de dar respuestas más eficaces a la demanda de las comunidades territoriales de desarrollo sostenible y competitividad.

Desde la perspectiva del logro de una masa crítica suficiente para encarar los desafíos que conllevan condiciones territoriales de partida desfavorables, un caso relevante es la cooperación y asociación transfronteriza entre las tres ciudades colindantes de Gorizia en Italia y Nova Gorica-Šempeter-Vrtojba en Eslovenia (73.750 habitantes sobre un área de 365 km²). Se trata de un caso destacado de una estrategia y de un sistema de gobernanza compartido, generado a través de un proceso desde abajo hacia arriba, impulsado por las comunidades locales a través de sus gobiernos municipales. Estos supieron aprovechar una herramienta comunitaria de reciente concepción —la llamada Agrupación Europea de Cooperación Territorial AECT³⁵— con el fin de diseñar conjuntamente su propia estrategia de desarrollo local y establecer la AECT como institución de gobernanza compartida.

Las tres ciudades antes de la II Guerra Mundial eran una realidad única perteneciente al Estado italiano. A efectos de la guerra, la ciudad resultó ser partida por la nueva frontera, en aquel entonces entre Italia y Yugoslavia. Después del año 1989, paulatinamente se generó una dinámica de cooperación cada vez más estrecha entre las

35. Véase http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

municipalidades. Los trabajos preparatorios para la creación de la AECT GO³⁶ comenzaron a finales del año 2009, llegando a ser registrada como una entidad legal en septiembre de 2011.

El objetivo específico de la AECT es la coordinación estratégica de las políticas a la escala del área metropolitana, con referencia especial en: 1) infraestructuras, sistemas de transporte y servicios logísticos e intermodalidad; 2) transporte público y servicios de transporte a gestión conjunta; 3) gestión de recursos energéticos y ambientales locales; 4) planes sectoriales conjuntos dirigidos a reforzar la cohesión económica y social. En la actualidad, el programa de la UE para la cooperación transfronteriza entre Italia y Eslovenia 2014-2020 está financiando tres proyectos piloto del AECT GO: el parque fluvial transfronterizo, el sistema de transporte transfronterizo y los servicios de salud compartidos.

4. Conclusiones

En fin, caben algunas reflexiones finales sobre las perspectivas futuras inmediatas de la cooperación entre Europa y América Latina sobre descentralización y políticas regionales. La experiencia europea, como ya se ha comentado, está marcada por un enfoque muy estructurado que se ha venido personalizando y adaptando a contextos muy variables, lo que ha generado un alto grado de variabilidad “genética” en su implementación a la escala local. Sin lugar a dudas, esta historia muestra una larga lista de fracasos y defectos, pero también hay éxitos y buenas actuaciones que dieron una clara evidencia del potencial de lo que se ha llamado también en los últimos años el “*enfoque basado en el lugar*” (F. Barca, 2009) en la promoción del desarrollo y cohesión territorial. Una amplia gama de estudios de casos está disponible para ser investigados, analizados, modelados y adaptados —en la forma más adecuada a cada caso— a los contextos de América Latina.

En América Latina a su vez aún persiste un alto nivel de interés, asimismo contando con una buena cantidad de experiencias acumuladas en los distintos países, que surgen de la adopción de políticas de desarrollo regional a diferentes escalas. La experiencia europea, independientemente de las diferencias con América Latina, puede ser utilizada como un laboratorio vivo y en experimentación donde tomar buenas ideas y posiblemente —aún más importante— aprender de los errores; ello para acelerar los procesos de aprendizaje, centrándose en lo que es viable para ser adoptado y adaptado.

La experiencia específica de EUROsociAL II demuestra que un proceso de este tipo es posible y factible, sobre todo cuando el aprendizaje entre pares es aplicado de manera

36. Véase <http://www.euro-go.eu/it/>

oportuna, y si bien existe mucho margen para mejorar, sin lugar a duda vale la pena insistir. En este sentido, un desafío abierto en la nueva fase de este programa de cooperación, EUROsociAL +, es el de encontrar el camino para entrecruzar el proceso de intercambio: el proceso de revisión y actualización de las políticas de desarrollo regional para el post-2020 en Europa ya está en marcha, mientras que en América Latina están evolucionando y se van acumulando experiencias propias de políticas regionales; a partir de esta base, los países y las regiones europeas pueden ir aprendiendo también de las experiencias obtenidas por países y regiones de América Latina.

Ya en el marco de EUROsociAL II algunas ventanas se abrieron, quizá de forma todavía parcial, para que este intercambio sea recíproco. Uno de los desafíos para la nueva fase es el de abrir completamente las puertas a un proceso de intercambio bidireccional y apoyo mutuo, con el fin de diseñar una nueva generación de políticas de desarrollo regional capaces de combatir eficazmente brechas que están aumentando rápidamente entre las regiones de Europa; es menester mejorar la capacidad de recuperación de estas regiones frente a los efectos negativos de la crisis y de la globalización, así como es esencial seguir apoyando con más eficiencia y efectividad el desarrollo sostenible y duradero de las regiones latinoamericanas.

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.

