



| POLÍTICAS e INSTITUCIONES INCLUYENTES |
Reformas hacia la cohesión social en América Latina





| POLÍTICAS e INSTITUCIONES INCLUYENTES |
Reformas hacia la cohesión social en América Latina



Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina.
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008.

Depósito Legal:

El presente documento ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de su autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Agradecimientos

Esta publicación ha sido elaborada por la Oficina de Coordinación de EUROsociAL, responsabilidad de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), de España. El texto ha sido preparado y editado por Florencio Gudiño, Director Técnico de la Oficina, con la colaboración de Laura Hillán, Cuca Sacristán y Sara Simón.

La base de este documento son los informes preparados por los responsables de cada uno de los sectores que conforman EUROsociAL, quienes además colaboraron activamente en la redacción y revisión de varias secciones. Nuestro agradecimiento entonces a todos ellos, especialmente a Annie Blasco y Nuria Aligant (Centre International d'Études Pédagogiques, Francia-EUROsociAL Educación) Cristina Armendano (Organización de Estados Iberoamericanos-EUROsociAL Educación); Ángeles Fernández Pérez y Borja Díaz Rivillas (Instituto de Estudios Fiscales, España-EUROsociAL Fiscalidad); Ana Álvarez de Yraola y Luz Entrena (FIIAPP-EUROsociAL Justicia); José Jaime de Domingo, Guillaume Leroy, Jesús Yáñez y Pablo Aguilar (Institut de Recherche pour le Développement, Francia, y Fundación para la Cooperación y Salud Internacional Carlos III, España-EUROsociAL Salud); Martha Pacheco, Mara Cerdeiro, Mónica Lisa y Liliانا Montegna (Organización Internacional del Trabajo-EUROsociAL Empleo).

Pero quienes tienen sin duda más mérito son los responsables institucionales y los ciudadanos y ciudadanas de América Latina que han aportado información, esfuerzo, material de consulta y textos exquisitamente redactados sobre las nuevas políticas y los procedimientos institucionales innovadores que se presentan en los capítulos 4 y 5. Los nombres que se citan en cada una de las experiencias son seguramente sólo algunos de los que habría que mencionar. En cualquier caso, desde estas páginas, EUROsociAL quiere extenderles un muy sincero agradecimiento a todos ellos.

El producto del trabajo es, queda claro, una obra coral. Sin embargo, la responsabilidad del texto final corresponde de manera exclusiva a la Oficina de Coordinación de EUROsociAL-FIIAPP y, en ningún caso, debe considerarse que refleja las opiniones o posiciones de la Comisión Europea o de alguna de las instituciones o personas que han colaborado en su elaboración.

06	PRÓLOGO	36	2ª PARTE: POLÍTICAS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL
08	INTRODUCCIÓN: EL CAMBIO POSIBLE		
12	1ª PARTE: EUROSOCIAL RINDE CUENTAS	37	Hacia un nuevo consenso para la cohesión social en América Latina: el Estado, la fiscalidad y las políticas públicas necesarias
	CAPÍTULO UNO		
13	La cohesión social: un nuevo horizonte para el desarrollo de América Latina	37	<i>El Estado y la fiscalidad</i>
15	<i>El diálogo Unión Europea-América Latina sobre cohesión social</i>	38	<i>Las políticas públicas necesarias</i>
17	<i>El estado del debate en América Latina</i>		
	CAPÍTULO DOS	41	Un Estado más capaz: fortalecimiento de las instituciones públicas y de la fiscalidad
21	EURosociAL, de Guadalajara a Lima: un balance preliminar	43	<i>La gestión de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad en México</i>
21	<i>El diseño</i>	48	<i>Evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, Costa Rica</i>
23	<i>Del diseño a la realidad</i>	53	<i>Un convenio para el control del ausentismo escolar en Santa Fe, Argentina</i>
34	<i>Lo que queda por hacer</i>	57	<i>Persecución de delitos de trata de personas y pornografía infantil en Chile</i>

- 62 *La Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro*
- 68 *La Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas*
- 73 *Reformas en administraciones tributarias para la aceptación social de los impuestos: los casos de El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú*
- 81 *Procedimientos de cobro para la seguridad social en Honduras*
- 85 *Metodologías de evaluación de primas para la sostenibilidad financiera del Plan Obligatorio de Salud de Colombia*
- CAPÍTULO CINCO**
- 89 Políticas públicas incluyentes
- 91 *La reforma del sistema de salud en Uruguay*
- 94 *El proyecto de reforma tributaria en Brasil*
- 99 *Transparencia presupuestaria en Guatemala*
- 104 *El Programa EDUCO de El Salvador*
- 109 *Extensión de la Atención Primaria de Salud en Panamá*
- 113 *Protección de la mujer frente a la violencia de género en Guatemala*
- 118 *Políticas para el desarrollo económico local en el norte de la Patagonia, Argentina*
- 122 *La donación altruista de sangre en Chile*
- 126 **EPÍLOGO: APUNTES PARA UNA AGENDA DE FUTURO**
- 130 **APÉNDICES**
- 131 *Instituciones que conforman EUROsociAL*
- 141 *Actividades de intercambio de experiencias (2006-2007)*
- 148 *Documentos y publicaciones de EUROsociAL*

La Unión Europea (UE) ha asumido un compromiso firme y explícito a favor de la promoción del desarrollo sostenible en todo el mundo. Esta voluntad se refleja en sus relaciones exteriores, en los procesos de diálogo político con los países y bloques regionales asociados, en su apuesta por organizaciones multilaterales fuertes y en su cooperación internacional. Y responde, por supuesto, a la solidaridad de la ciudadanía europea, que comparte y apoya todos los esfuerzos que se realizan para la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

La política de cooperación al desarrollo europea es una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros de la Unión. El Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2006 expresa con claridad el objetivo de aumentar la cantidad y la calidad de la cooperación para contribuir de manera significativa al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto a los recursos, se pretende que para 2010 éstos alcancen el 0,56% de la renta nacional bruta del conjunto de los 27 países de la Unión, un total aproximado de 66.000 millones de euros al año. En cuanto a la calidad, se trata de mejorar la eficacia de los proyectos y programas financiados a través de una mayor implicación y apropiación por parte de los países socios, aumentando la coordinación interna y con otros donantes, y promoviendo la coherencia entre las distintas políticas que afectan el bienestar de la población receptora.

La Unión Europea mantiene con América Latina y el Caribe (ALC) una relación especialmente estrecha, tal como revelan los flujos comerciales, la inversión y la cooperación. La alianza estratégica establecida entre las dos regiones se sustenta en vínculos históricos

y culturales. Refleja, además, valores compartidos que llevan a posiciones comunes en los grandes debates internacionales sobre temas globales, por ejemplo el cambio climático, el mantenimiento de la paz o el fortalecimiento del multilateralismo. En este contexto, no es sorprendente que la Unión Europea sea el principal donante en la región.

En su Comunicación sobre la Estrategia para América Latina (2007-2013), la Comisión señala ámbitos de cooperación específicos, determinados por los líderes de ambas regiones y que cuentan, además, con el apoyo explícito del Consejo y el Parlamento europeos. Estas prioridades son el fomento de la cohesión social, la integración regional, el refuerzo de la gobernabilidad democrática y las instituciones, la creación de una zona común de enseñanza superior y el desarrollo sostenible. En este periodo, la Comisión destinará alrededor de 2.690 millones de euros para proyectos y programas en estos ámbitos, complementados por recursos provenientes de sus programas temáticos y de la cooperación de los Estados miembros.

La cohesión social, área de trabajo común definida por primera vez en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Guadalajara en 2004, seguirá siendo, por lo tanto, uno de los ejes centrales de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. La cohesión social es una necesidad en los países de la región y también representa uno de los rasgos distintivos de los modelos de desarrollo en Europa, en evolución permanente. Se trata, por lo tanto, de un campo muy pertinente para la cooperación y el diálogo entre las dos regiones. En tal sentido, es muy relevante que se haya institucionalizado un Foro entre la UE y ALC de debate de alto nivel sobre cohesión

PRÓLOGO

social, preparatorio de las cumbres, cuya primera reunión tuvo lugar en Santiago de Chile en septiembre de 2007.

En este marco, la cooperación europea prestará atención particular al apoyo a políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar el empleo y mejorar su calidad, a las políticas de lucha contra la discriminación, al combate a la producción y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en especial la sanidad y la educación. El avance en todos estos ámbitos es considerado esencial para combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión en América Latina.

Afortunadamente, el trabajo no empieza desde cero. El largo ciclo de crecimiento económico que disfruta actualmente la región, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y las políticas sociales que se están desarrollando en muchos países de América Latina constituyen los cimientos sobre los que es posible construir sociedades más cohesionadas y justas. El propio concepto de cohesión social, tal como se demuestra en el primer capítulo de este libro, está enraizando en la región. Esto no debe hacernos ignorar los múltiples y persistentes desafíos que las naciones latinoamericanas deben enfrentar: la importante desigualdad, la pobreza, la criminalidad, la integración, la energía, el mantenimiento de los recursos renovables, el fortalecimiento del Estado, así como el aumentar la confianza ciudadana son sólo algunos de ellos.

La experiencia de EUROsociAL, el programa regional para la promoción de la cohesión social en América Latina de la Comisión, también nos ofrece pistas para avanzar en el camino común que nos hemos trazado.

Su evolución, descrita en el capítulo 2, es alentadora y ofrece múltiples enseñanzas que debemos capitalizar para potenciar los efectos positivos de nuestra cooperación en el futuro inmediato.

Lo más interesante es, sin ninguna duda, el hecho de que las instituciones y gobiernos latinoamericanos hayan emprendido en los últimos años acciones muy concretas y reales para desarrollar el Estado, la fiscalidad y las políticas públicas necesarias para hacer realidad la igualdad de oportunidades en el acceso al bienestar, elemento central que mantiene cohesionadas las sociedades. Las experiencias descritas en los últimos capítulos del libro no solamente demuestran avances importantes. Además, permiten observar cómo la búsqueda de la cohesión social cambia la vida de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina.

Estos ejemplos de una realidad seguramente mucho más rica sirven para rendir cuentas acerca de los efectos de la asistencia técnica para la cohesión social. Los ciudadanos de América Latina y la Unión Europea pueden comprobar que la cooperación canalizada a través de EUROsociAL entre administraciones públicas y gobiernos de ambas regiones produce resultados, mérito de quienes tienen la voluntad de innovar, compartir sus experiencias y generar procesos de transformación de políticas y prácticas institucionales.

Benita Ferrero-Waldner

*Comisaria de Relaciones Exteriores
y Política Europea de Vecindad
Comisión Europea*

El cambio posible

América Latina está viviendo una época de crecimiento económico y fortalecimiento democrático. Desde las profundas simas alcanzadas durante las crisis de finales de los noventa, la recuperación reciente es muy notable. Los datos de progreso son alentadores: la prosperidad aumenta, se crean empleos y la pobreza se reduce, todo ello en un contexto demográfico favorable. El escenario es propicio, en definitiva, para que la región dé un salto hacia niveles de desarrollo más acordes con su potencialidad y su rica historia.

La buena situación general tiene consecuencias positivas sobre las personas: casi todos los países latinoamericanos han visto avances significativos en sus índices de desarrollo humano. Pero el optimismo debe ser medido ya que los desafíos que persisten son todavía enormes. Los informes de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas indican que, si no se realizan importantes reformas de políticas, es dudoso que muchos países de la región logren alcanzar las metas definidas para el año 2015.

¿Cuál debe ser la dirección de estas reformas? Cualquiera de las respuestas posibles debe considerar las relaciones internacionales, caracterizadas por las dinámicas de la globalización, y el contexto interno de cada país. La situación económica mundial, inestable y con nuevos actores protagonistas en el oriente del mundo, sumadas a la relativa marginalidad de América Latina y a las dificultades para la integración regional, hacen que el contexto externo esté poblado de desafíos crecientes, cuando no de serias amenazas. Internamente, las dificultades que muchos países latinoamericanos encuentran para consolidar una institucionalidad eficiente, capaz de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, se mezclan con la continuidad

de los problemas estructurales de la región: la desigualdad —vertical y horizontal— y la informalidad, que afecta tanto a la calidad del empleo como al acceso a servicios públicos fundamentales.

El problema de la desigualdad hace referencia a las brechas materiales y a las diferencias objetivas en el acceso a los activos económicos de distintos grupos sociales. Pero la desigualdad también tiene un elemento psicosocial que puede ser vinculado al concepto de “pobreza relativa” o, en otras palabras, a la percepción de la propia pobreza en comparación con la riqueza de los demás. En una situación de altísima concentración de la riqueza como la de América Latina no es posible ignorar este componente subjetivo de la desigualdad, que genera barreras reales que impiden la superación de los ciclos inter-generacionales de reproducción de la pobreza (*recuadro 1*). A la desigualdad vertical —entre ricos y pobres— es preciso también añadir la desigualdad horizontal que provoca discriminación en términos de edad, etnia, raza o sexo, todos ellos fenómenos muy presentes en la realidad de los países latinoamericanos.

Con respecto a la informalidad, la situación en América Latina continúa siendo preocupante. El Panorama Laboral 2006 para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo señalaba que más de la mitad de los empleos en la región son informales. El fenómeno, además, se mantiene, ya que sólo 5 de cada 10 empleos nuevos que se crean pueden ser catalogados como formales. Esto tiene consecuencias negativas sobre la protección social y la integración de los trabajadores en el tejido social.

El análisis de la compleja realidad de los países de América Latina, con sus luces y sus sombras, ha llevado

Recuadro 1. La desigualdad genera más pobreza

La profundización de las brechas sociales, económicas y culturales, la pérdida de confianza en las instituciones, la erosión de los sentidos de pertenencia y el desinterés por los asuntos públicos estarían generando las condiciones para una mayor exclusión de los pobres [...] En un contexto caracterizado por la disminución de la solidaridad, por el debilitamiento de los vínculos comunitarios, por la erosión de los mecanismos empleados por los más carenciados para enfrentar los riesgos, por una baja participación y por una escasa confianza en las instituciones, los pobres se hacen más vulnerables, porque tienen menos recursos para enfrentar las crisis, lo cual puede acentuar la reproducción de la pobreza.

CEPAL (2007): Panorama Social de América Latina 2007. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile; p. 59.

a la introducción de un nuevo concepto en la agenda de las políticas para el desarrollo de la región: la cohesión social. La idea, surgida en los foros de diálogo euro-latinoamericanos en el año 2003, fue rápidamente incorporada en los debates, en las recomendaciones de los organismos multilaterales y en las políticas públicas de varios países de la región.

Esto ha exigido un proceso de reflexión, diálogo y adaptación del concepto de cohesión social que está lejos de haber concluido, pero que ha permitido establecer su pertinencia para la realidad latinoamericana. Si la cohesión social implica la ampliación de la igualdad de oportunidades de acceso al bienestar, su búsqueda es esencial en la región más desigual del mundo. Si se trata de fortalecer las políticas e instituciones necesarias para la provisión de servicios públicos de calidad y la generación de espacios de participación ciudadana, entonces, es adecuada en un contexto de debilitamiento de la acción pública, falta de confianza en las instituciones y ausencia de proyectos comunes.

Del diálogo euro-latinoamericano sobre cohesión social nació un programa de cooperación: EUROsociAL. Desde el inicio de sus actividades, a finales de 2005,

esta iniciativa de la Comisión Europea intenta facilitar el diseño de nuevas políticas y el fortalecimiento de las instituciones latinoamericanas más relevantes en términos de cohesión social. Para lograr este ambicioso objetivo, el Programa promueve los debates en torno al concepto, anima redes euro-latinoamericanas de administraciones públicas, intenta sensibilizar a quienes tienen capacidad de influir en las políticas y, especialmente, pone en contacto a las instituciones y personas de América Latina y Europa para que compartan sus experiencias.

Hoy, a mitad de camino, EUROsociAL tiene el deber de rendir cuentas acerca de los resultados que ha conseguido. Ante este reto, el Programa se enfrenta con una paradoja, ya que sus logros son tanto más significativos cuanto menos “atribuibles” a sus actividades. En realidad, se trata de un falso dilema, ya que al basarse en la apropiación de las políticas y las prácticas institucionales en los países de la región, EUROsociAL se sitúa de lleno en los nuevos consensos que caracterizan a la cooperación para el desarrollo, recogidos en la Declaración de París del año 2005 (*recuadro 2*).

De hecho, EUROsociAL sólo puede afirmar que ha contribuido, a veces de manera significativa, otras de forma marginal, a algunos de los numerosos cambios

Recuadro 2. La Declaración de París y EUROsociAL

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un compromiso internacional asumido por más de un centenar de países, industrializados y en desarrollo, y organizaciones internacionales, en el que se adoptan objetivos concretos y verificables. Estos objetivos se vinculan con: 1) la apropiación de las iniciativas de cooperación por parte de los países receptores, que tienen la responsabilidad de coordinar el conjunto de la ayuda; 2) la alineación de los donantes con las estrategias de los países socios a partir de diagnósticos compartidos y utilizando los sistemas de gestión y aprovisionamiento de los receptores; 3) la armonización entre donantes, buscando la complementariedad y aprovechar las ventajas comparativas, y 4) la gestión basada en resultados, facilitando el aprendizaje y la rendición de cuentas, tanto en los países donantes como receptores.

EUROsociAL se enmarca plenamente en este consenso internacional, ya que su enfoque está basado en las demandas que surgen de los países latinoamericanos para obtener apoyo técnico en la definición de políticas y procedimientos institucionales. Al mismo tiempo, su Comité Conjunto de orientación estratégica, en el que además de la Comisión Europea participan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intenta asegurar la armonización de sus actividades con otras iniciativas en marcha. Finalmente, los procedimientos de programación, seguimiento y evaluación que se utilizan responden a una lógica de gestión por resultados.

que se están verificando en la región, que potencialmente se traducirán en mayores niveles de cohesión social en un futuro inmediato. Pero el “crédito” de estas reformas corresponde, sin ninguna duda, a los gobiernos y a las administraciones públicas que las han impulsado.

Esta publicación está organizada en dos partes: la primera incluye reflexiones y datos generales acerca de la incorporación del concepto de cohesión social en América Latina, así como una descripción de las principales actividades de EUROsociAL en sus primeros años de vida. La segunda parte intenta documentar algunos de los procesos iniciados en la región, incipientes pero prometedores, considerando el fortalecimiento de instituciones, por un lado, y el desarrollo de políticas más incluyentes, por el otro. La selección de los casos fue realizada por EUROsociAL con base en la información disponible y buscando variedad y heterogeneidad. Son, por lo tanto, sólo

ejemplos de políticas y desarrollos institucionales posibles que no agotan la realidad, sino que la ilustran.

Se trata, eso sí, de pasos firmes hacia un horizonte en el que el crecimiento será más sostenible y generará mayor igualdad, con una participación ciudadana activa y comprometida, con Estados más capaces y con recursos fiscales suficientes. Los resultados que se presentan a continuación son muchas veces parciales y deben ser continuados con esfuerzos todavía más importantes, pero cumplen una función esencial: demuestran que el cambio hacia la cohesión social en los países de América Latina es posible.

Antonio Fernández Poyato
*Presidente del Comité Intersectorial de Coordinación
 y Orientación de EUROsociAL*
*Director de la Fundación Internacional y para
 Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
 (FIIAPP)*

Mayo de 2008

La cohesión social: un nuevo horizonte para el desarrollo de América Latina

Hasta no hace mucho, la noción de cohesión social era extraña a los debates políticos y académicos en América Latina. En el mejor de los casos, el tema se resolvía con una mención a su origen europeo y a su especificidad para definir o tratar cuestiones propias de este continente.

Efectivamente, la cohesión social es un concepto que ha sido utilizado, esencialmente en Europa, como un marco general para el desarrollo de políticas de universalización de derechos fundamentales al conjunto de la ciudadanía y de promoción de regímenes de bienestar centrados en el empleo. Es esto lo que, en buena medida, mantiene unidos (o cohesionados) a los elementos (los individuos, los grupos) que conforman las sociedades europeas. Aunque no es una idea ajena a los debates sociológicos clásicos —algunos autores remontan su origen al concepto de solidaridad orgánica desarrollado por Émile Durkheim a finales del siglo XIX—, la institucionalización del concepto de cohesión social se produjo sobre todo a partir de la segunda posguerra, cuando se hizo necesario reestructurar las sociedades europeas diezmadas y divididas por el conflicto bélico en torno a proyectos comunes e integradores.

En este periodo surgieron distintos modelos de Estado de bienestar, desde las posiciones más liberales adoptadas en países anglosajones, hasta esquemas de tipo socialista en el área escandinava, pasando por regímenes *bismarckianos* y latinos en Europa central y en la orilla norte del Mediterráneo. Los modelos combinan diversos mecanismos de integración social (vinculados o no con el empleo formal), cobertura de riesgos y fórmulas de financiación (a través de impuestos o contribuciones), pero en todos ellos se busca

la generación de redes de seguridad social como política de cohesión.

En los debates europeos, la cohesión social no es concebida como un objetivo de políticas, sino más bien como un marco de acción, una serie de valores y normas compartidas por la comunidad que garantizan el equilibrio entre grupos y el respeto de reglas de juego para la convivencia social. En épocas de crisis como la actual, cuando los vínculos sociales tradicionales se debilitan por causas diversas como la globalización, las dinámicas demográficas, la ampliación de la Unión Europea o los flujos migratorios, es cuando la cohesión social cobra actualidad, ya que se pone en cuestión el ejercicio efectivo de los derechos (individuales y colectivos). ¿Cómo se recupera el equilibrio? ¿Cómo se generan nuevas normas y valores compartidos? ¿Cómo se recrea la cohesión social? ¿Cómo se asegura la financiación de las políticas que dan forma al Estado de bienestar?

Un último elemento a destacar de la realidad europea, con enorme influencia sobre las políticas nacionales de cohesión social, es el proceso de integración. Aunque la Unión Europea tiene competencias marginales en el ámbito de las políticas sociales, que siguen siendo potestad de los Estados miembro, los conceptos, los valores y los fondos puestos a disposición para la promoción de la cohesión social, económica y territorial son muy significativos. La construcción de la Unión no solamente ha generado declaraciones compartidas que destacan el valor de la cohesión, sino que además la ha integrado en sus estrategias de competitividad y empleo (*recuadro 3*). Y sobre todo ha movilizado recursos financieros muy importantes desde los países y regiones más ricos

hacia los más pobres, facilitando así la gobernanza y la propia integración.

Desde la posguerra, América Latina y Europa siguieron caminos de desarrollo divergentes. Latinoamérica, con toda su heterogeneidad, es una región de renta media con altísimos niveles de desigualdad en el acceso a los recursos y a los factores de producción, con Estados en general débiles y endeudados, limitados en su capacidad para afrontar las demandas sociales, y con múltiples procesos de integración subregional, casi todos en crisis o en conflicto. Se verifican importantes niveles de descontento con el

desempeño de los regímenes democráticos y de desconfianza hacia las instituciones, afectadas, además, por casos de corrupción y clientelismo. Las recurrentes crisis políticas, financieras y naturales han tenido graves consecuencias sociales y económicas, generando más pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo, desde hace algunos años la región ha retomado la senda del crecimiento económico, apoyado en términos de intercambio favorables para las materias primas y los combustibles, y potenciado por algunas políticas económicas que han logrado mantener niveles razonables de estabilidad. Por otro lado,

Recuadro 3. La cohesión social en la Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa, adoptada por el Consejo Europeo en marzo del año 2000 y revisada en 2005, es un plan de desarrollo para la Unión Europea que pretende hacer de esta región la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de generar un crecimiento económico sostenible, respetuoso con el medio ambiente, con más empleo y mayor cohesión social.

Las economías europeas tienen todavía un importante déficit de productividad con respecto a sus principales competidores, situación que empeora con el ascenso de las naciones emergentes en el escenario internacional.

Aunque desde la revisión a medio camino de 2005 la agenda enfoca de manera prioritaria los objetivos de crecimiento y empleo, existe una relación muy estrecha entre la Estrategia de Lisboa y las políticas de cohesión. De hecho, las herramientas de estas políticas —los fondos estructurales, con un monto total de casi 310.000 millones de euros para el periodo 2007-2013— deberán orientar la mayor parte de los recursos hacia tres prioridades:

- *Mejorar el acceso a servicios básicos de un nivel de calidad adecuado, preservando el medio ambiente.*
- *Fomentar la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento favoreciendo la investigación.*
- *Crear más empleos y de mejor calidad, mejorando la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas, y aumentando la inversión en capital humano.*

El aumento de la cohesión social favorece el crecimiento y facilita la creación de empleo. El enfoque de actuación debe, sin embargo, adecuarse a la realidad de cada país, ya que la responsabilidad de la ejecución de las políticas y programas de cohesión corresponde a los Estados miembro, que después de la última ampliación parten de situaciones muy diversas.

Más información en: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/>

la democracia parece estar menos amenazada que en otras épocas de su historia reciente, tal y como demuestra el resultado de las múltiples consultas electorales del año 2006. En suma, aunque subsisten problemas políticos, económicos, institucionales y sociales de gravedad, la situación parece hoy más propicia para emprender reformas de políticas que puedan situar a los países de la región en la senda del desarrollo.

Es en este contexto donde aparece el concepto de cohesión social como un horizonte posible para las políticas de desarrollo en América Latina. Un marco de referencia que prioriza la igualdad de oportunidades es pertinente en países caracterizados por la desigualdad; el fortalecimiento de políticas y administraciones públicas capaces de implementar medidas a favor del conjunto de la sociedad es una necesidad sentida en la región; para incrementar la confianza en las instituciones y en la democracia se necesita generar un sentimiento de pertenencia a proyectos compartidos y favorecer la participación ciudadana en la construcción de lo público. Y estas tres cuestiones —la igualdad de oportunidades, el Estado y la ciudadanía— son sin duda los pilares de la cohesión social.

En buena medida, la incorporación de la cohesión social en la agenda latinoamericana es un producto del diálogo con Europa, pero el concepto ha sido revisado, desmenuzado y adecuado a la realidad latinoamericana, tanto desde la academia como por parte de organismos internacionales y gobiernos nacionales. Hoy, no es aventurado afirmar que la cohesión social puede ser un concepto atractivo para enfocar políticas y estrategias de desarrollo en muchas regiones del mundo, y no sólo en la UE.

El diálogo Unión Europea-América Latina sobre cohesión social

El desarrollo social, la preocupación por la desigualdad y el apoyo a las políticas de educación y salud han sido temas permanentes en el diálogo entre la UE y América Latina, desde los encuentros de nivel ministerial con el Grupo de Río, iniciados a finales de los años ochenta, hasta las más recientes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, celebradas desde 1999 (actualmente, de forma bianual).

Fue en un encuentro con el Grupo de Río, realizado en Vouliagmeni (Grecia, marzo de 2003), cuando la Comisión Europea propuso situar el tema de la cohesión social en los debates entre las dos regiones, con la mirada puesta en la Cumbre que se celebraría el año siguiente en Guadalajara, México. En esta reunión, el entonces Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, afirmaba:

“Actualmente, en la presente década, tenemos que afrontar juntos un reto común: el de la cohesión social que, desde antiguo, ha encarnado para la UE, sus Estados miembros y los ciudadanos europeos el ideal de lo que debe ser una sociedad digna. Este ideal exige que nuestra sociedad no permita que se quede atrás ninguno de sus grupos constituyentes, ya se definan por procedencia regional, ingresos, etnia, sexo o edad. Si bien, a menudo, la realidad no se ha adecuado a este ideal, este aspecto no ha perdido importancia sino que, por el contrario, articula una de nuestras más recientes iniciativas, denominada la estrategia de Lisboa [...] Latinoamérica tiene que hacer frente al problema de la cohesión social también y, por ello, me congratulo de que hoy centremos nuestros debates en esta cuestión. Permítaseme comenzar expresando mi esperanza de que lleguemos a la conclusión de que, al igual que la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, una base macroeconómica sólida y la integración

regional y multilateral se han convertido en elementos permanentes de nuestra asociación estratégica, ahora debemos añadir a esta lista la cohesión social y trabajar por ella con la misma determinación que hemos demostrado en los otros ámbitos. La cohesión social es el interés común que, a mi juicio, debe ser el tema central que añadamos a nuestra asociación estratégica en la Cumbre Unión Europea/Latinoamérica y Caribe, que tendrá lugar en México durante el primer semestre del año 2004¹.”

La idea fue acogida favorablemente por los líderes de ambas regiones y, efectivamente, la Declaración de Guadalajara incluiría, por primera vez, una mención explícita a la cuestión de la cohesión social como uno de los ejes centrales de las relaciones entre la UE y América Latina. Esta prioridad fue refrendada en la Declaración de la Cumbre de Viena, de 2006 (*recuadro 4*).

EUROSociAL, el programa de cooperación diseñado para llevar el mandato político de promoción de la cohesión social a la práctica, es sistemáticamente mencionado en las declaraciones de las cumbres desde Guadalajara. Esto otorga a esta iniciativa un carácter político y estratégico especial, generando al mismo tiempo la necesidad de que el Programa rinda cuentas de sus avances y resultados ante los máximos mandatarios de ambas regiones.

En la Cumbre de Viena se decidió institucionalizar un foro de debate de alto nivel (ministerial) sobre cohesión social, para ser celebrado de manera bianual, dando continuidad a un seminario “piloto” realizado en Bruselas en marzo de 2006. El primero de estos foros, preparatorio de la Cumbre de Lima 2008, fue realizado en Santiago de Chile en septiembre de 2007.

Mientras el tema se instalaba en las declaraciones de alto nivel, la Comisión Europea avanzaba en la movilización de los actores más importantes que se ocupan de cuestiones de desarrollo en América Latina. Así, la Comisión —el máximo donante de ayuda internacional a la región— y el BID —el mayor prestatario— organizaron en junio de 2003 un seminario para comenzar a discutir los alcances del concepto y las vías de actuación más adecuadas para impulsarlo.

Esta experiencia con el BID fue el embrión de la creación de un grupo de trabajo sobre cohesión social que incluye también al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), que se reúne periódicamente desde el año 2005 para compartir información y avanzar en la coordinación de acciones conjuntas. Todas estas iniciativas, sumadas a la decisión de crear un Comité de Orientación Estratégica para EUROSociAL conformado por la propia Comisión, el BID, el PNUD y la CEPAL, refleja de manera clara y contundente el principio de acción multilateral que la Unión Europea ha adoptado en sus relaciones internacionales.

Dentro de la Comisión Europea, el tema se integró de manera plena en su estrategia de cooperación hacia América Latina, tal como se destaca en la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo {COM (2005) 636 final} denominada “Una Asociación Reforzada entre la Unión Europea y América Latina.” En este documento se establecía que la cohesión social se convertiría en el tema prioritario de su política de ayuda y de cooperación al desarrollo hacia esta región, integrándolo “en todas las acciones que

¹ Discurso completo disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp03_160_es.htm.

Recuadro 4. La cohesión social en las declaraciones de las Cumbres

Destacamos que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y subrayamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común [...] Reiteramos la responsabilidad primaria de nuestros Gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. (Declaración de Guadalajara, 2004, párrafos 39 y 40.)

Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EUROsociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones. (Declaración de Viena, 2006, párrafo 37.)

empresa en asociación con América Latina, de forma continua, coherente y concreta”.

Efectivamente, la Comisión Europea ha decidido incrementar significativamente el esfuerzo destinado a este objetivo. *El Documento de Programación Regional América Latina* para el periodo 2007-2013 (E/207/1417) desarrolla las iniciativas de cooperación en tres ámbitos: la cohesión social, la integración regional y económica y la formación de recursos humanos. Para el primer tema, se invertirán casi 200 millones de euros en programas regionales, incluyendo una nueva fase de EUROsociAL y la reorientación del programa de cooperación entre gobiernos locales y regionales URB-AL para que sus actividades apunten al objetivo de cohesión social. Estos recursos se verán incrementados de manera muy significativa por los proyectos bilaterales que las Delegaciones de la UE desarrollan en los países de

América Latina, elevándose la estimación de la inversión en cohesión social para el periodo a más de 900 millones de euros, o sea unos 150 millones por año.

El estado del debate en América Latina

América Latina ha comenzado un proceso de “apropiación” del concepto de cohesión social, analizando de manera crítica su pertinencia y su adecuación a las diversas realidades de la región. Este proceso fue liderado por los organismos multilaterales de desarrollo más activos en la región: el BID, el PNUD y, sobre todo, la CEPAL.

Desde 2003 se suceden los seminarios, encuentros y publicaciones sobre cohesión social en Latinoamérica

Recuadro 5. Publicaciones recientes sobre cohesión social en América Latina

- *BID (2006)*: La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y Coordinación. *Departamento de Desarrollo Sostenible del BID*.
- *SOJO, Ana y UTHOFF, Andras (eds.) (2007)*: Cohesión social en América Latina y el Caribe: una dimensión perentoria de algunas de sus dimensiones. *CEPAL*.
- *CEPAL (2007)*: *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. *CEPAL-AE-CI-SEGIB*.
- *CEPAL (2007)*: Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. *CEPAL-EUROsocial*.
- *VVAA (2007)*: “Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes”. *Revista Pensamiento Iberoamericano* n° 1, 2ª Época; *AECI-Fundación Carolina*.
- Encuesta de cohesión social en América Latina-ECOSOCIAL (realizada por *CIEPLAN, Instituto Fernando Henrique Cardoso, Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, con el apoyo del PNUD y la Comisión Europea (www.ecosocialsurvey.org)*).

(recuadro 5), implicando a mujeres y hombres, expertos, académicos, funcionarios públicos, miembros de organismos internacionales, políticos, legisladores, líderes civiles, sociales, sindicales y empresariales. Dos de los actos más relevantes por su alcance y nivel, el Foro UE-ALC sobre cohesión social y la Cumbre Iberoamericana, fueron celebrados en Santiago de Chile en 2007 (recuadro 6). En todas las ocasiones se realiza una reflexión acerca de cómo entender la cohesión social en el contexto de la región, se establece un diagnóstico, se discuten indicadores y se avanzan respuestas posibles. Aunque las visiones son diversas, existe un acuerdo general acerca de la utilidad de esta idea como categoría de análisis y acción.

En su publicación de 2007 titulada *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, la CEPAL avanza un intento de definición de este término, adecuada a la realidad de la región:

“la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”. Esta definición incorpora, con respecto a la concepción más “europea” del término, una valoración subjetiva vinculada con el sentido de pertenencia de los individuos a un proyecto común. De esta manera, se reúne el enfoque más tradicional vinculado con las brechas socioeconómicas que determinan los niveles de igualdad (o desigualdad) con una perspectiva centrada en la confianza de la ciudadanía hacia el sistema político, las instituciones y el ordenamiento socioeconómico en general.

La incorporación de la cohesión social en la corriente principal de los debates políticos latinoamericanos está también relacionada con el agotamiento del modelo de desarrollo que la mayor parte de los países de la región siguió en los años noventa, vinculado con

Recuadro 6. Santiago de Chile, capital 2007 de la cohesión social

La capital chilena fue testigo, a finales de 2007, de dos acontecimientos de diálogo político y estratégico sobre cohesión social sumamente relevantes: el Foro Unión Europea-América Latina y el Caribe sobre Cohesión Social, celebrado entre los días 23 y 25 de septiembre, y la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada entre el 8 y el 10 de noviembre sobre el tema “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”.

Las conclusiones y recomendaciones del Foro destacan “la voluntad de los países de ambas regiones de construir sociedades más justas, favoreciendo la inversión social, basada en el desarrollo de las capacidades humanas a través del acceso a la ecuación de calidad a todos los niveles, promocionando empleos decentes, asegurando el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, la igualdad de oportunidades, especialmente para los más pobres, y respetando al mismo tiempo los principios de solidaridad e igualdad que garanticen la protección y acceso de toda la población a los servicios básicos, incluyendo la Salud y la Seguridad Social”. La Declaración de la Cumbre Iberoamericana, por su parte, además de destacar la prioridad que la región acordará al tema de la cohesión social, establece en su párrafo 19 la decisión de “implementar reformas tributarias mediante acuerdos o pactos fiscales u otras formas de concertación político-social, que otorguen viabilidad a las políticas requeridas para el desarrollo humano sustentable y la cohesión social, fortaleciendo a la vez la administración tributaria, evitando el fraude y la evasión”.

De ambos encuentros de diálogo surgieron también recomendaciones prácticas, traducidas en el caso de la Cumbre en un “Programa de Acción” que incluye propuestas específicas para avanzar en las áreas más vinculadas con la cohesión social (protección, acceso a medicamentos, salud, empleo, formación profesional, educación pública, etc.) El Foro, por su parte, “ha confirmado el interés de desarrollar aún más la asociación UE-ALC trabajando conjuntamente para implementar iniciativas en el área de la cohesión social [...] a través de los siguientes instrumentos:

- *La continuación de los diálogos bilaterales birregionales sobre políticas que contribuyan a la promoción de la cohesión social, y promover el diálogo con otras organizaciones regionales e internacionales, tales como la CEPAL, el BID, el BM, el FMI, la OIT y el PNUD.*
- *Continuidad de los programas de cooperación y asistencia al desarrollo dirigidos a la promoción de la cohesión social.*
- *Promover el intercambio de análisis y de ‘buenas prácticas’ en el área de la cohesión social”.*

el llamado “Consenso de Washington”. Existe ahora una creciente percepción, en la ciudadanía y entre los líderes políticos, de la importancia de reactivar al Estado como un actor central en la vida de las sociedades latinoamericanas, de generar una fiscalidad más justa y suficiente para financiar las políticas públicas necesarias y de promover la participación de la ciudadanía alrededor de proyectos comunes (*recuadro 7*).

El paso siguiente debe ser la traducción del concepto de cohesión social en las políticas públicas. Ya existen algunas iniciativas interesantes a este respecto, de carácter integral. Entre ellas, es posible señalar el establecimiento de un Consejo de Cohesión Social en Guatemala, interministerial, que tendrá a su cargo el establecimiento de prioridades y la coordinación de las inversiones de las instituciones que lo integran, con

el propósito de reducir las brechas que dividen a los que más tienen con los sectores más vulnerables. O la iniciativa Uruguay Integra, que pretende promover la cohesión social y territorial a través de la generación de empleo, la salud, la educación y el apoyo a la descentralización. También hay proyectos para fomentar la cohesión territorial, tanto en países determinados como en procesos de integración (por ejemplo, el MERCOSUR).

Este documento incluye, finalmente, varias experiencias interesantes que se están desarrollando en América Latina desde los sectores que conforman el Programa EUROsociAL. En este campo, y en otros, la experiencia europea ha demostrado ser útil, siempre y cuando se tome como ejemplo y no como receta, con el espíritu de extraer lecciones, no repetir errores ya cometidos y detectar los factores de éxito que pueden ser aplicables en un contexto diferente.

Recuadro 7. El Estado y la cohesión social para los líderes de América Latina

Hoy existe un nuevo consenso que se ha ido generando, donde las políticas públicas, así como el fortalecimiento y modernización de las instituciones del Estado, tienen un rol insustituible en la solución de los problemas sociales de nuestro tiempo. Propongo, entonces, que trabajemos sin anteojeras ideológicas, en la búsqueda y debate respecto a las estrategias más eficaces para derrotar la pobreza y la exclusión social en nuestra región.

Michelle Bachelet, Presidenta de la República de Chile

Las acciones de reforma son urgentes y necesarias, pero debemos ser conscientes de que es irracional y riesgoso confundir la rectificación del papel del Estado con la mutilación indiscriminada de sus capacidades, inclusive de aquellas necesarias para llevar a cabo funciones como la redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la integración social y la inversión en capital humano e infraestructura, que el mercado difícilmente puede realizar.

Óscar Arias, Presidente de la República de Costa Rica

Es imprescindible llenar la política de ciudadanía y —valga la redundancia— democratizar a la democracia en lo que ella tiene de igualdad ante la ley y ante la vida. No se trata de un desafío exclusivo de los gobiernos. Pero es una tarea en la cual los gobiernos —y especialmente quienes desempeñamos las máximas responsabilidades en los mismos— tenemos competencias y compromisos ineludibles e intransferibles. Entre ellos, y sin desconocer la importancia de los demás, impulsar un proyecto estratégico de país; generar la confianza necesaria para articular voluntades en torno al mismo; avanzar en el campo de los derechos asumiendo que los mismos son universales, interdependientes, indivisibles e inalienables; y fortalecer la dimensión política y social del Estado.

Tabaré Vázquez, Presidente de la República Oriental del Uruguay

Con el fracaso de las políticas neoliberales de los años noventa, se reafirma hoy el papel central que el Estado debe asumir en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo y de iniciativas volcadas a la promoción de los derechos sociales fundamentales y del bienestar colectivo. Desempleo, pobreza, migración, desequilibrios demográficos y ambientales exigen respuestas económicamente consistentes, pero también socialmente justas. Solamente un Estado democrático puede articular esas dimensiones económica y social.

Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de la República Federativa de Brasil.

(Citas extraídas de la publicación Desarrollo e inclusión social: única puerta al futuro, editado por la Editorial Comunica en 2007 para la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile. Disponible en www.cumbresiberoamericanas.com).

EUROsociAL, de Guadalajara a Lima: un balance preliminar

El diseño

Cuando los líderes europeos y de América Latina dieron la bienvenida a EUROsociAL, en la Cumbre de Guadalajara de 2004, el Programa no era más que una propuesta de financiación de treinta millones de euros, que circulaba por los despachos de la Comisión Europea en Bruselas. En los meses que siguieron a la Cumbre, la propuesta fue evolucionando hasta convertirse en una guía que sirvió para que instituciones europeas y latinoamericanas formaran consorcios y presentaran ofertas (a comienzos del año 2005) en cuatro de los cinco sectores del programa: educación, fiscalidad, justicia y salud. La subvención para las actividades en el sector del empleo fue concedida de manera directa a la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El apéndice 1 incluye el detalle de las instituciones participantes en los consorcios.

La arquitectura de EUROsociAL contenía tres elementos innovadores en los programas europeos de cooperación técnica regional.

En primer lugar, la división en sectores, lógica en términos operativos y conceptuales (*recuadro 8*), requería la creación de mecanismos de coordinación y orientación estratégica para asegurar la homogeneidad en los métodos de trabajo, la visibilidad y la gestión de conocimientos compartidos, así como para impulsar sinergias y actividades comunes o intersectoriales. EUROsociAL fue concebido como un programa único con cinco patas que lo impulsan de manera coordinada hacia el objetivo de la cohesión social. Para esto, la guía preveía la creación de dos comités y una secretaría ejecutiva permanente, que fueron

constituidos en el año 2005 y han venido funcionando desde entonces (*figura 1*).

- El Comité Conjunto, presidido por la Comisión Europea y conformado también por el PNUD, la CEPAL y el BID, proporciona orientación estratégica al Programa, emitiendo opiniones y recomendaciones sobre los documentos de programación de actividades. El Comité Conjunto debe velar por la pertinencia de las iniciativas de EUROsociAL con los grandes objetivos de desarrollo para América Latina y con otras iniciativas en marcha en la región, promoviendo e impulsando el propio concepto de cohesión social.
- El Comité Intersectorial de Coordinación y Orientación (CICO) reúne a las instituciones líderes de cada consorcio y su función es promover la reflexión práctica acerca de la mejor manera de programar y ejecutar las actividades, tanto sectoriales como comunes, para avanzar hacia el objetivo del Programa.
- La Secretaría Ejecutiva (Oficina de Coordinación) es un equipo permanente de apoyo a ambos comités y de comunicación con las unidades responsables de la gestión de las actividades sectoriales. Asumida por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), de España, esta Oficina se ocupa de definir los procedimientos y métodos de actuación comunes para los sectores, de organizar los encuentros anuales de las redes EUROsociAL y las reuniones de los comités y los sectores, de gestionar la información y los conocimientos generados por el Programa y de asegurar la visibilidad de sus esfuerzos.

Recuadro 8. Los cinco pilares de EUROsociAL

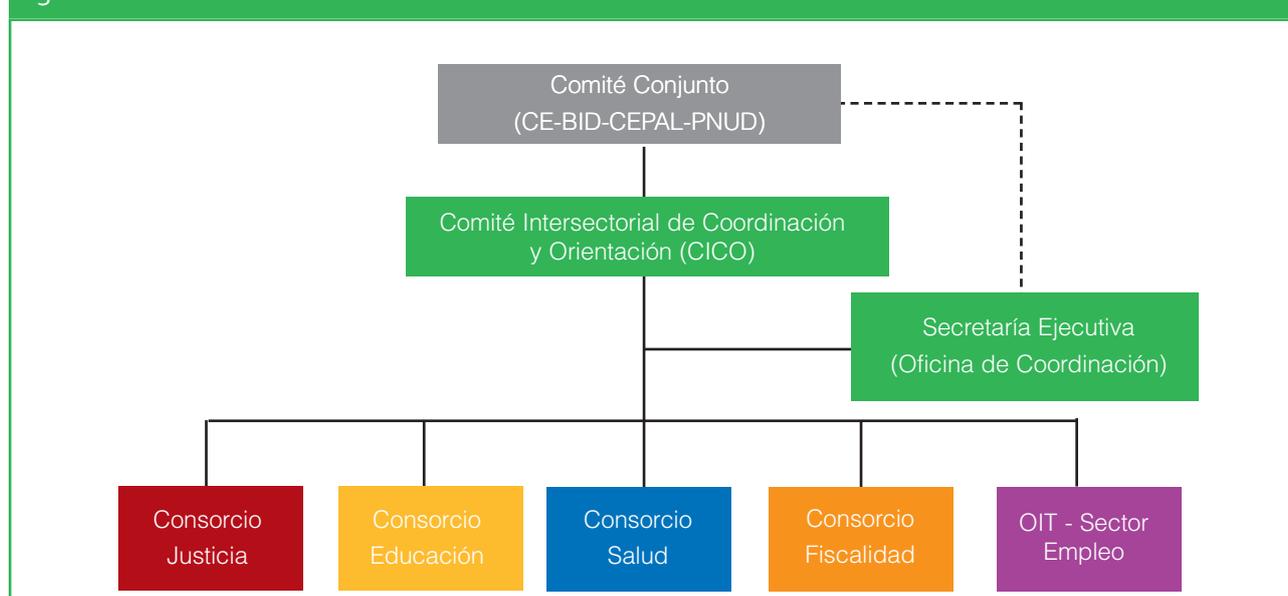
¿Cómo se alcanza la cohesión social? En general, con escasas excepciones, no existen “ministerios de cohesión social” o políticas específicas con este fin. Se trata más bien de un marco de referencia integrador —un horizonte común— para las políticas públicas sectoriales, que coordinadamente pueden conducir hasta este objetivo. La cohesión social se vincula de manera directa con la posibilidad de que el conjunto de la ciudadanía disfrute de sus derechos fundamentales y acceda a las oportunidades disponibles para incrementar su bienestar. En este sentido, destacan por su importancia la educación y la salud, derechos que incrementan las perspectivas de progreso de las personas. El mecanismo de integración social principal en nuestras sociedades es, sin duda, el empleo: no sólo porque genera redes de referencia, sino porque, además, las condiciones dignas de trabajo favorecen el acceso a los recursos y a la protección social. Para la protección de los derechos es necesario que todos y todas puedan acceder a una administración de la justicia con capacidad de respuesta, independencia, eficiencia y sensibilidad hacia los grupos tradicionalmente desprotegidos. Finalmente, aunque en realidad se trata de la base de todo el sistema, nada de esto es posible si el Estado, que debe liderar los esfuerzos de cohesión social, no cuenta con una fiscalidad suficiente y justa, que genere de manera eficiente los recursos necesarios para financiar la inversión social. Los cinco pilares de EUROsociAL constituyen, entonces, los sectores clave a partir de los cuales es posible generar cohesión en las sociedades modernas.

El segundo elemento novedoso del Programa es la promoción de “consorcios” de instituciones europeas y latinoamericanas. Esto introduce un elemento de complejidad (vinculado con los mecanismos de gestión y toma de decisiones necesarios para hacerlos funcionar), pero al mismo tiempo aumenta de manera exponencial la capacidad técnica, los conocimientos y las relaciones institucionales de quienes tienen la responsabilidad directa de ejecutar el Programa. Los consorcios constituyen el núcleo de redes sectoriales que reúnen al conjunto de administraciones públicas europeas y latinoamericanas interesadas, desde cada sector, en las actividades de promoción de la cohesión social. Los efectos de esta innovación organizativa son analizados más adelante.

Finalmente, el tercer elemento del diseño que vale la pena destacar está relacionado con los grupos meta

de EUROsociAL y con su modalidad prioritaria de intervención. Se trata de un Programa que apunta tanto a quienes tienen capacidad para tomar decisiones de política (o influir sobre estas decisiones), como a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlas en la práctica. En otras palabras, es una intervención pensada para apoyar a las administraciones públicas latinoamericanas que desean emprender procesos que favorezcan la cohesión social. Y esta cooperación debe ser realizada por quienes tienen experiencias que transmitir, quienes han pasado ya por situaciones similares, es decir, por otras administraciones públicas, de Europa o de otros países de América Latina. EUROsociAL fue concebido para favorecer encuentros entre pares, para potenciar una forma de asistencia técnica particular: desde y hacia el sector público.

Figura 1. Estructura de EUROSociAL



Del diseño a la realidad

La firma de los contratos de subvención con los consorcios seleccionados para la ejecución de EUROSociAL fue realizada entre los meses de julio y septiembre de 2005, después de una serie de discusiones entre la Comisión Europea y los líderes de cada sector en las cuales se delimitaron, con más precisión, los temas prioritarios a ser desarrollados y el método de actuación. Estas cuestiones fueron también debatidas en la reunión fundacional del Programa, celebrada en Cuernavaca (México) a finales de septiembre de aquel año.

El último trimestre de 2005 fue dedicado esencialmente a la organización interna de las unidades ejecutoras de las actividades en cada uno de los sectores y a la definición más precisa de la metodología de intercambios de experiencias. El año siguiente fue el primero en el que se desarrollaron actividades sustantivas,

especialmente encuentros de sensibilización e intercambios de experiencias entre administraciones públicas. Esto llevó a la necesidad de desarrollar una serie de métodos de trabajo para los sectores en los que las palabras clave son “compartir” y “adaptar al contexto”, evitando las tentaciones de imponer modelos o maneras de hacer (*recuadro 9*).

Al mismo tiempo, comenzó a desarrollarse un sistema de comunicación y visibilidad basado en la creación de un portal a través del cual es posible acceder a las páginas web específicas de cada sector y al conjunto de los documentos, noticias, herramientas y resultados del Programa (www.programaeurosoci.al.eu). El portal incluye secciones públicas y privadas, reservadas a los participantes en las actividades.

Los siguientes apartados presentan algunos elementos de balance acerca de lo realizado, comenzando

Recuadro 9. Una metodología para compartir experiencias

La Oficina de Coordinación de EUROsociAL preparó, en los albores del Programa, una Guía para la Gestión del Ciclo de Intercambios de Experiencias, en la que se presentan los conceptos, las fases y las herramientas necesarias para administrar estas actividades.

Los intercambios de experiencias son definidos como procesos de transferencia entre administraciones públicas de lecciones aprendidas y buenas prácticas —que deben ser pertinentes en el contexto de los países de América Latina— acerca del diseño, aplicación y gestión de políticas y procedimientos institucionales con repercusiones sobre la cohesión social. La transferencia puede ser realizada desde países europeos o desde países de América Latina a través de la formación no reglada (presencial o a distancia), por medio de pasantías o visitas, mediante la asistencia técnica de expertos o por una combinación de estas modalidades.

Una “experiencia” es entendida como una política, plan, programa, proyecto —o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados— ejecutado por una administración pública con la finalidad de mejorar la cobertura, calidad o eficiencia de los servicios públicos, integrando a sectores excluidos o mejorando la atención a grupos marginados del sistema y que, por lo tanto, pueda tener impacto (demostrado o potencial) sobre la cohesión social. Una experiencia puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada.

La metodología diseñada comprende distintas fases, desde la identificación de demandas (necesidades) y ofertas (experiencias transferibles), hasta la evaluación de los resultados, pasando por la formulación del intercambio, su ejecución y seguimiento.

con indicadores cuantitativos que expresan el nivel de movilización generado por el Programa, para culminar con reflexiones generales acerca de los logros que resultan más difíciles de medir, en algunos casos intangibles, detectados por los propios participantes y ejecutores de EUROsociAL, así como por la evaluación independiente a medio camino realizada a finales de 2006.

La movilización de instituciones y personas

Hasta el primer trimestre de 2008, es decir en unos dos años de funcionamiento efectivo, EUROsociAL ha promovido 137 actividades de intercambio de experiencias, en las que han participado más de 1.000 instituciones y 4.000 personas de América Latina y Europa (tabla 1)². Un detalle de las actividades de intercambio puede ser consultado en el apéndice 2.

² La información incluida en este capítulo se refiere a las actividades de intercambio de experiencias reportadas por los sectores y no a encuentros de sensibilización o animación de redes. Por lo tanto, las cifras proporcionadas subestiman el número total de instituciones y personas movilizadas por el Programa. Para la obtención de estos indicadores, se han seguido pautas de normalización. En el caso de las instituciones, se contabilizan todas las entidades que, aunque estén adscritas a un organismo de mayor nivel, gozan de autonomía funcional. Excepcionalmente, también han sido contabilizadas entidades (de nivel de dirección general, sin plena autonomía) que tienen alta representatividad debido al número de participantes dependientes de ella. La categoría “otras” incluye a instituciones de carácter internacional y sus delegaciones, así como a organizaciones de países que no son parte ni de la UE ni de América Latina (como por ejemplo Noruega, Suiza, Canadá o Estados Unidos). Los casos de organismos que se ubican en un país, pero representan a otro (por ejemplo, embajadas) han tenido un tratamiento especial, contabilizándose dentro del país al que representan.

Tabla 1. Datos generales de intercambios de experiencias

Indicador	Número		
Número de actividades de intercambio realizadas	137		
Número de Instituciones de países de América Latina participantes (receptoras y transferentes de experiencias)	734		
Número de instituciones de países de la Unión Europea participantes (transferentes de experiencias)	232		
Otras instituciones participantes como coordinadoras, organizadoras u observadoras	87		
	♂	♀	Total
Número de personas de países de América Latina participantes en los intercambios	1.763	1.708	3.471
Número de personas de países de la UE participantes en los intercambios	515	266	781
Número de personas de otras zonas participantes en los intercambios	5	3	8
Total	2.283	1.977	4.260

Fuente: Sistema de Información de Actividades (SIA)-EUROSociAL.

Prácticamente, un 70% de las instituciones participantes en los intercambios procede de América Latina. En esta región, muchas organizaciones fueron solamente receptoras-demandantes de experiencias, mientras que otras actuaron como transferentes de sus prácticas y políticas (y algunas fueron tanto receptoras como transferentes). El Programa ha llegado, con distinta intensidad, a los 18 países de América Latina beneficiarios del instrumento de cooperación de la Comisión Europea en el que se inserta y también a la República Dominicana, nación que, pese a no ser formalmente parte de este bloque, ha participado en algunas actividades con financiación propia³.

El país más activo en EUROsociAL ha sido, hasta la fecha, Brasil, seguido por Colombia, Argentina, Guatemala, Chile, México, Perú y Nicaragua. En cuanto a la transferencia de experiencias desde América Latina hacia otros países de la región, Argentina y Chile, con más de 20 instituciones que han compartido sus buenas prácticas, encabezan la lista (*tabla 2 y figura 2*).

En cuanto a la participación europea, el Programa ha movilizadado a más de 230 instituciones de 16 países de la Unión, aunque con una marcada concentración en el arco mediterráneo (especialmente España, Francia e Italia) y en Alemania. De hecho, estos

³ La cooperación de la Comisión Europea con América Latina se canaliza a través de dos fondos (actualmente, denominados instrumentos): uno para los países que forman parte del grupo "África, Caribe, Pacífico" (ACP) —el Fondo Europeo de Desarrollo—, y otro para el resto de América Latina (incluyendo a Cuba). República Dominicana forma parte del primer grupo y EUROsociAL se enmarca en el segundo.



Plenario inaugural y conferencia magistral del ex Presidente de Gobierno de España, Felipe González Márquez, en el Primer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL (Cartagena de Indias, junio de 2006).

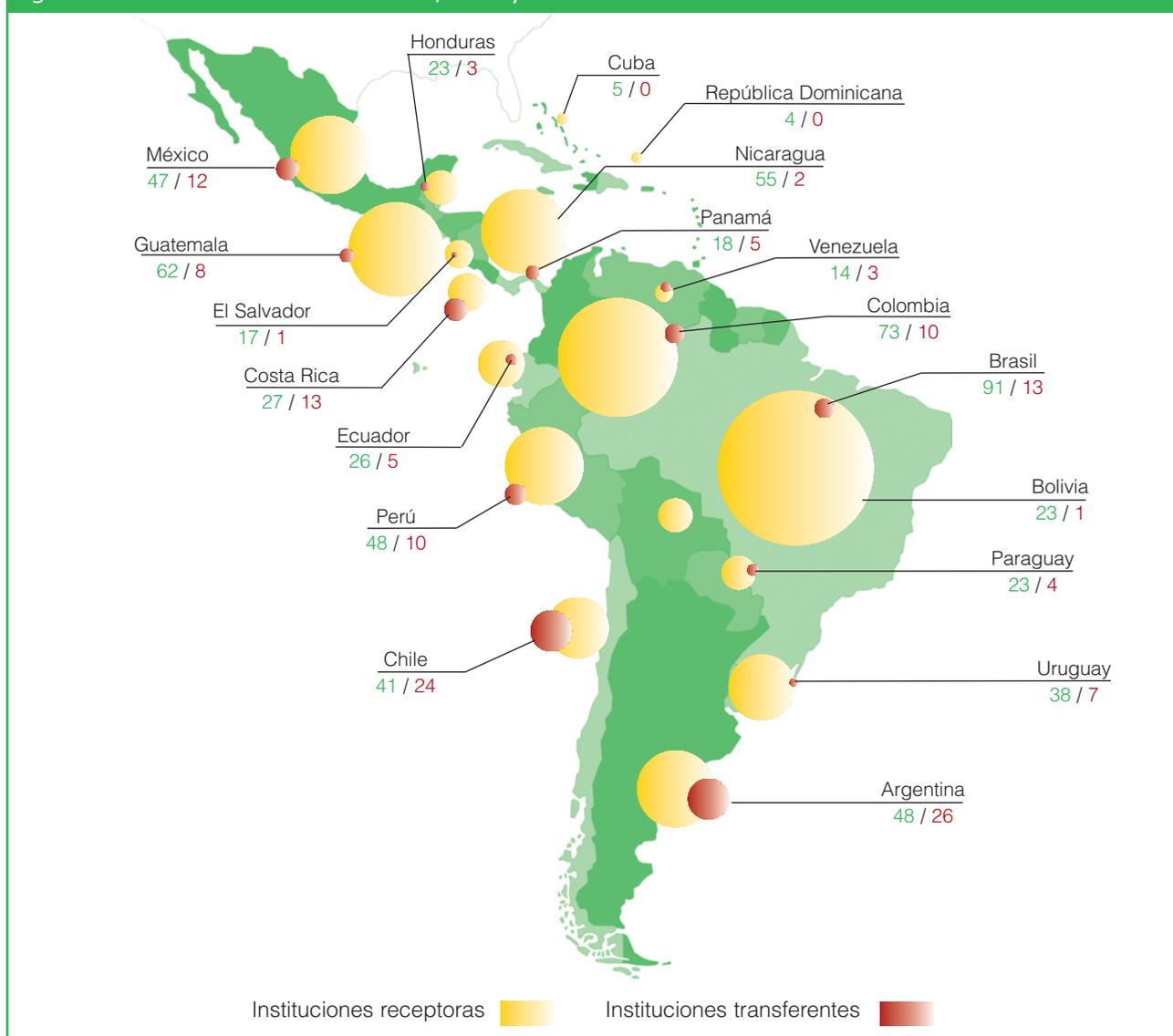
Tabla 2. Número de instituciones receptoras y transferentes de América Latina

País	Nº de instituciones receptoras	Nº de instituciones transferentes
Argentina	48	26
Bolivia	23	1
Brasil	91	13
Chile	41	24
Colombia	73	10
Costa Rica	27	13
Cuba	5	0
Ecuador	26	5
El Salvador	17	1
Guatemala	62	8
Honduras	22	3
México	47	12
Nicaragua	55	2
Panamá	18	5
Paraguay	23	4
Perú	48	10
República Dominicana	4	0
Uruguay	38	7
Venezuela	14	3
Total	682	147

Fuente: SIA-EUROsociAL.

Nota: el total de instituciones receptoras más las instituciones transferentes supera al presentado en la tabla 1 ya que algunas organizaciones han tenido ambas funciones.

Figura 2. Número de instituciones receptoras y transferentes de América Latina

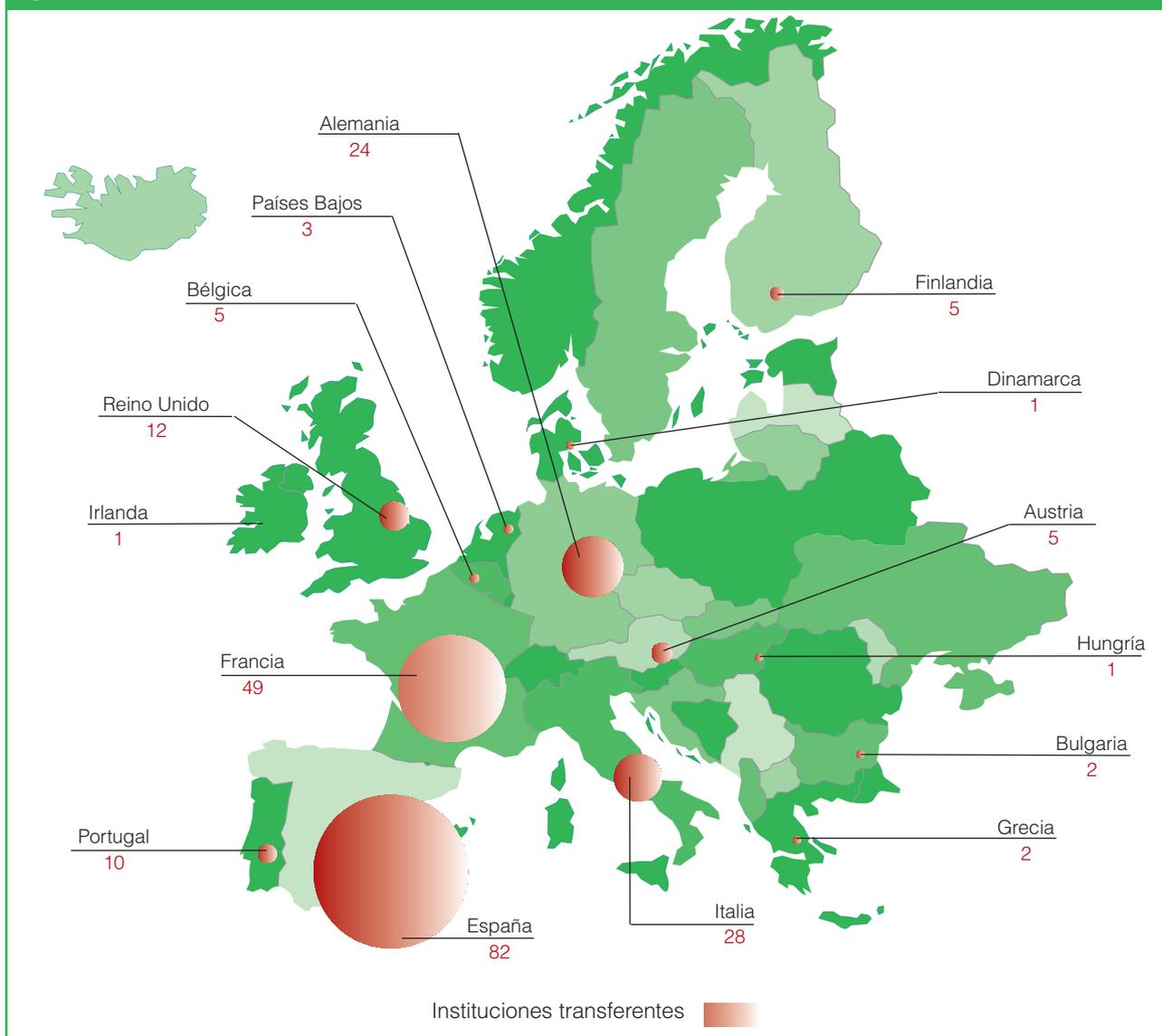


Fuente: SIA-EUROsociAL.

cuatro países concentran casi el 80% del total de las organizaciones participantes como transferentes de experiencias (tabla 3 y figura 3). Este hecho refleja tanto la predilección de los países latinoamericanos

por vincularse con administraciones públicas de países que consideran culturalmente más cercanos, como la propia estructura de los consorcios que ejecutan EUROsociAL.

Figura 3. Número de instituciones transferentes de la UE



Fuente: SIA-EUROsociAL.

El análisis de los participantes en los intercambios muestra que más del 80% corresponde a América Latina. Es destacable que la distribución por sexo de los

participantes de esta región es casi paritaria, mientras que los europeos prácticamente duplican a las europeas (tabla 4).

Tabla 3. Número de instituciones transferentes de la UE

País	Nº de instituciones transferentes
Alemania	24
Austria	5
Bélgica	5
Bulgaria	2
Dinamarca	1
España	82
Finlandia	5
Francia	49
Grecia	2
Hungría	1
Irlanda	1
Italia	28
Países Bajos	3
Portugal	10
Reino Unido	12
Suecia	2
Total	232

Fuente: SIA-EUROsociAL.

Finalmente, si se revisa la distribución de participantes por sectores, resulta evidente que son los consorcios de Fiscalidad y Justicia quienes han movilizado a más personas (*figura 4*). Esto refleja la complejidad institucional de estas áreas, que implican a numerosas organizaciones (administraciones tributarias, de la seguridad social y ministerios de finanzas o hacienda, en un caso; cortes, consejos de magistratura, ministerios de justicia, defensorías públicas, fiscalías, defensorías del pueblo, en el otro). Los consorcios Salud



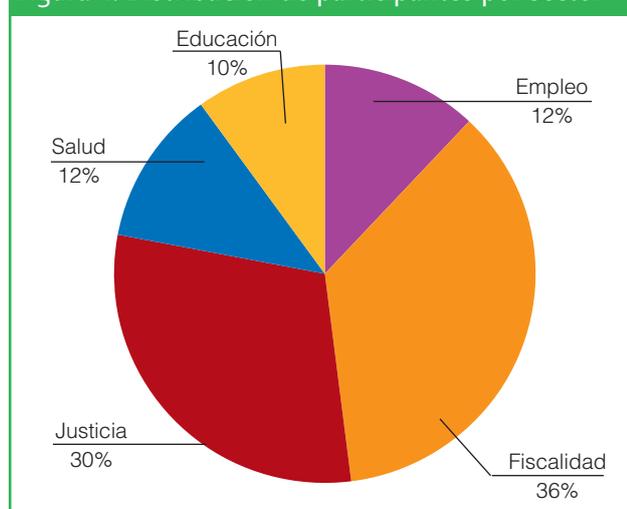
Reunión del Comité Director de EUROsociAL Educación, en la sede del CIEP.

Tabla 4. Número de participantes por región y sexo

Región	Sexo	Nº participantes	Porcentaje
América Latina	♀	1.708	40,1
	♂	1.763	41,4
	Total	3.471	81,5
Europa (UE)	♀	266	6,2
	♂	515	12,1
	Total	781	18,3
Otras	♀	3	0,1
	♂	5	0,1
	Total	8	0,2
Total		4.260	100

Fuente: SIA-EUROsociAL.

Figura 4. Distribución de participantes por sector



y Educación trabajan esencialmente con los ministerios de línea, mientras que las actividades del sector Empleo —también institucionalmente complejo— se concentraron en su primera fase (2006-2007) en sólo nueve países de la región.

El nivel de movilización alcanzado puede ser considerado como un primer logro de EUROsociAL. Su atractivo se debe al concepto de cohesión social y a su modalidad de trabajo, que resulta sumamente interesante para las administraciones públicas latinoamericanas y para aquéllas de países europeos que tradicionalmente tienen más vínculos con la región. En parte, esto se debe a que EUROsociAL da respuesta a las necesidades de asistencia de países de renta media, donde el problema no es tanto de recursos financieros como de acceso a información, contactos y recursos técnicos.

No se trata, sin embargo, de lograr que los funcionarios y funcionarias de ambas regiones viajen y se

conozcan, sino de generar resultados concretos, es decir políticas innovadoras e instituciones más fuertes y eficientes, que den respuesta a las necesidades de las sociedades latinoamericanas. Los siguientes capítulos y los capítulos finales de esta publicación describen algunos de los efectos y resultados que, aún de forma preliminar o incipiente, ya pueden ser detectados en muchos países de la región.

Los efectos inmediatos del Programa

El balance de los dos primeros años de funcionamiento de EUROsociAL es positivo, no sólo por la extraordinaria movilización descrita anteriormente sino, sobre todo, por los efectos, en su mayor parte intangibles o difíciles de medir, a los que el Programa ha contribuido. Es claro que ninguno de ellos puede ser atribuido en exclusividad a lo realizado por EUROsociAL, pero no es menos cierto que en todos los casos puede argumentarse de manera plausible que su aportación ha sido significativa.

- **Un mayor conocimiento sobre cohesión social y un convencimiento creciente de su pertinencia para América Latina**

El primer efecto que es preciso mencionar ya se ha descrito en el capítulo 1 de esta publicación: el tema de la cohesión social se ha insertado en los debates y en las políticas en América Latina muy rápidamente.

El hecho de que el concepto haya pasado de las declaraciones de alto nivel a las políticas, los programas y los planes institucionales se debe, en buena medida, a la existencia de una iniciativa de cooperación concreta, que ha permitido incluir en los debates a las personas que desempeñan su labor en los

niveles de la administración pública donde los conceptos deben hacerse operativos. En definitiva, el Programa ha desarrollado una campaña activa de sensibilización y de comunicación del concepto de cohesión social, en algunas ocasiones de manera explícita, la mayor parte de las veces simultáneamente a la ejecución de las actividades concretas de intercambio de experiencias.

El efecto que comienza a verificarse en la región es un convencimiento, creciente aunque no exento de debates, acerca de la pertinencia de la cohesión social como eje central de una estrategia de desarrollo adecuada para muchos países de América Latina. Una de las consecuencias más frecuentes de los talleres, seminarios y encuentros en los que se presentan prácticas interesantes de cohesión social son solicitudes explícitas para realizar algún tipo de actividad complementaria que permita conocerlo mejor y aplicarlo. Esto abre un campo extraordinariamente rico para la cooperación europea, ya que es en esta región donde las experiencias de cohesión social se encuentran más extendidas.



Encuentro para policy makers "Pacto Fiscal, Pacto Social", París, 2007.

El trabajo sectorial ha permitido, además, que las instituciones públicas latinoamericanas comprendan y analicen de qué manera las iniciativas emprendidas desde su ámbito específico de trabajo pueden contribuir a este objetivo. Para esto, ha sido esencial la producción de documentos de discusión y trabajo, diagnósticos nacionales o sectoriales, informes de experiencias exitosas y buenas prácticas (*por ejemplo, la iniciativa EPIC descrita en el recuadro 10*) y otras publicaciones formales e informales. El apéndice 3 incluye un listado completo de la documentación

Recuadro 10. La iniciativa EPIC

EPIC es una iniciativa que se enmarca en la estrategia de gestión de conocimientos prácticos diseñada y ejecutada por la Oficina de Coordinación de EUROsociAL. Se trata de un sistema de información documental que incluye distintas experiencias (esencialmente políticas o programas públicos) desarrolladas en los últimos años en países de Europa y América Latina, descritas y analizadas por expertos y expertas de reconocido prestigio. El principal objetivo del EPIC es poner a disposición de responsables políticos e institucionales de América Latina ejemplos prácticos acerca de iniciativas públicas con repercusiones positivas sobre la cohesión social, en distintos sectores de la administración.

La base de datos contará a finales de 2008 con una veintena de experiencias relevantes. EPIC es accesible en línea a través de <http://epic.programaeurosocial.eu>.

generada por los sectores de EUROsociAL en sus primeros años de existencia.

- **El trabajo en redes: concerns más y mejor**

Una de las herramientas de EUROsociAL, la promoción de redes, constituye al mismo tiempo un logro importante del Programa, ya que no sólo se han desarrollado estructuras más o menos formalizadas para el trabajo conjunto en los cinco sectores, sino que, además, por la propia dinámica de la acción, instituciones latinoamericanas y europeas han generado grupos de trabajo en temas clave para la cohesión social con vocación de permanencia.

En cuanto a las redes sectoriales, todos los consorcios han designado referentes en instituciones clave de los países latinoamericanos y europeos que se reúnen de forma periódica, al menos una vez por año. Estas redes contribuyen al funcionamiento del Programa, ya que sirven como punto de encuentro de la demanda y la oferta de experiencias, base de los intercambios. Adicionalmente, se han mostrado como poderosas herramientas de sensibilización y difusión de la información y el concepto de cohesión social al interior de las administraciones públicas de sus países.

El sector Justicia adoptó una táctica complementaria. Considerando la existencia previa de redes de instituciones judiciales de carácter panamericano o iberoamericano, el consorcio decidió trabajar con ellas en lugar de crear una nueva estructura. Se entró entonces en contacto con los representantes de las redes existentes para promover la coordinación de planes de acción en torno a temas centrales para la cohesión social, como por ejemplo el acceso a la justicia de



Exterior y conferencia en el Segundo Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL (Antigua, junio de 2007).

grupos vulnerables o desfavorecidos. En este campo, con la asistencia y el impulso de EUROsociAL Justicia, cinco redes lideradas por la Cumbre Judicial Iberoamericana han elaborado reglas mínimas para el acceso a la justicia y se han comprometido a ratificarlas, dándoles seguimiento y contribuyendo a su implementación. Esta iniciativa es una de las primeras acciones comunes entre las redes institucionales del sector judicial en América Latina.

El conjunto de las redes de EUROsociAL se reúne anualmente en un gran encuentro. Las reuniones de 2006 en Cartagena de Indias, Colombia, y 2007 en

Antigua, Guatemala, sirvieron como una caja de resonancia para los mensajes principales del Programa: el primero, con una participación de 320 personas, se dedicó sobre todo a debatir los intercambios de experiencias como método de trabajo; el segundo, con 390 participantes, avanzó la reflexión sobre cuestiones sustantivas relativas al propio concepto de cohesión social y sus dimensiones.

Un efecto positivo no esperado de esta forma de trabajo fue la generación de redes temáticas para desarrollar algunos de los aspectos específicos priorizados por el Programa. Entre ellas, destacan la red de trabajo en temas de protección social, un tema transversal (intersectorial), que se ha constituido de hecho en un “sexto sector” de EUROsociAL, y la Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro, creada con la referencia de su homónima europea, cuya acta de constitución fue firmada por 11 países, y que se describe con detalle en el capítulo 4 de esta publicación. Además, se han constituido grupos de trabajo en temas diversos (políticas educativas, donación altruista de sangre, etc.), algunos de ellos internacionales y otros interministeriales, reuniendo a responsables de distintas carteras de un mismo país. En algunos países de América Latina, por ejemplo en Chile, las delegaciones de la Comisión Europea impulsan redes nacionales de instituciones participantes en EUROsociAL, manteniendo abiertas líneas de información y comunicación entre ellas y organizando actos comunes.

- **La cooperación horizontal**

Una buena parte de los intercambios de experiencias realizados por EUROsociAL vinculan a administraciones públicas de distintos países de América Latina.

Esta dimensión de cooperación interregional que el Programa permite y anima tiene varios efectos positivos.

En primer lugar, la similitud de contextos hace que en múltiples ocasiones la transferencia de experiencias sea más fácil y requiera menos adecuaciones políticas o institucionales, ganándose así en eficacia e inmediatez del cambio.

En segundo lugar, los países latinoamericanos que actúan como transferentes tienen la posibilidad de reflexionar de una manera sistemática acerca de sus propias prácticas y políticas, poniéndolas en clave de cohesión social. Esto no sólo incrementa los conocimientos personales e institucionales, sino que puede llevar a eventuales revisiones o reformas internas en estas instituciones y países.

Finalmente, esta forma de cooperación demuestra que la cohesión social no es patrimonio de Europa y que es posible desarrollar políticas y procedimientos en este campo en países de América Latina, aunque hasta ahora no se hayan caracterizado de esta manera, o con estos términos. Todo esto favorece la apropiación del concepto y asegura la durabilidad de los cambios.

- **Una gestión innovadora que favorece la ejecución, la codecisión y la transparencia**

Dos elementos de la gestión del Programa han generado efectos positivos que, aunque no previstos en la formulación inicial, merecen ser destacados: uno se relaciona con la flexibilidad del Programa para adaptarse a demandas cambiantes; el otro con la gestión a través de consorcios.

La programación de actividades de EUROsociAL es formalmente anual, aunque la Comisión Europea permite que, a mitad de cada año, se realice una revisión para precisar las iniciativas que serán desarrolladas en el segundo semestre. Además, el mecanismo de subvención otorga a los beneficiarios la capacidad de realizar modificaciones no sustantivas en sus actividades con un procedimiento simple de información. Todo esto favorece, sin duda, la pertinencia de un Programa que, para ser eficaz y sostenible, debe adecuar sus respuestas a las demandas de los países receptores. Esta capacidad es muy valorada por las administraciones públicas latinoamericanas, ya que EUROsociAL puede reaccionar con rapidez ante solicitudes de apoyo para el desarrollo de políticas o procedimientos institucionales, que evidentemente no se rigen por el calendario del Programa sino por las agendas propias del país o la institución.

Otro elemento extraordinariamente importante para las instituciones latinoamericanas que forman parte de EUROsociAL es la gestión por consorcios. En las reuniones de dirección de cada uno de los sectores se sientan en la mesa un número similar de instituciones de Europa y de América Latina para tomar decisiones acerca de la manera en que se utilizarán los recursos de la subvención. Se trata de un mecanismo complejo, puesto que requiere altos grados de altruismo institucional y, en ocasiones, puede generar bloqueos que impidan resoluciones rápidas. Sin embargo, en la práctica, ha funcionado en casi todos los casos en beneficio del Programa.

Estas innovaciones aumentan la transparencia en la administración de los recursos financieros hacia el

interior de la región que recibe los fondos, cuestión tradicionalmente señalada como un déficit de la cooperación internacional. Adicionalmente, favorecen la adecuación a las prioridades sectoriales de la región, mejor conocidas por las instituciones latinoamericanas, que además se apropian del Programa, sus actividades y sus resultados. Todo esto deberá generar mayores niveles de sostenibilidad de los resultados alcanzados en el futuro.

Los consorcios no son estructuras rígidas o inamovibles, sino que se adaptan a las necesidades de EUROsociAL a través de la incorporación de miembros asociados, que desde un punto de vista formal cuentan con la misma capacidad para utilizar los recursos de la subvención. Esto facilita que los desembolsos y, por lo tanto, la ejecución presupuestaria ganen en agilidad.

Lo que queda por hacer

EUROsociAL, en su fase actual, tiene todavía varias tareas pendientes. La primera y principal es consolidar los procesos de cambio que ya se han iniciado, apoyando a los países y las instituciones de América Latina que han emprendido el camino de las reformas hacia la cohesión social. Con este fin, el Programa ha puesto a punto un sistema de seguimiento y evaluación de resultados que permitirá identificar nuevas tendencias y demandas.

Una herramienta novedosa de cooperación que ha comenzado a ser utilizada en el año 2008 son los proyectos piloto. Un proyecto piloto es un conjunto coherente

de actividades y procesos específicos para lograr objetivos claros, mensurables y perdurables en el tiempo, para lo cual cuenta con recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes.

En el marco de EUROsociAL, los proyectos piloto constituyen un tipo de actividad cuyo objetivo es avanzar significativamente en hacer operativos procesos de desarrollo y cambio en elementos de políticas públicas y en procedimientos institucionales, con efectos sobre la cohesión social. Se trata de instrumentos que permiten inversiones más significativas que los intercambios de experiencia y que estimulan el aprendizaje en las organizaciones, pues permiten experimentar iniciativas innovadoras que pueden servir de modelo a otras instituciones, regiones o países.

Un segundo gran desafío para el Programa consiste en interesar en mayor medida a las instituciones relevantes de países europeos con menos vínculos tradicionales con América Latina. Esto, seguramente, permitirá detectar una gran cantidad de experiencias interesantes y potencialmente transferibles en estas naciones, muchas de las cuales han pasado por periodos de transición complejos.

En tercer lugar, EUROsociAL debe consolidar su sistema de gestión de conocimientos y utilizar la gran cantidad de información que empieza a generarse para alimentar de forma inteligente los debates sobre cohesión social. Es posible, además, que por el efecto demostrativo del Programa y por el impacto de las distintas publicaciones y acontecimientos sobre cohesión social que se desarrollan en América Latina, se incrementen las demandas de asistencia técnica,

lo que generará nuevos desafíos para el conjunto de la cooperación europea.

En cuarto lugar, el Programa debe incentivar de manera más intensa la realización de actividades intersectoriales o transversales, ya que la cohesión social es un objetivo integral que sólo puede ser alcanzado si se generan sinergias entre las distintas áreas de las políticas públicas.

La ampliación de los debates y los intercambios a otros actores además de las administraciones públicas —parlamentarios, medios de prensa, partidos políticos, movimientos de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones de empleadores— es un quinto espacio en el que es necesario insistir. Hasta el momento, el papel de estos agentes esenciales en los debates sobre políticas públicas no ha sido potenciado suficientemente.

Finalmente, será esencial que el Programa avance en la generación de espacios de colaboración, concertación e intercambio de información con otros proyectos y programas, de la cooperación europea, de los Estados miembros y de los organismos multilaterales y bancos de desarrollo.

Después de todo, los recursos de EUROsociAL no son más que una gota en un océano, tanto si se considera la demanda potencial como si se analizan las nuevas prioridades de la cooperación europea. La promoción de la cohesión social es uno de los ejes principales de la estrategia regional para el periodo 2007-2013, lo cual se traducirá en numerosos proyectos y fondos a disposición de los países y las instituciones que lideren los avances hacia la cohesión social en América Latina.

Hacia un nuevo consenso para la cohesión social en América Latina: el Estado, la fiscalidad y las políticas públicas necesarias

No existe una receta para la cohesión social. La experiencia reciente de los países europeos demuestra que los caminos hacia este objetivo son múltiples y cambiantes. La cohesión social entendida como un marco de referencia para la acción sólo es comprensible en un espacio y un tiempo determinados. En otras palabras, las políticas para la cohesión social variarán de país en país. E, incluso, dentro de un mismo país, deberán ser renovadas para adecuarse a las necesidades de cada momento.

La diversidad de situaciones y respuestas no debe ocultar, sin embargo, la existencia de una serie de elementos que definen lo que podría denominarse como un “entorno propicio” para la promoción de la cohesión social. La generación de este entorno es una condición necesaria para que las sociedades adquieran la capacidad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, sin discriminación y atendiendo a su diversidad. Es éste el punto de partida de lo que podría constituir un modelo de desarrollo adecuado para América Latina, un nuevo consenso por la cohesión social sobre el que será posible diseñar políticas e instituciones verdaderamente incluyentes y que sirvan para cohesionar al tejido social⁴.

La aproximación que se presenta a continuación está basada en la importancia del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Esto no puede ni debe ser considerado como opuesto a las perspectivas que privilegian el desarrollo económico y productivo. Por el contrario, la cohesión social, en su dimensión económica, implica el crecimiento y la distribución igualitaria de la riqueza.

La cohesión social genera confianza, cooperación cívica, y aleja la inseguridad, por lo que se convierte, asimismo, en un factor de estabilidad económica de los países.

El Estado y la fiscalidad

La cohesión social es un objetivo de la acción pública, ya que es una obligación del Estado garantizar que el conjunto de la ciudadanía pueda ejercer sus derechos fundamentales. Pero también es un medio para luchar contra la pobreza y la exclusión, asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico y consolidar la legitimidad de los regímenes democráticos y sus instituciones. Los “Estados ausentes” y las carencias de elementos vertebradores (infraestructuras, educación, salud, protección social, empleo o justicia, entre otros) llevan a la inexistencia de un verdadero tejido social cohesionado.

Desde un punto de vista político-institucional, el Estado democrático y de derecho es el principal, aunque no el único, promotor de la cohesión social. Es reconocido que las dinámicas de mercado no generan de manera automática una mayor cohesión social. Más bien tienden a excluir a sectores importantes de la población, ya que el mercado no tiene en cuenta que la desigualdad social se reproduce si no se corrigen sus causas. El Estado debe entonces actuar contra esa inercia de la desigualdad y compensar el coste social de la desregulación y la liberalización de los mercados con políticas públicas tendentes a la cohesión social.

⁴ Este capítulo está basado en el marco conceptual de trabajo de EUROsocial, desarrollado por un grupo intersectorial de expertos vinculados con el Programa con el apoyo del PNUD, y disponible en el sitio web (www.programaeurosocial.eu).

Al mismo tiempo, si el Estado es tan débil que no puede garantizar los derechos sociales básicos, se corre el riesgo de que la violencia colectiva reemplace a las instituciones democráticas en el establecimiento de las reglas del juego. Diversos estudios han demostrado que el nivel de criminalidad es un claro indicador de la falta de cohesión social.

El papel central del Estado para la cohesión social no implica que otros actores (sindicatos, empleadores, organizaciones de la sociedad civil, empresas) no tengan una responsabilidad en este campo. La experiencia europea demuestra la importancia de los pactos con los interlocutores sociales para asegurar mayores niveles de cohesión. Asimismo, hay que afirmar la trascendencia de la sociedad civil para la concepción de las políticas públicas en un entorno en el que la participación ciudadana forma parte de la esencia de la democracia. No se puede olvidar tampoco el importante papel que pueden desempeñar agentes económicos como las entidades bancarias para la promoción del acceso al crédito de los sectores menos favorecidos.

En una síntesis muy apretada, el Estado necesario para la cohesión social es una entidad con capacidad de acción, con instituciones y administraciones públicas eficientes, profesionales y motivadas; con canales que favorecen la participación ciudadana; con mecanismos que aseguran la solidaridad territorial y, cuando esto sea posible y conveniente, la descentralización eficiente.

Para desempeñar este papel activo, el Estado requiere recursos financieros. La forma más razonable de aumentar el gasto público de manera sostenible y

duradera es introduciendo la solidaridad en la sociedad, lo que significa avanzar en el desarrollo de sistemas fiscales más incluyentes, más justos y redistributivos. La justicia social no puede ser reemplazada por la beneficencia, ni la suficiencia económica del Estado, por financiamientos internacionales o inversiones de familiares y amigos.

Las políticas públicas necesarias

Una manera de aproximarse a la construcción de cohesión social consiste en afrontar los síntomas más evidentes de su ausencia, especialmente en lo que se refiere a la desigualdad en el acceso a las oportunidades y al bienestar. Esto se relaciona, en las sociedades actuales, con la posibilidad de contar con los recursos necesarios para el desarrollo individual, tanto en términos de activos (por ejemplo, tierra o capital) como en lo que se refiere al empleo y los servicios sociales (sobre todo, educación, salud y protección). La igualdad de oportunidades también implica la posibilidad de acceder a una administración de justicia que garantice el ejercicio y la exigibilidad de estos derechos, así como a un sistema fiscal transparente que asegure una recaudación equitativa y un gasto solidario.

En este sentido, el Estado, a través de las políticas públicas, tiene un papel esencial en la provisión de servicios sociales básicos de calidad, apuntando a la reducción de distancias o brechas entre distintos grupos y territorios en lo que se refiere al acceso al empleo, la protección social, la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad, los recursos financieros, el

consumo y las nuevas tecnologías, entre otras cuestiones. También es esencial considerar, como elemento esencial de la igualdad de oportunidades y capacidades, la calidad de los servicios públicos de salud, educación y protección, la calidad del empleo (siguiendo la definición de la OIT de “trabajo digno”) y la calidad de la justicia (entendida en términos de eficiencia y transparencia). Todos los esfuerzos destinados a mejorar la calidad del empleo, los servicios, la administración de justicia y la fiscalidad, especialmente aquellos que se relacionen con grupos marginados, previamente discriminados o excluidos, son parte de las políticas necesarias para la cohesión social.

La referencia a lo “público” implica la pretensión de universalidad en el alcance y de inclusión de la totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, no todas las políticas del Estado son públicas en este sentido, ya que algunas pueden favorecer procesos de exclusión o conspirar contra la integración social. Se trata, por lo tanto, de analizar cuáles son las políticas que generan, realmente, cohesión social y cuáles son aquellas que, pese a autodefinirse como públicas, no benefician por igual a todos y todas. Como una primera aproximación, podría señalarse que las políticas públicas de cohesión deben asegurar la protección normativa de la totalidad de los ciudadanos y ciudadanas y el funcionamiento de la democracia y las instituciones que conforman el Estado de derecho (incluyendo la calidad y buena gestión de las instituciones formales y la lucha contra la corrupción).

La cohesión social no puede alcanzarse sin políticas públicas que garanticen la seguridad humana. Es evidente que la violencia, la delincuencia y, en general,

la inseguridad son tanto una consecuencia de la falta de cohesión social como una causa de mayores niveles de exclusión y de la deslegitimación de los propios regímenes democráticos. Las políticas pueden y deben promover la seguridad humana desde una perspectiva centrada en la garantía de los derechos fundamentales y la prevención, más que la represión, como elemento central en la búsqueda de la cohesión social.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel determinante en la definición de las políticas públicas, un papel que ha ido desde la apertura de espacios de debate, discusión, difusión y conocimiento, hasta el apoyo y complementariedad en la ejecución de las mismas, en casos tan importantes como las reformas fiscales o educativas.

Los agentes económicos y sociales, las asociaciones para la atención jurídica gratuita, las ONG de lucha contra la corrupción, los medios de comunicación, las organizaciones que desarrollan políticas de educación, salud o vivienda, o las que defienden los derechos de copropiedad de la tierra para las mujeres, las organizaciones que trabajan por la documentación de las personas, el derecho al voto o la libertad de asociación constituyen actores que construyen día a día ciudadanía mediante el empoderamiento de colectivos ideológicos o grupos de interés específicos que enriquecen la actuación de los gobiernos.

Esta responsabilidad de la sociedad civil en la construcción de ciudadanía tiene particular importancia en lo relativo a los cambios de relaciones de género que pudieran producirse en el sistema social. Es bien sabido que el sistema de normas y de convenciones

sociales y culturales ha condicionado históricamente y puede seguir condicionando el ejercicio de los derechos de las mujeres. Asimismo, es bien conocido que en los contextos de inestabilidad las organizaciones de mujeres han sido un factor esencial de cambio social e institucional.

La participación está ligada a la cohesión social, y quienes se sienten en condiciones de participar saben que comparten vínculos y responsabilidades con las demás personas que hacen ejercicio activo de

ciudadanía. Dicho ejercicio, al mismo tiempo, es un potente generador de mayor cohesión social. Por ello, es clave que exista una relación de confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas, así como que existan para todos expectativas en un futuro mejor y en la posibilidad de progreso social. O al menos que ninguna persona se pueda sentir en su país desprotegida, por carecer de los apoyos de la comunidad, frente a los riesgos que podrían derivarse de la pobreza, de la vejez, de la enfermedad, de la falta de educación o de la violencia en todas sus manifestaciones.

Un Estado más capaz: fortalecimiento de las instituciones públicas y de la fiscalidad

La construcción de una institucionalidad adecuada en los ámbitos sociales es esencial para impulsar políticas que favorecen la cohesión. Si en el pasado reciente muchos países de América Latina han dado prioridad al fortalecimiento de los departamentos del Estado a cargo de la economía —ministerios de finanzas, bancos centrales, organismos reguladores de empresas privatizadas, entre otros—, en la actualidad se impone atender con especial cuidado a aquellos que promueven la igualdad de oportunidades para el acceso al bienestar.

Las administraciones públicas a cargo de la salud, educación, justicia, bienestar social o empleo tienen la responsabilidad de ejecutar correcta y eficientemente las medidas que contribuyen a facilitar la extensión y calidad de los servicios que, desde el Estado, son ofrecidos al conjunto de la ciudadanía, con sensibilidad hacia las necesidades de quienes han sido tradicionalmente marginados o excluidos.

La administración tributaria, por su parte, es un actor central en la generación y gestión de recursos fiscales legítimos para financiar las políticas públicas, fortaleciendo el cumplimiento voluntario y optimizando sus procedimientos y registros.

Existen experiencias innovadoras e interesantes en todos estos campos en la totalidad de los países de América Latina. En este capítulo se destacan algunas de ellas, seleccionadas por su grado de avance y por el hecho de que EUROsociAL ha contribuido, de distinta manera, en todas ellas.

Algunas de las iniciativas descritas a continuación informan sobre la adopción de procedimientos

institucionales para mejorar la eficiencia con que la administración pública trata algunos temas centrales para la construcción de la cohesión social y el acceso de la población a los servicios públicos. En México, por ejemplo, la gestión de hospitales regionales de alta especialidad permite que la ciudadanía de todo el país, particularmente la población con mayores carencias y necesidades de atención, tenga acceso a tratamientos e intervenciones de salud de suma complejidad. Desde otra perspectiva, la implantación de un sistema de medición del desempeño de los jueces en Costa Rica es un elemento que forma parte de los esfuerzos del poder judicial de este país para que la administración de la justicia se convierta en un verdadero servicio público accesible para el conjunto de la ciudadanía, manteniendo su independencia y mejorando su efectividad y transparencia.

Otro elemento central del fortalecimiento institucional es la promoción del trabajo conjunto. La adopción de un convenio interinstitucional para la prevención del ausentismo —causa y sinónimo de fracaso escolar— en la provincia de Santa Fe, Argentina, ha llevado a que las familias, los niños y niñas más vulnerables, encuentren incentivos para asistir regularmente a la escuela. El aumento de la capacidad de las instituciones también se logra mediante la creación de herramientas y protocolos de actuación, tal como demuestra el caso del Ministerio Público de Chile, que hoy tiene más capacidad para la persecución de delitos de trata de personas y pornografía infantil.

El conocimiento de lo que hacen los demás tiene un impacto relevante sobre la manera en que funcionan las organizaciones. Esta constatación, parte de la filosofía de EUROsociAL, ha llevado al apoyo a la

creación de redes para compartir experiencias y realizar actividades conjuntas, como la Red Latinoamericana sobre Educación en Contextos de Encierro (RedLECE), integrada por once países de la región, o la Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas. Se trata de espacios formales de intercambio promovidos por el Programa que están dando lugar a la introducción de métodos de trabajo específicos para, en un caso, facilitar la reinserción exitosa y la prevención de la criminalidad, una de las lacras que afecta de manera más destacada a la cohesión social en América Latina; y, en el otro, desarrollar procesos de capacitación en técnicas de producción y comercialización, culturalmente adecuados a la realidad de los pueblos originarios de América Latina.

El capítulo incluye varias experiencias específicas vinculadas con la generación de “ciudadanía tributaria”, o el intento de aumentar la aceptación social de los impuestos. Éste es un elemento esencial de la reforma de las administraciones encargadas de esta delicada función, que deben y pueden acercarse más a la ciudadanía para facilitar la comprensión de la relación entre la imposición y la mejora del bienestar de todos y todas. La necesaria mejora de la recaudación también puede realizarse con reformas de funcionamiento, tal como demuestran los casos de los procedimientos de cobro para empleadores morosos en Honduras y la adopción de nuevas estrategias para la valoración de primas en el Plan Obligatorio de Salud de Colombia. Sin recursos financieros, sin un Estado con capacidad, no hay políticas públicas de cohesión social posibles.

La gestión de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad en México⁵

El proceso de cambio

Los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) nacieron con el propósito fundamental de constituirse como unidades médicas modelo, garantizando calidad en los procesos de atención médica y elevados niveles de cumplimiento con las expectativas de sus pacientes y sus familias, todo ello en un marco de satisfacción de su personal con las tareas cumplidas.

Estructuralmente, cada HRAE está conformado por al menos cuatro bloques de servicios bien diferenciados, una unidad de atención médico-quirúrgica; una unidad de producción de servicios intermedios; una unidad de educación superior y vínculo con la investigación, para formación técnica, profesional y de postgrado; y una unidad de producción de servicios especializados destinados al hospedaje, alimentación (dietética) y confort de los usuarios. Para integrar todos esos procesos se ha definido un modelo de gestión, orientado a la atención de los usuarios y sus familias, que se basa en un esquema de dirección por procesos, acorde con la infraestructura física y los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos necesarios para un desempeño óptimo de los servicios que pretenden la resolución de problemas de salud catalogados como de alta especialidad.

Los HRAE son parte de las Redes de Servicios de Salud de Alta Especialidad, que amplían a escala nacional la oferta de servicios especializados y contribuyen

a la equidad en el acceso mediante la descentralización a las 18 regiones del país establecidas en el Plan Maestro de Infraestructura Física en Salud (PMIFS) de 2003.

Una muestra del impacto potencial de estos hospitales en lo referente a la reducción de la desigualdad es el caso de Chiapas. En este Estado, las referencias tradicionales de los pacientes para casos de alta especialización, tanto de la seguridad social como de la población no asegurada, se encontraban en Ciudad de México —a una distancia de 1.000 km en promedio—, lo cual generaba serios problemas en términos de postergación de la atención (largas listas de espera, estancia prolongada en la capital) y de incremento de costos directos e indirectos de la atención.

El cambio de paradigma en la organización de la prestación de servicios de salud está todavía en proceso y supone un desafío mayúsculo, en el que la constante será la búsqueda permanente de oportunidades para mejorar, reformular y fortalecer las innovaciones. Para esto, la cooperación internacional puede ser de utilidad, siempre y cuando permita y fomente la capacidad de los agentes para aprovechar y maximizar los aprendizajes de otras experiencias, en beneficio del fortalecimiento de los procesos y proyectos en curso.

Esta fue la filosofía con la que EUROsociAL Salud asumió la solicitud de México para conocer experiencias de modelos de gestión hospitalaria orientados

⁵ La información para preparar esta sección fue proporcionada a EUROsociAL, en nombre de un equipo de profesionales de la Secretaría de Salud de México, por Karen Aspuru Juárez, Subdirectora de Gestión Interamericana de la Dirección General de Relaciones Internacionales de esta Secretaría. Agradecemos también al Sr. Leonardo Cruz Urbieta sus comentarios y su aceptación para incluir su caso personal como un ejemplo del significado de los hospitales regionales en México para la población de menos recursos.

hacia la cohesión social. La experiencia de España fue considerada como especialmente pertinente y adecuada en razón de su innovación, apertura y grado de descentralización. Esto ha permitido a las autoridades mexicanas adquirir conocimientos que, en el medio plazo, podrán adecuar a su realidad nacional. Los responsables de la política en materia de gestión hospitalaria de México afirman que se ha generado un importante espacio de reflexión para revisar qué se hace y cómo se hace, atentos a los cambios que están ocurriendo en otros países y que es posible aprovechar para consolidar las iniciativas en este país.

El camino por recorrer

Algunos de los temas que todavía hay que desarrollar en este modelo de gestión, los cuales constituyen necesidades actuales de los HRAE, fueron identificados en el proceso de diálogo internacional antes descrito. Éstos son, entre otros:

- La gestión integral de redes para garantizar el flujo de pacientes y los mecanismos de referencia y contrarreferencia.
- Los sistemas de información para facilitar la gestión administrativa y clínica del hospital, así como su vinculación con el resto de la red de servicios.
- La autonomía de gestión y el fortalecimiento de los órganos de gobierno con participación de la comunidad.
- Los sistemas de costeo de servicios, tarifas, facturación y compensación cruzada.
- La gestión por procesos y el desarrollo de cuerpos colegiados para favorecer este tipo de administración, así como la formación de directivos.

En todos estos ámbitos, la participación en seminarios, pasantías y cursos de capacitación a distancia será central para ir moldeando un proceso en tres niveles: la consolidación de las buenas prácticas, la reformulación de las áreas de oportunidad y la inclusión de elementos provenientes de las experiencias compartidas.

El análisis en el mediano y el largo plazo, desde la perspectiva epidemiológica y de satisfacción de la población, permitirá ofrecer descripciones puntuales sobre el impacto del desarrollo de modelos de gestión orientados a la cohesión social para los HRAE. Actualmente, se están desarrollando las ideas que contribuirán a la mejora del modelo mexicano y, en consecuencia, crearán condiciones favorables para la atención de la población y sus necesidades de salud.

Una experiencia personal

La experiencia de Leonardo Cruz Urbieto, un hombre de escasos recursos económicos y único sostén de una familia del Estado de Chiapas, refleja la capacidad de los HRAE para acercar procedimientos complejos de salud a los más desfavorecidos. A sus 72 años, Leonardo no tenía otra opción más que vender su pequeña propiedad del municipio de Escuintla para intentar ser atendido por algún médico particular que le logrará salvar la vida en menos de seis meses, tiempo de vida que le restaba según los diagnósticos.

Después de escuchar una entrevista por radio, acudió al Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Salud, situado en la localidad chiapaneca de Tapachula, ya sin

otra alternativa pues los costos de tratamiento, intervención quirúrgica y gastos de hospitalización en un hospital particular del Distrito Federal oscilaban en los 300.000 pesos (aproximadamente 18.000 euros); más los gastos de hospedaje y alimentación para quien lo cuidaría.

Leonardo no sabía que, de estar al borde de la muerte, pasaría a ser el primer paciente de Ciudad Salud al que se le practicaría el tratamiento quirúrgico conocido como hepatectomía (extirpación total o parcial del hígado), sin los altos costos que hubiera tenido que pagar en servicio privado fuera de su Estado natal.

El señor Cruz fue operado por el cirujano en servicio, el Dr. Eduardo Medina. Varios meses después de la exitosa primera cirugía, Leonardo se encuentra en franca recuperación, con los cuidados familiares y las citas médicas constantes en Ciudad Salud. Como él



Intervención quirúrgica del Sr. Leonardo Cruz en el HRAE de Chiapas.

mismo señala “me siento agradecido, primero por escuchar en la radio de lo que se hace en Ciudad Salud, y luego por haberme encontrado a las enfermeras y doctores bondadosos que no me dejaron nunca a la deriva y no tuve que vender mi casa para aliviarme”.

Modelos de gestión hospitalaria y cohesión social

El combate a la exclusión y el acceso equitativo a los bienes, servicios y oportunidades en salud son estrategias centrales para alcanzar niveles adecuados de cohesión social. En muchas ocasiones, el establecimiento de modelos diferenciados de acuerdo con el tipo y la calidad de la atención genera una segmentación de la oferta (de buena calidad y alta especialización para quienes pueden pagarla; de mala calidad y sumamente básica, para quienes no), lo que fragmenta el tejido social. En este sentido, el establecimiento de modelos de gestión en hospitales y centros de salud públicos, con participación ciudadana, que asegure atención de calidad al conjunto de la población, sin discriminación de ningún tipo, contribuye de manera directa a la cohesión social.

En México, concretamente, la estrategia de gestión hospitalaria apunta a dos temas centrales: inclusión social y reducción de la desigualdad. En el primer caso, el modelo de gestión para los nuevos hospitales prevé establecer mejoras en la relación con la población usuaria de los servicios, favoreciendo la comunicación entre prestadores de servicios y usuarios a través de la figura de los “tutores de casos” y los “enlaces interculturales”. Con ellos se pretende superar las barreras simbólicas para el ejercicio del derecho de atención especializada de la salud. Por otra parte, en el marco de la mejora en la calidad, atención y seguridad de los pacientes, se promueve la figura del “aval ciudadano”, con la finalidad de buscar la participación ciudadana en salud, incluir en la toma de decisiones para avalar el trato digno y para sugerir acciones de mejora de calidad. Esta participación activa y democrática impulsa a la ciudadanía en la construcción del desarrollo social.

La contribución de EUROsocial

- A lo largo de 2007 un total de 13 instituciones sanitarias latinoamericanas de 11 países, entre ellas la Secretaría de Salud de México, han podido conocer experiencias exitosas en torno a la gobernanza hospitalaria y su contribución a la cohesión social gracias a las actividades de EUROsocial Salud.
- La primera aportación del Programa fue la organización y financiación de una consultoría para elaborar un Documento Técnico llamado “Gobierno de Hospitales en Latinoamérica y Europa: modelos y lecciones aprendidas”. Este documento ofrece además un análisis comparado de experiencias en diferentes contextos.
- Posteriormente, las autoridades mexicanas participaron en un seminario internacional en París; tres talleres subregionales realizados en Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago de Chile; y en una visita a España para conocer las experiencias del Servicio de Salud de la región de Castilla La Mancha. En esta visita participaron tres directores de hospitales de tercer nivel de la Secretaría de Salud de México (Tapachula, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez). En estas actividades se debatieron temas como la gobernanza de los hospitales públicos, la articulación entre niveles de atención, la participación social en estos procesos, la desconcentración hospitalaria y la organización de polos clínicos y administrativos en hospitales autogestionados en red, el empleo de contratos programa o convenios de gestión y la administración de recursos socio-sanitarios.
- Entre finales de 2007 y mayo de 2008 se realizó un curso a distancia sobre “Gobierno de hospitales públicos orientado a la cohesión social”, en el que participaron las 13 instituciones.
- En todas estas actividades, la Secretaría de Salud de México también ha compartido con el resto de administraciones participantes sus experiencias innovadoras en gestión hospitalaria, concretamente los avances en la creación e implantación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad.

Evaluación del desempeño en la función jurisdiccional, Costa Rica⁶

El proceso de cambio

En las últimas décadas, la sociedad costarricense ha demandado mayor eficiencia y transparencia en la prestación de servicios, lo que ha provocado cambios sustantivos en todas las esferas del sector público. En este contexto, el Poder Judicial no ha sido un simple espectador. Por el contrario, ha enfrentado los retos con energía y creatividad, proponiendo ideas e implementando soluciones a los viejos problemas que afectan a la administración de la justicia.

No es sorprendente que en Costa Rica, como en muchos otros países de América Latina y el mundo, la justicia sea percibida como una actividad “supraestatal”, con un poder de control y supervisión que sitúa a aquellos encargados de administrarla por encima del resto de la función pública y, por supuesto, en una posición prácticamente inaccesible para la ciudadanía en general. La gestión moderna de la justicia, sin embargo, destaca la importancia de adoptar un enfoque de servicio público en el que el usuario es el elemento principal. En el caso de Costa Rica, la adopción de esta idea ha permitido importantes avances en los últimos años, resquebrajando el paradigma de “Justicia-Poder” para pasar a otro de “Justicia-Servicio Público”, más humana, de calidad y mucho más eficiente.

La evaluación del desempeño en la función jurisdiccional se enmarca en ese conjunto de acciones, cuya finalidad última es modificar de forma sustantiva los resultados de la administración de este servicio público. Además, es una demanda que la legislación

vigente impone al señalar la necesidad de rendición de cuentas por los actos de los funcionarios públicos y es una apuesta estratégica en el marco de una reforma mucho más amplia, que implica la preparación del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Judicial, la Ley de la Escuela Judicial y el Estatuto de la Justicia y Derechos de las Personas Usuarias del Sistema Judicial.

La evaluación del desempeño de jueces es una cuestión sumamente compleja, de poco desarrollo práctico en las judicaturas iberoamericanas. Se trata, sin embargo, de un tema íntimamente ligado al aumento de la calidad y eficiencia de la justicia, pilares fundamentales para una mayor cohesión social basada en políticas públicas de alto nivel para garantizar una mayor seguridad y armonía social en la solución de las controversias en todos los niveles de la sociedad.

El primer paso para avanzar en este camino en Costa Rica fue la sensibilización institucional. Para ello se realizaron varios talleres y una intensa campaña interna que ha generado conciencia acerca de la importancia de medir el desempeño de los jueces sobre bases objetivas que no interfieren de modo alguno con el principio de independencia del sistema. Una encuesta institucional realizada a través de la página web “Diálogos por la Justicia” puso en evidencia que un porcentaje muy elevado de los funcionarios judiciales está de acuerdo con la implantación de un sistema de evaluación. El tema fue, finalmente, discutido y aprobado en el IV Congreso Nacional de la Judicatura de Costa Rica.

⁶ Esta sección fue preparada con información proporcionada por Rolando Vega Robert, Magistrado de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, y con relatos de las experiencias de dos personas directamente afectadas por la reforma descrita, el Presidente del Colegio de Abogados, Gilberto Corrella Quesada, y Jenny Quirós Camacho, Jueza Penal de Tribunal de Juicio de San José.

Paralelamente, con información de primera mano de las experiencias de países como España y Francia (compartida con el apoyo de EUROsociAL), el propio Poder Judicial de Costa Rica desarrolló una propuesta de sistema de evaluación de desempeño, que fue presentado a una comisión específica conformada con este fin en el mes de febrero de 2007. Al mismo tiempo, se está trabajando en la revisión del marco legal vigente —así como de los proyectos de ley en trámite— para establecer las modificaciones que deberían incorporarse para dar un adecuado sustento normativo a la evaluación del desempeño de los jueces. A comienzos de 2008, se crearon, de manera extraordinaria, dos plazas de profesionales para trabajar en el desarrollo del modelo en el marco de la Corte Suprema de Justicia.

Todo este proceso llevará a que, después de la realización de actividades de validación y comprobación, se ponga en marcha en el segundo semestre de 2008 un plan piloto de evaluación del desempeño en las materias laboral y penal.

El camino por recorrer

Esta iniciativa es solamente un eslabón de una serie de reformas del Poder Judicial en Costa Rica de mayor ambición, vinculadas en general con la mejora de la calidad de la administración de la justicia como un servicio público. Para esto, el Poder Judicial se ha embarcado también, con el apoyo de EUROsociAL Justicia, en un proyecto para establecer un modelo de normalización y gestión de la calidad para mejorar la eficiencia de los despachos judiciales, considerando



Jenny Quirós Camacho, Jueza Penal del Tribunal de Juicio de San José, y Gilberto Corrella Quesada, Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica.

las experiencias de países como Francia, Argentina y Colombia.

El proceso no será breve o inmediato. El avance hacia los resultados previstos requiere que se complete

la revisión de los proyectos de modificación de leyes vinculadas con el Poder Judicial actualmente en marcha, pasando por el necesario trámite legislativo y regulación. Desde el punto de vista financiero, existen obviamente costos asociados a la implantación de un sistema de evaluación de desempeño. Habrá que considerar, en este sentido, cuál es la dimensión máxima del paquete de incentivos y recompensas que puede establecerse para que el sistema siga siendo viable. Los resultados de la experiencia piloto serán determinantes en este sentido.

El Poder Judicial de Costa Rica tiene bajo su responsabilidad no sólo a la judicatura, sino también al Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial, así como a un importante aparato administrativo de soporte. Las decisiones y sistemas que se adopten para los jueces tendrán sin duda influencia sobre los parámetros de rendimiento que se aplicarán sobre el resto de las instituciones, lo cual implicará importantes esfuerzos de adecuación a su diferente “cultura organizativa”.

Experiencias personales

Jenny Quirós Camacho tiene ya veinte años de experiencia profesional en la judicatura costarricense. “Inicié mi carrera en el Poder Judicial desempeñándome como jueza en todas las materias, para lo cual fui capacitada por la institución. Desde hace más de una década me dedico a la materia penal”, afirma.

¿Por qué considera la Dra. Quirós que la evaluación de su desempeño es importante? “Soy consciente de

la importancia que tiene una judicatura independiente para la vigencia del sistema democrático”, responde. “Mi preocupación al integrar la Comisión de Evaluación de Desempeño de Jueces y Juezas ha sido cómo lograr un sistema de evaluación que mantenga incólume la independencia de la que gozamos al resolver los asuntos sometidos a nuestro conocimiento. Por ello creí en este programa, ya que se propuso contar con la opinión de los jueces y juezas como primera herramienta de trabajo. Mi experiencia fue muy grata durante los talleres, en los cuales todos los participantes manifestaron que la evaluación de desempeño es necesaria no sólo para poner en evidencia que la mayor parte de los jueces cumplimos nuestros deberes, sino sobre todo como garantía para el ciudadano que tiene el derecho a la tutela judicial.”

“Ahora me siento muy comprometida a seguir trabajando para que este sistema y todo su perfeccionamiento futuro sea utilizado en pro de una justicia mejor para los costarricenses, garantizando siempre la independencia judicial y el buen servicio.”

El nuevo sistema de evaluación tiene influencia sobre el conjunto de los actores del sistema judicial, pero especialmente en sus usuarios y usuarias y quienes ejercen su abogacía. La opinión del Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica y antiguo Juez de la República, el Dr. Gilberto Corrella Quesada, es entonces especialmente significativa.

¿Cuál es la situación de partida, en su opinión? “En mi condición de Presidente del Colegio”, afirma, “recibo quejas del usuario-abogado sobre el desempeño del Poder Judicial. Además, como resultado de una encuesta que hicimos en la sociedad civil, sobre este

particular, detectamos inconformidades en la labor desarrollada en el sistema de justicia, como lo serían la respuesta tardía, calidad del contenido de la resolución y muy especialmente la ausencia de un rostro humano en la prestación del servicio público”.

Su apoyo a la evaluación del desempeño responde al hecho de que, en sus propias palabras, “su objetivo principal es potenciar el logro del precepto constitucional de justicia pronta y cumplida”. Su análisis del proceso no está, sin embargo, exento de críticas. “Es importante destacar, porque ya ha ocurrido, que el análisis de experiencias ajenas no siempre ha tenido el logro que se quiere, porque los contextos social, cultural, político y económico no son similares, de tal suerte, que esas vivencias deben ‘tropicalizarse’ para acercarnos al resultado que buscamos”.

¿Cómo reaccionarán los jueces ante el nuevo sistema? El Dr. Corrella, con conocimiento de causa por haber trabajado más de 30 años en el Poder Judicial, es categórico. “Considero que un juez no puede extraerse del escenario social, político y económico en donde realiza una labor con un gran contenido social. Si bien es cierto que resulta molesto el ser objeto de control, es necesario comprender que todo funcionario público está sujeto al mismo.”

Los desafíos para la implantación del sistema son múltiples. “Cuando hablamos de la valoración del

desempeño del magistrado, también es necesario que para ello se analice el grupo de trabajo que posee cada juez de la República. En la actualidad es una oficina técnica a cargo del profesional correspondiente, de tal suerte, que los jueces trabajan con una imposición y, en muchos casos, ausencia de afinidad con el equipo. Esto era diferente tiempo atrás, cuando cada juez podía formar un grupo de trabajo consonante con su misión y visión. También es importante señalar que las condiciones materiales de trabajo de un juez en nuestro país no sólo no son las mejores, sino que en muchos casos son lamentables, en razón de la infraestructura y obsolescencia tecnológica”. El Dr. Corrella señala como un obstáculo a la evaluación el hecho que la formación académica en derecho sea deficiente, como producto de la masificación en la educación universitaria. “Aunque esto no es generalizable, la falta de lealtad y compromiso de los profesionales en Derecho”, afirma, “perjudica al sistema y al país como tal”.

Finalmente, concluye el Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica, “los esfuerzos que se están desarrollando en materia de control en la Administración de Justicia no pueden venir a interferir en la independencia que cada servidor judicial tenga al momento de desarrollar la labor encomendada”.

Justicia como servicio público, evaluación del desempeño y cohesión social

Para ser un vector de cohesión social, la administración de la justicia debe transformarse en un verdadero servicio público. En otras palabras, para contribuir a la reducción de la pobreza y exclusión, la justicia debe convertirse en un mecanismo eficaz para la realización de los derechos del conjunto de la población, con sensibilidad especial a grupos desfavorecidos. Esto requiere, al tiempo que se actúa directamente con los usuarios del sistema, que se apunte a la mejora de los procedimientos de aplicación de la justicia.

El fortalecimiento de las capacidades del sistema de justicia para proveer soluciones a los conflictos y facilitar tutela judicial a la ciudadanía se consigue, en parte, asegurando que los responsables de administrarla posean la máxima formación y sensibilidad, así como los incentivos adecuados para actuar de la manera más eficaz y eficiente posible. La esencia de la calidad de la justicia está en los seres humanos que la ejercen, especialmente los jueces y las juezas. En tal sentido, éstos deben ser considerados como funcionarios que brindan un servicio público y, por tanto, sujetos del marco legal que exige la implementación de normas de calidad que certifiquen o acrediten al usuario un trato pronto y ajustado al derecho.

La contribución de EUROsocial

- EUROsocial Justicia organizó a finales de 2006 una actividad de intercambio de experiencias dirigida a funcionarios de los poderes judiciales de Argentina, El Salvador y Costa Rica. En este marco, para conocer en detalle el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño en España y Francia, seis personas del Poder Judicial de Costa Rica visitaron diversas instituciones, incluyendo la Dirección de Servicios Judiciales y la Inspección General del Ministerio de Justicia francés y la Escuela Nacional de la Magistratura de este país, así como el Consejo General del Poder Judicial español.
- EUROsocial Justicia financió también una asistencia técnica para la elaboración de documento marco sobre la implantación del sistema, así como la asistencia de un experto español en evaluación del desempeño en la judicatura para animar los seminarios y talleres de validación que se desarrollaron en Costa Rica durante el año 2007 sobre este tema, en los cuales participaron jueces y representantes de los diferentes sectores judiciales y del Colegio de Abogados de este país.

Un convenio para el control del ausentismo escolar en Santa Fe, Argentina⁷

El proceso de cambio

Argentina es uno de los países de América Latina con tasas más elevadas de matrícula escolar en los tramos de educación obligatoria. Sin embargo, persisten en el sistema educativo —que cuenta con un importante nivel de descentralización hacia las provincias— problemas vinculados con la promoción de una escuela de calidad e inclusiva que facilite la permanencia y, en consecuencia, la adquisición de los aprendizajes fundamentales.

Los niños y niñas se inscriben en la escuela con expectativas pero realizan trayectorias discontinuas. Esto afecta especialmente a aquellos que provienen de los sectores más vulnerables de la sociedad y ha llevado a que las tasas de repetición y abandono interanual se hayan incrementado en los últimos años. Aunque las causas de esta realidad no son atribuibles en exclusiva al sector educativo, es cierto que éste demuestra en muchas ocasiones incapacidad para asegurar la apropiación de los aprendizajes escolares y no cumple con las expectativas del alumnado y sus familias, lo que lleva al desencanto, el ausentismo, la repetición del curso y el abandono.

La administración educativa de la provincia de Santa Fe asumió desde finales de 2005 el reto de enfrentar este problema. Una de sus primeras medidas fue la capacitación docente por vía del asesoramiento, organizado en un dispositivo de ámbito provincial que vinculó a los institutos de formación docente con las escuelas, para que aquéllos pudieran contemplar los



Trabajo diario en un centro escolar de la provincia de Santa Fe.

problemas específicos de cada centro escolar y adecuar así la preparación de maestros y maestras.

Después de una visita de estudio y conocimiento de los sistemas escolares de Madrid y París, las autoridades santafesinas decidieron incorporar otros elementos a este dispositivo, especialmente equipos interdisciplinarios de acompañamiento institucional y una experiencia de alfabetización inicial con “promoción asistida” entre el primero y el segundo año de escolarización (cuando se verifica la tasa más alta de repetición en el nivel primario). De manera particular, la provincia de Santa Fe decidió también implementar, a partir de la experiencia de la Comunidad de Madrid conocida en una actividad de EURosociAL Educación, un convenio intersectorial para el control del ausentismo escolar.

El convenio ha permitido la construcción de una red de instituciones y actores involucrados en asegurar que niños y niñas asistan a la escuela obligatoria con

⁷ La información para la preparación de esta sección fue proporcionada por Adriana Cantero, ex Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe, quien ahora es Directora de Gestión Educativa en el Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

regularidad. En esta red participan autoridades provinciales (el Ministerio de Educación y la Secretaría Provincial de Promoción Comunitaria, de la cual depende la Sub-secretaría de la Niñez y Adolescencia), comunas y municipios. Solamente en el año 2007 se firmaron actas de acuerdo con noventa gobiernos locales.

Esta iniciativa promueve el trabajo en tres instancias: la primera es la escuela, que debe realizar un censo escolar para detectar a la población que se encuentra fuera del sistema educativo y facilitar su matriculación, considerando la particularidad de cada caso en términos de edad, años ya cursados y necesidades especiales. El personal de la escuela realiza también el seguimiento de la matrícula y visita los domicilios de las familias para entrevistar a los adultos responsables que permiten ausencias recurrentes.

La segunda instancia es la comuna o el municipio, que designa personas responsables para este tema. Los gobiernos locales, en los casos en que la escuela no logre asegurar la asistencia de un niño o niña, realizan tareas de orientación, persuasión y apoyo a las familias, revisando la vinculación con los planes sociales de asistencia cuando esto sea necesario y posible. En los casos en los que la intervención en este nivel tampoco obtenga resultados, el expediente se transmite a la tercera instancia, la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia, que pone a su disposición los equipos interdisciplinarios y legales para abordar los grupos críticos.

Adicionalmente, como un soporte a la asistencia escolar, se crearon servicios de maestros itinerantes en las tres ciudades de mayor índice de abandono de la

provincia. Su tarea es servir de puente entre la población con mayores problemas y las instituciones escolares.

El camino por recorrer

Los directores y directoras de escuelas recibieron con beneplácito el conjunto de iniciativas emprendidas, aunque para realizar una primera evaluación de su impacto será necesario que transcurra al menos un ciclo lectivo completo. Las lecciones aprendidas del funcionamiento del convenio serán utilizadas para revisar algunas de las medidas y afinar esta estrategia.

Al mismo tiempo, estas ideas han llegado también al ámbito nacional. Actualmente se inician acciones similares en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación para acompañar la expansión de la obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina y para impulsar estrategias similares en otras provincias del país, que sufren los mismos problemas.

En paralelo, habrá que continuar investigando el complejo conjunto de medidas para lograr, desde ámbitos distintos de la administración y la política, la mejora de las posibilidades de niños, niñas y adolescentes, para acceder a una educación atractiva, pertinente y de calidad.

Una experiencia personal

Adriana Cantero, ahora en el Ministerio de Educación de la Nación, fue una de las impulsoras de la reforma durante su periodo como Ministra de Educación de la provincia de Santa Fe. Sus reflexiones sirven para entender las motivaciones del cambio y para determinar

cuál es el papel posible de la escuela y la educación en la promoción de la cohesión social.

¿Cuál es el contexto de esta reforma?

“Desde noviembre de 2005, cuando comenzó nuestra gestión al frente del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, el eje principal de la política educativa provincial se centró en la construcción de una escuela más inclusiva para garantizar un proceso de alfabetización integral. Éste es un derecho de todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, y se trata de una responsabilidad indeclinable del Estado y de sus agentes en la promoción de políticas concretas que la posibiliten.”

¿Cómo perciben los actores relevantes el problema de la repetición y el abandono escolar?

“De las indagaciones a diferentes actores se puede inferir que estos procesos se hallan un tanto naturalizados entre los docentes y, por tanto, son muchas veces invisibles en las orientaciones de las políticas educativas. Sin embargo, está claro que la repetición constituye la antesala del abandono, y que la imposibilidad de apropiación de los aprendizajes escolares también es causa fundamental de la salida de muchos chicos de las aulas.”

¿Cómo puede construirse cohesión social desde la escuela?

“Primero hay que reconocer a la escuela como un lugar privilegiado de producción, circulación y socialización

de conocimientos, lo que invita a la construcción de una sociedad más inclusiva que se fundamenta en la necesaria participación de todas las instituciones que componen el tejido social. Por supuesto que para construir cohesión será también necesario promover distintas intervenciones sobre otros condicionamientos que inciden en el acceso y permanencia de los alumnos en el sistema educativo.”

“Dice Rancière que la política es la pregunta por los que no fueron incluidos y el reclamo de que sean tratados como iguales. Hay entonces que mirar a los excluidos no como víctimas que deben ser tratadas ya sea por la vía carcelaria-represiva, o bien por la filantrópica-caritativa; se trata de darles un lugar de pares en la acción de configurar la sociedad, y ésta es una tarea en la que la escuela debe ocupar un lugar. Es por la vía de ofrecer el acceso a la cultura, que la escuela tendrá posibilidades de tejer una trama de significaciones que atempere, proteja, resguarde a los niños de la exclusión que conocemos. En este sentido, resulta indispensable volver a trabajar sobre la responsabilidad de la sociedad adulta en su conjunto acerca del acompañamiento y el compromiso que requiere hacer posible que todos los chicos tengan asegurado su derecho a la educación, viabilizando su incorporación al sistema y, al mismo tiempo, construir con los maestros mejores condiciones al interior de las propias escuelas.”

Permanencia en la escuela y cohesión social

Si la pobreza y la desigualdad afectan al conjunto de la población de América Latina, la situación es especialmente preocupante en la infancia, puesto que más de la mitad de los niños y niñas de la región padecen esta realidad. La pobreza infantil está a menudo asociada con una exclusión de los servicios y las oportunidades que les corresponden, especialmente la educación, lo que contribuye a perpetuar su transmisión intergeneracional. La situación se agudiza especialmente en las áreas rurales y se configura como un factor que tiende a reforzar el círculo de la pobreza y que impulsa la emigración a las zonas urbanas, lo que a su vez genera nuevos problemas de integración. Todo esto repercute negativamente sobre la cohesión social.

La región cuenta, en general, con tasas altas de matriculación en la educación obligatoria. El problema se vincula más con la repetición y el abandono, lo que pone en cuestión la pertinencia de los aprendizajes suministrados, y del sistema escolar en su conjunto. Los esfuerzos para incrementar la calidad de la educación, especialmente considerando las necesidades de los grupos más vulnerables y propensos al abandono, tienen entonces repercusiones directas sobre las capacidades de estos niños y niñas y las oportunidades que, en el futuro inmediato, tendrán para integrarse en las sociedades en las que viven. Esta es una estrategia esencial para la creación de cohesión social.

La contribución de EUROsocial

- En el marco de su tema prioritario B, “acceso a la escuela y permanencia de las poblaciones desfavorecidas de las grandes ciudades”, EUROsocial Educación desarrolló diferentes actividades dirigidas a las administraciones públicas educativas de varios países de América Latina.
- En noviembre de 2006 se llevó a cabo una visita y una serie de seminarios internacionales, dirigidos a las administraciones educativas de varios países de América Latina, entre ellos Argentina, para conocer experiencias en España y Francia, particularmente en sus capitales, Madrid y París.
- Posteriormente, en junio de 2007, se realizaron sendos encuentros en Argentina y Uruguay sobre “políticas de promoción e inclusión educativa”, en los que representantes de varios países latinoamericanos y europeos presentaron y debatieron experiencias significativas en estos ámbitos.
- En noviembre de 2007, el trabajo fue continuado y profundizado en un seminario internacional realizado en la Ciudad de México sobre “gestión de los centros educativos en las zonas desfavorecidas de las grandes ciudades”.

Persecución de delitos de trata de personas y pornografía infantil en Chile⁸

El proceso de cambio

El sistema judicial tiene que adaptarse para dar respuesta a las formas novedosas de criminalidad. Aunque la trata de personas y la pornografía infantil son problemas que vienen de antiguo, la revolución tecnológica y de las comunicaciones genera nuevas oportunidades y modalidades que afectan la capacidad de respuesta del Estado, tanto normativa como judicial. El hecho de que las víctimas de estos delitos puedan acceder a una justicia eficiente genera sin duda tranquilidad social y confianza de la ciudadanía hacia el sistema.

En la legislación chilena, la tipificación como delitos de la trata de personas con fines de explotación sexual y la pornografía infantil por Internet es relativamente reciente:

- La Ley 19.409 de 17 de septiembre de 1995 sobre trata de personas, modificada por Ley 19.927, de 14 de enero de 2004, establece este delito por primera vez en Chile. Su contenido se limita a la trata de personas a través de las fronteras “para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero”, es decir, no considera otro tipo de explotación que no sea la sexual ni contempla el desplazamiento involuntario de personas entre distintos territorios del país.
- En cuanto a la pornografía infantil, la primera normativa (Ley 19.617 de 2 de julio de 1999) introdujo en el Código Penal la figura del “abuso sexual impropio”

consistente en emplear a un menor de 12 años en la producción de material pornográfico. El 14 de enero de 2004 se aprobó una nueva Ley (19.927), mucho más completa, que penaliza la producción, distribución, comercialización, difusión, exhibición, adquisición y almacenamiento de material pornográfico con menores de 18 años.

Estas modificaciones legales llevaron a que el Ministerio Público de Chile, a través de su Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violentos, iniciara un proceso de fortalecimiento interno, incluyendo la sensibilización de los fiscales y la creación de herramientas útiles para investigar y perseguir estos delitos. Es importante destacar que, en estos casos, las víctimas —principalmente mujeres, niños y niñas que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad— raramente denuncian, por lo que la detección del delito requiere de una investigación activa que supone una importante labor de inteligencia, con coordinación interinstitucional e internacional entre países de origen, tránsito o destino, con el objeto de permitir la identificación, investigación y sanción de los responsables.

Para mejorar su capacidad de dar respuesta, el Ministerio Público, a través de Oficios del Fiscal Nacional, adoptó desde 2006 algunas medidas de reorganización interna, incluyendo un sistema de turnos que permite distribuir el trabajo entre las Fiscalías Regionales de la Región Metropolitana (ya que, en casos de pornografía infantil por Internet, no existe

⁸ Esta sección fue preparada con información proporcionada por el Ministerio Público de Chile, a través del Director de la Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violentos, Félix Inostroza Díaz, y dos funcionarios de este servicio, Francisco José Maffioletti Celedón y Karen Guzmán Valenzuela, quienes participaron activamente en los intercambios de experiencias promovidos por EUROsociAL. Agradecemos también el testimonio de José Antonio Uribe Ortega, de la Fiscalía Local de Valparaíso.



Participantes en el taller regional sobre la persecución de la trata de personas y la pornografía infantil, Santiago de Chile, marzo de 2007.

certeza sobre el lugar de comisión del delito), la designación de fiscales especializados en todas las fiscalías locales y la instrucción para que se solicite sistemáticamente la restricción de la publicidad de las audiencias, con la finalidad de evitar la divulgación de técnicas de investigación utilizadas por la policía.

Simultáneamente, la Brigada del Cibercrimen de la Policía de Investigaciones de Chile, conjuntamente con un importante proveedor de servicios de Internet y con la colaboración de la Unidad Especializada del Ministerio Público, están trabajando para crear un sistema de información y alerta a los cibernautas respecto de las conductas típicas que configurarían los delitos de distribución y almacenamiento de material pornográfico infantil.

La cooperación internacional ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento institucional del Ministerio Público. Existen experiencias en países de América Latina y Europa sobre técnicas de detección e infiltración en las organizaciones delictivas, herramientas para la investigación financiera de los responsables o protocolos interinstitucionales de trabajo, así como en lo que tiene que ver con las medidas de protección y reinserción social de las víctimas. El Ministerio Público ha podido acceder a muchas de estas experiencias a través de encuentros internacionales y gracias al apoyo de programas como EUROsocial.

Un producto específico, editado en 2007, es el manual denominado "Protocolo de Investigación de delitos

relacionados con la pornografía infantil y la trata de personas”, utilizado para la formación de monitores en estas materias. Esta obra, confeccionada por tres expertos de la administración pública de España (de la Fiscalía, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil) ofrece información y un marco de actuación para la investigación policial de estos delitos, desde el inicio del procedimiento a la fase inculpativa, pasando por los detalles particulares de los informes técnicos y forenses, así como un capítulo específico dirigido a las fiscalías, llegando a la fase del juicio oral.

En 2006, 118 fiscales especializados, abogados asesores y abogados asistentes en todo el país recibieron capacitación sobre estos temas. El Ministerio Público, la Policía de Investigaciones de Chile, varias organizaciones de la sociedad civil, entre otras instituciones, organizaron y participaron en encuentros, conferencias, reuniones periódicas y cursos de formación, muchos de ellos internacionales. El proceso sigue, pues queda mucho por hacer, pero las instituciones chilenas se encuentran hoy bien preparadas para avanzar en el combate a estas formas aberrantes de explotación de personas vulnerables.

El camino por recorrer

El instrumento jurídico internacional más importante que regula estas materias es el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, que complementa el Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Los Estados que

suscriben este protocolo se comprometen a mejorar su capacidad para identificar, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la trata de personas y brindar una debida asistencia y protección a sus víctimas.

Chile, que lo ha ratificado, es uno de los pocos países que se encuentra en mora respecto de la obligación de implementar las disposiciones de este documento en su ordenamiento jurídico interno. Es preciso, entonces, revisar la legislación para tipificar adecuadamente la trata de personas (que también puede producirse al interior de un país y para otros propósitos que la explotación sexual), en todas las formas descritas en el protocolo, ya que esta carencia impide que el Ministerio Público persiga situaciones que son delito de acuerdo con los tratados internacionales pero no según la normativa chilena. Finalmente, también es preciso regular algunos aspectos de extranjería para la atención adecuada de las víctimas, como la posibilidad de adjudicar permisos provisorios de residencia cuando el retorno al país de origen las ponga en peligro inminente o la despenalización del inmigrante que se encuentra en situación irregular. Parte de estas cuestiones podrían incluirse en la revisión del Código Penal, todavía pendiente.

La capacitación, especialmente para funcionarios policiales, debe proseguir, concentrándose en la identificación del delito y el trato con las víctimas. Es importante que ésta apunte en especial a quienes trabajan en pasos fronterizos terrestres y aéreos. La cooperación internacional es esencial para establecer procedimientos fluidos con países vecinos como Perú y Bolivia, que faciliten la identificación de las víctimas y la consecución de antecedentes penales de los imputados.

Una experiencia personal

José Antonio Uribe Ortega es el fiscal especializado en delitos sexuales de la Fiscalía Local de Valparaíso, dependiente del Ministerio Público de Chile. Su testimonio refleja tanto la magnitud del problema como su valoración del proceso de cambio.

“Mi experiencia como fiscal en la investigación de delitos de trata internacional de personas ha sido, en lo personal, un descubrimiento de lo grande y poderosas que son estas redes internacionales, ya que poseen un movimiento de recursos casi ilimitado. Esto dificulta enormemente la disponibilidad de los testigos y víctimas ante una eventual etapa de juicio oral. Es justamente este último punto el que se ve más débil, y es por ello que los imputados por delitos de trata de

personas, con los importantes recursos que poseen, hacen presa fácil de testigos de bajo nivel socioeconómico y sobre todo de ‘víctimas’ que no se sienten víctimas del imputado, sino del ente persecutor que les ha privado de su fuente de ingresos.”

“En cuanto al protocolo de investigación proveniente del taller al cual tuve el honor de asistir en marzo de 2007, ha sido de mucha ayuda, especialmente en cuanto a vislumbrar el *modus operandi* de estas redes delictivas y, fundamentalmente, la industria existente alrededor de este muy rentable negocio. Finalmente, el conocer la realidad de otros países, con sus virtudes y dificultades, enriquece mucho nuestra experiencia profesional y hace avanzar varios años las técnicas de persecución penal en delitos tan complejos como lo son los de trata internacional de personas.”

La persecución de delitos de trata y pornografía infantil y la cohesión social

Las víctimas de la trata y la pornografía infantil suelen pertenecer a sectores vulnerables. En ocasiones inmigrantes a la fuerza, en general se trata de mujeres, niñas y niños que no pueden hacer valer sus derechos. La capacitación de quienes tienen la responsabilidad de perseguir estos delitos y la coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales responsables evita que estas personas sufran dos veces: la primera cuando son víctimas; la segunda cuando se enfrentan al sistema judicial. La mejora de la detección, denuncia e investigación de los delitos de trata de personas y pornografía infantil sirve, en algunos casos, para la prevención y, en otros, para evitar traumas innecesarios en las víctimas. En cualquiera de los casos, se trata de una invalorable contribución a la cohesión de una sociedad.

La contribución de EUROsociAL

- EUROsociAL Justicia facilitó que el Ministerio Público chileno pudiera conocer de primera mano la experiencia española en la persecución de estos delitos. Para ello, organizó en octubre de 2006 una pasantía en España, en la cual participaron un fiscal especializado, un abogado asesor y un psicólogo de la Unidad Especial de Delitos Sexuales y Violentos, junto con el Jefe de la Brigada del Cibercrimen (delitos telemáticos) de la Policía de Investigaciones de Chile y la Jefa de un grupo especializado de la 48ª Comisaría de Carabineros de Chile. En esta actividad se analizó la labor de la Guardia Civil, la Policía Nacional y la Fiscalía General de España.
- En marzo de 2007 se realizó un taller de difusión regional en Santiago de Chile, dirigido a fiscales y policías de países de América del Sur con alta interconexión en términos de delitos, que gracias a la colaboración de EUROsociAL Justicia contó con la presencia de tres expertos españoles.
- EUROsociAL Justicia también proporcionó asistencia técnica al Ministerio Público de Chile para la elaboración del “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, documento que fue entregado a todos los fiscales especializados del país, así como a policías especializadas en la investigación de estos temas, y a fiscales y policías de otros siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Honduras y Paraguay).

La Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro⁹

El proceso de cambio

Sucedió en Belo Horizonte, Brasil, en el mes de noviembre de 2006. En una reunión organizada por EUROsociAL Educación en el marco del III Foro Educativo MERCOSUR, autoridades educativas y penitenciarias de once países de América Latina —Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay— decidieron constituir formalmente la Red Latinoamericana de Educación en Contextos de Encierro (RedLECE). Su objetivo es impulsar políticas públicas integrales e integradas que favorezcan la atención de la educación en contextos de privación de libertad, concebida como un derecho a lo largo de toda la vida, a través del intercambio de experiencias, el fomento de la investigación y la cooperación técnica. Se trata, además, de un espacio para el diálogo y la interlocución con otras redes similares, especialmente la Asociación Europea de Educación en Prisiones (EPEA).

La creación de la RedLECE (www.redlece.org) fue el final de un proceso que se había iniciado algunos meses antes, en un taller realizado durante el I Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL y una visita de conocimiento e intercambio de un grupo de funcionarios latinoamericanos a países que forman parte de la EPEA (Francia, Grecia e Irlanda). También es el comienzo de una nueva etapa donde la comunicación, el intercambio y las buenas prácticas serán más fáciles, contribuyendo sin duda a que las personas privadas de

libertad obtengan una educación que favorezca su reinserción social.

La constitución de esta red será un apoyo importante a los numerosos esfuerzos nacionales en marcha en este ámbito. A modo de ejemplo, en este apartado se describen con detalle los casos de Argentina, Colombia y El Salvador, que ilustran diferentes estados de situación, aproximaciones y respuestas a la cuestión.

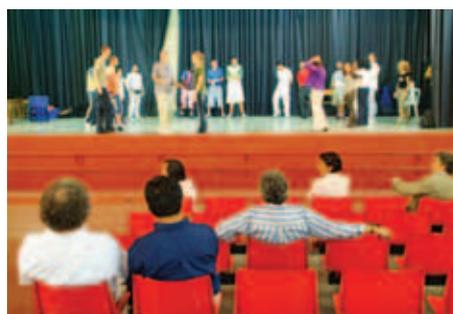
En Argentina, la temática ha pasado a ser responsabilidad de las autoridades educativas en esta década. Las sucesivas medidas adoptadas han contribuido a elevar su nivel y los recursos disponibles. Fue en el año 2000 cuando el Ministerio de Educación firmó un convenio con el Ministerio de Justicia a fin de que la educación en las cárceles federales se traspasara a los sistemas educativos provinciales. Tres años más tarde se creó el primer programa específico con la finalidad de instalar el tema de la educación para las personas privadas de libertad en las agendas políticas nacionales y provinciales. En 2005, esta iniciativa se convirtió en el Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro. Un año más tarde se sancionó la Ley de Educación Nacional 26.206, que incorpora la atención de las personas en contextos de privación de libertad como una modalidad específica del sistema educativo. A través de la ventana de oportunidad abierta por EUROsociAL, los responsables de esta materia pudieron avanzar en el conocimiento de experiencias de otros países. Finalmente, en 2008,

⁹ La información para la preparación de esta sección fue compilada por Nuria Aligant, del Centre International d'Études Pédagogiques (Francia), con información proporcionada por Isabel Ribet, Directora del Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro de Argentina, Hernando Lambuley, Jefe de División en el INPEC de Colombia, y Silvia Martínez, Directora de Juventud en el Ministerio Educación de El Salvador. Nuestro agradecimiento también a las personas que aportaron sus testimonios.

aplicando la nueva ley educativa, comenzó una nueva etapa con la elevación administrativa de la modalidad de educación en contextos de encierro al nivel de Coordinación Nacional.

La responsabilidad de la educación en prisiones en Colombia corresponde, de acuerdo con la Ley General de Educación 115 de 1994, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). En el año 2003, el INPEC presentó un proyecto de “Modelo Educativo” para dar respuesta a la demanda y exigencias educativas de la población adulta reclusa en prisión, aprobado dos años más tarde. La primera tarea realizada en el marco de este proyecto fue una investigación sobre la oferta y la demanda educativa en los establecimientos de reclusión, que dio origen a un sistema que considera al establecimiento de reclusión, en esencia, como un centro educativo. Por consiguiente, todos los espacios de la cárcel son considerados como espacios pedagógicos, en los cuales los internos generan sus propios procesos de formación de acuerdo con sus intereses y necesidades. El diseño incluye también una malla curricular y unas mediaciones pedagógicas específicas para el sistema penitenciario y carcelario en el marco de la educación de adultos. Hoy, este modelo educativo se está desarrollando en 31 establecimientos, con la meta de cubrir el 100% en el año 2011. El desarrollo del modelo ha generado nuevas necesidades que han llevado a las autoridades colombianas a conocer experiencias de otros países y a presentar la propia en actos internacionales. Uno de los puntos a fortalecer es la formación de docentes específicos para este tipo de educación.

En El Salvador, hasta hace muy poco tiempo, las escuelas que funcionan en contextos de encierro no



Educación artística (teatro) en la prisión de Quatre Camins, Barcelona.

contaban con atención especializada (presupuesto escolar, capacitación docente, dotación de materiales y libros, etc.), ya que formalmente no eran consideradas como parte de la administración escolar. Estas instituciones funcionaban con docentes pagados por el Ministerio de Educación y recursos (escasos) proporcionados por la Dirección General de Centros Penales. Desde abril de 2008, las cinco escuelas situadas en centros de reeducación de menores y la única existente en un centro penitenciario cuentan con un Consejo Institucional Educativo cuyo objetivo es fortalecer la administración de la educación, con capacidad y presupuesto para adquirir mobiliario, equipos y materiales escolares necesarios para el desarrollo de los planes de estudio. Las autoridades de estas escuelas pueden ahora también seleccionar y contratar al personal docente y administrativo necesario para el funcionamiento del servicio educativo. Todo esto gracias a un convenio de financiamiento con el Ministerio de Educación.

Estos tres casos demuestran la variedad de situaciones institucionales, administrativas y de recursos existentes en América Latina, así como el conjunto de retos pendientes en la región.

El camino por recorrer

La RedLECE quiere contribuir a que sus miembros, y el conjunto de los países de América Latina, puedan desarrollar políticas más adecuadas para que la educación sea un derecho que la totalidad de la ciudadanía, con independencia de su situación penal, pueda disfrutar a lo largo de su vida.

En Argentina, el Ministerio de Educación, en conjunto con las autoridades provinciales, debe generar las condiciones necesarias para la implementación del Capítulo XII de la Ley de Educación Nacional, con el objetivo de incrementar, en contexto de encierro, la matrícula en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo (dando prioridad a los obligatorios). Al mismo tiempo, es preciso asegurar que la educación sea socialmente significativa para la inclusión, a través del desarrollo de múltiples líneas de trabajo (formación laboral, inicial y continua, expresión artística, provisión de materiales, etc.) Para ello será esencial, considerando el nivel de descentralización de la educación en este país, avanzar en el desarrollo de mecanismos de gestión basados en la articulación entre ministerios y entre jurisdicciones. Otro reto al que habrá que responder es la formación de educadores a todos los niveles y en todos los ámbitos, incluyendo también a personal de seguridad y responsables de prisiones.

Como ya se indicó, Colombia proyecta incluir y vincular al conjunto de establecimientos penitenciarios en la oferta del “Nuevo Modelo Educativo” en 2011. Al mismo tiempo, se pretende conformar escuelas de formación laboral (enmarcadas en la propuesta de educación para el trabajo y desarrollo humano integral),

potenciar que todos los centros educativos carcelarios posean la capacidad para ofrecer educación de manera virtual y consolidar la escuela de formación de monitores que tienen la responsabilidad de capacitar a los internos.

En El Salvador, los sujetos principales del cambio serán los maestros que trabajan en contextos de encierro, para quienes desde 2008 existe una oferta de capacitación con la modalidad de diplomado en temáticas tales como ciudadanía, valores y prevención del VIH-Sida. A partir de 2009, la experiencia de las seis escuelas que funcionan en contextos de encierro comenzará a ser aplicada, de manera paulatina, en todos los centros penales del país. Al mismo tiempo, con el apoyo de EUROsocial, se avanzará en la introducción de nuevos métodos pedagógicos, a partir de las experiencias de países de América Latina y la UE, en modalidades como la educación artística y deportiva.

Experiencias personales

Quienes disfrutan de la posibilidad de acceder a la educación en situaciones de encierro encuentran nuevas posibilidades y afrontan la futura reinserción social de una manera diferente, con mayor optimismo. Los dos testimonios siguientes así lo demuestran.

“La educación que recibimos es mejor, porque como es más participativa, entonces es mejor. Uno no se cansa, al contrario, de la charla monótona. Aquí todas estamos participando y hacemos como pequeños grupitos de trabajo entre el mismo grupo que hay.

También se valora la opinión de todas y no es como cuando uno estudia. Aquí, entre todas, encontramos una sola respuesta correcta con las ideas de todas, entonces me pareció agradable. Y las monitoras son chéveres y compartimos con todas las de todos los patios y uno se da cuenta de que algunas hasta han vivido —digamos— en ‘la olla’, que no han podido tener un sistema de educación bueno ni ir nunca a un colegio pero son niñas que, en medio de todo, Dios les ha dado la capacidad y tienen cosas buenas que uno les descubre ahí.”

Testimonio de una interna en un centro de reclusión de mujeres de Cali, Colombia

“Llegué a este penal sin saber nada, aquí algo estoy aprendiendo, llegué con las manos duras, sin poder agarrar el lápiz. Fui a la escuela estando en libertad, pero no le daba importancia, me juntaba con mis amigos, me escapaba de la escuela a hacer travesuras, a portarme mal. Me corrieron muchas veces y de distintas escuelas. Aquí en el penal aprendí a sumar, restar, multiplicar y dividir, pero me cuesta mucho aprender a leer y escribir, espero poder. En la escuela me tratan bien, me saben comprender, me tienen paciencia, conversamos que me porte bien, por el bien mío, que ponga voluntad un poquito y que deje de macanear”.

Testimonio de un recluso en un penal de la provincia de Santiago del Estero, Argentina

Educación en situaciones de encierro y cohesión social

La cohesión social es la posibilidad de que la totalidad de la población, sin discriminación de ningún tipo, pueda acceder a los servicios que proporcionan bienestar y que brindan oportunidades de progreso. La educación es, en este sentido, un derecho que debe ser puesto a disposición de la totalidad de la ciudadanía, que genera capacidades para el cambio y el avance, tanto individual como para el conjunto de la sociedad.

Le educación en contextos de encierro sirve de manera directa a este propósito. De alguna manera, restituye el derecho a la educación muchas veces no recibida por las personas privadas de libertad en la edad correspondiente. Además, reduce el daño ocasionado por el encierro y posibilita la generación de nuevos proyectos de vida. Las personas que la reciben tienen muchas más posibilidades de reinsertarse de manera exitosa en la sociedad, de conseguir empleos dignos, de gozar de buena salud, de participar activamente en proyectos comunes con sus pares. La educación en prisiones sirve también para prevenir la reincidencia y reducir las tasas de criminalidad, una de las principales lacras que afecta a la cohesión social en los países de América Latina.

La contribución de EUROsocial

EUROsocial Educación, respondiendo a una demanda explícita de las autoridades de Brasil, incluyó el tema de la educación en contextos de encierro como uno de los temas prioritarios en su estrategia de promoción de la cohesión social. Las principales actividades realizadas en este ámbito en 2006 y 2007 fueron las siguientes:

- En octubre de 2006, después de múltiples contactos bilaterales con el proyecto, un grupo de responsables institucionales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Uruguay realizaron una visita a Francia, Grecia e Irlanda para conocer el funcionamiento de la Asociación Europea de Educación en Prisiones y para observar *in situ* el desarrollo de programas educativos en centros penitenciarios.
- En noviembre de ese año, el proyecto organizó una reunión en Belo Horizonte, Brasil, en la que se constituyó formalmente la RedLECE. Esta red ha recibido también el apoyo de EUROsocial Educación para la preparación de su sitio web y para la realización de un encuentro de coordinación, celebrado en noviembre de 2007 en Río de Janeiro.
- En abril de 2007 se realizó un seminario regional, en colaboración con el Ministerio de Educación de Argentina, para exponer el caso de este país en relación con la educación en contextos de encierro. La actividad incluyó visitas a unidades pedagógicas de distintos centros penitenciarios del país y contó con la presencia de expertos del Observatorio Internacional de Educación en Prisiones de la UNESCO.
- En mayo y septiembre de 2007, dando seguimiento al seminario de abril, se organizaron actividades de formación sobre los trayectos formativos para la educación en contextos de encierro en Argentina. Participaron equipos técnicos, supervisores, directivos y docentes de instituciones educativas en establecimientos penitenciarios e institutos de menores de los países miembros de RedLECE, con el fin de constituir en cada país un equipo de capacitación que sirva de núcleo multiplicador para el resto de los actores del ámbito educativo.

- En junio de 2007, EUROsociAL Educación organizó, para los miembros de la red, visitas a Barcelona (España) y Hamburgo (Alemania), con el objeto de seguir adquiriendo conocimientos sobre prácticas europeas en temas específicos (las artes en prisión, programas de alfabetización, programas locales específicos “entre pares”). La acción de intercambio incluyó un seminario en la sede del Instituto sobre Educación a lo Largo de la Vida de UNESCO sobre programas mundiales de alfabetización en contextos de encierro, enfocado en la elaboración de materiales específicos y el trabajo con las familias de los detenidos. En Barcelona, se conoció el ejemplo descentralizado de Cataluña en el ámbito y se analizaron los distintos programas europeos de educación artística (teatro, cine, canto), así como la gestión del deporte en prisión. En ambas ciudades se visitaron, asimismo, distintas unidades pedagógicas.
- EUROsociAL Educación contribuyó a la organización de un seminario nacional en El Salvador sobre este tema en noviembre de 2007, dirigido a más de 200 profesionales de los Ministerios de Educación, Justicia e Interior de este país, para sensibilizarlos y formarlos en temas tales como la oferta y la demanda educativa en prisiones, la educación artística y el deporte en contextos de encierro, las diferencias religiosas y la tolerancia, así como la situación de los niños y niñas que viven con madres reclusas. En este seminario se presentó el ejemplo de Colombia en el desarrollo de políticas públicas sobre este tema.
- EUROsociAL Educación está trabajando conjuntamente con la UNESCO para la realización de un mapa latinoamericano de educación en prisiones.

La Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas¹⁰

El proceso de cambio

Existe una enorme diversidad cultural, étnica e idiomática en América Latina, muchas veces ignorada o incluso oprimida. En efecto, los pueblos originarios o indígenas de la región mantienen vivas sus tradiciones, que también evolucionan y se adecuan a las sociedades en las que se insertan.

Los recientes fenómenos de recuperación de espacios políticos y sociales por parte de estos pueblos en varios países latinoamericanos favorecen los procesos de búsqueda de desarrollo con identidad y el diálogo intercultural. Sin embargo, todavía existe una importante discriminación de las colectividades indígenas en el acceso a servicios públicos culturalmente adecuados. Éste es el caso, por ejemplo, de los servicios de formación y capacitación en la región andina.

En este campo, a pesar de que se han introducido enfoques como la educación bilingüe e intercultural, los avances son escasos y parciales. Frecuentemente se limitan a políticas generales que en la práctica no se cumplen porque no se asignan recursos suficientes para su implementación. El problema se presenta en todos los niveles educativos, también en la formación profesional, empresarial o para el acceso al empleo, ámbitos clave para que los pueblos originarios puedan generar recursos de acuerdo con su cosmovisión y mantener sus estilos de vida.

En el marco del Programa EUROsociAL Empleo, la OIT decidió emprender, con un conjunto de expertos y expertas locales, la preparación de una formación específica para pueblos originarios o indígenas de la zona andina, a partir de dos ejes fundamentales de trabajo:

- El primero se relaciona con una reivindicación de la identidad cultural, especialmente de los jóvenes, que, con el apoyo de estrategias de capacitación enraizadas en los valores de los pueblos originarios (en este caso, quechuas y aimaras), promuevan un proceso de aprendizaje estrechamente vinculado con la realidad inmediata.
- El segundo eje refiere a la necesidad de impulsar planes de desarrollo económico local como una forma de crear opciones de ingreso. Estos planes deberían incorporar iniciativas empresariales en actividades con altas posibilidades de éxito y bajos requisitos de entrada, que aprovechen y promuevan las ventajas comparativas de la cultura indígena. Ejemplo de ello es el turismo ecológico, la artesanía utilitaria, la explotación racional de los recursos naturales y los productos agropecuarios que, con una adecuada orientación, pueden ser fuente sostenible de renta y empleo.

De esta manera, se elaboró un programa modular denominado “Emprendimientos Económicos para Pueblos Indígenas”, concebido y diseñado como una opción

¹⁰ La información para la preparación de esta sección proviene esencialmente de informes de actividades de EUROsociAL Empleo y de los manuales que conforman el Programa Modular de Formación “Emprendimientos económicos para pueblos indígenas de los países andinos”, preparados por René Apaza y Silvia Moreno, con la coordinación de Martha Pacheco y Federico Marcón, y el apoyo en aspectos pedagógicos de Monica Lisa, los tres últimos pertenecientes, en el momento de la preparación de los materiales, al Instituto Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Agradecemos también el testimonio de Wasginton Chaní, formador y empresario indígena, recogido por Laura Cárdenas, de FIIAPP.

formativa que recoge y estimula la cultura emprendedora sin renunciar a las raíces y valores de la población indígena de los Andes. El programa se dirige a personas y organizaciones de Bolivia, Perú y Ecuador que brindan servicios de capacitación a poblaciones indígenas. La estrategia modular facilita la diversificación curricular mediante adaptaciones o innovaciones, según sea el caso, y también podría ser aplicado con pueblos indígenas de la Amazonía y otras zonas del continente americano.

El material didáctico consta de dos partes: una descripción del enfoque, el marco conceptual, los lineamientos pedagógicos y la propuesta de formación de formadores, por un lado, y diez módulos que responden a las demandas y necesidades de capacitación determinadas en un trabajo previo de diagnóstico, por el otro. Los módulos, validados en seminarios y talleres realizados con grupos indígenas originarios de la región andina, son:

1. De dónde venimos y hacia dónde vamos.
2. Identificación y selección de ideas de negocios.
3. Empresa, familia y entorno.
4. Reciprocidad, asociatividad y cooperación.
5. Mercadeo.
6. Costos.
7. Aprendiendo a registrar.
8. Finanzas.
9. Constitución legal y tributación.
10. Elaboración de planes de negocios.

El enfoque didáctico privilegiado es inductivo: en los módulos se encuentran principalmente actividades que facilitan la reflexión y apuntan a la construcción conjunta del conocimiento y del saber hacer. Los



Imagen del taller de validación de los materiales, Lima, mayo de 2007.

ejercicios propuestos incluyen varios trabajos de campo, que facilitan la aplicación de los conceptos y de las herramientas adquiridas durante el mismo proceso de aprendizaje. Explicaciones, artículos, resultados de los talleres de validación, sugerencias, casos de estudio y cuentos de la región andina enriquecen y dan fundamento a las diferentes actividades.

El objetivo de la formación es sembrar la semilla del emprendedor en los campesinos indígenas para que consoliden o inicien un negocio. Para ello, se define cuál es la idea de negocio que les gustaría desarrollar y después, durante 20 días, se recorre un itinerario formativo con los módulos seleccionados, para finalizar con un verdadero plan de negocio para cada participante.

El proceso de validación de estos módulos ha dado origen a la constitución de la Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas, que incluye a expertos y expertas de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala, México y Perú. Su objetivo es contribuir al desarrollo de la cultura

empresaria de los pueblos indígenas de América Latina a través de la adecuación del programa modular a distintas poblaciones objetivo y la realización de talleres para el desarrollo de competencias de facilitación para el trabajo con personas adultas.

La red pretende realizar, durante 2008, un total de 116 módulos de capacitación, llegando a casi 3.000 personas de pueblos indígenas. Para esto, se aprovecharán actividades ya diseñadas por otras organizaciones y se desarrollarán iniciativas propias, tanto por parte de las organizaciones locales como en el marco de la segunda fase de EUROsocial Empleo (mayo 2008-diciembre 2009).

El camino por recorrer

La constitución de la red y la validación del programa modular han sido el primer paso de un camino que podrá contribuir al bienestar de numerosas familias de pueblos originarios en un plazo muy breve de tiempo.

Para potenciar sus efectos, será necesario avanzar en la traducción de los materiales a otras lenguas indígenas y extenderlo fuera de la región andina. La realización de cursos permitirá, asimismo, extraer lecciones que podrán ser incorporadas en nuevas versiones de los módulos.

La red, por su parte, deberá consolidarse y generar medios propios de funcionamiento. El taller conjunto de evaluación de lo realizado, previsto para finales de 2008, será una buena oportunidad para analizar lo realizado y diseñar una estrategia de futuro.



Una experiencia personal

Washington Chañi es ingeniero agrónomo y, según relata, lleva toda la vida trabajando como formador en comunidades campesinas de Cuzco, en Perú. Trabaja para Soluciones Prácticas-ITDG, un organismo de cooperación técnica internacional que quiere contribuir al desarrollo sostenible de la población de menores recursos, mediante la aplicación de tecnologías apropiadas. Washington fue uno de los formadores que trabajó en la validación del programa modular de emprendimientos económicos para pueblos indígenas de los países andinos, de la mano de sus autores, Silvia Moreno Roque y René Apaza.

Los campesinos con los que trabaja viven en el distrito peruano de Sicuani, en la provincia de Canchis, y producen fundamentalmente papas nativas, alpacas, granos y cereales andinos, en zonas de altiplano a más de 4.000 metros de altura.

“Desde hace tiempo veníamos buscando una herramienta exclusivamente para nuestras comunidades

campesinas, en quechua, y que respetara los principios y la cosmovisión de los pueblos originarios. Llevo muchos años buscando y probando nuevas metodologías y cuando conocí esta herramienta me dije: ¡Caramba, esto es lo que estábamos buscando! Una aplicación que no requiere de teorías ni pizarras, sino que es eminentemente práctica. Se aprende haciendo, y se llega a conclusiones y acciones concretas.”

“Los pueblos quechua de esta zona tienen una cultura propia basada en el respeto a la naturaleza, la Pacha Mama, y siguen unos rituales muy concretos a través de la hoja de coca. Es una relación holística del hombre con el agua, la tierra, su comunidad y todo lo que le rodea. Además, no piensan en ‘negocio’ como

podría pensarse en otras culturas, basado en el individualismo, sino que se apoyan en la lógica indígena de la ‘reciprocidad’ y la ayuda mutua con su comunidad para emprender un negocio.”

Washinton Chañi, además de formar a sus pares, tiene un pequeño negocio de producción de quesos artesanales y ganado vacuno que, según cuenta, “ha mejorado mucho gracias a los conocimientos adquiridos con el programa modular. Ahora he introducido nuevas tecnologías, he definido los clientes meta y también he mejorado mis conocimientos en cuanto a mercadeo y planes de negocio. Todo ello ha permitido que disponga de productos de muy buena calidad dirigidos a un público medio de la población”.

Diversidad cultural, desarrollo local y cohesión social

Las sociedades actuales son sumamente complejas. La cohesión social no debe ni puede ser entendida como la adecuación cultural de la totalidad de las personas que las conforman a un “modelo tipo”, sino más bien como la generación de mecanismos que faciliten la convivencia y la articulación de la diversidad.

El desarrollo económico local es una alternativa válida para la creación de riqueza y cohesión social, especial pero no únicamente en zonas rurales. La generación de ingresos y empleos basada en el manejo sostenible de los recursos propios facilita la articulación del tejido social, manteniendo a las personas en sus comunidades de origen o residencia.

La generación de desarrollo en el ámbito local valorizando la diversidad cultural, por lo tanto, no puede más que multiplicar los beneficios en términos de cohesión social.

La contribución de EUROsocial

La Organización Internacional del Trabajo —a través de su Centro Internacional de Formación con sede en Turín, Italia, y de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, sita en Lima, Perú— ejecuta EUROsocial Empleo. Uno de los ejes de trabajo de este proyecto es el desarrollo económico local para la generación de empleo digno. En este ámbito, específicamente en lo que se refiere a los pueblos indígenas, EUROsocial Empleo realizó las siguientes actividades:

- Financiación, coordinación, desarrollo metodológico y edición de los manuales que conforman el programa modular “Emprendimientos económicos para pueblos indígenas de los países andinos”.
- Organización de un taller internacional de validación de los materiales, cofinanciado por el Gobierno de Italia. Fue realizado en Lima en mayo de 2007, con una participación de 14 personas de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Del taller se extrajeron sugerencias para la culminación del programa modular y en él se generó el embrión de la Red Latinoamericana de Formadores de Pueblos Indígenas.

Reformas en administraciones tributarias para la aceptación social de los impuestos: los casos de El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú¹¹

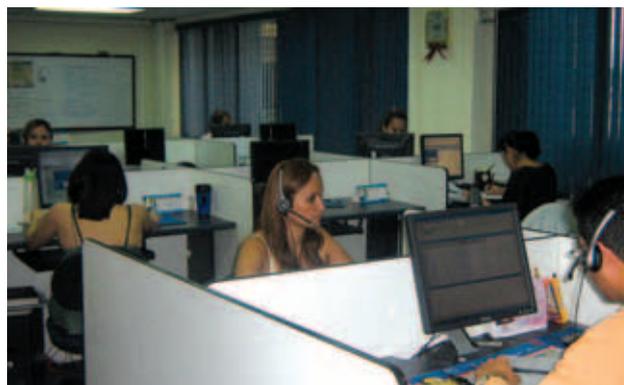
El proceso de cambio

América Latina presenta, en general, bajos niveles de recaudación fiscal, lo cual resta a sus Estados la capacidad de ejecutar políticas públicas para la provisión de servicios esenciales al conjunto de la ciudadanía. Aunque la situación es muy heterogénea en la región y las causas de este problema son múltiples, uno de los elementos a los que recientemente se ha dado prioridad en muchos países latinoamericanos es la modernización de las administraciones tributarias y su acercamiento a los contribuyentes.

Esta modernización apuntó, en especial, a mejorar la infraestructura, aumentar el personal responsable de la atención al público, facilitar la comunicación con los contribuyentes y simplificar trámites engorrosos. De manera paulatina, se están generando mayores niveles de confianza entre la ciudadanía y un incremento del cumplimiento voluntario. En esta sección se describen algunos de los procesos iniciados con ejemplos de cuatro países, que han contado con apoyos puntuales de EUROsociAL.

El Salvador

A partir del año 2006, después de una serie de visitas a otros países en el marco de actividades promovidas por EUROsociAL Fiscalidad, la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda de El Salvador realizó un diagnóstico en el cual se detectaron problemas en la comunicación



El call center de la administración tributaria salvadoreña.

con los usuarios, tanto por vía telefónica como por Internet. Este análisis llevó a la constitución de un *call center*, y a la revisión de la página web, para lo cual se tomaron ejemplos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de España y del Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), y se contó también con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID).

En cuanto a la atención telefónica, el área responsable contaba, antes del proceso de reforma, con un equipo básico de informática y telefonía digital para cinco técnicos, capacidad que debía ser reforzada en el periodo de declaración anual de la renta. Su modernización implicó una renovación de la infraestructura, la plataforma tecnológica (reemplazándose las líneas telefónicas por voz a través de Internet) y de la filosofía de gestión, generación de reportes estadísticos y otros elementos esenciales, como una base de

¹¹ La información para la preparación de esta sección fue gentilmente proporcionada por las administraciones tributarias de los cuatro países. Agradecemos a Luis Alonso Barahona, José David Avelar y José Noé Cerón, de la Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador; a Carolina Roca, César Fuentes y Abelardo Medina, de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala; a María Gloria Páez y Liz Varela, de la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay; a Laura Calderón, Gisella Cuentas y Mariela Pinillos, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú. Agradecemos también a Marcelo Prieto, de Paraguay, Jacobo Casis y Carlos Alberto Pflucker Larrea, de Perú, quienes prestaron sus testimonios para ilustrar la percepción de los contribuyentes.

preguntas frecuentes accesible a través de Internet (que permite reducir tiempos y unificar criterios de respuesta) y mecanismos adecuados de supervisión y control en tiempo real. Además, a partir de julio de 2007, se incorporó más personal, que fue capacitado mediante un seminario intensivo sobre leyes tributarias y técnicas de atención a los usuarios. Todos estos cambios han propiciado un mejor acceso a los servicios ofrecidos por la administración tributaria salvadoreña.

Al mismo tiempo, a raíz de la visita de familiarización para conocer el modelo de atención al contribuyente del SII chileno, se realizaron modificaciones sustanciales en la página web de la Dirección de Asistencia Tributaria para hacerla más atractiva y para generar confianza acerca de la seguridad, agilidad y confiabilidad del trámite. Entre otras mejoras, se simplificaron los requisitos y pasos para registrarse como usuario, se modificó la aplicación para la presentación de las declaraciones, se permitió que el usuario reciba copia fiel de su declaración con código de barras y se permitió que el pago de impuestos y la declaración de mercancías se realicen con Notas de Crédito del Tesoro Público. La página permite ahora realizar numerosas consultas y acceder a legislación, sentencias y jurisprudencia relevantes.

Para facilitar el acceso a los contribuyentes que no disponen de Internet, se firmó un convenio con la Red de Infocentros, que ha puesto a disposición de los usuarios 33 sucursales en todo el país que pueden ser utilizadas de manera gratuita. Además, capacitó a sus operadores para que asistan al público en la presentación de declaraciones y otros procesos.

La modernización de la administración tributaria salvadoreña ha generado mejoras en la satisfacción de los usuarios con los servicios proporcionados, una sensible disminución de la asistencia en persona a sus instalaciones y un aumento del número de contribuyentes inscritos en Internet, de algo menos de catorce mil en diciembre de 2006 a más de cuarenta mil en marzo de 2008.

Guatemala

En febrero de 2005, la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT) revisó su Plan Estratégico Institucional 2004-2007 para fortalecer el objetivo de mejora de la calidad del servicio al contribuyente, que había sido relegado a un segundo plano para concentrarse en el combate de la evasión y defraudación tributaria.

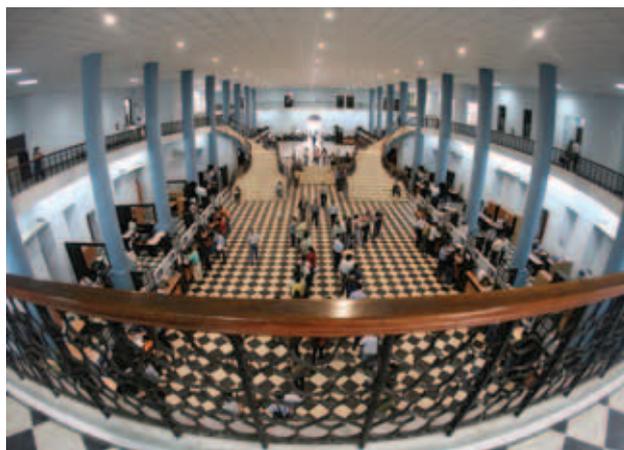
La SAT elaboró entonces un diagnóstico de la situación general, encontrando un problema generalizado de dispersión de información, interpretaciones parciales y suministro de datos diferenciados a los contribuyentes, dependiendo del lugar o del mecanismo de asistencia. La primera medida que se adoptó fue organizativa, creándose la Gerencia de Atención al Contribuyente, cuya responsabilidad sería la sistematización de la atención y la supervisión de la calidad de los datos suministrados. Para esto, se definió una “base de conocimientos” que permite la homologación de las respuestas a las preguntas más comunes sobre trámites, impuestos, el código tributario, fiscalización, aduanas y asuntos jurídicos. Dicha base del conocimiento, un producto significativo en sí mismo, será utilizada como insumo fundamental para el inicio de funciones de un *call center* a finales de 2008.

El modelo utilizado por la SAT se basa en el Sistema INFORMA empleado por la AEAT española, que ya había sido transferido con adaptaciones tecnológicas (simplificación de *software*) a la administración tributaria de Uruguay. A través de una asistencia técnica realizada por funcionarios de la administración española a Guatemala —una actividad de EUROsociAL Fiscalidad— se avanzó en la estructuración del árbol de conocimiento y la definición de los procesos necesarios para poner el sistema a disposición del público. La tecnología elegida fue similar a la empleada en el caso uruguayo. A partir de ese momento, un grupo de especialistas de diferentes áreas de la SAT avanzó en la elaboración del modelo definitivo, con 800 respuestas a preguntas frecuentes.

Las visitas que recibió el sistema en sus primeros meses de servicio son muy significativas. En diciembre de 2007, cuando INFORMA–SAT fue puesto a disposición de su personal, ya se registraron 9.606 consultas. En enero de 2008, una vez que se dio acceso al público, la cifra fue de 26.143. Esto demuestra el potencial de utilización de esta herramienta de información y gestión, orientada a una mayor uniformidad en la aplicación de las normas tributarias y, en consecuencia, una mayor seguridad jurídica.

Paraguay

Paraguay aborda desde 2003 —y con más intensidad desde 2006— un proceso de reingeniería del sistema tributario que implica un cambio sustantivo de procesos y estructura, cuyo objetivo es establecer mecanismos de control, brindar un mejor servicio al contribuyente y lograr incrementos en la recaudación.



Oficinas de atención al público de la SET en Paraguay.

La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) ha conseguido que muchos de los servicios que presta puedan realizarse por Internet, evitando engorrosos trámites burocráticos. Se han habilitado sistemas de cobranzas con diversas facilidades de pagos, se ha establecido un nuevo sistema de facturación (timbrado electrónico) y un innovador mecanismo de control de emisión de facturas mediante una unidad denominada “Jeroviahá” (Dar fe), un modelo que en otros países es conocido como “fedatarios”. La creación de esta unidad ha permitido bajar los niveles de no emisión de boletas legales y, por lo tanto, la evasión.

En octubre de 2006 se puso en marcha un centro de atención telefónica, con posterioridad a una visita de familiarización a España, organizada por el Instituto de Estudios Fiscales en el marco de EUROsociAL Fiscalidad, en la que participaron representantes de varios países latinoamericanos. Esta reunión fue instrumental para poner en contacto a los funcionarios de la SET con sus pares de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, quienes

facilitaron un programa informático para la valoración de la calidad en la prestación del servicio y aportaron capacitación en técnicas de *coaching* y formación de teleoperadores. Además, la AFIP y la SET colaboraron en la elaboración de un manual de funciones para el área de atención al contribuyente.

Por otro lado, la SET avanzó en la capacitación de su personal en las áreas de atención a los contribuyentes, con una estrategia de “formación de formadores” a cargo de profesionales de la AEAT de España. El Departamento de Capacitación Interna de Recursos Humanos ha incorporado los tópicos de este taller, también auspiciado por EUROsociAL Fiscalidad, dentro de su programa de capacitación institucional permanente. La asistencia técnica de España también facilitó la creación de una Oficina de Reclamos, Quejas y Sugerencias, en funcionamiento a partir de marzo de 2008. La creación de esta Oficina supone una mayor garantía para la protección de los derechos de los contribuyentes frente a la administración tributaria y un nuevo canal de comunicación entre la institución paraguaya y la ciudadanía en general.

Una línea paralela de trabajo está relacionada con las campañas de comunicación, dirigidas a la población, en general, y a los más jóvenes en particular. A partir de un encuentro regional sobre educación tributaria organizado por EUROsociAL-Fiscalidad y por la AFIP en Buenos Aires, Argentina, se diseñó un modelo para instruir a los escolares sobre las responsabilidades ciudadanas en el ámbito tributario, que comenzó a aplicarse con una formación de docentes en abril de 2008. Este proceso complementa y fortalece la campaña tributaria “Exigí, Juntá y Ganá” que lleva a cabo la SET desde el año 2005, que

premia a los alumnos de enseñanza media que han destacado en la recolección de comprobantes de venta en todo el país.

Perú

En los últimos años, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú (SUNAT) ha venido incorporando en su portal de Internet la posibilidad de realizar transacciones y consultas en línea, con la finalidad de que los contribuyentes cuenten con un canal adicional para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Un elemento peculiar, especialmente valioso en términos de cohesión social, del proceso adoptado por SUNAT, consiste en la realización de un proceso de validación con los mismos contribuyentes para cada nuevo servicio. La participación ciudadana contribuye a que los productos que la SUNAT pone a disposición contemplen casuísticas particulares, que el lenguaje utilizado sea más sencillo y que los contribuyentes se sientan involucrados con los procesos tributarios, al corroborar que sus observaciones y sugerencias son tomadas en cuenta. Todo esto repercute favorablemente sobre la confianza de la población hacia la administración.

Un avance reciente consiste en el proyecto de implantación de facturas electrónicas para medianas y pequeñas empresas, adaptado del modelo conocido en la visita realizada al SII de Chile. Esto contribuye al combate a la informalidad, uno de los graves problemas del país, y de América Latina en general, ya que la emisión del comprobante de pago electrónico permitirá a los contribuyentes reducir costos de archivo, almacenamiento y facilitará las transacciones

comerciales tanto para las empresas como para los autónomos.

En una primera etapa, la SUNAT ha implementado el “Recibo por Honorario Electrónico” para trabajadores independientes. Mensualmente, se emiten en promedio 800.000 recibos por honorarios de aproximadamente 400.000 contribuyentes.

El camino por recorrer

Aunque los avances realizados son significativos, todavía queda mucho camino por recorrer para hacer de las administraciones tributarias un mecanismo plenamente eficaz para facilitar el cumplimiento voluntario del conjunto de los contribuyentes. Con los avances tecnológicos, los sistemas deben adaptarse constantemente para llegar más fácilmente a la ciudadanía y el personal debe capacitarse para responder a sus demandas. El propio rodaje de las innovaciones adoptadas en los últimos dos años llevará también, con toda seguridad, a nuevas reformas de los procesos y las herramientas.

El avance en las transacciones electrónicas, como demuestran los casos de El Salvador y Perú, puede ser aprovechado para facilitar el cumplimiento tributario. A modo de ejemplo, la SET de Paraguay está forjando una alianza con el sector bancario para impulsar el pago electrónico de los tributos.

La unificación de criterios —las bases de conocimiento con respuestas a preguntas frecuentes— es un proceso cíclico que requiere actualización permanente.

En este área, Paraguay adoptará también el sistema INFORMA; ya transferido por la AEAT de España a Guatemala y Uruguay, entre otros países de la región. Guatemala avanza en el proyecto de creación de su *call center*, que estará en funcionamiento a finales de 2008. Finalmente, será preciso explorar otras áreas de progreso que abre la modernización tecnológica, como por ejemplo la potenciación de controles cruzados y procesos de verificación.

Es significativo que las organizaciones tributarias, probablemente en mayor medida que otros departamentos de la administración pública, empleen para la definición de sus herramientas procesos participativos de consulta con los y las contribuyentes, a través de encuestas, grupos focales y otras herramientas. Esto, conjuntamente con las campañas de educación en escuelas e institutos, contribuye sin duda a extender una verdadera “cultura tributaria” entre la población.

El desafío del proceso de cambio es hacer que el aumento de las recaudaciones se traduzca en elementos visibles para el beneficio de todos los ciudadanos, haciendo de la evasión una excepción y no la regla.

Experiencias personales

“Es increíble. Anteriormente insumía mucho tiempo y dinero para hacer una diligencia tributaria, ahora no dedico más de 15 minutos, en promedio, para completar un trámite”, comenta Marcelo Prieto, un contribuyente paraguayo que ha vivido el proceso de modernización de la administración tributaria muy de cerca. “Yo, además de ser contribuyente, me encargo

de las gestiones tributarias de algunos clientes con que cuenta la consultora donde trabajo. Me inicié muy joven en esta actividad y puedo hablar con propiedad de los cambios. Si bien las autoridades hablan de que el proceso de modernización se inició en oficinas hace tiempo ya, nosotros lo comenzamos a percibir desde hace poco más de un año.”

Señalando el edificio donde funciona la Dirección General de Recaudación, Marcelo afirma: “esto parecía más un mercado que una oficina administrativa. Todo se centralizaba en este lugar y uno debía deambular de una oficina a otra para completar las gestiones. Era un caldo de cultivo de gestores y coimas”.

¿Qué es lo que más valora del servicio actual? “Los servicios en línea. Uno puede operar cómodamente desde su oficina a cualquier hora. Y usted sabe lo que eso significa para un país como el Paraguay, por el calor húmedo que hay que soportar prácticamente todo el año”. Todavía, sin embargo, hay mucho que mejorar. “Aun hay problemas como la lentitud del manejo de los expedientes, la falta de información en algunos casos. Las áreas de atención al contribuyente, si bien han mejorado el servicio, aún están muy lejos de haber logrado la excelencia”. Finalmente, Marcelo Prieto deja un mensaje a las autoridades: “los contribuyentes estamos apostando a la formalización, a ponernos en regla, pero también los órganos del Estado deben mejorar la

calidad del gasto público. Se habla de récord de recaudación todos los meses, pero eso no se ve reflejado en gran medida en beneficio de la ciudadanía. Existe una deuda en cuanto a inversión social. En ese sentido las autoridades deben generar una mejor administración del dinero de nuestros impuestos.”

En uno de los grupos focales organizados por la SUNAT peruana de manera regular, en este caso para analizar el programa de declaración telemática de planillas electrónicas, se recogieron las siguientes reflexiones:

“Me parece una gran idea que la SUNAT utilice estas herramientas de la investigación de mercados, creo que es una de las formas para que el Perú llegue a tener tecnología punta y los clientes o usuarios seamos mejor atendidos, y el Estado pueda obtener información de forma más rápida y eficiente. Esta herramienta también debería ser utilizada por otras entidades del Estado.” Jacobo Casis, contador.

“Tienen razones suficientes para estar orgullosos del producto final, cumple con los objetivos fijados, su orientación es intuitiva, cuenta con ayudas suficientes y es de fácil uso, no hace más que confirmar que estamos en el camino correcto cuando apostamos por el uso de estas herramientas.” Carlos Alberto Pflucker Larrea, funcionario público.

Reforma de la administración tributaria y cohesión social

Un país sólido y democrático con una sociedad cohesionada necesita una fiscalidad que, con justicia, sea capaz de generar recursos suficientes para financiar los servicios públicos que garantizan el acceso al bienestar para el conjunto de la ciudadanía, así como las infraestructuras necesarias para el desarrollo productivo y social. Por un lado, esto exige un buen diseño fiscal; por el otro, una correcta aplicación y ejecución de las normas que lo sustentan, para lo cual es imprescindible contar con administraciones tributarias capaces y confiables.

Los problemas de recaudación que sufren muchos países de América Latina responden a múltiples causas, algunas de tipo político, vinculados con la propia estructura de tributos y la escasa presión, otras operativas, como la evasión o el abuso de exenciones. Un factor importante es la falta de estímulo para pagar los impuestos o la complejidad de los trámites necesarios para hacerlo.

Así, los gobiernos, en general, y las administraciones tributarias, en particular, tienen que ser capaces de transmitir a la ciudadanía mensajes claros acerca de la recaudación fiscal y la manera en que los impuestos son empleados para el beneficio de la mayoría. De esta manera, es más probable que las personas estén dispuestas a cumplir con sus obligaciones tributarias de manera voluntaria y solidaria. Al mismo tiempo, la administración tiene que ser puesta al servicio de los contribuyentes, facilitando la tramitación de los impuestos, aprovechando el progreso en las tecnologías de la información y la comunicación.

La contribución de EUROsocial

El apoyo para la extensión de la “cultura tributaria” y para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas de la población es una de las principales líneas de trabajo de EUROsocial Fiscalidad, en el marco de sus esfuerzos de fortalecimiento de las administraciones públicas responsables. Además de los ejemplos de El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú, EUROsocial ha apoyado también esfuerzos significativos en otros países de la región, como Ecuador y Honduras. Algunas de las actividades más significativas en este campo durante 2006 y 2007 han sido las siguientes:

- A finales de mayo de 2006, representantes de varias administraciones tributarias latinoamericanas participaron en un seminario regional sobre estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario, celebrado en el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid. En paralelo, realizaron una visita de familiarización a la AEAT de España, para conocer *in situ* el funcionamiento del Centro de Atención Telefónica y la operación del programa INFORMA para la unificación de criterios a las consultas de carácter tributario que realizan los contribuyentes.
- Ese primer contacto permitió el desarrollo de múltiples actividades de tipo “bilateral” para avanzar en la implantación de nuevos sistemas (especialmente, vinculados con los servicios para la unificación de criterios, la atención telefónica y el uso de Internet), entre las que destacan las pasantías de funcionarios de Paraguay y El Salvador en la AFIP de Argentina y el SII de Chile, así como las asistencias técnicas prestadas por la AFIP en Paraguay y por la AEAT en Guatemala y El Salvador. Funcionarios ecuatorianos también tuvieron la ocasión de conocer de primera mano la experiencia argentina en servicios de atención telefónica a los contribuyentes.
- En paralelo, EUROsocial Fiscalidad auspició otras actividades, entre ellas la capacitación de teleoperadores y supervisores de los servicios telefónicos de atención al contribuyente en El Salvador y en Paraguay, realizada por expertos españoles. Asimismo, expertos de la AEAT asesoraron a la SET de Paraguay en la puesta en marcha de una Oficina de Reclamos, Quejas y Sugerencias, en funcionamiento desde marzo de 2008.

Procedimientos de cobro para la seguridad social en Honduras¹²

El proceso de cambio

Uno de los problemas al que tradicionalmente se enfrentan las administraciones de la seguridad social, en América Latina y en otras partes del mundo, son los índices de morosidad y los constantes retrasos en las contribuciones, especialmente de empleadores y empresas. Aunque la financiación de la protección social es, evidentemente, un tema mucho más complejo, la atención a este aspecto particular del problema puede contribuir a aumentar, en el corto plazo, la recaudación.

El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) es la institución pública de protección más importante del país. Sus tres regímenes —enfermedad y maternidad; riesgo profesional; invalidez, vejez y muerte— llegan a más de un millón y medio de personas, aproximadamente un 20% de la población total de Honduras. Sus recursos proceden esencialmente de las aportaciones de patronos y trabajadores, incluyendo al Estado en su función de patrono de funcionarios públicos y a las entidades descentralizadas y municipalidades.

En julio de 2007, el IHSS, a través de su Gerencia de Afiliación y Recaudación, diseñó, como parte de su política de sostenibilidad financiera, un “proyecto de aviso de cobros”, concebido a partir de las experiencias de otros países conocidas en un taller sobre estrategias para mejorar la recaudación de la seguridad social coorganizado por EUROsociAL Fiscalidad y EUROsociAL Empleo en San José de Costa Rica en junio de ese año.

El objetivo de esta iniciativa era contener el problema de mora a través de la categorización de las deudas y la definición de medidas tipo a utilizar por el personal responsable de las gestiones de cobro, siguiendo tres estrategias paralelas:

- Medidas disuasivas a través de llamadas telefónicas, avisos de cobro y visitas de inspectores a las empresas que se inscriben en el régimen de la seguridad social.
- Medidas persuasivas a empresas en mora a través de llamadas de gestores de cobro, notificaciones y requerimientos.
- Medidas ejecutivas, llegando hasta la elaboración de demandas cuando esto sea necesario.

En diciembre de 2007, el IHSS realizó un primer análisis de la implementación del proyecto, completado con una revisión en profundidad de las causas de la mora de empresas, entre las que se cuentan la falta de inscripción en el sistema (en general, por desconocimiento), la facturación incompleta y el poco tiempo otorgado para el pago, la ausencia de una estrategia de recaudación y problemas con los procedimientos de cobro.

Para dar respuesta a este complejo cuadro, se realizó una categorización de la mora en tres clases: nueva, intermedia e histórica. El proyecto estableció entonces acciones diferenciadas para cada una de ellas, distinguiendo entre las responsabilidades del *call center* del IHSS, los gestores de cobro y los inspectores de control patronal. Al mismo tiempo, se generaron herramientas administrativas, incluyendo

¹² La información para la preparación de esta sección fue proporcionada por Mercedes Midence Zavala, Gerente de Afiliación y Recaudación del Instituto Hondureño de Seguridad Social. También se utilizó información disponible en el sitio web de este Instituto y declaraciones de la Directora Regional del IHSS, Gloria Zelaya, realizadas el 9 de enero de 2008 al diario *La Prensa*.

planes de visitas, modelos de reportes e informes, formularios de encuesta sobre causas de la mora y hojas de visita para los gestores.

Los resultados alcanzados en los primeros meses de funcionamiento del proyecto son prometedores, ya que se ha conseguido recuperar una parte importante de la deuda. La mora de empresas al IHSS pasó, según la Directora Regional del IHSS, Gloria Zelaya, de 85 millones de lempiras en 2006 (alrededor de 2,8 millones de euros) a unos 50 millones en 2007 (algo menos de 1,7 millones de euros).

El camino por recorrer

El proyecto de avisos de cobros es un paso adelante en el conjunto de medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera de la protección social en Honduras. Su funcionamiento deberá ser perfeccionado a partir de un análisis de la práctica, incidiendo especialmente en la función preventiva que esta iniciativa puede tener.

Al mismo tiempo, el sistema hondureño de seguridad social deberá seguir trabajando para obtener, de manera regular, resultados positivos. Esto implica la búsqueda activa de incrementos de la eficiencia, la disminución del gasto corriente, el aumento de la afiliación y la revisión de las cotizaciones, entre otras medidas posibles.

Una experiencia personal

Efraín Bu Figueroa es el actual Director Ejecutivo del IHSS. El lema de la actual administración del Instituto,

“un seguro para todos con justicia social”, responde a su voluntad de incrementar la afiliación y los servicios, manteniendo al mismo tiempo una situación financiera que permita garantizar la continuidad de las prestaciones.

La valoración de Bu Figueroa de los avisos de cobros es muy positiva. “El proyecto ha contribuido a incrementar la protección social de los trabajadores y las trabajadoras y a mejorar la recaudación de las cotizaciones obrero-patronales”, afirma en un artículo publicado en el número 3 del Boletín de EUROsociAL Fiscalidad. “Esta estrategia de cobro”, añade, “promueve la cohesión social porque [...] los trabajadores y trabajadoras ya no tendrán que efectuar desembolsos para atender sus necesidades de atención médica y otros beneficios que otorga la seguridad social hondureña”.

Pero la sostenibilidad financiera de la seguridad social requiere también otras medidas. En declaraciones recogidas por el periódico *El Heraldo* realizadas el 22 de enero de 2008, el Director Ejecutivo afirmaba: “nosotros hemos iniciado una serie de acciones encaminadas a reducir la situación que se había presentado en el sentido de que los ingresos no estaban en relación directa a las inversiones... Estamos hablando de medidas como algunas restricciones a largo plazo y alguna revisión o, mejor dicho, una dinamización en los techos de cotización”. Esta posible solución, polémica, no debe ser vista como un impuesto. “Si se analiza bien, el rompimiento de techos al final de cuentas beneficia a los derechohabientes, sobre todo en el régimen de pensiones, porque da la oportunidad de fortalecerlas.”

Más allá de este tipo de reformas, Bu Figueroa sostiene que la seguridad social debe, en el medio y largo plazo, apuntar a un cambio estructural, que lleve, tal como afirmaba en un discurso en Siguatepeque, a “modificar el modelo e irnos cada vez hacia la prevención con mayor fuerza, con mayor sistematización, porque resulta más barato invertir en prevención que en curación”.

Financiación de la seguridad social y cohesión

Uno de los mecanismos centrales para asegurar la cohesión social, tal como demuestra la experiencia europea, es la universalización de sistemas de protección frente a los riesgos vitales y laborales del conjunto de la ciudadanía. Estos sistemas son caros y precisan de recursos suficientes para ser eficaces, realmente solidarios y viables. Es por esta razón que, tanto en Europa como en América Latina, el debate sobre la financiación de la seguridad social es uno de los elementos centrales de cualquier política de cohesión.

En América Latina, los sistemas de protección social han sido objeto de profundas reformas en los últimos 25 años, pero se encuentran todavía lejos de cumplir los objetivos de universalidad y suficiencia. Con independencia del modelo elegido por cada uno de los países (reparto, capitalización o mixtos), todos ellos dependen en gran medida de la capacidad institucional del Estado para promover la afiliación y la vinculación continua al sistema, recaudar las cotizaciones, gestionar los recursos financieros y cobrar las deudas, todo ello en un contexto de informalidad del empleo y la economía. En consecuencia, la lucha contra el fraude, la evasión y la informalidad son los retos a los que deben hacer frente las administraciones públicas latinoamericanas, que deben promover mejoras en su gestión, introduciendo medidas que permitan aumentar la eficacia en la recaudación de los aportes y en la prestación de servicios a los afiliados, presentes y futuros.

La contribución de EUROsociAL

La mejora de la protección social es un tema prioritario para varios sectores de EUROsociAL (Salud, Empleo y Fiscalidad). Esto ha dado lugar al desarrollo de algunas actividades intersectoriales.

- En el marco del I Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL (Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2006) se realizó un taller intersectorial sobre protección social que permitió sentar las bases del debate y detectar algunas de las principales demandas de América Latina en este campo.
- El taller denominado “Estrategias para mejorar la recaudación de la seguridad social” fue coorganizado por EUROsociAL Empleo y EUROsociAL Fiscalidad, conjuntamente con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Fue celebrado en Turín (Italia) y Madrid (España) en el mes de junio de 2007, y contó con representantes de los institutos de seguridad social de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En el taller se presentaron experiencias de muchos de estos países y de naciones europeas como Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal.
- EUROsociAL Empleo y EUROsociAL Salud auspiciaron la realización de un seminario sobre la extensión de la protección social, realizado en San José de Costa Rica en julio de 2007, en el que se intercambiaron conocimientos y experiencias sobre políticas y herramientas para la mejora de la cobertura en América Latina.

Metodologías de evaluación de primas para la sostenibilidad financiera del Plan Obligatorio de Salud de Colombia¹³

El proceso de cambio

El Plan Obligatorio de Salud (POS) de Colombia es el conjunto básico de servicios de atención en salud —atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos esenciales— a que tiene derecho, en caso de necesitarlos, todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) del país. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las empresas solidarias de salud y las cajas de compensación familiar están obligadas a garantizar el cumplimiento del Plan.

El POS se financia a través de cotizaciones y con recursos públicos. El Programa de Apoyo a la Reforma de Salud en Colombia (PARS) ha puesto en marcha en el año 2007 un “Proyecto de Ajuste a los Planes de Beneficio y a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del POS”. Esta iniciativa responde a la necesidad de asegurar su sostenibilidad financiera en un contexto de cambios en el perfil sociodemográfico y epidemiológico de la población colombiana, caracterizado por el aumento del envejecimiento y de las enfermedades crónicas, y considerando los avances en la tecnología médica, las modificaciones en la práctica y en los costos de prestación de los servicios, además de los desfases entre los servicios disponibles y los requerimientos de los usuarios.

El proyecto evalúa los contenidos del POS en cuanto a pertinencia, integridad, efectividad y costo de medicamentos e intervenciones incluidas, con la finalidad de plantear modificaciones. Además, a partir del

perfil epidemiológico actual de la población colombiana en términos de las principales causas de morbilidad, mortalidad, discapacidad y riesgo, incluye el diseño de mecanismos de evaluación y monitoreo permanentes.

A partir de una pasantía de funcionarios colombianos en Francia con apoyo de EUROSociAL Salud y otra cofinanciada por Colombia en Holanda, fue posible identificar metodologías de evaluación para asegurar la sostenibilidad financiera del POS, a través del desarrollo de indicadores de costos e indicadores epidemiológicos; así como mecanismos para la unificación del lenguaje de negociación para el ajuste de primas en el sistema de salud en Colombia.

Con el conocimiento de estas experiencias fue posible desarrollar estrategias e instrumentos para definir indicadores que permitirán avanzar en una asignación más eficiente de los recursos financieros, en función de las necesidades de los usuarios. Esto llevará a:

1. El ajuste de los planes de beneficios a partir de los indicadores epidemiológicos de seguimiento a aseguradores y prestadores, y con evidencia científica.
2. El ajuste de la prima de seguro según grupos de diagnóstico y seguimiento de precios, para la atención de las necesidades en salud de la población afiliada.
3. El establecimiento de procesos de monitoreo de aseguradoras con base en resultados en salud en la población afiliada.

¹³ La información para la preparación de esta sección proviene de Luz Stella Mendez Martínez, de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales del Ministerio de la Protección Social de Colombia, y fue complementada con datos del sitio web del Programa de Apoyo a la Reforma en Salud de este país.

El camino por recorrer

Desde inicios de 2008 el Ministerio de la Protección Social ha comenzado a hacer operativo este proyecto, definiendo los actores para su implementación, sus roles y los requerimientos técnicos, políticos y económicos. Las líneas estratégicas a desarrollar son las siguientes:

- Integración y validación de la información epidemiológica y de la evidencia científica para el ajuste de los planes de beneficios.
- Seguimiento de precios de mercado entre aseguradores y prestadores mediante un sistema de “Case-Mix Grouping” y la armonización del lenguaje entre actores del sistema de salud.
- Definición de mecanismos para la captura y análisis de información para el monitoreo de aseguradores con base en la medición de resultados en salud.

Las reformulaciones técnicas que surgirán de estas medidas llevarán a mejorar la financiación del POS, lo cual deberá reflejarse tanto en el aumento de su cobertura como en el plan de beneficios al que pueden acceder los usuarios (más y mejores servicios, más medicamentos incluidos).

Esta es una manera de avanzar hacia la equidad en la prestación de servicios de salud, uno de los propósitos fundamentales que se plantea el Plan Nacional para el periodo 2007-2010.

Una experiencia personal

A continuación se presenta un fragmento de una entrevista realizada por personal del Ministerio de la Protección Social a una usuaria del sistema de salud, Gloria, de 32 años, en Bogotá, que demuestra los beneficios que podrán derivarse de la mejora de la financiación del POS.

“Por mi trabajo estoy afiliada a una entidad promotora de salud y gracias a esto recibo los tratamientos que necesito cuando me enfermo. Hace poco me diagnosticaron un cáncer y fue cuando me enteré que el seguro no cubre todas las medicinas y que existen problemas entre mi EPS y el hospital que me atiende. Entonces, para que me pudieran dar un medicamento que necesito, tuve que hacer varios papeles, visitar la superintendencia de salud y el Ministerio de la Protección Social. Allí me explicaron que mi afiliación a la EPS sólo cubre lo que está determinado en la ley, en un plan que se llama POS, porque la plata no alcanza para que se dé todo. También me dijeron que el Ministerio está trabajando por incluir más medicinas en el POS de acuerdo con lo que necesite la gente. Pero parece que ese proceso se demora un tiempo y mientras tanto voy a tener que pagar parte de los medicamentos que necesito para mi enfermedad. Espero que pronto se incluya ese medicamento y así no tener que sacrificar la plata para los gastos de mi familia en tratamientos médicos.”

Estrategias de financiación de la salud y cohesión social

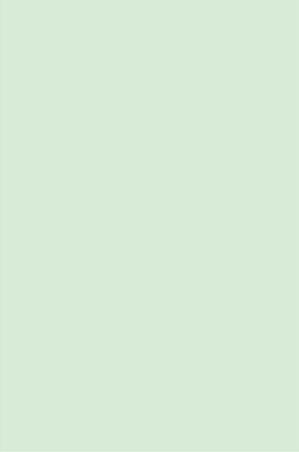
El acceso universal a la salud es un elemento central en la promoción de la igualdad de oportunidades en la población. La cohesión social se genera, en buena medida, cuando el Estado puede garantizar, a través de distintas estrategias, que el conjunto de la población, sin discriminación de ningún tipo y sin considerar los distintos niveles de renta, tenga acceso a servicios sanitarios de calidad y a los medicamentos esenciales.

La financiación de estos servicios es un tema abierto a debates, tanto en América Latina como en Europa. Buena parte de los recursos deben provenir de las arcas del Estado, lo que requiere ingresos fiscales suficientes. En sistemas de protección mixtos (contributivos y solidarios) como los que existen en muchos países de América Latina, la sostenibilidad financiera depende, en gran parte, de una buena caracterización de los mecanismos de fijación de primas y cotizaciones, en virtud de los beneficios mínimos que el Estado debe garantizar a la totalidad de la población.

La contribución de EUROsocial

Una de las líneas de trabajo de EUROsocial Salud es la mejora de la gobernanza de los sistemas. En este ámbito, la financiación de la protección social y la provisión de servicios de calidad es una cuestión fundamental. Durante el año 2007, se desarrollaron las siguientes actividades principales:

- EUROsocial Salud ha auspiciado un documento técnico sobre financiación y reforma del sector Salud, con una sistematización de modelos y experiencias clave en América Latina y Europa (preparado por Daniel Maceira).
- Con esta base, se promovió el desarrollo de documentos nacionales sobre este tema, recogiendo el marco político, normativo e institucional en seis países de América Latina, entre ellos Colombia. Estos mismos países elaboraron documentos marcos con propuesta concretas de reforma, a partir de talleres de trabajo, para lo cual se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Salud Pública de México (INSP).

- 
- EUROsociAL Salud organizó también una pasantía para funcionarios de América Latina en Francia, en la que participó un representante del Ministerio de la Protección Social de Colombia, para analizar experiencias de financiación en salud, desarrollando propuestas para un cambio en las políticas públicas para promover la cohesión social. Esta actividad fue coorganizada con el Grupo de Interés Público Salud y Protección Social Internacional (GIP SPSI) y la Agencia para el Desarrollo y la Coordinación de las Relaciones Internacionales (ADECRI).
 - La administración colombiana ha participado también en un seminario sobre gobernanza, financiamiento y reforma en salud, en el que se debatieron conceptos, modelos y experiencias en clave de cohesión social (realizado en Cuernavaca, México).

Políticas públicas incluyentes

El liderazgo en la promoción de la cohesión social corresponde al Estado, a través del desarrollo de políticas públicas que generen inclusión, solidaridad y proyectos compartidos.

Ambos conceptos, el de políticas públicas y el de cohesión social, están ligados de manera íntima. La entrada correspondiente a “políticas públicas” en Wikipedia, la enciclopedia que se construye de manera cooperativa en Internet, permite que el cibernauta salte de manera directa al concepto de “cohesión social”. Esta misma fuente afirma que, en un Estado de derecho, las políticas públicas deben “buscar el logro de las condiciones de equidad, protegiendo los derechos de los sectores más vulnerables y discriminados mediante disposiciones especiales de acción positiva”.

En los años noventa, en casi toda América Latina, el Estado ha adoptado una posición deliberadamente tímida en este respecto. Pero esto está cambiando. Existe un convencimiento creciente en los líderes políticos y académicos de la región acerca de la importancia de diseñar medidas que, desde el Estado, sirvan para generar las mejores condiciones posibles para que el mercado funcione correctamente, sin interferencias indebidas en el mundo de la economía y manteniendo, al mismo tiempo, niveles altos de cohesión social.

La ecuación no es fácil: el mantenimiento o la expansión de derechos sociales tiene costes que pueden limitar la competitividad en mercados globalizados. A la inversa, la búsqueda de la competitividad a cualquier precio colisiona casi siempre con derechos adquiridos. Todo esto lleva a la aparición de neologismos siempre polémicos, como “flexiseguridad”, una

receta mágica para evitar el desempleo, según algunos; la tumba de los derechos laborales, para otros.

Los debates actuales demuestran, en cualquier caso, que las políticas públicas y, en consecuencia, los Estados, han recuperado protagonismo. Pero, ¿qué políticas públicas generan cohesión social? Aunque éste sea un concepto integral, es preciso recordar que las políticas son diseñadas y ejecutadas de manera sectorial. Se trata, entonces, de buscar la manera para que las políticas de educación, salud, seguridad, vivienda, justicia, fiscalidad, empleo, entre otras, contribuyan a que las sociedades se mantengan cohesionadas, generando oportunidades sin discriminación, promoviendo la participación ciudadana, fomentando la igualdad de género y valorizando la calidad de lo público.

No existe una respuesta o un camino único. Las variantes son tantas que lo máximo a lo que se puede aspirar es a encontrar ejemplos que ilustren posibilidades. El diseño de las políticas responde siempre al contexto local al que se aplican, a las necesidades que quieren resolver, a las relaciones de fuerza en parlamentos y gobiernos, a los grupos de presión y cabildeo, a las idiosincrasias propias de cada realidad. Sin embargo, conocer cómo otros han abordado problemas similares puede dar ideas e ilustrar decisiones complejas.

Este capítulo incluye algunas experiencias recientes de políticas que, desde distintos sectores, han contribuido a la cohesión social o tienen un importante potencial generador de equidad. Políticas que apuestan por la inclusión y la solución de algunos de los problemas sociales más acuciantes en América Latina. Se

trata, vale la pena insistir sobre esto, de iniciativas de los países, en las que la cooperación internacional (EUROsociAL, en particular) ha desempeñado simplemente un papel de acompañamiento, que en muchos casos continuará en el futuro inmediato.

Las modalidades de actuación política que se describen a continuación difieren casi tanto como los países donde se aplican. En algunos casos, se trata de un conjunto complejo de medidas que afectan al sistema político-institucional, como la reciente reforma de la salud en Uruguay, el proyecto de reforma tributaria en Brasil o la promoción de la transparencia presupuestaria en Guatemala. En otros, se trata de programas de gran alcance que apuntan a grupos de población previamente excluidos del acceso a servicios esenciales, como el Programa EDUCO en El Salvador o la extensión de la asistencia primaria de salud en Panamá.

El rango de políticas también incluye la adopción de nueva legislación, como es el caso de la protección de la mujer frente a la violencia de género en Guatemala, que deberá ser continuada con reglamentos y programas de fortalecimiento institucional. Finalmente,

se contemplan también políticas más específicas, como la cooperación de múltiples niveles de la administración y con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo económico local en el norte de la Patagonia argentina o la reforma del sistema nacional de sangre en Chile para promover la donación altruista.

Muchas de estas experiencias promueven de manera directa la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de las políticas, no en sustitución del Estado sino como un verdadero “sector público no estatal”. Esto forma parte de una nueva generación de reformas en las que la ciudadanía adquiriera mayor protagonismo y, por lo tanto, con un potencial incrementado para generar cohesión social.

Todos estos ejemplos tienen algo en común: se basan en la solidaridad —entre grupos de personas, entre territorios— y potencian la construcción de capital y cohesión social a través de avances hacia la universalización en la prestación de servicios de calidad, mejorando la confianza en las instituciones y facilitando el acceso al empleo, la justicia, la salud y la educación a quienes no podían ejercer sus derechos.

La reforma del sistema de salud en Uruguay¹⁴

El proceso de cambio

La reforma de la salud puesta en práctica en Uruguay desde el año 2005 responde a una larga crisis estructural de su sistema sanitario, marcada por un deterioro progresivo de la situación de salud de la población del país y por señales de inequidad en el gasto en salud.

El diagnóstico de la situación sanitaria a principios de este siglo mostraba algunos indicadores preocupantes, como una mortalidad infantil cercana al 15 por mil; falta de cobertura sanitaria del 10% de la población; altas tasas de morbilidad por enfermedades crónicas, tales como las cardiovasculares o el cáncer, y accidentes de tránsito. A esto hay que agregar la insatisfacción de la población con la calidad asistencial brindada por los prestadores de salud, tanto públicos como privados; el aumento de los juicios por mala praxis, el multiempleo médico y las relaciones laborales cada vez más precarias, entre otros problemas.

La reforma en curso se propuso transformar esta situación a partir de un abordaje simultáneo del modelo de atención, la gestión y el financiamiento del sistema. Para ello, se impulsaron un conjunto de acciones legislativas y de gobierno: se aprobaron tres leyes durante el año 2007, las cuales fortalecen la gestión del prestador de salud público (el mayor del país); modifican los mecanismos de financiamiento de la salud, centralizándolos y creando la Junta Nacional de Salud; e inician un proceso de ampliación de la cobertura de salud y protección social para muchos sectores de la población que antes no lo tenían, con acceso a servicios y programas de salud integrales. Esto

tiene un impacto inmediato en el aumento de la cohesión social. Asimismo, se han tomado medidas políticas, administrativas y de presupuesto, para fortalecer el cumplimiento de las funciones esenciales del Ministerio de Salud Pública, para poder conducir y liderar adecuadamente la reforma de la salud dentro del proceso más amplio de reforma del Estado impulsado por el actual gobierno.

Dentro de esta política, destacan la puesta en marcha en la segunda mitad de 2007 del Fondo Nacional de Salud-FONASA (Ley 18.131) y el Sistema Nacional Integrado de Salud-SNIS (Ley 18.211). El FONASA financia el régimen de prestación de asistencia médica de los beneficiarios del Seguro de Enfermedad del Banco de Previsión Social, mientras que el SNIS reglamenta el derecho a la protección de la salud que tienen todos los habitantes residentes en Uruguay y establece las modalidades para su acceso a servicios integrales de salud.

Estos dos elementos de política permitieron una muy importante extensión de la cobertura de los servicios sanitarios hacia grupos que tenían derecho a acceder a ellos, especialmente menores de edad (hijos e hijas de un adulto que cotiza), personas con discapacidad y adultos mayores de bajos ingresos. La cantidad de afiliados al SNIS llegó en marzo de 2008 a 1,2 millones de personas, un 35% de la población total de Uruguay, muchos de los cuales, sobre todo niños y niñas, accedían por primera vez a la protección social.

Otras consecuencias positivas de la reforma son las adecuaciones de las infraestructuras de diversas

¹⁴ Esta sección fue preparada con información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública de Uruguay, a través de Aníbal Suárez y Jorge Basso, de la Dirección General de la Salud. Nuestro agradecimiento también a María Rodríguez, quien permitió la inclusión de su experiencia en el texto.

prestadoras de salud privadas (especialmente mutuales) para descongestionar las urgencias, el aumento de los controles de seguimiento infantil, especialmente durante el primer año de vida, y la mejora de los mecanismos de control que el Ministerio ejerce sobre quienes proporcionan los servicios.

El camino por recorrer

La reforma de la salud es un proceso político, social, institucional y gremial que exige capacidad de gestión, voluntad política para llevarla adelante y la construcción de acuerdos políticos y sociales que la hagan viable y le den proyección en el tiempo. Aunque ya se observan algunos resultados positivos en las condiciones materiales de vida de amplios sectores de la población, fundamentalmente trabajadores e hijos de trabajadores, gracias a la ampliación de la protección social en salud, todavía será necesario analizar con más detalle la evolución de los indicadores epidemiológicos, de gestión y de satisfacción de los usuarios del sistema.

En el futuro inmediato, será necesario avanzar en la regulación del control de las instituciones prestadoras de salud, para asegurar niveles adecuados de calidad en los servicios ofrecidos. Al mismo tiempo, un elemento clave del sistema a desarrollar es la participación ciudadana, en comisiones de bioética, procesos de control de calidad integral o auditorías médicas promovidas por el Ministerio de Salud Pública.

Una experiencia personal

María Rodríguez es empleada pública en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Es madre de dos hijos y está divorciada. Tiene un salario bruto de 7.000 pesos uruguayos (unos 180 euros), vive en la periferia de la ciudad de Rivera en casa de sus padres y sus ingresos le son totalmente insuficientes.

Hasta la entrada en vigencia de las leyes de reforma de la salud, María no tenía derecho a una cobertura de salud integral. Ella y sus hijos recibían asistencia en el hospital público local. Las carencias de funcionamiento de este hospital no permitían el desarrollo de programas de salud integrales que le dieran seguimiento a su estado de salud, y sus bajos ingresos tampoco le permitían acceder al prestador de salud privado (con un costo individual de 1.000 pesos uruguayos, aproximadamente 30 euros), que aun con dificultades brindaba servicios asistenciales de mayor calidad.

Con la reforma del año 2007, María adquirió el derecho de incorporarse de forma gratuita a un prestador de salud privado. También incorporó a éste a uno de sus hijos. El otro hijo se mantuvo en el prestador público ya que allí se brinda mejor asistencia para su patología crónica. Los tres fueron incluidos en programas de salud integrales orientados a la promoción y prevención en salud. Dichos programas comenzaron a ser exigidos por parte del Ministerio de Salud Pública y la Junta Nacional de Salud, quienes a través de la fijación de metas de prestaciones han priorizado el trabajo hacia las mujeres y los niños con base en protocolos de atención, seguimiento de los niños desde el nacimiento y prevención primaria de patologías en la mujer.

Ampliación de la cobertura de salud y protección social

El acceso universal de la atención en salud de toda la población, con niveles de cobertura y calidad homogéneos y con equidad distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano, es sin duda uno de los más poderosos mecanismos de cohesión social. Esto hace que el conjunto de la población se sienta protegido y que cada ciudadano o ciudadana consiga, a lo largo de su vida, los servicios de salud necesarios para mantener su actividad y para contribuir a los proyectos de sociedad compartidos. Quien tiene el deber de garantizar que todos y todas puedan ejercer este derecho es el Estado.

La contribución de EUROsocial

La reforma de la salud en Uruguay excede en mucho el alcance de un programa individual de cooperación. Se trata de una verdadera política de Estado a favor de la cohesión social que, por lo tanto, encontró puntos de coincidencia con EUROsocial Salud, proyecto que dio respuesta a algunas demandas puntuales de la administración pública uruguaya.

- En actividades organizadas por EUROsocial Salud durante 2007 han participado 23 funcionarios y funcionarias de Uruguay, que han tenido oportunidad de conocer experiencias tanto en países de Latinoamérica como en España, Francia e Italia en lo que se refiere a reforma y financiación, la gobernanza de sistemas y hospitales, protección social en salud, política de adquisición de medicamentos esenciales y fortalecimiento de la integración de los diferentes niveles de atención en torno a la Atención Primaria de Salud.
- El Ministerio de Salud Pública de Uruguay organizó los talleres subregionales de Medicamentos y Atención Primaria de Salud en Piriápolis, en diciembre de 2007, con la presencia de 160 directivos, técnicos uruguayos y de otros países de la región, empresarios, sindicalistas y usuarios de servicios de salud.
- En el marco de estas reuniones, EUROsocial Salud prestó apoyo al Ministerio de Salud Pública para la redacción, con la colaboración del INSP de México, de un documento marco para identificar estrategias y líneas de acción que contribuyan a una mayor consolidación de las reformas en salud, en lo que se refiere al desarrollo de un plan estratégico orientado a la construcción de convenios de gestión entre el organismo central de financiamiento y los prestadores de servicios, como mecanismo básico de gobernabilidad del sistema.

El proyecto de reforma tributaria en Brasil¹⁵

El proceso de cambio

Brasil está experimentando un vigoroso proceso de crecimiento económico, más sostenible y equilibrado que en otras épocas. En la base de este proceso está la estabilidad macroeconómica conseguida, la poderosa política fiscal, la reducción de la deuda pública, la solidez de la balanza exterior, el control de la inflación y el incremento sostenido de las reservas. Esta situación ha permitido el desarrollo de políticas de inclusión social y reducción de las desigualdades para enfrentar los graves desequilibrios sociales que todavía sufre el país.

Durante 2007 se realizó en Brasil un debate amplio y profundo sobre la necesidad de reformar y racionalizar el complejo sistema tributario, en el que participaron el gobierno federal, los estados, los municipios, los sindicatos y las organizaciones de empleadores. Fruto del trabajo, el gobierno envió al Congreso, en febrero de 2008, un proyecto de reforma tributaria, cuyos objetivos son eliminar los obstáculos a una producción más eficiente y menos costosa, reducir la carga fiscal sobre productores y consumidores, estimular la formalización y permitir un desarrollo territorial más equilibrado. Para esto, plantea medidas de simplificación, reduciendo el número de impuesto y el costo del cumplimiento de las obligaciones; un aumento de la formalidad, ampliando la base de contribuyentes; la eliminación de las distorsiones de la estructura tributaria, disminuyendo costos de inversión y exportaciones; un avance en las políticas de exoneración para favorecer a empresas formales y consumidores; y un perfeccionamiento de las medidas destinadas al desarrollo

regional, con mecanismos más eficientes para el progreso de las regiones más pobres del país.

Este último aspecto remite a un elemento central de las políticas de cohesión: la solidaridad territorial y fiscal. En efecto, la cohesión social es difícil de alcanzar si el acceso a oportunidades y servicios varía en función del lugar de residencia o si se producen “guerras fiscales” entre las regiones para el acceso a mayores recursos, como es el caso de Brasil

Un elemento específico de la reforma tiene que ver con la imposición indirecta. Actualmente, existen múltiples impuestos —federales, estatales y municipales—, lo que multiplica los costes burocráticos. El tributo estadual, basado en la circulación de mercancías y servicios (ICMS), es sumamente complejo en su forma de cobranza, que se distribuye entre los estados de origen y de destino. Este impuesto ha generado una verdadera “guerra fiscal” entre los estados que, en su intención de atraer nuevas inversiones, utilizan de manera indiscriminada las renuncias tributarias, generando así distorsiones muy perjudiciales para el crecimiento del país en su conjunto.

En el inicio de los debates sobre la reforma, en febrero de 2007, se planteó la necesidad de simplificar este impuesto (introduciendo un IVA federal o mixto) pero manteniendo las exoneraciones fiscales para incentivar el progreso de las áreas más pobres del país. Sin embargo, el análisis de las experiencias internacionales llevó a una modificación de la idea inicial y a su reemplazo por una propuesta de desarrollo

¹⁵ La información para la preparación de esta sección proviene de André Salvi, de la Receita Federal de Brasil, y del documento del Ministerio de Hacienda de 28 de febrero de 2008 denominado “Reforma Tributária”. Las declaraciones de la Secretaria de Hacienda de Alagoas, Fernanda Veloso, fueron extraídas del sitio web del Gabinete Civil del Estado (www.gabinetecivil.al.gov.br).

regional más moderna, en la línea de las políticas europeas de cohesión social, presentada en junio de ese año.

Así, la propuesta de política de desarrollo regional incluye, entre otras medidas impositivas, la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para coordinar la utilización de los recursos federales puestos a disposición, equivalentes al 4,8% de los ingresos generados por el Impuesto sobre la Renta (IR) y el impuesto sobre la Importación y Producción de Bienes Industriales (IPI). Este Fondo dará continuidad a los instrumentos ya existentes para el desarrollo del Nordeste, Norte, Centro-Oeste y la Amazonía, permitiendo además que parte de los recursos se destinen a zonas deprimidas de los Estados más ricos del Sur y el Sudeste del país. La propuesta avanza también en la descentralización a través de transferencias a fondos estatales y por el establecimiento de mecanismos cooperativos de gestión para las inversiones federales. Así, los proyectos financiados serán ejecutados y gestionados, como en el caso europeo, por los Estados, municipios, asociaciones de municipios o entidades locales.

Este desenlace supuso apartarse del paradigma dominante en Brasil, basado en la creencia de que la mejor manera de buscar el desarrollo regional era a través de la disminución de la carga tributaria. Ahora se reconoce la necesidad de dotar a las regiones menos avanzadas de las infraestructuras necesarias para su desarrollo.

Se espera que la adopción de la nueva política tributaria favorezca tanto a empresas como a trabajadores. Los Estados y municipios también recibirán beneficios,



Taller de trabajo en el Seminario Internacional sobre Política Tributaria y Cohesión Social, Brasilia, mayo de 2007.

tanto por la mejora de los mecanismos de promoción del desarrollo para las regiones menos avanzadas del país como por la adopción de un sistema de garantía para resarcir eventuales pérdidas netas generadas por el Fondo de Igualación de Impuestos. Los estudios realizados permiten inferir que la reforma contribuirá al crecimiento económico en alrededor de un 12%, permitiendo por lo tanto que Brasil pueda continuar con la aplicación de su ambiciosa política social.

El camino por recorrer

La propuesta de reforma tributaria debe ser todavía debatida en el Congreso, donde seguramente resultará perfeccionada. Es importante señalar que el momento actual, por el auge económico, es propicio para su tramitación, ya que se reduce el escepticismo y la oposición, y que el propio documento fue preparado con una amplia participación de los actores que se

verán afectados por los cambios. El papel de Estados y municipios en los debates será esencial para su aprobación, superándose así el mayor problema que el país ha tenido para aprobar reformas similares en el pasado.

De cualquier manera, las medidas planteadas en la reforma son de medio y largo plazo, por lo que sus efectos no serán inmediatos. Además, su ejecución, sin duda, generará nuevos desafíos, vinculados, por un lado, con la gestión práctica de los nuevos impuestos y fondos para el desarrollo regional y, por el otro, con las nuevas demandas que puedan surgir de los actores económicos y sociales. En todos estos terrenos, Brasil deberá desarrollar propuestas innovadoras, para lo cual podrá aprovechar la experiencia internacional. Los debates sobre la cohesión social y territorial en este país están apenas comenzando: su profundización sin duda contribuirá al fortalecimiento de los programas para el progreso de las regiones menos avanzadas.

Una visión personal

Alagoas es uno de los Estados del nordeste de Brasil. En esta sección se recogen declaraciones de su Secretaria de Hacienda, Maria Fernanda Brandão Vilela, realizadas en una reunión del Consejo Estatal de Desarrollo Económico (CONEDES), en marzo de 2008, acerca de la propuesta de reforma tributaria.

“El gobierno federal sugiere que la reforma tributaria va a mejorar la competitividad de Brasil en el escenario de la globalización, gracias a la simplificación del sistema tributario, reduciendo sus costes, confiriendo más agilidad a las transacciones financieras.”

“Una propuesta contenida en la reforma es la unificación de las alícuotas del ICMS. El sistema actual de crédito y débito entre Estados sería modificado, por lo que el Estado de origen, donde se produce la mercancía, cobraría el impuesto, traspasando lo que corresponde a los Estados consumidores. En la práctica, este cambio favorece a Estados como Alagoas, que es más consumidor que exportador de mercancías, porque garantiza la recaudación, además del incremento del ingreso del impuesto.”

“Estos cambios sólo serán posibles a través de la implantación de la Nota Fiscal Electrónica, que inhibirá la evasión fiscal en el país. Alagoas es uno de los tres Estados que ya disponen de este sistema.”

“Las propuestas del gobierno federal todavía no han generado consenso en el CONFAZ” (Consejo Nacional de Política de Hacienda, entidad que congrega a los Secretarios de Hacienda de todos los Estados de Brasil). “El debate más polémico será entre los gobernadores de los Estados sobre las propuestas de cambio al ICMS.”

Financiación territorial y cohesión social

La promoción de la cohesión social requiere la existencia de mecanismos de financiación territorial solidarios, que provoquen tendencias de convergencia en niveles de renta y en la capacidad de provisión de servicios públicos de calidad. Esto, especialmente relevante en países con administraciones muy descentralizadas, es parte esencial del rol de redistribución que debe ejercer el Estado para generar cohesión social.

Estos mecanismos de financiación territorial deben estar apoyados con instrumentos fiscales e impositivos adecuados, que no penalicen a las regiones más pobres sino que estimulen su desarrollo, evitando al mismo tiempo las distorsiones de la economía.

La contribución de EUROsocial

- En el marco del área temática sobre políticas fiscales, EUROsocial Fiscalidad apoyó la celebración en Brasilia, en noviembre de 2006, de un “Encuentro de especialistas en política tributaria” que congregó a representantes de la Secretaria da Receita Federal de Brasil con especialistas de Francia y Alemania. Este encuentro supuso la primera reunión del grupo de trabajo creado a iniciativa de la Receita Federal de Brasil y de Adetef para intercambiar experiencias sobre los medios técnicos y políticos que pudieran facilitar la simplificación de los impuestos al consumo en Brasil, así como reflexionar sobre su posible impacto en la cohesión social. En esta reunión, además de abordarse la problemática de la tributación del consumo en Brasil, se comenzó a debatir, por primera vez en el ámbito de la Receita Federal, propuestas de desarrollo regional orientadas a la convergencia regional y la cohesión social.
- Con este objetivo, en abril de 2007, el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), en conjunto con la Receita Federal y la Escuela de Hacienda Pública de Brasil, organizó el “Seminario sobre la cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno”, que además coincidió con la presentación del programa EUROsocial en Brasil. En el seminario se dieron a conocer diferentes modelos de descentralización territorial y se profundizó en los mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las diferentes administraciones

fiscales territoriales, con la finalidad de mejorar la eficacia de la actuación de las administraciones tributarias y contribuir a la suficiencia financiera de los distintos ámbitos de gobierno. La actividad contó con la presencia de expertos de administraciones tributarias de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, así como de funcionarios del BID y de la CEPAL. Por parte europea acudieron especialistas de las administraciones tributarias de España y Suecia.

- Después de este evento, en mayo de 2007, se realizó en Brasil el “Seminario Internacional de Política Tributaria y Cohesión Social-Los Impuestos sobre el Consumo”, organizado por Adetef con la colaboración de la Receita Federal, en el ámbito del Programa EUROsociAL Fiscalidad, que contó con representantes de las administraciones tributarias brasileñas de nivel federal, de los Estados y municipios, además de representantes de la sociedad en general, y con alrededor de 250 participantes. En este seminario se debatió la relación de la reforma tributaria con la cohesión social, a través del ejemplo de la UE y de la realidad brasileña.

Transparencia presupuestaria en Guatemala¹⁶

El proceso de cambio

Desde 1986, Guatemala vive una etapa democrática que, aunque con periodos de inestabilidad, ha permitido que el país avance, de manera paulatina, en la promoción de la vigencia del Estado de derecho y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas. Algunos de los principales obstáculos que el país ha debido enfrentar, como tantos otros en el mundo, son la corrupción y la falta de transparencia.

Se trata de dos fenómenos relacionados. Ambos afectan la capacidad institucional del Estado y la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas, factores clave para generar sentimientos de pertenencia a un proyecto común en la sociedad. Las políticas que intentan mejorar la transparencia de las cuentas públicas son, entonces, una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción y de promoción de la cohesión social, ya que facilitan el control ciudadano y por parte de los medios de comunicación.

A partir del año 2004, el país ha desarrollado medidas concretas para abordar estos temas, incluyendo iniciativas legislativas con reformas al Código Penal para casos de corrupción de funcionarios públicos, modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado y a la Ley del Servicio Civil. También se impulsaron sistemas tecnológicamente avanzados de control, se fortaleció el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), se emitieron normas éticas y de acceso a la información pública, se generaron espacios de diálogo sobre transparencia y auditoría social



Centro de Información del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

y se realizaron campañas de comunicación y sensibilización sobre estos temas.

El Ministerio de Finanzas ha incluido en su página de Internet (www.minfin.gob.gt) un apartado sobre transparencia fiscal, con información mensual sobre la ejecución del presupuesto nacional, los fondos de fideicomiso, los fondos sociales y la contratación del Estado. Así, el público y las organizaciones civiles pueden informarse de los procesos de compra así como el destino del presupuesto. En esta página se han dado a conocer, además, las normas de formulación presupuestaria para el ejercicio 2008. El Ministerio cuenta con un “Centro de Información y Exponegocios”, donde personas particulares pueden utilizar gratuitamente las herramientas informáticas puestas a disposición de la ciudadanía.

¹⁶ La información para la preparación de esta sección fue proporcionada por José Fernando Portillo Chinchilla, de la Subgerencia Financiera del Ministerio de Economía de Guatemala. Se consultaron, además, los informes “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007”, editado por el Centro de Análisis e Investigación de México, y “Open Budget Initiative 2006”, del Center on Budget and Policy Priorities.

La administración pública implantó también una herramienta denominada “Sistema de Gestión Pública”, (SIGOB), que da seguimiento a la política general de gobierno, para contribuir a la toma de decisiones oportunas en torno a las prioridades estratégicas de la presidencia. Se trata de un instrumento de gestión por resultados, de consulta para los funcionarios y los sectores fiscalizadores de la sociedad.

El Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y la Secretaría de Comunicación Social han lanzado, con apoyo del Banco Mundial, un programa de certificación para periodistas, analistas e investigadores en el uso de herramientas que proveen información sobre la gestión y ejecución presupuestaria del gobierno, entre los que se cuentan el Portal de Transparencia Fiscal, el Sistema Nacional de Inversión Pública, Guatecompras y el Sistema de Contabilidad Integrada.

Este conjunto de innovaciones y estrategias han llevado a que Guatemala se situara en 2007, de acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria —una comparación de nueve países de la región—, en el tercer lugar, sólo por detrás de Costa Rica y Perú, con una notable mejora desde la medición anterior, realizada en 2003.

Otra comparación internacional, el Índice de Presupuesto Abierto, permite conocer la situación de la transparencia presupuestaria en 59 países del mundo. Esta herramienta, en lugar de basarse en las percepciones de la población o de los expertos, se fundamenta en prácticas presupuestarias y en la información que se hace disponible al público en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Guatemala se

sitúa, de acuerdo con este índice, como el país más transparente de Centroamérica. En América Latina, se ubicaría en la quinta posición, por detrás de Perú, Brasil, Colombia y México.

La principal fortaleza de Guatemala es la divulgación de la información financiera, a través de SIAF, que es posible consultar vía Internet en tiempo real. También existe, por supuesto, espacio para la mejora, sobre todo en la explicación de cómo el presupuesto permite alcanzar los objetivos de gobierno. Esto implica la necesidad de presentar información no financiera para todos los recursos del Estado, en cuanto a objetivos, gestión e impacto.

El camino por recorrer

La búsqueda de la cohesión social se ha transformado en un objetivo explícito de la nueva administración del país, a partir de febrero de 2008. La constitución de un Consejo de Cohesión Social, de carácter interinstitucional, es un paso adelante en este sentido. El Consejo establecerá prioridades y coordinará las inversiones de las instituciones que lo integran, con el propósito de garantizar su efectividad y alcanzar resultados concretos, para reducir las brechas económicas y sociales entre los sectores de la población.

La transparencia seguirá siendo una de las herramientas clave del gobierno guatemalteco para la lucha contra la corrupción y para el fortalecimiento de confianza de la ciudadanía hacia los poderes públicos. Algunos aspectos concretos sobre los que se seguirá trabajando son la presentación de información

no financiera (por ejemplo, con respecto a los avances de obras contratadas) y la mejora de los mecanismos internos y externos de control y verificación, con un incremento de la participación ciudadana. También se continuarán los esfuerzos de difusión de la información y las campañas de sensibilización.

Todo esto con la finalidad de que la transparencia en el gasto público y el presupuesto se conviertan en mecanismos eficaces de promoción de la legalidad, reducción de la discrecionalidad y aumento del autocontrol por parte de las autoridades que disponen de recursos públicos. En definitiva, de promoción de la honestidad y responsabilidad en la administración.

Una visión independiente

Extractos del “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007”.

“Los cambios en Guatemala han sido esencialmente estructurales. Es decir, en todas las fases del presupuesto se han puesto en marcha normas y lineamientos que

resultan favorables a la transparencia. Algunos avances en la etapa de formulación se materializan en esfuerzos orientados a generar un presupuesto por resultados. Aunque el proceso aún está desarrollándose, en este país, ya puede percibirse en la presentación del proyecto de presupuesto 2008.”

“Por otro lado, se han implementado normas que obligan, por ejemplo, al uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del sector público.”

“Además, el Acuerdo gubernativo 645-2005 obliga a la publicidad, gratuidad y celeridad de la información. Asimismo, exige a todas las instituciones publicar sus políticas generales, trámites y rendir cuentas sobre los recursos a su cargo.”

“Finalmente, se han detectado casos exitosos de contraloría social en los que incluso ha participado el CIEN —Centro de Investigaciones Económicas Nacionales—, organismo responsable de este estudio en ese país. También ha habido un aumento en la capacidad parlamentaria para la fiscalización de los recursos ejercidos.”

Transparencia y cohesión social

La corrupción ha influido en el desgaste y erosión de muchos gobiernos recientes en América Latina, distorsionando el desarrollo político, social y económico de los países. Al aprovecharse de la posibilidad de obtener beneficios, tanto los funcionarios como las personas o empresas que actúan corruptamente desvirtúan las instituciones que han sido diseñadas para administrar los recursos públicos. Para detener su avance, es necesario fortalecer las instituciones en sus puntos más débiles: la reglamentación gubernamental que otorga demasiada discrecionalidad y la ausencia de controles e incentivos adecuados para garantizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos.

Un elemento central de este proceso es la transparencia. Resulta imprescindible que la ciudadanía cuente con información oportuna y de calidad sobre las decisiones y acciones tomadas por el Estado. Esto último genera la presión política necesaria para que el sistema funcione. Los gobiernos deben proveer información sobre las finanzas públicas, sus ingresos y egresos; la situación de los activos y pasivos; sus riesgos y perspectivas. También deben dar a conocer las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes a implementar.

La transparencia facilita el control social; el control mejora la calidad del gobierno y la capacidad de respuesta de los regímenes democráticos. Todo ello contribuye a la generación de un clima de confianza y favorece la cohesión social.

La contribución de EUROsocial

En su área de trabajo “Presupuesto y gasto público”, EUROsocial Fiscalidad impulsa intercambios de experiencias y conocimientos acerca de buenas prácticas en estos campos.

- En el ámbito de la transparencia presupuestaria, el programa desarrolló, a través de InWent y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, una pasantía regional sobre “Mecanismos de Transparencia y Buen Gobierno: su contribución a la Cohesión Social”, realizada en Lima en agosto de 2007. La actividad, dirigida a administraciones públicas de los seis países del Istmo Centroamericano y México, contó con la colaboración de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y permitió debatir las prácticas de mejora de la gestión financiera del sector público vinculadas con una mayor transparencia.
- En esta y en otras iniciativas de EUROsocial Fiscalidad participó el representante del Ministerio de Finanzas Públicas en la Mesa de Transparencia, creada por el Presidente de Guatemala, quien ha aportado su experiencia en la elaboración de posibles indicadores de gasto y metas presidenciales y ha recogido ideas de buenas prácticas aplicadas en otros países en las iniciativas de reforma guatemaltecas.

El Programa EDUCO de El Salvador¹⁷

El proceso de cambio

En términos generales, la educación en El Salvador se caracterizaba, a finales de la década de los ochenta, por un muy bajo nivel de cobertura escolar y por su falta de eficiencia. La tasa de matriculación en primaria era una de las más bajas de América Latina. En particular, en las zonas rurales llegaba apenas, en 1986, al 60%. Los indicadores de eficiencia mostraban bajos niveles de finalización de la escuela y altos niveles de repetición y deserción. Esta situación era la consecuencia, entre otras cuestiones, de las frecuentes suspensiones en las actividades escolares debidas al conflicto bélico que vivía el país y a la escasez de recursos públicos destinados a la educación.

A comienzos de 1990, un equipo técnico de profesionales de la administración realizó un diagnóstico de la situación. Se diseñó, así, una propuesta de política educativa innovadora, que potenciaba algunos elementos de la realidad local que, aunque surgidos de la necesidad, se habían demostrado exitosos, sobre todo la participación de las propias comunidades en la gestión de los centros escolares. En 1991 se preparó un proyecto piloto para poner a prueba los procesos de capacitación y de administración de escuelas gestionadas de manera descentralizada, con apoyo de UNICEF. La experiencia consistió en la creación de seis Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), su capacitación y el seguimiento continuo de sus resultados.

Esto permitió afinar mecanismos, procedimientos y procesos, que dieron lugar a la preparación y negociación

de un préstamo del Banco Mundial con el que más tarde se ejecutó el Programa EDUCO, que fue implementado primero en tres departamentos con alto déficit de asistencia educativa.

EDUCO es una iniciativa de cogestión entre el Estado y las comunidades para ampliar la red educativa en los niveles de educación parvularia y básica. Funciona a través de la descentralización efectiva, expresada, entre otros aspectos, en la transferencia de fondos del nivel central y regional del Ministerio de Educación hasta el nivel local, para ser administrados por los propios padres y madres de familia y la comunidad, en calidad de corresponsables del proceso educativo.

El modelo de gestión tiene como elemento fundamental la constitución de las ACE, organizaciones conformadas por personas de una misma comunidad, sin fines políticos ni religiosos, que se responsabiliza de la administración de la educación en el ámbito local. En cada ACE, una Junta Directiva se encarga de contratar al maestro o maestra, garantizando su seguridad social, aguinaldo y demás derechos que por ley le corresponden. La Junta Directiva también administra los fondos que el Estado transfiere para proporcionar servicio educativo gratuito a la comunidad.

Desde un punto de vista educativo, EDUCO incluye actividades como las escuelas de padres y madres, que contribuye a desarrollar la Junta Directiva de la ACE; las aulas alternativas para la atención a dos o más grados con baja matrícula, que trabajan en

¹⁷ La información para la preparación de esta sección proviene de Consuelo Esperanza Vega Cruz y Ana Lorena Guevara de Varela, del Ministerio de Educación de El Salvador. Cristina Armendano, de la Organización de Estados Iberoamericanos, parte del consorcio ejecutor de EUROsocial Educación, facilitó el Informe de Roser Boix utilizado en el texto.

forma simultánea y a la vez separadamente; las aulas de educación especial, para la población infantil con necesidades educativas especiales; y el “teleaprendizaje”, la utilización de programas televisivos y material impreso que facilitan el aprendizaje para los estudiantes de tercer ciclo (grados 7, 8 y 9).

Los logros de este programa son diversos, lo cual ha generado un importante nivel de aceptación dentro de las instituciones salvadoreñas y en la sociedad. EDUCO se ha convertido en una experiencia que otros países de la región desean conocer y analizar, con la finalidad de extraer lecciones aplicables a sus contextos particulares. La creación de servicios de educación preescolar donde no existían, el empleo y capacitación de maestros, y el aumento de la conciencia en la población rural acerca de la importancia de la educación son sólo algunos de los resultados más significativos de EDUCO. Es también destacable que éste sea el primer esfuerzo de envergadura de provisión de servicios públicos de manera descentralizada por parte del Estado salvadoreño.

En cuanto a la expansión de la matrícula en la educación básica, EDUCO ha impulsado una mayor asistencia de los niños rurales a la escuela sin poner en riesgo los logros académicos. Entre 1992 y 2000, la matrícula neta en los primeros seis grados de la educación básica aumentó del 76% al 82% en las áreas rurales. Esto permitió acortar la brecha entre las zonas urbanas y las rurales del 12% al 7%. En el año 2002, el 37% de todos los niños de las escuelas públicas rurales asistía a establecimientos de EDUCO.

Desde la perspectiva de la cohesión social, EDUCO es una experiencia exitosa ya que no sólo ha contribuido



Clase en el Centro Escolar Caserío San Raymundo.

a mejorar las oportunidades de los niños y niñas que viven en zonas rurales para acceder a una educación de calidad, sino que además ha fomentado la participación ciudadana en la gestión de un espacio público, promoviendo proyectos compartidos, sin perder el Estado su rol de liderazgo.

El camino por recorrer

Aunque EDUCO es un programa exitoso, evaluado en múltiples ocasiones de manera independiente, se trata de una iniciativa en constante evolución. Algunos de los temas en los que se está trabajando son la mayor sistematización de los procesos de seguimiento administrativo de las ACE, la simplificación de procedimientos financieros para la transferencia de recursos o la creación de un sistema de incentivos y registro de docentes.

También se pretende avanzar en la asistencia pedagógica al maestro en el aula y en la creación de

mecanismos viables para evitar la sobrecarga administrativa de los padres y madres que se dedican a la gestión. Dentro de las principales medidas a completar en el futuro está la asignación de plazas para director de centro educativo a todas las escuelas de EDUCO que no sean unidocentes.

Finalmente, el Programa deberá afrontar el reto de conseguir el crecimiento del número de secciones y la ampliación del tamaño de las escuelas conservando el mismo modelo de administración escolar. Sólo con el incremento de la oferta de servicios en el tercer ciclo de educación básica será posible alcanzar la meta del Plan 2021 de El Salvador, de alcanzar los 11 años de escolaridad para el conjunto de la población.

Una experiencia personal

Las siguientes reflexiones fueron realizadas por la experta en educación de la Universidad de Barcelona, Roser Boix, durante una visita a escuelas EDUCO en el Departament de Ahuachapán, realizada en diciembre de 2006, en el marco de una actividad de EUROsociAL Educación.

Centro Escolar Caserío San Raymundo, Cantón La Coyotera

“A pesar de que no pudimos observar a los alumnos y a los maestros interactuando dentro del aula, la organización de las aulas y el trabajo realizado por los niños nos muestran ciertas diferencias curriculares entre el nivel de Parvulario y los ciclos Inicial, Medio y Superior; conversando con una de las maestras de Parvulario constatamos que la metodología didáctica utilizada partía del enfoque activo; los periodos

didácticos, ubicados dentro de la clase, tienen como objetivo principal el afianzamiento de rutinas y hábitos (de limpieza, orden, trabajo, entre otros) y forman parte de la programación de aula de las maestras; además, algunos núcleos operativos de trabajo parten del entorno más inmediato del niño y la niña; se entiende, pues, el entorno rural como recurso didáctico y material curricular y se introduce en la planificación curricular globalizada.”

“En el ciclo Inicial, Medio y Superior la organización del espacio, tiempo y, especialmente, la presencia del libro de texto nos muestra una metodología didáctica más disciplinar; no podemos olvidar que se trata de una escuela ordinaria situada en un contexto rural, con un elevado número de alumnos por aula y ciclo que no facilita el trabajo transdisciplinar; de todas formas, no por ello se descarta el trabajo a partir del entorno, con el entorno y para el entorno; en los trabajos realizados por los alumnos también pudimos constatar la constante interacción entre la planificación curricular disciplinar y el entorno de la escuela; es decir, el currículo oficial flexible permite el estudio del currículo local, cercano al alumno indígena.”

Centro Escolar Caserío Tahuapa, Cantón El Junquillo

“En esta escuela ordinaria de ámbito rural coinciden los mismos aspectos didácticos y curriculares de la escuela de La Coyotera; la planificación del aula contempla el entorno natural y social de la escuela y la vida cotidiana de la propia comunidad indígena.”

“Ambas escuelas son centros abiertos a la comunidad; conversando con las cocineras de la escuela de La Coyotera nos comentaron que estaban orgullosas del trabajo pedagógico y de gestión realizado en

estos centros; la mejora ha sido muy notable en pocos años; sus hijos aprenden a leer y escribir con relativa facilidad porque las maestras, nos decían, ‘tienen conocimiento para que los niños aprendan’; los

docentes que atienden la escuela están formados y ‘su escuela’ es como una escuela de ciudad. La formación de maestros rurales es, pues, un elemento básico en esta mejora de la calidad de la educación rural.”

Educación en entornos rurales y cohesión social

La educación es un derecho universal. Asegurar que la totalidad de la población infantil asiste regularmente a la escuela y recibe enseñanzas pertinentes y de calidad es uno de los compromisos irrenunciables del Estado moderno. Es, además, una manera de dar oportunidades a los niños y niñas y de generar cohesión social.

En varios países de América Latina, aunque en general las tasas de escolaridad son muy altas, persisten todavía grandes dificultades para asegurar este derecho en determinadas zonas rurales y en contextos de población dispersa. Estas dificultades no se refieren sólo al acceso a la escuela, sino también —y especialmente— a la permanencia en la misma para asegurar una escolaridad de calidad. Para esto existen múltiples estrategias posibles: las escuelas unitarias, la organización en redes de centros rurales, y los centros rurales de innovación educativa, los maestros itinerantes, las nuevas formas de autogestión de centros educativos en comunidades pequeñas y distantes, el trabajo colaborativo con equipos multidisciplinares, la organización de la formación inicial y permanente para maestros rurales, y la utilización de las tecnologías de información y comunicación son sólo algunas de las que es posible considerar.

La contribución de EUROsocial

EUROsocial Educación ha dado prioridad, desde su concepción, a las políticas de educación rural como un vector de cohesión social. Entre las principales actividades organizadas sobre este tema es posible mencionar las que se detallan a continuación. Es importante destacar que las autoridades del Ministerio de Educación de El Salvador han participado en todas ellas, en algunas como “receptoras” de experiencias, en otras para poner en común y compartir sus propios logros y dificultades, especialmente en lo que se refiere al Programa EDUCO. El contacto con otras experiencias por medio de EUROsocial les ha permitido confirmar la necesidad de apoyar con nuevos materiales impresos a los docentes de EDUCO, a los padres y madres de familia directivos de las ACE y también a los directores de las escuelas.

- En mayo de 2006, el Proyecto organizó una visita a experiencias de educación rural en zonas de España-Francia.
- La educación rural fue uno de los tópicos tratados durante el Seminario Internacional “Perspectivas educativas para el nuevo siglo”, auspiciado por EUROsocial Educación en Guatemala en el mes de diciembre de 2006.
- Una visita de especial relevancia, referida a la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación rural, fue organizada en Portugal y España, en junio de 2007.
- En Brasil se realizó, en septiembre de 2007, un taller para conocer las experiencias de este país en la organización pedagógica plurigrado.
- En diciembre de 2007 se organizó en Perú un seminario regional sobre formación inicial y permanente de docentes rurales.

Extensión de la Atención Primaria de Salud en Panamá¹⁸

El proceso de cambio

El diagnóstico de la situación sanitaria de Panamá realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en abril de 2007 (disponible en <http://www.lachealthsys.org/>) señalaba la existencia en el país de un proceso de “polarización epidemiológica”, en el que conviven enfermedades infecciosas con enfermedades crónicas y sociales propias de países desarrollados. “Estas circunstancias”, afirma la OPS, “aunadas a la transición demográfica que vive el país, condicionan el proceso de salud-enfermedad e imponen retos actuales y futuros a un modelo de atención que no ha superado la fragmentación/segmentación y que, por lo tanto, deja ‘bolsas’ de exclusión muy importantes especialmente entre las poblaciones más vulnerables que viven en los cinturones de miseria periurbana y las regiones apartadas”.

Para dar respuesta a esta situación, en su estrategia para el periodo 2005-2009, el Ministerio de Salud de Panamá (MINSAL) estableció como una de sus prioridades el fortalecimiento del modelo de atención familiar, comunitaria y ambiental, considerando el perfil demográfico y epidemiológico de la población. Uno de los ejes centrales de esta estrategia es la prevención y protección a la población para reducir la exposición a factores de riesgo originados por el deterioro, contaminación y catástrofes del ambiente. Concretamente, con apoyo del BID, el Ministerio decidió poner en marcha un Fondo para la Financiación de Giras Integrales de Salud (FOGI), por el cual se entrega a la población, especialmente en las bolsas de exclusión rurales, los

denominados “Paquetes Integrales de Servicios de Salud” (PAISS).

Los PAISS cubren las necesidades de más de 265.000 panameños y panameñas que se encuentran, en general, en situaciones de pobreza. Llegan también a poblaciones indígenas con limitado acceso a la red pública y privada de servicios de salud. Los paquetes, adecuados a los patrones epidemiológicos de cada una de las regiones donde se ofrecen, benefician especialmente a niños, niñas y mujeres.

El equipo básico de salud que participa en la giras está conformado por un médico, una enfermera, una auxiliar de enfermería o técnico en enfermería, un técnico en Ciencias de la Salud y un chófer. En general, forman parte de organizaciones no gubernamentales, cooperativas o empresas contratadas con fondos públicos para la prestación del programa a las comunidades beneficiadas. Cada equipo realiza seis rondas anuales, con periodicidad bimensual, dentro del área que les corresponde.

Las actividades que desarrollan estos equipos incluyen la promoción (educación para la salud, alimentación y nutrición, saneamiento ambiental, fortalecimiento de los comités de salud y otras organizaciones comunitarias, capacitación en temas como el control de la calidad del agua, la disposición de excretas y la disposición de la basura); la prevención (inmunizaciones, controles prenatales, de crecimiento y desarrollo, toma de muestras para citologías vaginales, control puerperal y administración de anticonceptivos); y la

¹⁸ La información para la preparación de esta sección fue proporcionada por el Ministerio de Salud de Panamá, a través de Felipe Castillo Ríos, Jefe de Departamento de Cooperación Externa de la Oficina de Asuntos Internacionales, y Carolina Elizabeth Niles Splatt, Jefa del Departamento de Atención en la Red Primaria.

atención (de enfermedades, distribución de complementos alimentarios y para cubrir déficit en micronutrientes a grupos vulnerables, partos y capacitación a personas afectadas por tuberculosis).

Los costos del PAISS bajo la modalidad de FOGI son calculados per cápita. Este costo varía según región de salud, tomando en consideración las necesidades de transporte. Esta prestación de servicios le representa al Estado una inversión anual de aproximadamente 7,4 millones de balboas panameños (aproximadamente 4,9 millones de euros), representando una estrategia costo-efectiva para brindar cobertura a la población más desprotegida (unos 19 euros por persona y año).

El camino por recorrer

La política de expansión de la atención primaria sigue siendo una prioridad para la administración sanitaria panameña. La estrategia del PAISS debe todavía ser consolidada y extendida para cubrir las necesidades del conjunto de la población en situación de vulnerabilidad.

Para dar sostenibilidad a esta iniciativa, el MINSa comenzará a formar equipos básicos de salud itinerantes, que prestarán sus servicios en las diferentes regiones de salud y serán financiados por medio del presupuesto de cada una de esas regiones. De esta forma, las organizaciones externas subcontratadas en la actualidad sólo serán utilizadas para brindar atención en las áreas más apartadas, con población en situación de pobreza y pobreza extrema.

El principal objetivo de política actual, la universalización de los servicios de salud integral de calidad, reduciendo las brechas de acceso especialmente para la población excluida, requiere dar continuidad a los programas existentes y valorar de manera sistemática sus efectos. Especialmente, el país debe trabajar para consolidar el sistema de protección social, ya definido, potenciando la atención intersectorial dirigida a quienes más la necesitan, contribuyendo a la cohesión social en Panamá.

Una experiencia personal

Marcia Pérez es una indígena y ama de casa de la comunidad de Cerro Cabra Arriba, situada a una hora y media de la ciudad de Panamá. Cerro Cabra Arriba no tiene vías de acceso y se llega a ella caminando o a caballo. Marcia es madre de dos niñas y su esposo está desempleado. Tiene una casa hecha de hojas de zinc y lo poco que recibe para su alimentación lo consigue con empleos esporádicos.

El Centro de Salud más cercano al domicilio familiar se encuentra a aproximadamente 45 minutos, a pie. Las consultas cuestan alrededor de 15 balboas (aproximadamente 10 euros). Con las actuales giras de los FOGIS, Marcia y sus hijas reciben atención gratuita dos veces al año.

Hoy, Marcia aprecia la atención que se le brinda y exhorta al gobierno a que siga realizando este tipo de actividades ya que ella también participa con el equipo de salud para obtener el máximo aprovechamiento de los servicios que están llegando a su comunidad.

Atención primaria de salud y cohesión social

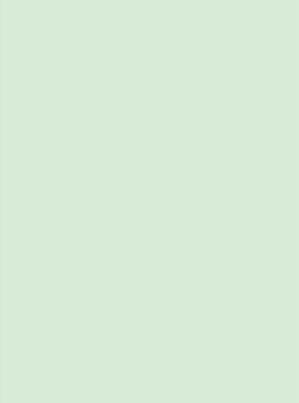
El acceso a servicios de salud es un componente fundamental de los derechos sociales y, en la medida en que la sociedad es capaz de garantizar a sus miembros la atención integral necesaria, se avanza en su realización y consecuentemente en el fortalecimiento de la protección y de la cohesión social.

La orientación de los sistemas sanitarios en torno a la Atención Primaria de Salud (APS) facilita la integración entre niveles y la continuidad de los cuidados. Los debates actuales sobre la reforma de la salud en los países de América Latina deben considerar la reorientación de los sistemas de salud en torno a una APS renovada y abarcadora para que el acceso y el uso de los servicios de salud se torne más equitativo y efectivo, y se consigan mayores avances en términos de cohesión social.

La contribución de EUROsocial

Durante el año 2007, funcionarias del Ministerio de Salud y de la Caja del Seguro Social de Panamá han podido conocer experiencias europeas y latinoamericanas sobre integración de niveles de atención en torno a la estrategia de APS. Asimismo, han participado en debates con representantes de otros países sobre los problemas actuales y posibles estrategias para conseguir una adecuada integración.

- En el mes de septiembre participaron en un seminario intertemático realizado en Río de Janeiro. El seminario contó con la presencia de representantes europeos y latinoamericanos que debatieron sobre gobernanza hospitalaria y tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la APS.
- En noviembre se celebró en Madrid un taller sobre la fragmentación de la atención en salud. Fruto de este taller, los países participantes establecieron una



relación priorizada de problemas comunes. A continuación del taller, se visitaron experiencias de integración en el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (España) y en la Región Sanitaria de Emilia-Romagna (Italia).

- En diciembre tuvo lugar en San José de Costa Rica un taller subregional que tenía como objetivo la formulación de propuestas sobre integración de niveles de atención en torno al eje de la APS.

Durante 2008, el Ministerio de Salud de Panamá participa en actividades de intercambio de experiencias sobre atención primaria como puerta de entrada preferencial y sobre los recursos humanos adecuados para la APS.

Protección de la mujer frente a la violencia de género en Guatemala¹⁹

El proceso de cambio

Aunque no haya datos estadísticos fiables, en Guatemala existe un consenso que trasciende ideologías políticas o fidelidades partidarias: uno de los mayores problemas sociales en el país es la violencia de género contra las mujeres, que en muchos casos —aproximadamente tres mil quinientos en el último lustro; actualmente, dos por día— termina en asesinatos que quedan impunes. La gravedad de la situación es tal que se ha acuñado el término “feminicidio” para definirla.

Afrontar este problema no es tarea sencilla, tanto por su magnitud como por la complejidad de sus causas. En cualquier caso, uno de los factores que contribuyen al feminicidio es la insuficiencia del sistema legal y judicial para dar una respuesta contundente al problema. En otras palabras, la debilidad del Estado y la insuficiencia de las políticas públicas. Este diagnóstico ha llevado a que, en los últimos años, el Congreso guatemalteco haya debatido distintos proyectos de ley o de reforma legal que abordan la protección de las mujeres ante la violencia de género. Los más significativos son:

- Iniciativa 3503, Ley contra el Feminicidio (dictaminada por la Comisión de Derechos Humanos).
- Iniciativa 3612, Ley Tutelar del Derecho Humano de la Mujer a una Vida Libre de Violencia (remitida para dictamen en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales).

- Iniciativa 3718, Ley Marco sobre Violencia contra las Mujeres (remitida a la Comisión de la Mujer, para dictamen).
- Iniciativa 2630, con diversas reformas al Código Penal.

De ellos, la Iniciativa 3503, Ley contra el Feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer, ha sido aprobada por el Congreso en abril de 2008. Se trata de un texto legal que, basado en las iniciativas precedentes, tipifica penalmente cuatro atentados contra la vida, la dignidad y el libre ejercicio de la autonomía de las mujeres: el feminicidio, el feminicidio agravado, la violencia contra la mujer y la violencia económica. Estos nuevos delitos encuentran en la Ley penas desde los dos a los cuarenta años de prisión y comprenden como conductas sancionables desde la muerte de la mujer, el daño físico, psíquico o sexual, hasta la restricción de los bienes o derechos patrimoniales y laborales de las mujeres. Además, la Ley incide en la coordinación interinstitucional como mecanismo preventivo de primer orden y ofrece un nuevo escenario en lo que a definición de obligaciones de los poderes públicos se refiere, muy favorable para la protección de las mujeres frente a la violencia de género.

El proceso de consultas y debate entre más de 30 grupos de mujeres e instituciones públicas, que ha dado como resultado la Ley, se ha nutrido, en parte, de la experiencia española en la materia. A través de un intercambio de experiencias de EUROsociAL Justicia, varios representantes de la Cámara de Diputados,

¹⁹ La primera versión de esta sección fue redactada por Luz Entrena, de EUROsociAL Justicia, con información proporcionada por distintas fuentes de Guatemala, especialmente Myrna Ponce, ex Diputada y ex Secretaria de Bienestar Social del país, y Beatriz De León Reyes, de la Corte Suprema de Justicia. Los testimonios de Norma Cruz fueron extraídos del Periódico de EUROsociAL Justicia n° 3 (octubre de 2007).

instituciones del sector judicial y de la sociedad civil de Guatemala pudieron conocer de primera mano la experiencia española derivada de la puesta en marcha de la Ley Orgánica 1/2004, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género. Las lecciones aprendidas que los propios participantes destacaron como más relevantes fueron las relativas a la coordinación interinstitucional, la especialización de las instituciones responsables del abordaje de la violencia de género, la priorización como política pública y las medidas de carácter social que la ley española incorpora. Los tres primeros puntos han sido recogidos en la nueva ley guatemalteca.

En paralelo, el sistema judicial también ha progresado. Desde una perspectiva institucional y organizativa, destacan la creación de la Unidad de la Mujer y Análisis de Género en la Corte Suprema; el establecimiento de diez Unidades Judiciales, de las cuales, cuatro son de Primera Instancia de Familia en Guatemala, Suchitepéquez, Villa Nueva y Quetzaltenango; y el diseño y puesta en práctica de la Boleta Única de Registro Violencia Intrafamiliar, que recoge los principales indicadores de las personas procesadas y ofendidas.

En lo que se refiere al conocimiento del fenómeno y la formación, se ha realizado la investigación denominada “La Respuesta Institucional del Organismo Judicial ante la Denuncia de las Mujeres Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar (Ruta Crítica y Registro de Casos)”. Entre los resultados de este estudio se pudo establecer que existen buenas prácticas en algunos juzgados pero que también se produce un subregistro de casos, lo que evidenció la necesidad de incorporar al *software* de Gestión del Organismo

Judicial la Boleta Única de Registro. Además, la formación que presta la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial ha incorporado este tema en distintos niveles de capacitación.

La nueva Ley, sumada a las iniciativas institucionales en marcha, puede convertirse en el primer paso en la constitución de una política pública integral en materia de protección de las mujeres guatemaltecas frente a la violencia de género. Las medidas recogidas en la Ley dan cuenta del grado de concienciación existente en un buen número de instituciones públicas y en los sectores sociales que han apoyado sin descanso el nacimiento de este instrumento legal. Sienta, por tanto, las bases para la articulación de políticas públicas que afronten la poliédrica realidad del fenómeno de la violencia de género, desde la tarea de sensibilización social hasta su inclusión prioritaria en la agenda política como un problema de salud pública.

El camino por recorrer

Los miles de casos de asesinatos de mujeres desde 2005, con tan sólo 16 sentencias condenatorias, son la constatación de una realidad que ha carecido de respuesta institucional durante mucho tiempo y que es preciso afrontar de modo contundente. Ante tal reto, el nuevo instrumento legal será desarrollado reglamentariamente para completar su contenido, añadiendo medidas más específicas para la puesta en marcha de la Fiscalía de Delitos de Violencia contra la Vida e Integridad física de la Mujer, por parte del Ministerio Público, la creación de juzgados especializados, por parte del Organismo Judicial, y la de los Centros

de Apoyo Integral para las Mujeres Sobrevivientes, impulsados desde la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI). Los dos primeros mecanismos cuentan con un plazo perentorio para su puesta en marcha y comprometen la movilización de recursos por parte del Estado.

La Ley no olvida los esfuerzos precedentes realizados en la materia y recoge la responsabilidad del Estado de institucionalizar las instancias que ya venían velando por los intereses de las mujeres objeto de violencia: la propia CONAPREVI, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Asistencia Legal Gratuita a Víctimas, del Instituto de la Defensa Pública Penal, u otras como la Unidad de la Mujer y Análisis de Género, de la Corte Suprema de Justicia.

Además, se prevé la necesidad de contar con una información estadística fiable y uniforme que permita evidenciar públicamente la problemática y afrontarla a través de la acción coordinada de los poderes públicos, todo ello mediante la creación de un sistema nacional de información sobre violencia en contra de las mujeres dentro del Instituto Nacional de Estadística.

Una experiencia personal

Norma Cruz formó parte de uno de los movimientos guerrilleros en la Guatemala de los años ochenta.

Desde su desmovilización, se ha convertido en una activista de los derechos humanos y, en especial, de las mujeres, motivada en parte por la trágica experiencia de su hija, víctima de la violencia sexual. Nominada al Premio Nóbel de la Paz, creó la Fundación Sobrevivientes, para intentar acompañar a las mujeres que sufren la violencia y buscan justicia, con acompañamiento psicológico o legal, o incluso acogéndolas durante días, semanas o meses en su propio domicilio. Éste es uno de los solamente cuatro albergues que existen en el país. Norma es una testigo de excepción del proceso de cambio que está viviendo el país, aunque su mirada no puede menos que ser prudente. Son demasiados los horrores, el dolor y la injusticia que ha vivido a través de las más de 100 mujeres que ha acogido en su albergue. La nueva Ley guatemalteca supone, sin duda, un renovado aliento para su infatigable lucha: su centro de acogida se convierte en un modelo que la Ley trata de replicar y extender a todo el país.

“La violencia no debe ser algo normal en nuestras vidas”; sostiene Norma. “No podemos renunciar a vivir en condiciones de libertad porque si no estaríamos aceptando esta dinámica de terror que nos quieren imponer.”

Los avances son significativos pero los desafíos siguen siendo numerosos. “Hay mucho miedo a denunciar. Tratamos (desde la Fundación Sobrevivientes) de forzar que el sistema funcione, nos mostramos como colaboradores de los jueces e intentamos que las mujeres vayan recuperando la confianza en que es posible llevar a los agresores ante la justicia.”

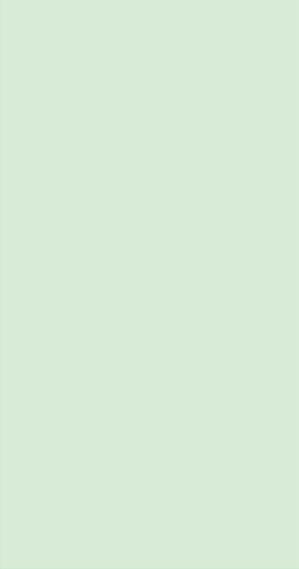
Violencia de género y cohesión social

Una dinámica social que impide que más de la mitad de la población sea capaz de desarrollar sus potencialidades y disfrutar de sus derechos es, sin duda, una lacra en términos de cohesión. La violencia, en general, y la que se ejerce por razones de género, en particular, es un factor de disgregación social, criticable no solamente desde posiciones éticas irrenunciables, sino también, incluso, desde un análisis económico convencional. Cualquier iniciativa para luchar contra esta lacra y para hacer valer los derechos de las mujeres contribuye, entonces, de manera clara a la cohesión social, ya que implica la promoción de una igualdad efectiva de oportunidades y facilita que esta mitad de la sociedad pueda participar sin miedo en los procesos políticos y sociales donde se define su propio futuro.

La contribución de EUROsocial

La violencia contra las mujeres (también denominada “violencia de género” o “violencia machista”) es una de las líneas centrales de trabajo de EUROsocial Justicia. El acceso de las víctimas al sistema judicial es difícil y la capacidad de las instituciones del sistema para dar respuesta es en general insuficiente, especialmente en los casos de mujeres en grave situación de vulnerabilidad. Por esta razón, el proyecto ha dado prioridad a este tema en varios países de la región, centro y sudamericanos. En el caso de Guatemala, se han desarrollado las siguientes actividades principales:

- EUROsocial Justicia posibilitó el conocimiento técnico y político de la experiencia española en materia de protección de las víctimas de violencia de género, con una pasantía en España para 4 representantes guatemaltecos.

- 
- A través del Seminario “Cohesión social: un compromiso de la sociedad civil y el Estado para el abordaje de la violencia contra las mujeres”, celebrado en julio de 2006 en Guatemala, se impulsó un diálogo entre instituciones y colectivos que nunca antes se habían sentado en torno a una mesa para abordar esta temática. Un centenar de representantes institucionales y del movimiento de mujeres alcanzaron acuerdos y conclusiones, estableciendo fructíferas alianzas que permitieron, por ejemplo, el apoyo del Congreso a la Fundación Sobrevivientes y la puesta en marcha de su centro de acogida.
 - EUROsociAL Justicia continúa apostando por el trabajo en el área de la violencia de género en Centroamérica, a través de otras iniciativas que se encuentran en ejecución: un intercambio en materia de asistencia jurídica a la víctima de violencia de género y otro en relación con el tratamiento de la información estadística para la formulación de políticas públicas que afronten la violencia de género como un problema público de primera fila.

Políticas para el desarrollo económico local en el norte de la Patagonia, Argentina²⁰

El proceso de cambio

La provincia de Río Negro se encuentra al norte de la Patagonia argentina. Su perfil productivo es esencialmente agroalimentario. En las zonas de riego, está basado sobre todo en la fruticultura destinada a la industrialización, mercado interno y exportación. En las áreas de secano predomina la actividad ganadera. También es significativa la explotación forestal, que se utiliza mayoritariamente como complemento de la actividad agrícola en la fabricación de cajones de embalaje. Río Negro también produce petróleo y gas natural, y cuenta con importantes polos turísticos.

Las reformas estructurales realizadas durante la década del noventa en Argentina impulsaron procesos de desregulación, privatización, apertura comercial y restricción del gasto público, cuya finalidad era generar equilibrio macroeconómico y confianza en el país. En general, el aparato productivo nacional se debilitó en este periodo, con repercusiones graves sobre todo en las economías regionales. Esto se tradujo en aumento de los niveles de desempleo y precariedad del mercado de trabajo, lo que llevó a un incremento de la pobreza y la desigualdad y a un deterioro de la cohesión social.

Las administraciones públicas locales se vieron sometidas a presiones originadas tanto por la transferencia de funciones y competencias desde los niveles centrales como por el planteamiento de nuevas demandas sociales y reclamos de participación por parte de la comunidad. En este contexto, a partir de

2006 y de forma paulatina, las instituciones locales abandonaron el rol pasivo que históricamente tuvieron como administradores y prestadores de servicios básicos urbanos, para llevar adelante funciones y roles más activos, esto es, como promotores del desarrollo de sus propios entornos geográficos.

Un elemento central de esta política general es la articulación de niveles para la ejecución de los programas de promoción productiva y empleo de carácter nacional, cuya responsabilidad de ejecución es transferida a los gobiernos provinciales y locales. Su objetivo es la reinserción de desocupados en el circuito del trabajo, la producción, la obtención de ingresos propios y la formalización de empresas y empleos.

Buena parte de estas actividades se ejecutan, además, a través de procesos de concertación y con la participación de organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, el Instituto de Promoción del Desarrollo Local (IPDEL) trabaja, desde 2005, para la creación de oportunidades de inclusión mediante la puesta en marcha de emprendimientos productivos, la capacitación y la interacción e intercambio de experiencias entre los propios protagonistas.

IPDEL implementó seis convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la constitución de fondos destinados a asistencia financiera y capacitación, mediante los cuales los emprendedores locales incorporan herramientas y máquinas, insumos y algunas mejoras en la infraestructura edilicia en la que desarrollan las actividades productivas.

²⁰ Esta sección fue elaborada con información proporcionada por Luis Bardeggia, del Instituto de Promoción del Desarrollo Local (Argentina). Agradecemos también los testimonios de las responsables de los emprendimientos locales.

Los programas proporcionan financiamiento, después de analizar y evaluar los planes de negocios, capacitación y seguimiento, lo que permite la atención a cualquier tipo de problemas o inquietudes que el emprendedor presente. A medida que avanza el seguimiento madura la relación, el intercambio y los vínculos del emprendimiento asistido con el resto de los actores intervinientes, estimulando la generación de redes de reciprocidad y búsqueda de nuevas oportunidades.

El proyecto rescata el territorio como fuente de recursos, con posibilidad de revalorizarlos en el marco de las iniciativas productivas propiciadas. Se trata de reutilizar recursos ociosos y capitales improductivos existentes en las ciudades. Quizá el aspecto más relevante es la potencialidad de las experiencias asociativas entre emprendedores y actores locales, vinculaciones que se originan a partir de la confianza generada en el proceso de capacitación y desarrollo de las actividades productivas y comerciales y que generan capital social. Es también importante destacar que las acciones tienen un carácter integral, enfocando el sector de actividad o cadena de valor más que el emprendimiento individual.

Los convenios entre los distintos niveles de gobierno, así como la colaboración de las administraciones públicas locales con organizaciones de la sociedad civil, son un modelo que ha funcionado eficientemente para la promoción del empleo y los emprendimientos productivos sostenibles en ámbitos microrregionales, vinculando y tejiendo relaciones en la comunidad.

El camino por recorrer

El esfuerzo realizado en la Patagonia, similar al que ocurre en otras regiones argentinas, está dando frutos

positivos, aunque todavía queda mucho por hacer. La informalidad sigue siendo una característica de los mercados laborales y de muchas empresas, especialmente pequeñas y medianas, lo cual genera marginación y reduce recursos fiscales para las propias políticas que tratan de promover la generación de empleos dignos. En este contexto, la aproximación desde lo local debe, sin duda, ser potenciada.

Las experiencias europeas tienen múltiples lecciones que ofrecer en este campo, útiles siempre y cuando sean puestas en el contexto diferente de las regiones en los diversos países de América Latina.

Existe margen de mejora en los mecanismos de cooperación entre niveles de gobierno, imprescindibles en un contexto de descentralización. La coordinación también debe extenderse a las organizaciones civiles que participan en estos esfuerzos de política pública. Para ello, la constitución de consorcios de gestión es una alternativa posible e interesante. IPDEL se encuentra inmersa en un proceso de esas características.

Experiencias personales

Los integrantes del emprendimiento “Vías Futuro” son personas organizadas solidariamente. Se desarrolla en el área rural de Cipolletti, una ciudad de la provincia de Río Negro, cuyas actividades son las características de los pequeños productores de subsistencia: cría y cuidados de ganado vacuno y porcino para leche, quesos, carne y embutidos; cultivo de forrajes (especialmente alfalfa); cría de aves de corral y apicultura.

El emprendimiento se sostiene con la comercialización en el mercado local de embutidos, quesos, miel y fardos de alfalfa. Los sábados venden sus productos en una feria. El trabajo se realiza con herramientas manuales, excepto para el cultivo y la cosecha de alfalfa, que requieren el alquiler de maquinaria. El coste de alquiler consumía el 50% de los beneficios de la cosecha.

“El problema era muy simple”, afirma Ester Vega, coordinadora del grupo. “Necesitábamos máquinas propias que no podíamos comprar. Tener, por lo menos, la enfardadora propia nos permitiría quedarnos con casi toda la cosecha y vender la que no necesitamos para alimentar a nuestros animales, dejando un margen lógico de ganancia que nos daría posibilidades de ahorro y progreso.”

Con la asistencia financiera, el grupo compró una enfardadora (tipo Mainero), herramientas, semillas, alambre y chapas para adecuar instalaciones. En la actualidad, no sólo se quedan con toda la cosecha de alfalfa y con los fardos, sino que, además, comparten la enfardadora con otros seis pequeños productores de las mismas características.

El emprendimiento denominado “Industria de indumentaria descartable de uso médico” comenzó con la

confección de vestimenta especial para las áreas médico-quirúrgicas de sanatorios y hospitales, produciendo en escalas pequeñas. Debido a la aceptación de los productos que elaboraba, comenzó a incrementar su producción con la que llegó a cubrir la demanda de la ciudad de Cipolletti, un centro importante a nivel regional que recibe derivaciones desde toda la provincia, ya que cuenta con centros médicos de alta complejidad.

Con la asistencia financiera recibida de IPDEL y con las actividades de capacitación y análisis de su plan de negocios, la asociación responsable compró máquinas e insumos y logró triplicar la producción. En la actualidad, la indumentaria en tela no tejida (*spunbonded*) que produce se destina a áreas médico-quirúrgicas, odontológicas, industriales y alimenticias de su ciudad y de otras provincias, como Neuquén y La Rioja.

Rosa Quiroga, responsable del emprendimiento, afirma: “tenemos el convencimiento de que con la promoción de emprendimientos de esta índole se pueden generar fuentes de trabajo para los sectores más pobres de nuestra sociedad. En el horizonte de la organización está la idea de ampliar la producción para poder ir cubriendo la gran y creciente demanda del mercado; si podemos llegar a lograr este objetivo de aumentar la producción, también podemos pensar en obtener mayores ingresos para todos”.

Desarrollo económico local y cohesión social

El impacto de la globalización alcanza las vidas y las aspiraciones de la gente en las comunidades donde viven y trabajan. En este nuevo contexto, es imprescindible impulsar esfuerzos de desarrollo en el ámbito local, donde se afecta la vida cotidiana de las personas y donde realmente se genera la cohesión. Las economías locales requieren de un variado rango de recursos interconectados, el compromiso de una activa sociedad civil y políticas de apoyo con el fin de crear una comunidad económica dinámica. Todo esto contribuye de manera directa al bienestar y al acceso a los recursos de la mayoría de la población.

Con el fin de combatir la pobreza y la desigualdad a través de la creación de trabajo decente y el estímulo de la actividad económica, el desarrollo económico local promueve la participación, alentando alianzas entre los actores públicos y privados, y fomentando el diseño y la implementación conjunta de estrategias de progreso. Es fundamental, igualmente, el uso de las capacidades regionales y de las ventajas competitivas locales en un contexto global, para que se puedan crear vínculos a través de áreas convencionales de políticas e integrar los niveles local, nacional e internacional.

La contribución de EUROsocial

- EUROsocial Empleo organizó un taller denominado “Políticas de Empleo y Desarrollo Económico Local” en Turín (Italia) y en Sevilla (España), en el mes de octubre de 2006. Participaron en esta actividad responsables de administraciones públicas, sindicatos, organizaciones de empleadores y entidades de la sociedad civil de Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. En el taller se expusieron experiencias europeas y latinoamericanas de reestructuración socioeconómica como consecuencia de la globalización, con énfasis en los pactos territoriales por el empleo en Italia (Pinerolese) y España (Andalucía). El taller incluyó también la visita a emprendimientos económicos en varias zonas italianas (Pinerolo, en Piemonte; Modena y Bolonia, en Emilia Romagna) y en Alcalá de Guadaíra, en Sevilla, España.

La donación altruista de sangre en Chile²¹

El proceso de cambio

Chile es uno de los países de América Latina que ha asumido la bandera de la cohesión social, para lo cual se están impulsando políticas que fortalecen de manera efectiva los sentimientos de solidaridad, pertenencia e identidad social y, de forma concreta, renueven el pacto social.

En este marco, el Ministerio de Salud de Chile ha iniciado una reforma de su Sistema Nacional de Sangre, intentando definir una política, estructura y procedimiento acordes con las necesidades y potencialidades científicas, tecnológicas y médicas actuales, que respondan a las necesidades sociales y fortalezcan el capital social. Para ello, el Ministerio ha convocado en agosto de 2007 a una Comisión Nacional de Sangre y Tejidos, cuyo objetivo es definir el diseño, operación y normativa que regirá a la medicina transfusional del país en los próximos años. Para el diseño de la reforma se observarán, en el marco de actividades de EUROsociAL Salud, las experiencias internacionales más relevantes.

El país cuenta con un sistema atomizado de recolección de sangre, con múltiples prestadores de distintos niveles de complejidad y calidad, que no responde a una organización moderna y bien estructurada. La reforma está orientada a la reducción del número de centros de sangre, la potenciación de macrocentros de ámbito regional y la ampliación-fortalecimiento de organizaciones de donantes voluntarios altruistas. En

los centros regionales se coordinará y realizará la colecta de sangre, procesamiento, estudios inmunohematológicos y tamizaje microbiológico, para luego pasarlos a hospitales que contarán con Unidades de Medicina Transfusional, con estándares de seguridad, que recibirán los productos sanguíneos y los brindarán a los usuarios, buscando calidad y satisfacción.

La donación altruista voluntaria a repetición es un elemento central del nuevo sistema, tal como ocurre en los países con sistemas más avanzados, como es el caso de Francia. Las posibilidades de mejora son, en este campo, muy significativas. Mientras que en los países de su entorno las donaciones representan el 30% del total de sangre disponible, en Chile sólo se alcanza el 6%. Este hecho lleva a que cada persona, en caso de necesitar una transfusión, recoja la cantidad de sangre que requiere entre familiares y amigos. El condicionamiento de la donación a situaciones de urgencia médica y familiar potencia el desabastecimiento de los centros de sangre.

Los donantes voluntarios, tal como demuestran los estudios internacionales, son las que realmente ofrecen sangre más segura a los pacientes, ya que tienen una menor incidencia de enfermedades de transmisión sanguínea.

La experiencia ha sido desarrollada de manera piloto en los Centros de Sangre y Tejidos de Valparaíso y Concepción, que han llegado a una cifra de donantes voluntarios superiores al 40%.

²¹ La información para la preparación de esta sección fue proporcionada por Juan Alfonso Vielmas Cerda, Jefe del Departamento de Control de Gestión del Ministerio de Salud de Chile. Agradecemos también a Luis González Álvarez su aceptación para incluir su caso en este documento.

Mirando hacia adelante

La Comisión Nacional presentará antes de finales de 2008 una propuesta de reforma del sistema nacional de sangre, que deberá evolucionar hacia un modelo que permita crear condiciones para concentrar el fraccionamiento de la sangre y la producción de hemocomponentes en cuatro o cinco centros, facilitando así la aplicación de los más exigentes estándares de calidad en la ejecución de dichos procesos.

La interconexión entre centros de sangre y hospitales para el funcionamiento en red requerirá la instalación de una tecnología informática y de comunicación avanzada. Al mismo tiempo, será preciso capacitar a los responsables del proceso de donación y transfusión de sangre, especialmente en lo que concierne a los sistemas de reacción ante situaciones de emergencia.

Finalmente, Chile deberá continuar y extender las campañas de sensibilización para crear conciencia en la población respecto a la donación voluntaria de sangre. Sin la solidaridad activa de la población y la generación de un grupo numeroso de donantes altruistas a repetición, todos los esfuerzos de renovación del sistema serán vanos.

Una experiencia personal

Luis González Álvarez nació el 18 de enero de 1990. Siempre ha vivido en Coltauco, en la VI región de

Chile, comuna de la zona central de algo más de siete mil habitantes. La ciudad más importante de la región es Rancagua, adonde se dirigen todos los habitantes de las comunas para acceder a una atención de salud de mayor especialidad.

Por sus complejos problemas de salud (caracterizados por la desnutrición, epistaxis recurrente e infecciones en las vías respiratorias altas), Luis fue derivado del hospital de Rancagua al hospital Ezequiel González Cortés, un establecimiento de mayor especialización situado en Santiago, a unos 100 kilómetros de distancia. En este hospital le diagnosticaron anemia de Fanconi, una enfermedad muy grave que también afecta a dos parientes cercanos. Lamentablemente, después de analizar la compatibilidad de su familia, el transplante de médula se demostró inviable.

Esta enfermedad ha implicado que Luis, desde los quince años, tuviera la necesidad de recibir transfusiones sistemáticas de glóbulos rojos y plaquetas. En el último tiempo, necesita, además, Leucodepleción con filtros específicos. Los controles médicos y las transfusiones se repiten una y hasta dos veces al mes en otro hospital de Santiago de Chile, en donde lo acoge un equipo que le apoya tanto en lo humano como en asegurarle la calidad del producto que se está transfundiendo. La donación altruista permite que existan recursos suficientes en el centro de sangre para que Luis pueda recibir el tratamiento que necesita sin tener que recurrir necesariamente a su familia o a sangre comprada por el sistema.

Donación altruista de sangre y cohesión social

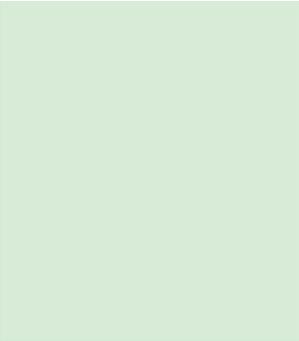
Probablemente haya pocos hechos tan gráficamente solidarios como donar la propia sangre a la sociedad de manera voluntaria. No a un familiar o a una persona cercana, sino a alguien que la recibirá cuando la necesite, sin conocer su procedencia.

Más que la donación familiar o la remunerada, la donación altruista representa un compromiso del donante con la sociedad, generando confianza y lazos entre grupos heterogéneos. En consecuencia, este tipo de práctica incrementa el capital social, que se traduce en espacios asociativos y de integridad cívica (organizaciones de donantes). Adicionalmente, diversos estudios han demostrado que la sangre donada voluntariamente suele ser de mejor calidad; la donación altruista a repetición, además, facilita los controles y la gestión de este recurso tan valioso.

La contribución de EUROsocial

Una de las líneas de trabajo de EUROsocial Salud es la promoción de políticas de salud pública y de control de riesgos, dentro de la cual se ha dado prioridad a la mejora de procedimientos de transfusión de sangre y donación de órganos. Las instituciones chilenas que forman parte de EUROsocial Salud —el Fondo Nacional de Salud y el Ministerio de Salud— son los responsables técnicos de los intercambios realizados en este campo.

- Miembros de la Comisión Nacional de Sangre, creada para diseñar la reforma del sistema en Chile, han participado en visitas organizadas por EUROsocial Salud, a lo largo de 2007, en Francia, España y el Reino Unido. En estas pasantías, los participantes han conocido la estructura, organización y operación de distintos modelos, cuyos aspectos útiles han puesto en práctica en los centros de Valparaíso y Concepción.

- 
- En mayo de 2007 se organizó en Santiago de Chile un “Seminario Internacional sobre Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Transfusión Sanguínea” para la formulación de una política y estrategia de donación altruista de sangre.
 - En septiembre de ese año se realizó un taller nacional en Chile que permitió identificar de manera participativa las mejoras necesarias que es preciso acometer en los lugares de colecta de sangre para poder alcanzar las metas trazadas por el Ministerio de Salud para 2008 y asumir el compromiso de doblar el porcentaje que supone la donación altruista de sangre en el país.

Apuntes para una agenda de futuro

Ninguno de los ejemplos, descripciones o sentencias de este libro constituye una receta para lograr la cohesión social. Se trata, como máximo, de ideas generales y ejemplos de reforma —no confundir con reformas ejemplares— que van en la buena dirección.

En cada uno de los procesos descritos se apunta el camino que queda por recorrer. Ya se ha señalado que la búsqueda de la cohesión social es un marco de referencia para las políticas públicas. La cohesión no debería ser considerada, entonces, como un objetivo a lograr y mantener, sino como un horizonte, en constante mutación y, por lo tanto, inalcanzable.

Este horizonte debe, sin embargo, ser definido de manera consensuada por el conjunto de las fuerzas políticas y sociales que, en los países de América Latina, definen las estrategias y los contenidos de las instituciones. La construcción del nuevo consenso sobre la cohesión social que se apuntaba en el capítulo 3 requiere la participación de todos los actores relevantes, que deben definir sus agendas y alianzas. En este epílogo se apuntan algunos elementos de posibles agendas de trabajo para el futuro, siempre con la mirada puesta en el horizonte de la cohesión social.

- Los *gobiernos de los países de América Latina*, en todos los niveles, son, sin duda, los principales responsables de los avances hacia la cohesión social. Es esencial que, en lo que concierne a la definición y ejecución de políticas públicas, se potencie la utilización de un marco de referencia común que implique la universalización de los derechos sociales, con enfoque de género, el liderazgo del Estado y la

participación de la ciudadanía. En definitiva, que se contemplen los pilares de la cohesión social en las iniciativas locales, regionales, provinciales y nacionales.

Esto requiere la búsqueda de coherencia en las políticas públicas, tanto horizontal como vertical. La cohesión no es sólo un resultado de las políticas sociales, sino del conjunto de medidas que afectan al bienestar de la población y a las percepciones subjetivas de pertenencia a proyectos comunes. Esto incluye la política económica y comercial, la desregulación de los mercados y la prestación de servicios, las medidas energéticas, la lucha contra el narcotráfico, la seguridad humana, el ordenamiento territorial y la fiscalidad, entre otras muchas. Además, requiere que los procesos de descentralización sean ordenados y que exista una división muy clara de responsabilidades, obligaciones y derechos entre los niveles de gobierno.

En algunos casos, para alcanzar la coherencia será necesaria la preparación de un plan específico sobre cohesión social, a modo de “paraguas” de políticas. En otros, habrá que considerar la creación de algún tipo de estructura de decisión, coordinación y supervisión de carácter interinstitucional, preferentemente dependiente de la máxima autoridad del Estado (por ejemplo, la Presidencia). Finalmente, también podrá considerarse el establecimiento de fondos específicos para la financiación de proyectos sectoriales con impacto evidente sobre la cohesión social.

- Quienes tienen la responsabilidad de ejecutar las medidas que se adopten, en muchos casos traduciendo mandatos relativamente vagos o ambiguos a prácticas que afectan la vida de los ciudadanos y

ciudadanas, son las *administraciones públicas*, también en todos los niveles del Estado. Los funcionarios y funcionarias de los gobiernos deben estar preparados para dotar de contenidos a sus instituciones, políticas y programas, en clave de cohesión social. Para esto necesitan continuidad, profesionalización, información y formación, conocimiento de experiencias y la posibilidad de pertenecer a redes internacionales e interinstitucionales dentro de su propio país. El fortalecimiento del servicio civil es una de las claves para la creación de los nuevos Estados en Latinoamérica. Sólo así podrán constituirse en verdaderas administraciones públicas para la cohesión social.

- La definición de las medidas públicas no corresponde sólo a las autoridades del gobierno, sino al conjunto de las *fuerzas políticas* que tienen capacidad de iniciativa y de debate, y de quienes finalmente depende la aprobación de nueva legislación. El consenso sobre la cohesión social debe, necesariamente, incluirlas. Este concepto, por su novedad, podría pasar a formar parte de la capacitación y formación de cuadros y líderes políticos y sociales, lo que sin duda enriquecería las discusiones y, a la larga, las políticas públicas.
- El rol de los *interlocutores sociales, sindicatos y empleadores, y las organizaciones de la sociedad civil* es también fundamental. Además de influir sobre la definición de las políticas públicas, en muchos países de la región constituyen un elemento implicado activamente en su ejecución. La alianza del Estado y la sociedad enriquece las políticas, mejora su legitimidad y aumenta la apropiación por parte de la ciudadanía. Esto genera cohesión social. Por lo tanto, es preciso que estas organizaciones participen de manera activa en la definición de las grandes líneas, en los mecanismos de coordinación y, de manera puntual, en su ejecución. Asimismo, deben generar mecanismos de observación, supervisión y control ciudadano de las políticas públicas.
- La *academia, las universidades y los centros de investigación* pueden contribuir positivamente a la orientación de las políticas públicas y su transformación en auténticos vectores de cohesión social mediante la realización de proyectos científicos de análisis de la realidad social, a través de la producción de recomendaciones específicas de políticas o participando en la evaluación del impacto de las políticas públicas en términos de cohesión social. La generación de evidencias demostrables es un insumo que no sólo mejora el diseño de las medidas públicas, sino que, además, las dota de credibilidad.
- Los *sistemas subregionales y regionales de integración* en América Latina deben ser incorporados de manera activa a los esfuerzos nacionales de promoción de la cohesión social. Los más importantes incluyen ya programas de desarrollo social o fondos para incentivar la convergencia territorial. La experiencia de la Unión Europea demuestra la importancia de la integración para la cohesión económica, social y territorial y la factibilidad de establecer mecanismos de responsabilidad compartida entre gobiernos nacionales (e incluso subnacionales) y entidades intergubernamentales o supraestatales.
- Los *organismos internacionales* tienen, por supuesto, una función guía, tanto conceptual como práctica. Su agenda para la cohesión social podrá incluir la animación del debate político, la promoción de redes específicas y, evidentemente —sobre todo en lo que concierne a los bancos de desarrollo y a los fondos o programas de cooperación técnica— la financiación de los procesos de reforma que emprendan

los países y que tengan repercusiones positivas en términos de cohesión social.

Un ámbito específico donde estas organizaciones pueden tener un impacto particular es en el de la medición de los avances o retrocesos nacionales en términos de cohesión social, así como la valoración de las percepciones de la ciudadanía. En tal sentido, sería conveniente, por ejemplo, profundizar en la puesta en marcha del sistema de indicadores de cohesión social propuesto por la CEPAL y dar continuidad a la encuesta ECOSOCIAL, a cargo del PNUD.

- La *Unión Europea* deberá continuar, como está previsto, con el impulso a la cohesión social en América Latina, tanto en el diálogo político como en la cooperación para el desarrollo. La cohesión social es un rasgo distintivo de la experiencia europea y una señal de identidad que puede definir su posición en el escenario internacional. Las declaraciones y debates en el marco de reuniones de ministros y Cumbres deberán avanzar en este tema, sobre todo definiendo grandes lineamientos para los planes de acción. Es importante también que se establezcan mecanismos claros y transparentes de coordinación y división de tareas entre los programas regionales

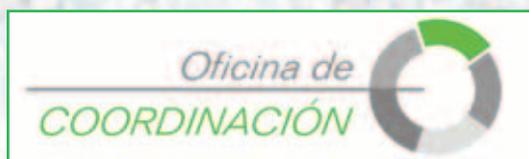
con este fin —especialmente EUROsociAL (cuya segunda fase está prevista para el periodo 2010-2013) y URB-AL, dirigido a gobiernos locales— y las iniciativas que se emprendan de manera bilateral en los países de América Latina.

- Las *cooperaciones bilaterales* de los países miembros de la Unión y de otras regiones del mundo podrán también dirigir parte de sus proyectos y programas al apoyo de los planes nacionales de cohesión social y las políticas públicas específicas o sectoriales que definan los países de la región. Ésta es una prioridad adecuada a la realidad de países de renta media como la mayor parte de los de América Latina.

Esta ambiciosa agenda no excluye otras posibilidades, funciones o actores. Simplemente presenta ideas generales para su consideración en el futuro, que deberán ser trabajadas, adecuadas o descartadas en función de los contextos específicos de aplicación de las políticas en los países de América Latina. Esto es lo que hará que la región pueda transitar, como se planteaba en la Introducción, el camino de la cohesión social.

Instituciones que conforman EUROsocial

APÉNDICE 1



<http://www.programaeurosocial.eu>

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA
DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP),
ESPAÑA

www.fiiapp.org





<http://eurosocialeducacion.eu/>

LÍDER

CENTRE INTERNATIONAL D'ÉTUDES PÉDAGOGIQUES
(CIEP), FRANCIA

www.ciep.fr



SOCIOS FUNDADORES

FUNDACIÓN IBEROAMERICANA
PARA LA EDUCACIÓN,
LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI)

www.oei.es



COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO
DEI POPOLI (CISP), ITALIA

www.sviluppodeipopoli.org



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, BRASIL

<http://portal.mec.gov.br>



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, MÉXICO

www.sep.gob.mx



MINISTERIO DE EDUCACIÓN,
EL SALVADOR

www.mined.gob.sv



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, PERÚ

www.minedu.gob.pe



MIEMBROS ASOCIADOS

UNESCO-INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING

www.unesco.org/uil

IUT CONSULTANTS

www.iut-consultants.net

LA REGIONE MARCHE, ITALIA

www.regione.marche.it

OESSE-OFFICINA SOCIALE

Cooperativa sociale a r.l.

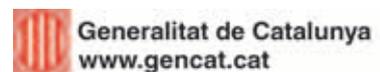


TRANSFormas



GENERALITAT DE CATALUNYA

Departamento de Justicia





www.eurosocialfiscal.org

LÍDER

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF), ESPAÑA

www.ief.es



SOCIOS FUNDADORES

AGENCE DE COOPÉRATION TECHNIQUE
INTERNATIONALE DES MINISTÈRES CHARGÉS
DE L'ÉCONOMIE ET DU BUDGET

www.adetef.org



INWENT, CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
INTERNACIONAL, ALEMANIA

www.inwent.org



FUNDACIÓN CENTRO DE EDUCACIÓN
A DISTANCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO
Y TECNOLÓGICO (CEDDET), ESPAÑA

www.ceddnet.org



INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES,
REINO UNIDO

www.ifs.org.uk



CENTRO INTERAMERICANO
DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

www.ciat.org



SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT),
MÉXICO

www.sat.gob.mx



ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS
(AFIP), ARGENTINA

www.afip.gov.ar



SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, BRASIL

www.receita.fazenda.gov.br



DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES
(DIAN), COLOMBIA

www.dian.gov.co



MIEMBROS ASOCIADOS

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
(AEAT), ESPAÑA

www.aeat.es



ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS)

www.oiss.org



INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ICAP)

www.icap.ac.cr



COMITÉ PERMANENTE SOBRE EL CATASTRO
DE IBEROAMÉRICA (CPCI)

www.catastrolatino.com



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO (ASIP)

www.asip.org





<http://www.programaeurosocial.eu>

LÍDER

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS (FIIAPP), ESPAÑA

www.fiiapp.org



SOCIOS FUNDADORES

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ),
ESPAÑA

www.cgpj.es



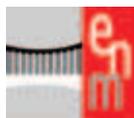
FUNDACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN
JURÍDICA INTERNACIONAL

www.irz.de



ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE (ENM),
FRANCIA

www.enm.justice.fr



CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

www.cejamericas.org



OFICINA DEL CONSEJO NACIONAL
DE LA JUSTICIA, HUNGRÍA

www.birosag.hu



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, COSTA RICA

www.poder-judicial.go.cr



SECRETARIA DA REFORMA DO JUDICIARIO, BRASIL

www.mj.gov.br



INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY, MÉXICO

www.itesm.mx



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA,
COLOMBIA

www.ramajudicial.gov.co



MIEMBROS ASOCIADOS

MINISTERIO DE JUSTICIA DE FRANCIA

www.justice.gouv.fr





<http://salud.programaeurosocial.eu/>

LÍDER

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT (IRD), FRANCIA

www.ird.fr



SOCIOS FUNDADORES

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y SALUD INTERNACIONAL CARLOS III (FCSAI), ESPAÑA

www.isciii.es



ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS)

www.oiss.org



FONDAZIONE ANGELO CELLI PER UNA CULTURA DELLA SALUTE, ITALIA



FUNDACIÓN ISALUD, ARGENTINA

www.isalud.org



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA, BRASIL

www.ensp.fiocruz.br



INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, MÉXICO

www.insp.mx



FONDO NACIONAL DE SALUD (FONASA), CHILE

www.fonasa.cl



MIEMBROS ASOCIADOS

MINISTERIO DE SALUD DE CHILE

www.minsal.cl/



MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA

www.ministeriodesalud.go.cr



140



<http://lamp.itcilo.org/eurosocial-empleo/>

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, PERÚ

www.oit.org.pe



CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, ITALIA

www.itcilo.org

Actividades de intercambio de experiencias (2006-2007)



1. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio: "Experiencias de políticas de educación rural en España y Francia".
2. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio: "Mecanismos innovadores de educación técnica y profesional en Francia y Alemania".
3. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio: "Trabajo en red para la educación en prisiones: la experiencia de la red europea de educación en prisiones y sus repercusiones en Irlanda y Grecia".
4. Seminario internacional en países de Europa: "Acción en la Unión Europea sobre la educación técnica y profesional".
5. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio en España e Italia: "La educación en contextos de violencia: políticas globales y acciones locales".
6. Primer seminario educativo internacional EUROsociAL: "Perspectivas educativas para el nuevo siglo, implicaciones para el ámbito rural".
7. Seminario internacional en Brasil: "Educación en contextos de encierro".
8. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio en España y Francia: "Acceso a la escuela de las poblaciones desfavorecidas de las grandes ciudades".
9. Seminario internacional en Argentina: "Estrategias socioeducativas de inclusión laboral de jóvenes excluidos".
10. Foro virtual de discusión sobre las experiencias relevantes en América Latina en la educación y formación técnico-profesional.
11. Seminario internacional: "Educación en contextos de encierro: el ejemplo argentino".
12. Seminario internacional: "Introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación rural: experiencias de Portugal y España".
13. Visitas de estudio a España y Alemania: "Programa de alfabetización y de educación artística y deportiva en contextos de encierro".
14. Seminario internacional, talleres y visitas de estudio en El Salvador: "Articulación intersectorial y coordinación interinstitucional para mejorar la gestión de los centros educativos en contextos de violencia".
15. Seminario-taller y visitas de estudio: "Educar para la convivencia pacífica; análisis de la experiencia colombiana sobre competencias ciudadanas".
16. Seminarios, talleres y visitas de estudio en Francia: "La validación del aprendizaje no-formal e informal".
17. Curso de formación en Argentina: "Trayectos formativos I: educación en contextos de encierro, desafíos, problemas y perspectivas".
18. Curso de formación en Argentina: "Trayectos formativos II: educación en contextos de encierro, desafíos, problemas y perspectivas".
19. Seminario internacional, talleres, visitas de estudio: "Calidad educativa en el contexto rural; organización pedagógica plurigrado; experiencias en Brasil".
20. Seminarios, talleres, visitas de estudio: "Políticas de promoción e inclusión educativa; experiencias de Argentina y Uruguay".

21. Seminario internacional en Chile: “Formación de docentes técnicos; metodología de elaboración de referenciales de competencias”.
22. Seminario-taller y visitas de estudio en Argentina: “La formación docente para la cohesión social. Aportes al trabajo en contextos de violencia”.
23. Seminario internacional y taller en Perú: “Formación inicial y permanente de docentes rurales”.
24. Seminario internacional y taller en México: “Gestión de centros educativos en las zonas desfavorecidas de las grandes ciudades”.



1. Taller internacional en Perú: “Empleo, formación profesional y diálogo social”.
2. Taller internacional en Perú: “Medición de indicadores del mercado de trabajo”.
3. Taller internacional en Costa Rica: “Empleo, flexiseguridad y productividad”.
4. Taller internacional en Costa Rica: “Empleo y condiciones de trabajo en la economía informal”.
5. Taller internacional y visitas en Italia y España: “Políticas de empleo y desarrollo económico local”.
6. Taller sectorial sobre políticas de empleo en el marco del Primer Encuentro Internacional de Redes EUROsocial.
7. Taller internacional y visitas en España y Portugal: “Políticas activas de empleo para el sector rural”.
8. Taller internacional en Perú: “Elaboración y gestión de las estadísticas laborales para contribuir al desarrollo de políticas de empleo en América Latina”.
9. Taller de validación con expertos: “Programa modular sobre emprendimientos económicos para pueblos indígenas”.
10. Taller internacional y visitas en Italia: “Conglomerados productivos y mejora de la competitividad de las mipymes”.
11. Foro virtual y taller en Chile: “Programa de formación sobre género, pobreza y empleo”.
12. Curso internacional en Perú: “Emprendimientos económicos para pueblos indígenas”.
13. Seminario en Italia: “Los servicios públicos de empleo como instrumento de política activa de mercado de trabajo”.
14. Taller regional en Panamá: “Diálogo social y formación profesional”.



1. Visita regional de familiarización a España: “Estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario”.
2. Visita regional de familiarización a España: “Nuevas tecnologías en el área de fiscalización”.
3. Visita de familiarización de funcionarios de Brasil a España: “Procedimientos de recaudación de impuestos”.
4. Visita de familiarización de la Directora del Catastro de la provincia de Buenos Aires a la Dirección General del Catastro de España.
5. Visita de familiarización del grupo de trabajo para la mejora de la calidad del Catastro de la provincia de Buenos Aires a la Dirección General del Catastro de España.
6. Asistencia técnica para la mejora de la calidad del Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires.
7. Seminario-taller internacional en Colombia sobre planificación y control de la administración tributaria.
8. Asistencia técnica de la Administración Federal de Ingresos de Argentina (AFIP) a la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay (SET).
9. Visita de familiarización de la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay a los servicios de atención al contribuyente de la AFIP.
10. Seminario internacional en Argentina: “Estrategias fiscales y cohesión social”.
11. Visita de estudio de funcionarios de América Latina a la Administración Fiscal de Hungría (APEH): “El tratamiento fiscal de las pequeñas empresas”.
12. Encuentro de especialistas en Brasil sobre política tributaria.
13. Encuentro de *policy-makers* y seminario regional en Costa Rica: “Mejores prácticas en el ciclo de elaboración del presupuesto”.
14. Pasantías en Berlín: “Estrategias de planificación financiera en el ciclo presupuestario y su aplicación en el gasto social”.
15. Pasantías en Costa Rica sobre “Proceso presupuestario: su contribución a la cohesión social en Centroamérica”.
16. Seminario regional en Costa Rica de evaluación de las pasantías: “Capacidad institucional y buen gobierno; mejores prácticas en la gestión financiera para la construcción de la cohesión social”.
17. Seminario-taller internacional en Guatemala en materia de gestión del registro de contribuyentes en las administraciones tributarias.
18. Seminario internacional en Chile: “Las legitimidades del gasto público y la cohesión social”.
19. Seminario internacional en Brasil sobre política tributaria y cohesión social y reunión del grupo de trabajo sobre la simplificación de los impuestos al consumo.
20. Visita de estudio en Francia: “El tratamiento fiscal de las grandes empresas”.
21. Asistencia técnica a Paraguay: “Servicios de información y atención al contribuyente”.
22. Asistencia técnica a Guatemala para la implantación de un sistema de unificación de criterios tributarios.
23. Capacitación de teleoperadores y supervisores de los servicios telefónicos de atención al contribuyente de la Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador.
24. Visita de familiarización en Chile: “Servicios de atención al contribuyente a través de Internet”.
25. Curso-taller regional en Colombia: “Herramientas informáticas orientadas al control tributario”.
26. Visita de familiarización en España: “La reforma de los regímenes especiales para pymes en Costa Rica”.

27. Encuentro-taller regional en Brasil: “Circulación de capitales, blanqueo de dinero y sistemas tributarios”.
28. Seminario de intercambio regional en México: “Mejores prácticas para las asociaciones público-privadas”.
29. Visita de familiarización a Alemania: “El rol del parlamentario dentro del proceso presupuestario”.
30. Pasantía regional en Perú: “Mecanismos de transparencia y buen gobierno: su contribución a la cohesión social”.
31. Seminario en Brasil: “La cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno”.
32. Seminario para Centroamérica: “Identificando mejores prácticas para planificar y gestionar el gasto social; el rol de los parlamentos; interacción con presupuesto y control”.
33. Visita de estudio en Francia: “La fiscalidad del patrimonio”.
34. Visita de familiarización a España: “La colaboración de terceros con las administraciones tributarias”.
35. Visita de familiarización del Sistema de Rentas Internas (SRI) de Ecuador al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México sobre fiscalidad internacional.
36. Encuentro de *policy-makers* en Francia: “Pacto social, pacto fiscal; miradas cruzadas Unión Europea y América Latina”.
37. Asistencia técnica a funcionarios de la Receita Federal do Brasil (RFB): “Catastros, cobrantes y grandes contribuyentes”.
38. Visita de funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) de Paraguay a Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile: “Facturación electrónica”.
39. Visita de familiarización a los sistemas de gestión electrónica de la seguridad social de Bélgica.
40. Visita de los funcionarios del SRI de Ecuador a los servicios telefónicos de atención al contribuyente de la AFIP de Argentina
41. Visita de familiarización de la SET de Paraguay para conocer el sistema de retenciones del SAT de Guatemala.
42. Asistencia técnica a Ecuador: “Fiscalización de grandes empresas”.
43. Seminario internacional en Portugal: “Los catastros latinoamericanos en Internet”.
44. Seminario internacional en Argentina sobre educación cívico-tributaria.
45. Seminario internacional en Portugal: “El catastro como herramienta de cohesión social en Latinoamérica y Europa”.
46. Visita de familiarización a Holanda de los funcionarios del SII de Chile: “Segmentación de contribuyentes”.
47. Visita de familiarización de funcionarios de la Dirección General Impositiva (DGI) de Uruguay a la AFIP de Argentina: “Procedimientos para el seguimiento de las fiscalizaciones”.
48. Seminario para Centroamérica: “Planificación financiera y transparencia: sensibilización del Parlamento frente al gasto social”.
49. Seminario internacional en Perú: “Técnicas presupuestarias; evaluación de sus aplicaciones y perspectivas futuras”.
50. Curso *online*: “Presupuestación y estabilidad presupuestaria en el contexto económico actual y su contribución a la cohesión social”.
51. Seminario-taller Internacional en Ecuador: “La política de recursos humanos como factor esencial para el mejoramiento de las administraciones de finanzas de América Latina”.



1. Visita a España y seminario en Uruguay: "Protección integral contra la violencia de género; la experiencia española".
2. Visita a España y seminarios en Centroamérica: "Protección integral de la mujer frente a la violencia de género desde la perspectiva de la justicia".
3. Seminarios para magistrados y letrados de Justicia constitucional de Centroamérica: "El acceso a la justicia en la doctrina constitucional en América Latina".
4. Visita a Argentina de funcionarios de la Defensoría de Oficio de Uruguay: "Fortalecimiento de la defensa pública; el caso argentino".
5. Pasantías, taller y asistencia técnica en Colombia y España de funcionarios del Ministerio Público de Chile: "Asistencia a víctimas y testigos de crímenes graves; los casos de España y Colombia".
6. Visita al Ministerio Público de la Defensa de Argentina de funcionarios del Servicio Nacional de Defensa Pública de Bolivia: "Fortalecimiento de la defensa pública".
7. Visita de funcionarios de la Defensa Pública de Costa Rica al Public Defender Service (PDS) de Inglaterra y Escocia: "modelos europeos de defensa pública; el caso británico".
8. Visita a la Corporación Administrativa del Poder Judicial de Chile de funcionarios de la Corte Suprema de Justicia de Honduras: "Mejora del sistema de citación a audiencias penales; el caso de Chile".
9. Pasantías, taller y seminario: "Evaluación del desempeño de los jueces; la experiencia de España y Francia".
10. Visita a España y asistencia técnica a Chile: "Fortalecimiento para la persecución de la trata de personas y pornografía infantil".
11. Visita internacional a España e Inglaterra: "Metodologías y herramientas para el perfeccionamiento de los procesos de registro, recopilación, procesamiento, análisis y difusión de información estadística judicial".
12. Visita a Europa y seminario en Chile: "Reforma de la jurisdicción civil comercial; experiencias en España, Francia, Portugal y el Reino Unido".
13. Seminario de especialistas en Finlandia: "Red de Fiscales de Cooperación Judicial Internacional".
14. Seminario internacional en España: "Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional".
15. Seminario internacional en España: "Puntos de contacto IberRED".
16. Visita de funcionarios de la Defensoría Pública de Colombia a Chile: "Gestión para la coordinación de los defensores y el sistema acusatorio y oral penal".
17. Visita de diagnóstico y seminario: "Mejora en la gestión y optimización de resultados de la atención a víctimas de violencia de género en Paraguay".
18. Visita de funcionarios de Colombia y Costa Rica a Bélgica e Italia: "Asistencia a víctimas y protección de testigos".
19. Visita de funcionarios de la Corte Suprema de Justicia de Panamá a Chile y Costa Rica: "Mejora del sistema de estadísticas judiciales; recogida y explotación de la información".
20. Talleres en México: "Acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos para la prestación de un servicio de justicia eficaz e igualitario".
21. Visita a Francia de funcionarios del Poder Judicial de Chile: "Reforma de la Justicia civil y comercial; ejecución de títulos ejecutivos".

22. Visita a la Fiscalía Española y asistencia técnica a funcionarios de Justicia de América Latina: “Lucha contra la corrupción”.
23. Visita a Alemania y España de funcionarios de Justicia de Brasil y Uruguay: “Adolescentes infractores; legislación y atención judicial”.
24. Pasantía, taller y asistencia técnica de expertos de España y Reino Unido a funcionarios de Justicia de Chile y Colombia: “Manejo y aplicación de políticas criminales y sociales respecto de los infractores adolescentes”.



1. Seminario internacional en España y Francia: “Extensión de la cobertura de la protección social en salud a trabajadores agrícolas no cubiertos”.
2. Seminario internacional en Bolivia: “Extensión de cobertura de la protección social en salud a poblaciones indígenas; conceptos, modelos y experiencias”.
3. Seminario internacional en México: “Financiamiento en salud y reforma sectorial; concepto, modelos y experiencias”.
4. Pasantías y asistencia técnica a funcionarios de América Latina en Francia: “El desarrollo del documento marco financiación en salud; propuestas para un cambio en las políticas públicas para promover la cohesión social”.
5. Talleres de “Formulación del documento marco financiación en salud; propuestas para un cambio en las políticas públicas para promover la cohesión social”.
6. Seminario internacional en Uruguay: “La buena gobernanza de hospitales; experiencias y desafíos para el sector público en América Latina”.
7. Taller subregional en Argentina, Brasil y Chile: “Sector público y gobernanza de hospitales; hacia un nuevo modelo de gestión orientado a la cohesión social”.
8. Pasantías en España, Francia y Chile: “La buena gobernanza de hospitales; experiencias y desafíos para el sector público en América Latina”.
9. Curso y encuentro en Argentina: “Políticas públicas de adquisición de medicamentos esenciales; marco, conceptos y paradigmas para la innovación de políticas públicas y su orientación a la cohesión social”.
10. Taller regional en Costa Rica y Uruguay: “Formulación de un libro blanco sobre política de adquisición de medicamentos esenciales; un desafío para promover cohesión social”.
11. Seminario regional en Uruguay: “Libro blanco sobre la adquisición de medicamentos esenciales; un reto de las políticas públicas para promover la cohesión social”.
12. Reunión-taller intertemático en Brasil: “Atención Primaria de Salud (APS) e integración de niveles de servicios”.
13. Taller subregional en Uruguay: “Integración de los diferentes niveles de atención sobre el eje de la APS; formulación de propuestas para un cambio hacia la equidad e inclusión social”.

14. Visita de funcionarios de países de América Latina a la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAS) de Chile.
15. Seminario internacional en Chile: "Sistemas de donación voluntaria de sangre".
16. Pasantía en España de funcionarios de Colombia: "Fortalecimiento de los sistemas de transfusión sanguínea para la formulación de una política y estrategias de donación altruista".
17. Taller nacional en Colombia: "Construir estrategias para sensibilizar sobre la donación altruista de sangre".
18. Taller: "El nuevo escenario de la medicina transfusional en Chile; gestión y calidad en el modelo organizativo".
19. Pasantía en México: "Construir estrategias para sensibilizar sobre la donación altruista de sangre".
20. Jornada regional interdisciplinaria en Brasil: "Tecnologías de la información y la comunicación; situación y perspectivas sobre la cohesión social en América Latina".



1. Taller intersectorial Empleo-Salud sobre protección social (en el marco del Primer Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL-Colombia).
2. Taller intersectorial Empleo-Salud: "Estrategias para la extensión de la protección social" (celebrado en Costa Rica).
3. Taller intersectorial Empleo-Educación sobre formación profesional (en el marco del Segundo Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL, Guatemala).
4. Taller intersectorial Empleo-Fiscalidad y visitas a España e Italia: "Estrategias para mejorar la recaudación de la seguridad social".

Documentos y publicaciones de EUROsociAL



Todos los informes publicados por la Oficina de Coordinación están disponibles en línea, en la sección documentos del Portal EUROsociAL (<http://www.programaeurosoci.al.eu>).

Colección: "Documentos de cohesión social"

1. "Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina", Bernardo Kliksberg.
2. "Retos para la reforma fiscal en América Latina", Santos Ruesga y Domingo Carvajo.
3. "Género y cohesión social, conceptos y experiencias de transversalización", Irene López (coord.), Paula Cirujano, Alicia del Olmo, Beatriz Sevilla, Rocío Sánchez.
4. "Participación de la sociedad civil y cohesión social", José Moisés Martín Carretero.
5. "Políticas públicas que no promocionan la cohesión social", Andrés Palma Irrarrázabal.

Guías metodológicas

- *Guía metodológica para la gestión del ciclo de un intercambio de experiencias.*
- *Marco conceptual de EUROsociAL.*



Todos los documentos publicados por EUROsociAL Educación están disponibles en línea, en la sección documentos de su página web (<http://eurosocialeducacion.eu>).

Encuestas de demanda en países de América Latina

- Informes sobre Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Estudios temáticos y sobre experiencias significativas

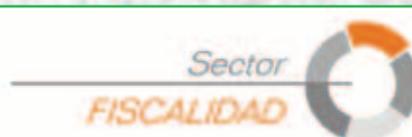
- "Acceso y permanencia a la escuela básica-primaria en el entorno rural", Roser Boix y Carmen Montero.
- "Acceso y permanencia a la escuela básica-primaria de las poblaciones desfavorecidas de las grandes ciudades", M^a Antonia Casanova y Amelia Molina García.
- "Permanencia en el sistema educativo (secundaria-media) por medio de la mejora de la enseñanza técnica y profesional", Norberto Bottani y Jimena Rojas.
- "Gestión de los centros educativos en contextos de violencia: prevención, atención y resolución pacífica de los conflictos", Rosario Ortega Ruiz y Ángela Alfaro.
- "Jóvenes excluidos del sistema educativo", María Dolores Gómez Burgos.
- "Dispositivo socioeducativos de inclusión laboral", Claudia Jacinto.
- "Educación en prisiones", Roberto da Silva.

A P P E N D I C E 3



Para solicitar documentos de EUROsociAL Empleo, veáse la página de contactos de su página web (<http://lamp.itcilo.org/eurosocial-empleo/>).

- “Emprendimientos económicos para pueblos indígenas de los países andinos”, Martha Pacheco (coordinadora), René F. Apaza Añamuro, Silvia Moreno Roque, Luvia Soto Cabrera y Monica Lisa.
- “Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales”, Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Álvarez, Andrés Ham, Raúl Sánchez y Fabio Bertranou (con EUROsociAL Salud).
- “Inventario de políticas y programas exitosos de empleo en la Unión Europea y en América Latina”, Stefano Farne.



Todos los documentos publicados por EUROsociAL Fiscalidad están disponibles en línea, en el Centro de Documentación de su página web (<http://www.eurosocialfiscal.org>).

- “Los planes integrales para la prevención y corrección del fraude fiscal (guía de mejores prácticas)”, Teodoro Arnáiz Arnáiz, José Aurelio García Martín y Juan Manuel López Carbajo.
- “Intercambio de experiencias sobre estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario”.
- “Intercambio de experiencias sobre nuevas tecnologías en el área de fiscalización”.
- “Intercambio de experiencias sobre procedimientos de recaudación de impuestos”.
- “Intercambio de experiencias sobre planificación y control de la administración tributaria”.
- “Intercambio de experiencias sobre los catastros latinoamericanos en Internet”.
- “Intercambio de experiencias sobre el catastro como herramienta de cohesión social en Latinoamérica y Europa”.
- “Las legitimidades del gasto público de cohesión social”.
- “Intercambio de experiencias en planificación financiera y transparencia. La sensibilización del Parlamento frente al gasto social”.



Para solicitar documentos de EUROsociAL Justicia, utilice el formulario de contacto de su página web (<http://justicia.programaeurosocial.eu>).

Estudios de diagnóstico y buenas prácticas

- “Asistencia jurídica gratuita”.
- “Discriminación por razón de género y la insuficiencia de la justicia para proteger a las mujeres”.
- “Independencia judicial y justicia como servicio público”.
- “El acceso a la justicia en las políticas de información y atención al ciudadano: la Carta de Derechos de las Personas en el Espacio Judicial Iberoamericano”.
- “Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad, información, transparencia y atención al ciudadano en la administración de justicia”.
- “Protocolo de investigación de los delitos relacionados con la pornografía infantil y la trata de personas”.
- “¿Cómo reformar el sistema de justicia? El principio de colaboración”.
- “La cooperación judicial internacional en la Unión Europea y América Latina”.
- “Buenas prácticas en el ámbito de la justicia local en Brasil, Argentina y México”.
- “Justicia constitucional y cohesión social”.
- “La cohesión social y el Ministerio Público en América Latina”.
- “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”.

Informes

- “Asistencia técnica y recomendaciones de reformas para mejorar la respuesta institucional en el ámbito de la lucha contra la violencia de género en Uruguay”.
- “Informes relativos a la constitución de la Red de Letrados de Tribunales y Cortes Constitucionales de Latinoamérica: borradores de Plan de acción y Estatutos”.

- “Informe y recomendaciones sobre la implantación de medidas forenses para la detección de delitos de violencia de género y agresiones sexuales en Paraguay”.
- Informe para la creación de un “Sistema de evaluación del desempeño de jueces” en Costa Rica.
- “Informe de la I Asamblea de la Red de Escuelas Judiciales en México (REJEM): reglas de constitución y funcionamiento, desarrollo del Plan operativo anual”.
- “Recomendaciones para la puesta en marcha del Observatorio de la Ley de Justicia y Paz en Colombia”.
- “Informe y herramientas para la puesta en marcha del Observatorio de la Ley de Justicia y Paz en Colombia. Indicadores, matrices y sistema de fuentes”.

Exposiciones y ponencias

- “Propiciando la cohesión social entre los tres Poderes del Estado y la sociedad civil para el abordaje de la violencia contra las mujeres en Nicaragua, Guatemala y Honduras”, Myrna Ponce.
- “La violencia doméstica desde la perspectiva de la administración de justicia. El caso de Costa Rica”, Zarela Villanueva Monge.
- “Acceso a la justicia constitucional. El estado de la cuestión en Portugal”, Carlos Pamplona de Oliveira.
- “Presentación sobre comunicación, comunidad, ciudadanía y justicia”, Asociación Calandria (Perú), Mirtha Correa.

Otros

- Conclusiones del “Seminario de Letrados y Declaración de preconstitución de la Red de Letrados en Centroamérica”.
- Conclusiones sobre el trabajo en materia de cohesión social de las redes iberoamericanas existentes en el sector Justicia y las posibilidades de coordinación y colaboración entre ellas.
- Unidades didácticas para el “Curso virtual sobre Cooperación Jurídica Internacional en América Latina y Europa”.



Para solicitar documentos de EUROsociAL Salud, utilice el formulario de contacto de su página web (<http://salud.programaeurosocial.eu>).

Desarrollo de la protección social en Salud

- “Extensión de cobertura de la protección social en salud en los sectores agrario e indígena. Bibliografía, modelos y experiencias clave en América Latina y Europa”, Antonio Jiménez Lara y otros autores.
- “Un piso de protección social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales”, Leonardo Gasparini, Facundo Crosta, Francisco Haimovich, Beatriz Álvarez, Andrés Ham, Raúl Sánchez y Fabio Bertranou (con EUROsociAL Empleo).
- Materiales del “Curso sobre Estrategias para la Extensión de la Protección Social”.
- Informes nacionales sobre extensión de cobertura de la protección social en salud a trabajadores agrícolas (Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay).

Buena gobernanza en sistemas, hospitales y servicios de Salud

- “Un análisis sistematizado de modelos y experiencias clave en América Latina y Europa”, Daniel Maceira.
- “Gobierno de hospitales: marco conceptual, modelos y lecciones aprendidas en Latinoamérica y Europa”, Michèle Guillou.
- Informes nacionales sobre gobierno de hospitales (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay).

Acceso eficiente y equitativo a los medicamentos esenciales

- “Políticas y estrategias de adquisición de medicamentos esenciales: un análisis sistematizado de modelos y experiencias clave en América Latina y Europa”, Catalina de Lapuente y otros autores.

- “Libro blanco sobre la adquisición de medicamentos esenciales: un reto de las políticas públicas para promover la cohesión social”, Catalina de Lapuente y otros autores.
- Informes nacionales sobre políticas, estrategias y mecanismos de adquisición de medicamentos esenciales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Uruguay).

Servicios de Salud basados en la Atención Primaria de Salud (APS) de calidad

- “Análisis de la problemática de la integración de la APS en el contexto actual: causas que inciden en la fragmentación de servicios y sus efectos en la cohesión social”, Eleonor Minho Conill.
- Informes nacionales sobre integración de la APS con otros niveles de atención (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela).

Políticas de Salud Pública y Control de Riesgos

- “Donación voluntaria de sangre: análisis de estrategias de articulación entre los servicios de salud y la sociedad”, Fernando Zamorano.
- Informes nacionales sobre políticas de donación altruista de sangre (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay).

Promoción de políticas saludables en la comunidad para los sectores más vulnerables y excluidos

- Informes nacionales sobre tecnologías de información y comunicación aplicadas a la Atención Primaria en Salud (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay).

EUROsociAL es un Programa financiado por la Unión Europea



Con la cofinanciación de las organizaciones ejecutoras y:



Instituciones líderes de los sectores EUROsociAL

