

EAPN

Manual de los fondos estructurales
2009 – 2011

Por Brian Harvey

Tercera edición, diciembre de 2008.

Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
Square de Meeûs 18
1050 Bruselas, Bélgica
Teléfono: +32 2 226 58 50
Fax: +32 2 226 58 69
Correo electrónico: team@eapn.eu
Website: www.eapn.eu

ISBN: 978-2-930252-49-0

© European Anti Poverty Network. La reproducción de este manual está autorizada, siempre y cuando se acredite correspondientemente la fuente bibliográfica.

Este folleto está apoyado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, y está financiado por el programa de la UE para el fomento del empleo y la solidaridad social (2007-2013).

Más información disponible en:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

El contenido de esta publicación no necesariamente refleja la posición u opinión de la Comisión Europea.

EAPN
Manual de los fondos estructurales

2009 – 2011

Por Brian Harvey

Tercera edición

Diciembre de 2008

ÍNDICE

05 introducción

06 glosario

08 capítulo 1

Resumen del período de programación 2007-2013

16 capítulo 2

Influir sobre los fondos estructurales

20 capítulo 3

Las ONG que utilizan los fondos para la inclusión social

31 capítulo 4

Una voz crítica

42 capítulo 5

Seguimiento y evaluación críticos

51 capítulo 6

Desarrollo de indicadores

55 capítulo 7

Post-EQUAL

61 capítulo 8

Prepararse para los retos del período 2014-2020

64 agradecimientos

ÍNDICE

MANUAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2009-2011

Acto público, Graz, Austria 2007 © lynn@art / Armutskonferenz

La participación da lugar a nuevas oportunidades personales y laborales – CEPAIM, miembro de EAPN-España

INTRODUCCIÓN

Este es el tercero de una serie de manuales publicados por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) dirigido a sus miembros y demás Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que trabajan para la inclusión social. El objetivo del manual es asegurar que los fondos estructurales sean instrumentos eficaces a la hora de conseguir una sociedad europea de inclusión. La pobreza sigue siendo un problema grave en Europa, donde hay 78 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza, 16 millones de personas sin empleo y hasta 3 millones de personas sin hogar. En su conjunto, los fondos estructurales constituyen uno de los principales instrumentos financieros de la Unión Europea y ofrecen la oportunidad de luchar contra el problema social más grave de Europa.

El anterior manual resumía la ronda actual de los fondos estructurales 2007-2013 en el momento de su presentación. Este tercer manual no repite los detalles, aunque sí alerta sobre cómo ha cambiado desde entonces la práctica de los fondos estructurales respecto a temas que nos afectan. En cambio, el objetivo principal es analizar cómo las ONG pueden ser una voz crítica respecto al tema de la inclusión social en los fondos estructurales; cómo utilizar las oportunidades que aún existen; cómo participar en los acuerdos posteriores a EQUAL; y dar unas primeras pautas sobre cómo prepararse de cara a la próxima ronda. El manual identifica los aspectos en los que las ONG todavía pueden desafiar a sus gobiernos para que éstos sean más eficaces en el uso de los fondos. Asimismo, proporciona una combinación de información, ejemplos, casos reales, recomendaciones, sugerencias y consejos prácticos. Se proporcionan listas con los puntos principales a tener en cuenta por las ONG de inclusión social. Se utilizan ejemplos de buenas prácticas para ilustrar la participación de las ONG en la nueva ronda. Y para compensar, también se incluyen algunos ejemplos de “malas prácticas”^③.

La elaboración de este manual se llevó a cabo tras un análisis de la documentación preparada por la Comisión Europea y los gobiernos nacionales durante la presentación del período de programación de los actuales fondos estructurales. Por otro lado, se solicitó información a los miembros de EAPN sobre su participación y casos de éxito para ilustrar su experiencia. Se pidió también información a los relatores tanto del Fondo Social Europeo como del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Comisión acerca de la participación de las ONG de inclusión social en los fondos estructurales, así como a los gobiernos nacionales. El escritor agradece enormemente a aquellos que respondieron y ofrecieron tan generosamente su tiempo y su dedicación. Están incluidos en los agradecimientos al final del manual.

MANUAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2009-2011

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ACRÓNIMOS

PIC	Programa de Iniciativa Comunitaria, un programa de financiación para toda Europa que se encuentra en los anteriores fondos estructurales.
Sociedad civil	Concepto que define un espacio en el que la sociedad se organiza de manera independiente, libre del control del gobierno, y en el que se encuentran las ONG y las asociaciones.
Fondo de cohesión	Fondo para proyectos relacionados con el transporte y el medio ambiente en los estados miembros más pobres.
Política de cohesión	La política desarrollada por la Unión Europea para acortar la distancia entre sus regiones más pobres y más prósperas.
Competitividad	Regiones competitivas, principalmente los estados más antiguos y más ricos.
Convergencia	Regiones de convergencia, aquellas a quienes se dirige la mayor parte de la asistencia de los fondos estructurales, principalmente los estados miembros incorporados más recientemente.
CSG	Directrices estratégicas comunitarias (Community Strategic Guidelines), principios elaborados para los fondos estructurales.
Relator	El oficial de la Comisión responsable de los fondos estructurales en un país (o grupo de países) concreto
DG	Dirección General, la unidad administrativa principal de la Comisión Europea, seguido de un nombre abreviado como REGIO (política regional), EMPL (empleo).
EAPN	Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (European Anti Poverty Network).
Asignación (Earmarking)	Asignación de un parte de los fondos estructurales a cada país para apoyar la estrategia de Lisboa (q.v.).
FSE	Fondo Social Europeo
EQUAL	El PIC para el fomento de la igualdad y la inclusión social durante el período 2000-2006.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
Principio Horizontal	La aplicación de un valor o disciplina concreta a todos los fondos estructurales (por ejemplo, el género, el medio ambiente, la inclusión social).
Planes de aplicación (IP)	Planes de aplicación (Implementation plans) que explican detalladamente el funcionamiento de los fondos.
Estrategia de Lisboa	La estrategia acordada por el Consejo Europeo en el año 2000 para hacer que la Unión Europea sea la economía más dinámica y competitiva del mundo, basada en el conocimiento.
n+2	El principio por el que los fondos estructurales se deben gastar en los dos años posteriores al período para el que han sido asignados.
MEP	Diputado al Parlamento Europeo (Member of the European Parliament)
NAPSIIncl	Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social (National Action Plan for Social Inclusion), planes adoptados por cada estado miembro para luchar contra la pobreza y la exclusión social bajo un modelo europeo común, la estrategia de la inclusión social.
PND	Planes Nacionales de Desarrollo, documentos nacionales que describen con más detalle el fondo estructural (y en ocasiones otros gastos).
ONG	Organización no Gubernamental
NSRFs	Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (National Strategic Reference Frameworks), documentos nacionales que sirven como

	guías de los fondos estructurales
PO	Programa Operativo
Asociación	El concepto por el que los fondos estructurales deben ser planificados y gestionados por una combinación del gobierno, diferentes autoridades, interlocutores sociales, ONG y la sociedad civil.
Período de programación	Los fondos de la Unión Europea se gestionan en períodos de 7 años, por ejemplo de 2007 a 2013.
Interlocutores Sociales	Trabajadores, sindicatos y organizaciones agrarias, que pueden trabajar oficialmente con el gobierno en políticas económicas y sociales (asociación social).
Fondos estructurales	Los fondos de la Unión Europea para fomentar el desarrollo. Hay dos fondos: FSE y FEDER.

CAPÍTULO 1

RESUMEN DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

El capítulo 1 es una introducción a los fondos estructurales, al actual período de programación y al principio de asociación. El período 2007-2013 es la cuarta ronda de los fondos estructurales reformados (las rondas anteriores fueron 1988-93, 1994-99, 2000-06). La presentación de los fondos estructurales de 2007-2013 recoge tres desarrollos importantes:

- En primer lugar, los fondos estructurales mantuvieron una función importante en la redistribución de recursos de las regiones más ricas hacia las regiones más pobres. La desigualdad en Europa continuaba viéndose como un problema de carácter regional, de regiones o *zonas* ricas y pobres, no como un asunto de políticas sociales, es decir, de *personas* ricas y pobres.
- En segundo lugar, se transfirió más poder a las administraciones nacionales para decidir y repartir los fondos estructurales, con un sistema de seguimiento menos estricto que nunca ("subsidiariedad").
- En tercer lugar, los fondos se simplificaron dejando solamente tres regiones (convergencia, competitividad, cooperación territorial) y dos fondos (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE)). No hubo más Programas de Iniciativa Comunitaria, de los cuales las ONG habían sido beneficiarias sustanciales (por ejemplo el programa EQUAL (>Capítulo 7)).

En general, EAPN se sintió decepcionada porque el período de programación de 2007-2013 no se convirtiera en un instrumento más eficaz para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Según las estimaciones de la propia Comisión, sólo el 12,4% del FSE se asignaba a medidas de inclusión social. Las ayudas globales o la asistencia técnica apenas se utilizaban para facilitar que las ONG de inclusión social jugaran un papel más activo en los fondos estructurales (>Capítulo 3). Algunos programas significativos parecían estar todavía cerrados a las ONG y sin embargo eran utilizados por los gobiernos para proyectos rutinarios, en lugar de para realizar nuevos esfuerzos en la lucha contra la pobreza.

INTRODUCCIÓN AL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013.

La ronda actual de los fondos estructurales 2007-2013 se diseñó en 2003. El reglamento se introdujo en 2004 y fue aprobado en 2006, a tiempo para ser operativo en 2007. Como antes, los estados miembros y la Comisión tardaron entre 18 y 36 meses en poner en marcha la nueva ronda. Bajo lo que se conoce como el principio *n+2*, el dinero de los fondos estructurales se puede seguir gastando hasta dos años después del período para el que han sido asignados, de modo que algunos gastos correspondientes a la ronda 2000-2006 continuaron hasta finales de 2008. Igualmente, los gastos del período 2007-2013 no finalizarán hasta diciembre de 2015.

LOS GASTOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA 2007-2013 SE DESTINAN A TRES LINEAS PRESUPUESTARIAS

Objetivo	Región
Áreas de convergencia	Regiones cuyo Producto Interior Bruto es menos del 75% de la media de la UE.
Áreas de competitividad	El resto.
Cooperación	Áreas fronterizas.

Durante tres trimestres la mayor parte de los fondos se destina a las regiones más pobres. Estas son principalmente los estados miembros que se adhirieron a la UE durante o después de 2004: Eslovenia, Eslovaquia, República Checa (excepto la región alrededor de Praga), Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Malta, Bulgaria, Chipre y Rumanía. Las áreas de convergencia también incluyen algunas regiones más pobres de los estados miembros más antiguos: la mayor parte de Grecia, la mayor parte de Portugal (pero no Algarve ni Lisboa), Alemania del Este (la antigua República Democrática de Alemania) excepto Berlín, el nordeste de la Baja Sajonia, el sur de Italia (excepto Molise), los departamentos franceses de ultramar, el sur y el este de España (y las Islas Canarias), y en Gran Bretaña, el este de Gales y el suroeste. El nivel de asistencia financiera por parte de la UE es mucho mayor en las regiones de convergencia, el 75% comparado con el 50% de las regiones de competitividad, en las que el otro 50% de la cofinanciación se debe buscar en otras fuentes. Además, el Fondo de cohesión opera en estados miembros cuya renta nacional bruta es menor del 90% de la media de la Unión Europea. Este fondo se centra en proyectos relacionados con el transporte y el medio ambiente y conlleva un nivel de asistencia económica incluso mayor, el 85%.

Cuando utilizamos el término “fondos estructurales”, nos referimos a los dos fondos estructurales; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE):

- El FEDER se destina principalmente a proyectos e infraestructuras “pesadas” como carreteras, puentes o ferrocarriles. No obstante se puede, y se debe, utilizar en instalaciones para la sociedad y la comunidad, en servicios para los barrios y en el desarrollo de la comunidad.
- El FSE se originó como un fondo de reconversión. Se considera el fondo “más ligero”, utilizado para recursos humanos, formación, actividades educativas e inclusión social.

El FEDER es gestionado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión, DG REGIO, mientras que el FSE es gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, DG EMPL. Cada fondo tiene asignados sus “relatores” para grupos de países, importantes puntos potenciales de contacto para las ONG de inclusión social.

La siguiente tabla muestra los detalles financieros:

DETALLES FINANCIEROS DE LA RONDA ACTUAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, 2007-2013

Objetivo	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión	Totales
Convergencia	€152.600 millones	€61.500 millones	€69.600 millones	€283.700 millones
Competitividad	€41.500 millones	€13.500 millones		€55.000 millones
Cooperación	€8.800 millones			€8.700 millones
Total	€202.800 millones	€75.000 millones	€69.600 millones	€347.400 millones

Fuente: la Comisión Europea

Como se puede ver:

- La mayor parte de los fondos, más del 81%, se destina a las regiones más pobres de convergencia. Sólo el 15% se destina a las regiones de competitividad;
- El fondo regional, el FEDER, es el más grande de los dos fondos y representa el 73% del total de la combinación de ambos;
- La cooperación transfronteriza es muy pequeña, con sólo el 2,5% del total de los fondos.

La asignación de destino de los fondos estructurales o “earmarking” es un proceso muy importante. La “asignación de destino” es el sistema por el que una elevada proporción de los fondos debería ser destinada a apoyar la estrategia renovada de Lisboa para “el Crecimiento y el Empleo”. La Estrategia de Lisboa desglosa una serie de líneas presupuestarias que incluyen crecimiento, empleo, investigación, energía, sociedad de la información, transporte e inclusión social. Éstas incluyen (línea 71) vías de integración y reincorporación al trabajo de las personas desfavorecidas, la lucha contra la discriminación en el acceso y el progreso al mercado laboral, y el fomento de la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo. En las regiones de convergencia, el 60% de los fondos estructurales deben ser asignados a apoyar la Estrategia de Lisboa, mientras que en las regiones de competitividad, se debe asignar el 75%. Cada año, los estados miembros deben informar sobre la contribución de los fondos estructurales al éxito de la Estrategia de Lisboa. En 2009 y 2012, presentarán a la Comisión informes detallados, que a su vez constituirán la base de dos informes estratégicos de la Comisión (2010, 2013). La asignación de destino de los fondos es obligatoria en los 15 estados miembros más antiguos. Es una herramienta indicativa más que una obligación legal pero se espera que todos los estados le den prioridad. Se espera que los fondos estructurales se desarrollen de acuerdo a la Estrategia de Lisboa (el Programa Nacional de Reforma a nivel nacional) y a la estrategia de inclusión social de la Unión Europea (Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social (NAPSIIncl) a nivel nacional).

Durante el período 2007-2013, los fondos operan de acuerdo a una serie de planes y documentos orientativos:

- Las Directrices Estratégicas Comunitarias (Community Strategic Guidelines, CSGs) adoptadas por las instituciones europeas en 2006;¹
- El reglamento legal que gobierna los fondos estructurales, adoptado por las instituciones europeas en 2006;²
- En cada país, un Marco Estratégico Nacional de Referencia (National Strategic Reference Frameworks, NSRF) preparado por la autoridad nacional responsable de los fondos estructurales, generalmente el ministerio de economía;
- Por debajo de esto, están los Programas Operativos (PO). Un PO puede englobar bien una región o bien un grupo de actividades temáticas, dirigidas a varias regiones o a todo un país. Estos programas describen las prioridades individuales, ejes, medidas y submedidas. Existen en total 466 programas operativos.
- Por debajo de estos, en algunos casos, están también los planes de aplicación (IP en sus siglas en inglés). En algunos países se utiliza otra terminología, como “planes de acción”.

Algunos países podrían tener un Plan Nacional de Desarrollo (PND), pero no es obligatorio. En algunos casos éste es un plan en el que emplear los fondos estructurales, mientras que en otros no tiene ninguna conexión con los fondos estructurales (como es el caso de Irlanda).

➤ Es imprescindible que las ONG que trabajan para la inclusión social obtengan los documentos claves sobre la gestión de los fondos estructurales: directrices, reglamentos, marcos estratégicos nacionales de referencia, programas operativos, planes de aplicación y planes nacionales de desarrollo. Son un punto de partida indispensable y se pueden adquirir normalmente en la Comisión Europea y/o en los gobiernos nacionales o regionales, generalmente en el ministerio de finanzas, pero también en ministerios responsables de la economía, del empleo o de asuntos sociales. En la Comisión, la Dirección General que tiene la responsabilidad de los fondos estructurales es la Dirección General de Política Regional (DG REGIO). La forma más eficaz para obtener las directrices y reglamentos es a partir de la Web de la DG REGIO:

1. hacer clic en el portal de la Unión Europea: <http://europa.eu>
2. seleccionar **idioma**
3. aparecen las pestañas de “Actividades”, “Instituciones”, etc. Ir a “**Instituciones**”
4. ir a “**Comisión**”
5. ir a “**Asuntos regionales**” (DG REGIO) o a “**Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades**” (DG EMPL), según corresponda.
6. la parte superior de la página de la DG REGIO tiene **varias secciones sobre los fondos estructurales**, mientras que la DG EMPL tiene una **sección para el Fondo Social Europeo**.

¹ Decisión del Consejo del 6 de octubre de 2006, 2006/72/CE, Diario Oficial de la Unión Europea, L 291/11.

² El reglamento general es el reglamento del Consejo CE 1083/2006, Diario Oficial de la Unión Europea, 31-7-2006, L 210/25. El reglamento para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es el EC 1080/2006, Diario Oficial de la Unión Europea, 31.7.2006, L 210/1.

El reglamento es técnico pero no es tan difícil de leer como uno creería. Si las ONG no están un poco familiarizadas con el reglamento, no se encontrarán en una buena posición para protestar por los fondos estructurales frente a sus gobiernos o autoridades de gestión. Un buen conocimiento del tema hará que las ONG tengan ventaja en sus negociaciones.

➤ los detalles de los funcionarios de la Comisión Europea están disponibles en la página Web de cada Dirección General, donde se publica un organigrama de todas las unidades y del personal (también disponible en el Anuario Oficial de la Unión Europea, www.gookshop.europa.eu (edición en papel)).

La Comisión tiene además oficinas en cada uno de los estados miembros que también pueden ofrecer información, pero que igualmente le pueden remitir a la página Web. Las páginas Web de la Comisión son:

> Para el FSE,
http://ec.europa.eu/employment_social/esf
> Para el FEDER,
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

PRINCIPIO DE ASOCIACIÓN

Uno de los aspectos más importantes de la ronda 2007-2013 (y de rondas anteriores) es el principio de asociación. Este asunto fue posiblemente el más controvertido durante la elaboración del reglamento de los fondos estructurales, debido a la lentitud de algunos gobiernos a la hora de reconocer, ni siquiera un mínimo, el papel que puedan tener las ONG. Pero al final, el artículo 11 del reglamento general estableció que cada estado miembro organizará, *en caso necesario y de conformidad con la normativa y los usos nacionales en vigor, una cooperación con autoridades y organismos tales como:*

- *autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas competentes;*
- *los interlocutores económicos y sociales;*
- *cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres.*
- *Cada estado miembro designará a los interlocutores más representativos en los planos nacional, regional y local, y en los ámbitos económico, social y de otro tipo (en lo sucesivo "interlocutores") de conformidad con la normativa y los usos nacionales, atendiendo a la necesidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como el desarrollo sostenible a través de la integración de los requisitos de y mejora del medio ambiente. [...]*
- *La cooperación abarcará la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos.. Los Estados miembros asociarán, cuando resulte oportuno, a cada uno de los interlocutores pertinentes y, en particular, a las regiones, a las distintas fases de programación, dentro de los plazos establecido para cada fase.*

Mientras que el reglamento del FSE (artículo 5) establece que:

- *Los estados miembros garantizarán la participación de los interlocutores sociales y la oportuna consulta y participación de otros interesados, al nivel territorial apropiado, en lo que atañe a preparación, aplicación y seguimiento de las ayudas del FSE.*

Esto significa que las ONG para la inclusión social, como las ONG de otras áreas clave de la política de los fondos estructurales (por ejemplo el medio ambiente), *deberían* estar implicadas en el diseño y reparto de los fondos estructurales, especialmente sus instituciones y métodos operativos (por ejemplo comités de seguimiento, evaluación, indicadores). Algunos gobiernos se han informado más que otros de cara a cumplir el principio de asociación. En Gran Bretaña, las ONG están preocupadas porque un modelo de asociación preparada, basada en una serie de actores, especialmente la sociedad civil, está dejando paso a uno en el que los fondos estructurales son repartidos por grandes empresas a través de un modelo de mercado. El artículo 11 ha presentado un reto significativo para las ONG a la hora de persuadir a las autoridades nacionales para que les hagan socios activos, ya sea participando en el proceso de consulta o con representación en los comités de seguimiento. La participación en la asociación requiere que las ONG sean defensores eficaces y sofisticados.

En alguna ocasión la Comisión ha pedido informes puntuales sobre la calidad del proceso de asociación en los estados miembros. Estos informes han sido pobres, con falta de análisis sobre su enfoque y poco críticos en sus conclusiones, y rara vez se ha consultado la opinión de las ONG que trabajan para la inclusión social.

Un enfoque útil para las ONG en general, y para las ONGs de inclusión social en particular, consiste en establecer *estándares mínimos para la asociación*, que es exactamente lo que se espera del gobierno. Estos estándares mínimos deberían cubrir los siguientes puntos:

- cómo debería el gobierno consultar a las ONG que trabajan para la inclusión social;
- medidas para asegurar que la consulta sobre el diseño de los fondos estructurales es *clara y seria* y que incluye a organizaciones grandes y pequeñas, a grupos nuevos y grupos ya establecidos, varias zonas geográficas y grupos objetivo definidos; que utiliza varios métodos, desde tradicionales a electrónicos; y que existe un informe final sobre la consulta.
- cómo se deberían seleccionar las ONG sociales que pertenezcan a los comités de seguimiento y a los grupos de consulta;
- sistemas para informar, un diálogo transparente, sostenido, estructurado y frecuente entre el gobierno, las autoridades de gestión y las ONG.

➤ Para las ONG relacionadas con la inclusión social, es importante obtener un nivel de asociación que respete el artículo 11 del reglamento general y el artículo 5 del reglamento del FSE, que son leyes. Deberían hacer un análisis de la calidad y naturaleza de esa asociación. Donde los gobiernos nacionales no respeten los requisitos, es posible presentar una queja formal a la Comisión por no cumplirse la ley europea, algo por lo que la Comisión tiene obligación legal de investigar. El procedimiento consiste en presentar una queja formal por escrito al jefe de la representación de la Comisión en el país correspondiente y solicitar una investigación formal de la presunta violación del reglamento.

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Tenéis los documentos claves de los fondos estructurales en esta lista? ¿Tenéis una visión general de cómo funcionan los fondos estructurales?
- ¿Conocéis y estáis en contacto con las autoridades nacionales y regionales pertinentes? ¿tenéis un contacto regular con los relatores responsables del país (FSE, FEDER)? ¿mantenéis informados a los Diputados del Parlamento Europeo del país, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, y les pedís que se responsabilicen de temas vuestros?
- ¿Estáis satisfechos con la calidad y los estándares para la asociación en vuestro país? ¿Habéis proporcionado un análisis de la calidad de la asociación, lo habéis enviado a la Comisión y habéis hecho seguimiento de los temas? Si la calidad de la asociación está por debajo de los requisitos legales, ¿habéis formulado una queja formal?

Fliessestrich, Luxemburgo: trabajo en curso (formación vocacional)
© Inter-Actions 2008

Proyecto Freedom Arts – Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres (London Voluntary Sector Training Consortium), miembro de EAPN Inglaterra.

CAPÍTULO 2

INFLUIR SOBRE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Desde 1988 las ONG de inclusión social han intentado influir sobre el diseño de los fondos estructurales para conseguir que sean instrumentos más efectivos en la lucha por la inclusión social. Aquí analizamos cómo lo intentaron de cara al período de programación 2007-2013.

INTRODUCCIÓN A CÓMO INFLUIR SOBRE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Las ONG que trabajan para la inclusión social tienen una experiencia considerable en la observación de las operaciones de los fondos estructurales, y en ocasiones también en la participación, por lo que saben lo que implica un buen diseño de los fondos estructurales. Esto es que:

- La inclusión social sea un objetivo que engloba a todos los demás;
- La inclusión social sea objetivo transversal u horizontal de *todos* los programas (como debería ocurrir con el género y el medio ambiente);
- Un porcentaje significativo de los fondos (FSE y FEDER) se dedique a la inclusión social;
- Los grupos desfavorecidos sean designados como beneficiarios de los fondos estructurales (por ejemplo las personas sin empleo, la comunidad romaní, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, los refugiados y los solicitantes de asilo, los padres y madres solteros, los jóvenes que abandonaron prematuramente sus estudios, las zonas desfavorecidas urbanas o rurales);
- Los métodos aseguren que los fondos estructurales lleguen efectivamente a estos grupos. Aquí, la mejor opción es que las ONG de las bases y a nivel de calle sean quienes se encarguen del reparto.

DISEÑAR LA INFLUENCIA DE LAS ONG

En el período de presentación de la ronda 2007-2013, las ONG que trabajan para la inclusión social llevaron a cabo una serie de campañas para influir en el diseño de los fondos.

EJEMPLOS DE ONG QUE INFLUYEN EN EL DISEÑO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En Estonia, el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los programas operativos fueron preparados por grupos de trabajo que incluían representantes de las ONG. Un número significativo de ONG se involucraron en estos grupos de trabajo y fueron organizados por los Ministerios de Educación e Investigación (24 ONG), Asuntos Sociales (29), Cultura (6), Medio Ambiente (5), Asuntos Económicos y Comunicaciones (30), Agricultura (32) e Interior (20). Las ONG involucradas en los grupos de trabajo convocados por el Ministerio de Asuntos Sociales incluían organizaciones que representan a personas con discapacidad, personas mayores, mujeres, servicios de integración y atención, así como la red de organizaciones sin ánimo de lucro. La lista de las ONG participantes fue publicada.

En Letonia, se organizaron sesiones públicas para el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los programas operativos individuales, a los que invitaron a las ONG a participar. Asistieron 15 de ellas (por ejemplo, las organizaciones de mujeres).

En Eslovaquia, las ONG participaron activamente en la preparación de los programas operativos para educación, así como en los programas para investigación y desarrollo.

En Gran Bretaña, las redes regionales de ONG sociales subvencionadas por la asistencia técnica fomentaron una consulta pública sobre el FSE, y el gobierno publicó en su página Web las opiniones del Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres (London Voluntary Sector Training Consortium).

En la Baja Sajonia, en Alemania, las ONG sociales participaron activamente en el organismo de desarrollo del programa que preparó los programas operativos para el FSE y el FEDER, bajo la dirección del Ministerio de Economía. Como resultado, utilizando el artículo 34 del reglamento general, fue posible mejorar los proyectos de infraestructura social para complementar las intervenciones del FSE.

En Grecia, las ONG intentaron influir en la gestión de la ayuda estructural. Fue evidente que las autoridades “recogieron las sugerencias” y la Comisión Europea expresó su satisfacción sobre los resultados.

En Eslovenia, el Ministerio de la Administración Pública organizó varias medidas de consulta en relación al programa operativo para el desarrollo de recursos humanos. Los interlocutores sociales y las ONG participaron en el diseño del programa y, según la unidad del FSE, sus opiniones se tuvieron en cuenta para la versión final del documento.

CASO REAL: CAMBIO DEL MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA EN BULGARIA

Cuando el Marco Estratégico Nacional de Referencia y el programa de los fondos estructurales se publicaron en Bulgaria, apenas se mencionó a la comunidad romaní. Rápidamente, 47 organizaciones de romaníes se juntaron para elaborar propuestas y conseguir una mejora significativa. Hubo dos reuniones nacionales de las ONG de romaníes y se hicieron dos presentaciones al Ministerio de Finanzas, alcanzando el siguiente resultado:

- Todo un capítulo, *La minoría romaní*;
- Los romaníes incluidos como grupo beneficiario específico de intervención, y el reconocimiento de que las necesidades del pueblo romaní eran mayores que aquellas reconocidas en el censo;
- Integración formal de los asuntos más graves a los que se enfrenta la comunidad romaní: educación, salud, servicios sociales, alojamiento y tecnología de la información;
- El Marco Estratégico Nacional de Referencia reconoció políticas del organismo de romaníes, ya establecido en Bulgaria y en otros lugares, tales como el *Programa marco para la igual integración del pueblo romaní en la sociedad búlgara (Framework program for equal integration of Roma in Bulgarian society)*, el *Plan de Acción Nacional para la Década de la Inclusión del pueblo romaní (National Action Plan for the Decade of Roma Inclusion)*, y el *Programa nacional para la mejora de las condiciones de vivienda del pueblo romaní (National program for improving the housing conditions of Roma)*; y
- Una declaración del reconocimiento de la función de las ONG que trabajan por el pueblo romaní.

El Marco Estratégico Nacional de Referencia final mencionó la contribución al diseño por parte de las ONG que trabajan para el pueblo romaní y declaró que, “en conformidad con el principio de asociación, se han revisado los comentarios y recomendaciones y aproximadamente el 90% de ellos han sido aceptados e integrados en el programa”. Las organizaciones describieron esta campaña como “una de las más exitosas que han realizado hasta ahora”.

CASO REAL: INFLUIR EN EL MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA, DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN LA REPÚBLICA CHECA

En la República Checa, las ONG organizaron la campaña titulada *Compromiso de las ONG sin ánimo de lucro para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Estratégico Nacional de Referencia, 2007-2013*. El objetivo de la campaña era recoger los comentarios, opiniones y propuestas de las ONG, basándose en consultas de mayor alcance, que llegaban hasta los ciudadanos de los pueblos de seis regiones de la República Checa. Fue financiada por el Departamento de Recursos de la Información para Asuntos Europeos. Los métodos utilizados fueron mesas redondas, debates públicos, conferencias, conferencias electrónicas y la distribución de los borradores del Plan Nacional de Desarrollo y del Marco Estratégico Nacional de Referencia, acompañados de resúmenes. El objetivo no era sólo mejorar el Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Estratégico Nacional de Referencia, sino también establecer un ambiente transparente y abierto para un debate democrático. El resultado fue que el Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Estratégico Nacional de Referencia se reforzaron en una serie de puntos:

- El reconocimiento del trabajo sin sueldo;
- La ayuda adicional para solicitantes con pocos activos fijos;
- Los pagos por adelantado;
- La economía social;
- Las mejoras en las oportunidades de proyectos para las ONG.

CASO REAL: INFLUIR EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA SANITARIO EN BULGARIA

Las organizaciones romaníes de Bulgaria no estaban satisfechas con la medida 5.3 *Posibilidades de empleo gracias a una mejor sanidad (Employability through better health)* del programa operativo 2007-2013 para el Desarrollo de los Recursos Humanos, particularmente con las sub-medidas sobre la información sanitaria y el diagnóstico precoz del cáncer. Estas medidas estipulaban que los proyectos fueran entregados sólo por la administración pública (en este caso el Ministerio de Sanidad), sin haber hecho ninguna consulta a la comunidad romaní. Consecuentemente, la asociación Amalipe y otra ONG, Stara Zagora (el Mundo sin Fronteras), expusieron sus razones para pedir la ampliación de las medidas y la implicación no solamente del Ministerio, sino también de las agencias responsables de una asociación equitativa con la comunidad romaní. Llevaron el asunto al comité de seguimiento, el cual aprobó su postura. Esto fue seguido por una reunión con el ministro adjunto de asuntos laborales, quien les aseguró que se seguiría una estrategia de asociación. Se revisó el esquema y se estableció el principio de “actividades conjuntas para los grupos vulnerables” como la comunidad de romaníes, así como que la asociación estaba “garantizada”.

CASO REAL: LA MOVILIZACIÓN DE LAS ONG PARA INFLUIR EN LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN PORTUGAL

Desde mayo de 2006, EAPN Portugal tomó una serie de iniciativas para informar a las ONG sociales acerca de los fondos estructurales 2007-2013. Estas iniciativas incluían la distribución del manual de EAPN de los fondos estructurales, un documento sobre la posición de la nueva ronda y tres talleres en Lisboa, Oporto y Coimbra. Los talleres tenían como objetivo fomentar tanto el debate sobre el papel de la inclusión social en los fondos, como la participación de las ONG en el diseño de los mismos. Se dedicó una edición del boletín electrónico de EAPN Portugal, *Rediteia*, a los fondos estructurales, con información y artículos. El objetivo de estos esfuerzos fue divulgar la información, mantener la capacidad de defender los intereses de las ONG sociales (no siempre muy desarrollada en Portugal) y crear las condiciones para que participaran tanto en las negociaciones como en las fases posteriores de los fondos estructurales.

LISTADO DE COMPROBACIÓN DE LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Habéis intentado influir en el diseño de la ronda actual de los fondos estructurales?
¿Cuáles han sido los resultados? ¿qué se puede aprender de la experiencia?

Entrelacemos proyectos (Let's Braid Projects Together) – Proyecto Juventud en Acción, Bacau, Rumanía
De la red Renasis.

CAPÍTULO 3

LAS ONG QUE UTILIZAN LOS FONDOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Además de influir en el diseño de los fondos estructurales, muchas ONG han intentado obtener subvenciones para poder participar directamente en el reparto de programas y proyectos. En primer lugar, este capítulo analiza por qué es importante el sistema de distribución. En segundo lugar, se presentan ejemplos de proyectos de inclusión social que han sido distribuidos por ONG en los principales fondos estructurales. Más adelante el capítulo se centra en otras formas que tienen las ONG de inclusión social para acceder a los fondos estructurales: ayudas globales, capacitación y asistencia técnica.

PRESENTACIÓN: ES IMPORTANTE LA FORMA EN QUE SE DISTRIBUYEN LOS PROYECTOS

EAPN no defiende que sean solamente las ONG quienes deban distribuir los fondos estructurales, o que los gobiernos sean siempre insuficientes hacerlo. Lo que sí defiende EAPN es que las ONG de inclusión social están generalmente más cerca de los grupos beneficiarios de los fondos estructurales, tienen su confianza, tienen experiencia en la distribución de proyectos que funcionan y utilizan métodos que han demostrado dar resultados positivos (por ejemplo, el desarrollo de la comunidad). En España por ejemplo, las evaluaciones de los fondos estructurales han demostrado claramente que los proyectos distribuidos por las ONG han llegado con éxito a un gran número de personas antes excluidas socialmente (por ejemplo, las comunidades de inmigrantes y de minorías étnicas), que han mejorado significativamente sus aptitudes y resultados académicos, así como su calidad de vida.

Es evidente que el reglamento de los fondos estructurales tiene poco que decir sobre *quién* debería repartir los fondos estructurales, excepto que es responsabilidad del estado miembro y sus autoridades de gestión, los cuales se definen como organismos públicos o privados designados por dicho estado miembro en el ámbito nacional, regional o local. El reglamento deja un amplio campo de aplicación en cuanto a las medidas de inclusión social que han de ser subvencionadas, y muchas de las acciones propuestas por el Fondo Social Europeo particularmente, se prestan a ser distribuidas por las ONG de inclusión social. El reglamento del FSE establece que:

Artículo 5.4 La autoridad de gestión de cada uno de los programas operativos alentará el acceso de las organizaciones no gubernamentales a las acciones subvencionadas y su adecuada participación en las mismas, especialmente las relacionadas con la inclusión social, la igualdad entre mujeres y hombres y la igualdad de oportunidades.

Deberíamos por lo tanto buscar una parte significativa de los fondos estructurales que defienda la función de las ONG. Concretamente, deberían utilizar sistemas que alienten y fomenten la participación de las ONG, como la asistencia técnica y las ayudas globales. Analizando con más detalle el artículo 3 del reglamento del FSE, éste autoriza medidas para:

(c) potenciar la inclusión social de personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo y luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo, fomentando en particular:

- (I) los itinerarios de inserción y reingreso laboral para las personas desfavorecidas, como las víctimas de la exclusión social, los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, las minorías, las personas con discapacidad, y para aquellos que cuidan de personas dependientes, a través de medidas que faciliten el empleo, entre otras, en el ámbito de la economía social, servicios de apoyo, comunitarios y de atención que aumenten las oportunidades de empleo;
- (II) la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo y la lucha contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y en la progresión dentro de él, incluso mediante campañas de sensibilización y la implicación de entes y empresas locales, así como la promoción de iniciativas locales de empleo;

Esto sugiere proyectos en las áreas de formación, educación, servicios sociales y ayudas a la economía social. El campo de aplicación de las subvenciones a medidas de inclusión social a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional es más amplio de lo que se suele pensar. El reglamento del FEDER incluye por un lado los servicios vecinales (artículo 4.3), la sanidad, y las infraestructuras sociales y locales (artículo 4.11) para las áreas de convergencia, y por otro el desarrollo comunitario para los programas urbanos (artículo 8). No obstante, a pesar de estas aperturas de los reglamentos, la mayoría de las ONG siguen encontrándose con que el FEDER es impenetrable.

Muchos de los problemas a los que se enfrentaron las ONG en anteriores rondas de fondos estructurales, se repitieron en este nuevo período 2007-2013, como los requisitos para la cofinanciación, las garantías, los proyectos anuales en lugar de multi-anuales y la falta de transparencia. Un problema específico de la ronda 2007-2013 es que parece que en muchos países hay mucho menos espacio para proyectos más pequeños, a la vez que los estados miembros favorecen proyectos incluso mayores que antes, generalmente dirigidos por el gobierno (un proceso llamado “masificación”).

Para que las ONG de inclusión social puedan influir y acceder a los fondos estructurales tienen que invertir tiempo y energía en conocer, familiarizarse y tratar con sus autoridades de gestión para construir relaciones de trabajo con los funcionarios responsables (>Capítulo 4).

➤ La Comisión ha publicado un *Libro de consulta para una planificación correcta de los programas del FSE*, disponible en el sitio Web de la DG EMPL o en versión impresa. Es una herramienta de gestión para las ONG de inclusión social que están considerando o llevando a cabo proyectos del FSE.

➤ Algunos países proporcionan guías prácticas y manuales sobre cómo solicitar fondos estructurales y ejecutar proyectos. Un ejemplo es Luxemburgo, donde la sección de gestión del FSE del Ministerio de Trabajo publicó una *Guide de l'Utilisateur (Guía del usuario)*. Bulgaria proporciona un *Manual de procedimiento general para la gestión de los fondos estructurales* (www.eufunds.bg) así como una página Web completa e informativa sobre los fondos estructurales.

PROYECTOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DISTRIBUIDOS POR LAS ONG

Los programas operativos combinan medidas entregadas por las administraciones públicas o los ministerios, los organismos públicos, los grupos externos y las ONG. Los programas operativos pueden ser en ocasiones bastante superficiales en cuanto a quién entregará los programas, cómo y cuándo. Puede haber un contraste bastante amplio entre algunas medidas englobadas en los gastos del día a día de las administraciones públicas y ministerios y, en el otro extremo, peticiones públicas muy evidentes de proyectos y concursos abiertos. Consecuentemente, averiguar cuáles son las medidas disponibles preguntando a las autoridades de gestión, supone un reto sustancial para las ONG que trabajan por la inclusión social. En casos extremos, donde parezca que los fondos no se están utilizando adecuadamente, o donde no es posible obtener ninguna información, las ONG de inclusión social deberían considerar la posibilidad de exponer una queja formal a la Comisión y/o al Defensor del Pueblo Europeo.

EJEMPLOS DE ONG QUE ACCEDEN A LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En Portugal, EAPN Portugal propuso proyectos para el eje prioritario 3 del FSE *Gestión profesional y mejora de la educación* y el eje prioritario 6 *Ciudadanía, inclusión y desarrollo social* en el programa operativo de 8.800 millones de euros *Potencial Humano*. Bajo el eje 3, hay tres solicitudes por valor de 1,3 millones de euros, que fueron aprobadas para un programa de formación y acción en la economía social, llamado QUAL-IS, además de una cuarta llamada SIQ. Aquí, 89 organizaciones participan dando formación a las ONG para mejorar la calidad de sus servicios y se han contratado 10 nuevos empleados para 2008-09. El proyecto del eje 6, desarrollado con Santarém, proporciona formación a personas discapacitadas sin estudios y con ingresos mínimos.

En la República Checa, los miembros individuales de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza están llevando a cabo varios proyectos en la ronda 2007-2013. Estos proyectos se desarrollan en los ámbitos de la mejora de los servicios sociales y de la educación, así como ofreciendo formación a quienes proporcionan servicios sociales o de fomento de una participación más activa de aquellas personas excluidas en el mercado laboral.

“Igualdad de oportunidades - proyecto de ayuda al empleo”; Cliente trabajando con su asistente en la biblioteca. © Diaconía Silesiana, miembro de EAPN República Checa.

En España, hay 19 programas operativos regionales y 3 programas multi regionales (adaptación y empleo; dificultades de la lucha contra la discriminación; asistencia técnica y cooperación transnacional e interregional). Aquí, las ONG distribuyen proyectos de lucha contra la discriminación.

En Alemania, las organizaciones para el bienestar negociaron un programa del FSE de 40 millones de euros para (1) la economía social y (2) la integración social de personas excluidas del mercado de trabajo, con una oficina de la Federación Alemana de Asociaciones Caritativas (*Voluntary Welfare Agencies*) en Berlín. En la Baja Sajonia, Alemania, existe un programa de 91,3 millones de euros para ayudar a las personas desfavorecidas y para la investigación del mercado de trabajo. También en la Baja Sajonia, las seis ONG alemanas más grandes para el bienestar, unidas y funcionando como una oficina europea para la Federación Alemana de Asociaciones Caritativas (*Voluntary Welfare Agencies*), obtuvieron un presupuesto para desarrollar y mejorar proyectos modelo en el campo de la inclusión social (>*Asistencia técnica*). Defienden que "las organizaciones para el bienestar tienen acceso a personas especialmente desfavorecidas y conocen mejor que nadie cómo ayudar a estas personas a acercarse al mercado de trabajo".

En Flandes, la Red Flamenca contra la Pobreza realizó un informe sobre la activación de personas víctimas de la pobreza y prepararon un proyecto para el FSE incluyendo a estas personas.

En Eslovenia, hay dos medidas para la inclusión social que subvencionan las ONG dentro del programa operativo para el desarrollo de los recursos humanos. Estas son la medida 4.1 *Igualdad de oportunidades en el mercado laboral y el impulso de la inclusión social*, y la medida 4.3 *Aumento de la capacidad para conseguir empleo de los grupos vulnerables en el ámbito de la cultura y el apoyo a su inclusión social*, con una aportación de 58,25 millones de euros. La medida 4.1 se dirigirá a empleados de larga duración, a desempleados mayores de 50 años, a la juventud en riesgo, a los que buscan su primer empleo, a ex presidiarios, a drogadictos, a inmigrantes, a personas con discapacidades, a miembros de una minoría étnica y a la comunidad romaní, a través tanto de proyectos como de campañas contra la discriminación. Se espera que los proyectos típicos incluyan la actitud social emprendedora, los servicios de atención a niños y personas mayores, la formación y la creación de empleo.

En Gran Bretaña existen 6 programas operativos del FSE y 16 del FEDER en los que participan las ONG sociales a todos los niveles, y en el Marco Estratégico Nacional de Referencia se menciona específicamente el apoyo a las redes regionales de las ONG sociales. En Inglaterra, la prioridad del FSE *Ampliar las oportunidades de empleo* ha animado a las ONG a nivel de calle a dirigirse y trabajar con más grupos desfavorecidos.

➤ Ver Fondo Social Europeo en acción, 2000-2006: casos de éxito (*European Social Fund in action, 2000-6: success stories.*). Comisión Europea, DG EMPL, 2005.

CASO REAL: PROGRAMA OPERATIVO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN ESPAÑA

En España hay un programa operativo para las dificultades de la lucha contra la discriminación en el período 2007-2013, que reemplaza a un exitoso programa de la ronda de 2000-2006. El anterior fue un programa a gran escala, en el que participaron hasta 192.000 personas de 600 organizaciones diferentes que trabajaban con mujeres vulnerables, minorías étnicas, romaníes, personas con discapacidad y en situación de exclusión.

El nuevo programa está gestionado en su totalidad por diez organismos intermedios. Cinco son organismos administrativos públicos nacionales y cinco son ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo de la capacidad para encontrar empleo y de la inclusión social: Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano. Los objetivos principales son fomentar la cohesión social apoyando la inclusión de grupos desfavorecidos, y luchar contra cualquier forma de discriminación basada, entre otras causas, en el origen étnico.

El secreto del éxito del nuevo programa estuvo en la enérgica forma de promover el anterior así como en la coordinación de las peticiones de ayuda económica a las autoridades públicas de España para un nuevo programa por parte de las ONG. El anterior programa se impulsó a través de páginas Web, de publicaciones exhaustivas y de persuadir a la Comisión Europea para que diera su apoyo al programa como ejemplo de buenas prácticas. Se divulgó en las guías de buenas prácticas del FSE de la Comisión, se convirtió en el tema de una evaluación por expertos y se organizó un seminario en Córdoba en 2007. Como resultado, el programa tuvo una visibilidad excepcionalmente alta y, como se suele decir, “el éxito no se discute”.



CASO REAL: ACCESO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA LA EDUCACIÓN EN BULGARIA

Cuando la medida educativa del programa operativo para el Desarrollo de los Recursos Humanos se introdujo en Bulgaria (la medida de 12,7 millones de euros para *Crear un entorno multicultural favorable*), los únicos organismos que podían llevar a cabo el reparto de los fondos eran las autoridades locales. La representación de la comunidad romaní del comité de seguimiento lo comentó en la siguiente reunión de dicho comité, que apoyó su opinión de que otras organizaciones, como colegios y ONG, deberían poder solicitar esta función. Cuando los proyectos de las convocatorias para el Ministerio de Educación y Ciencia finalmente se aprobaron, las ONG obtuvieron la mayor parte de los proyectos, con un total de 27, mientras que otros proyectos fueron a parar a colegios y autoridades locales. Las ONG también tuvieron éxito al ganar 83 de los 256 proyectos de la medida *Hacer que la escuela sea atractiva para los jóvenes*, lo que supuso el 34% de los fondos, por detrás sólo de los colegios.

AYUDAS GLOBALES

Las ayudas globales se introdujeron en los fondos estructurales revisados para permitir que los programas se entregaran de forma más directa a los grupos beneficiarios. Se tomaron medidas para ello en el reglamento general:

Artículo 42-3 El Estado miembro o la autoridad de gestión podrá confiar la gestión y ejecución de parte de un programa operativo a uno o varios organismos intermedios, designados por dicho Estado miembro o por dicha autoridad de gestión, que podrán ser organismos de la Administración local, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales.

La propuesta de la ayuda global supone que las posibilidades de que los fondos estructurales lleguen directamente a grupos y comunidades víctimas de la pobreza son mucho mayores. Los organismos intermedios que conocen bien el problema de la exclusión social pueden estar en una situación perfecta para distribuir los fondos estructurales, a menudo en forma de pequeñas ayudas, a grupos que trabajan en el ámbito del desarrollo comunitario y ejercen un fuerte impacto a nivel local. El sistema de ayudas globales está muy extendido en Gran Bretaña donde se ha utilizado con éxito durante muchos años y donde tiene un procedimiento de aplicación accesible y fácil de comprender. En este país, el 100% de la subvención se recibe por adelantado, los requisitos para la elaboración de informes y para hacer el seguimiento son fáciles, y se ofrece un apoyo directo tanto a los que solicitan como a los que reciben las ayudas. En España, el programa operativo contra la discriminación de 2000-2006 se entregó a través de una ayuda global gestionada por la Fundación Luis Vives, posiblemente la más cuantiosa entregada hasta entonces (>Caso real presentado anteriormente).

A pesar de sus conocidos beneficios, es decepcionante ver lo poco que parecen utilizarse las ayudas globales de la ronda 2007-2013 y que, aparentemente, la Comisión no presionó nada a los estados miembros para que lo hicieran. Éstos son libres para decidir la aprobación o no de una ayuda global. Ahora que los programas operativos están en camino, ya es difícil esperar ver que muchos se vayan a adaptar a las ayudas globales.

EJEMPLOS DE AYUDAS GLOBALES

En Gran Bretaña existen ayudas globales como parte de los programas regionales llamadas *Ayudas comunitarias*, que son destinadas a microproyectos. La elaboración de informes y las condiciones de pago son mucho más estrictas que antes y más parecidas al FSE principal. Se pueden ver informes y estudios sobre la experiencia de la ayuda global en Gran Bretaña en el Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres (LVSTC): *The London ESF story through third sector eyes (La historia del FSE de Londres a través de los ojos del tercer sector)*, www.lvstc.org.uk.

En Francia dos miembros regionales de FNARS, una ONG líder en el trabajo con personas sin hogar, son las organizaciones intermedias para el reparto de microproyectos entre las asociaciones (Ile-de-France y Centro). Una organización intermedia, Racine, administra la vertiente transnacional del FSE.

La red EAPN de Hungría realizó una propuesta formal y una presentación a la autoridad de gestión para un sistema de ayudas globales.

Portugal aún no tiene ayudas globales, pero el decreto 312/2007 hará que dichas ayudas sean posibles en el futuro. Las organizaciones no gubernamentales se especifican como posibles organismos intermediarios.

CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

Además de solicitar y entregar proyectos a través de los programas operativos principales y las ayudas globales (las vías principales), hay otros dos caminos por los que las ONG pueden obtener fondos estructurales: la capacitación y la asistencia técnica. La capacitación significa que, durante un período de tiempo, un programa o una medida se destina a desarrollar las capacidades de las ONG para prestar sus servicios, a través de la mejora de sus conocimientos y aptitudes. La asistencia técnica es un fondo de ayuda a las operaciones de los fondos estructurales. Aunque los gobiernos utilizan la asistencia técnica para financiar la administración rutinaria de los fondos estructurales, también está disponible para tareas más enfocadas como eventos, actividades y apoyo para que las organizaciones desarrollen más eficazmente las operaciones de los fondos.

A continuación se presentan algunos detalles más de cada ayuda. En primer lugar, los fondos estructurales adoptan provisiones para financiar lo que se conoce como "apoyo a la capacidad administrativa". En las áreas de convergencia, el reglamento del FSE establece apoyo económico para:

Artículo 3.2.b Consolidar la capacidad institucional y aumentar la eficiencia de [...] los interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales.

Incluyendo, en resumen,

El desarrollo de capacidades para la aplicación de medidas y programas en los ámbitos pertinentes, especialmente mediante la formación continua de los cuadros directivos y demás personal y el apoyo específico a los servicios, órganos de inspección y agentes socioeconómicos fundamentales, así como a los interlocutores sociales y medioambientales, a las organizaciones no gubernamentales pertinentes y a las organizaciones profesionales representativas.

Esto se puede hacer a través de programas y medidas específicas, con un potencial real para que el FSE contribuya a consolidar la capacidad de las ONG. En Hungría por ejemplo, en el programa operativo de renovación social, hay una medida, la 5.5.1, *Desarrollo de las comunidades locales y la sociedad civil*. En Eslovenia, el programa operativo para los recursos humanos tiene una medida, la 5.2, *Promoción del desarrollo de la ONG, diálogo civil y social*, que tiene como objetivo consolidar las capacidades de las ONG, las organizaciones, las redes y los puntos focales. En la primera ronda se asignó un presupuesto de 13,4 millones de euros para apoyar ocho proyectos, principalmente de servicios de información y asesoramiento. Desgraciadamente no existen evidencias de que esta cantidad se haya utilizado más ampliamente.

En segundo lugar, los programas de los fondos estructurales hacen provisiones para la asistencia técnica. El reglamento general (artículo 46) especifica que la asistencia técnica podría estar disponible para la preparación, gestión, seguimiento, evaluación, información y actividades de control de los programas operativos junto a otras actividades de refuerzo de la capacidad administrativa para la aplicación de los fondos. La publicidad, evaluación y las reuniones del comité de seguimiento, por ejemplo, se subvencionan con la asistencia técnica. Como ocurre con el tema de quién administra los fondos, no se especifica que este punto deba estar limitado solamente al gobierno. Por lo tanto, en principio la asistencia técnica está automáticamente abierta a las ONG, e incluso se les debe ayudar a acceder más fácilmente y gestionar los fondos estructurales.

En el período 2007-2013 los estados miembros pueden gastar hasta el 4% de cada programa operativo en asistencia técnica para los objetivos de convergencia y competitividad; y hasta el 6% para el objetivo de cooperación. Las directrices estratégicas comunitarias enfatizan la importancia de la buena gobernanza y establecen que los estados miembros deberían asegurar una mayor eficacia y transparencia. Igualmente deberían considerar acciones para potenciar la capacitación en áreas como procedimientos de auditoría social, principios de un gobierno de apertura y apoyo a servicios fundamentales y actores socioeconómicos.

⊗ En la práctica, la mayoría de los gobiernos se quedan con la asistencia técnica. Algunos directores de programas (por ejemplo en Irlanda) incluso han adoptado la postura extrema de descartar la asistencia técnica a las ONG, aparentemente bajo cualquier circunstancia. Un problema adicional es que puede ser muy difícil averiguar dónde se gasta realmente la asistencia técnica o incluso quién toma esas decisiones.

A pesar de ello, hay ejemplos de otros países en los que las ONG están recibiendo la asistencia técnica con éxito para: participar en actividades de distribución de los programas de los fondos estructurales; realizar un trabajo de información acerca de los fondos estructurales con quienes aún los no están distribuyendo; y también realizar análisis y evaluaciones sobre cómo se utilizan los fondos.

EJEMPLOS DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

En España la asistencia técnica a las ONG se proporciona bajo el título *Asistencia técnica, cooperación interregional y transnacional* a través de dos organismos intermedios, del Instituto de la Mujer, un organismo gubernamental y una ONG, la Fundación Secretariado Gitano. La Fundación Secretariado Gitano proporciona asistencia técnica para dirigir la red europea para la inclusión social y los romaníes (>Capítulo 7).

En Gran Bretaña las autoridades de gestión han proporcionado asistencia nacional y regional a las ONG a través del FSE y el FEDER de manera continuada desde 1993 (por ejemplo, a través del consorcio Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres (LVSTC). LVSTC presentó recientemente a una asociación que tenía dos años a otras ocho organizaciones, para que desarrollaran un proyecto de capacitación regional que daba soporte a 3.100 microproyectos a nivel de calle. Esto se ha retrasado últimamente porque la Comisión Europea ha intervenido para impedir el sistema de recaudación que ayuda a las agencias de reparto a obtener una subvención equivalente para la asistencia técnica.

En la Baja Sajonia, Alemania, las seis organizaciones principales para el bienestar (Diakonie, Caritas, Rote Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Parität, Jüdische Wohlfahrt) recibieron asistencia técnica para lo que se conoce como la Oficina Europea de las Asociaciones Caritativas (European Office of Voluntary Welfare Agencies). La oficina europea proporciona información, sugerencias de proyectos, apoyo en el desarrollo de ideas de financiación, asistencia en el desarrollo de las aplicaciones, consejo sobre como asociar las subvenciones, formación, talleres, asesoramiento e ideas para proyectos, y una red de contactos con socios empresariales. Su eslogan es "Aunemos nuestras mentes y veamos cómo transformar ideas en proyectos aptos para recibir financiación". A nivel nacional, hay una oficina para desarrollar y administrar proyectos en el programa *Mejoras en la economía social*.

➤ European Office of Voluntary Welfare Agencies, Heiligengeiststraße 28, Lüneburg 21355, Alemania, teléfono. 49 4131 221 4990, fax 49 4131 221 4991, europabuero-lueneburg@lag-fw-nds.de.

En Portugal, el programa operativo para la asistencia técnica describía una serie de actividades en las que las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel activo, tales como estudios y actividades innovadoras. La asistencia técnica está disponible para que los estudios profundicen en el conocimiento de áreas de políticas e intervenciones, tanto nacionales como del FSE, en la Estrategia Europea para el Empleo y en el Plan Nacional de Empleo; en la Estrategia Europea para la Inclusión Social y en el Programa Nacional sobre la Inclusión; en las consideraciones relativas al género y la ejecución del Plan Nacional para la Igualdad y el Plan Nacional para la Integración de Personas Discapacitadas. Existe asistencia técnica para estudios y evaluaciones relacionadas con las intervenciones del FSE, por ejemplo, en áreas transversales o temáticas tales como la igualdad de oportunidades, la transnacionalidad y la innovación. La asistencia técnica está disponible para proyectos innovadores en áreas como la educación, la formación y las políticas de empleo en grupos desfavorecidos.

En Eslovenia, el Ministerio de Administración Pública, junto con el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales ha proporcionado asistencia técnica a las ONG para la preparación de proyectos, pero "la práctica ha demostrado" que dicha asistencia también sería válida para ayudar a las ONG en las fases de implementación.



CASO REAL: ASISTENCIA TÉCNICA PARA ACCEDER AL FSE EN FRANCIA

Para el período de programación 2007-2013 se unieron varias redes en Francia para promover una mejor grado de aplicación y asumir los programas de economía social en el FSE. Obtuvieron subvención del FSE para asistencia técnica a partir de la Dirección General para el empleo y la formación profesional (en francés, DG EFP) y llevar a cabo este programa durante el período de enero 2008 a diciembre 2010. En el pasado, las propuestas de las ONG de inclusión social habían experimentado serias dificultades para conceptualizar y presentar proyectos de buena calidad.

FNARS, una ONG líder en el ámbito de las personas sin hogar, dirigió la campaña junto con el organismo genérico para la provisión de servicios sanitarios y sociales, UNIOPSS, ambos miembros activos de EAPN Francia. Las primeras propuestas a la DG EFP de subvenciones a estos programas se hicieron ya en 2004 a través de un organismo intermediario profesional familiarizado con la economía social, Avise. Este organismo describió cómo podían las ONG de inclusión social desarrollar su capacidad y presentar más proyectos que resultaran ganadores. Esto es "de manera más profesional", a través de herramientas como la preparación de una buena propuesta, la gestión de proyectos, la instrucción técnica y mejor metodología. La formación se completó con una guía práctica, una línea telefónica directa, un sitio Web, una red de expertos en recursos, seminarios, estudios que mostraban el valor de los proyectos subvencionados por el FSE, y ejemplos de buenas prácticas de proyectos de economía social. La guía práctica *Gérer et financer un projet avec l'aapui du fonds social européen* es una guía ilustrada de 93 páginas con las siguientes secciones: *Desarrollar una idea, De la idea al proyecto, Ajustes internos, Selección del programa, Completar la propuesta, Contratos, Seguimiento, Balance financiero y Fase posterior al proyecto*. Hay material de apoyo, como un CD-ROM, y se anima a los usuarios a que utilicen la línea directa telefónica.

Desde entonces, se han distribuido 1.000 guías y se ha formado a 542 personas. En octubre de 2007 FNARS y UNIOPSS organizaron un día informativo para 155 participantes en el que se debatió sobre las oportunidades que tienen las ONG de inclusión social de participar en el nuevo FSE, incluyendo las líneas presupuestarias que presentaban la mayoría de las oportunidades. El resultado del proyecto y las campañas fijadas para el mismo es:

- el reconocimiento de las ONG como socios en los fondos estructurales;
- el mantenimiento de una línea presupuestaria para las ONG, si bien a un nivel más bajo que en 2000-02 y sin operar en dos regiones;
- que las ONG pueden ser elegidas para la mayoría de las medidas de los programas operativos del FSE;
- que el FSE promoverá la participación de las ONG para la inclusión social en los fondos estructurales a través de una guía, herramientas de gestión, línea telefónica directa, red regional de expertos y formación.



CASO REAL: ASISTENCIA TÉCNICA PARA ACCEDER A LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN MALTA

El Centro de Recursos de Malta, que es la secretaría para EAPN Malta, era consciente del interés en los fondos estructurales entre las ONG que trabajan para la inclusión social en las islas de Malta, pero también eran conscientes de su falta de capacidad para proponer proyectos o gestionar dichos fondos. El centro solicitó asistencia técnica directamente a la autoridad de gestión para un programa de formación y obtuvo el 75% de la subvención de la sección del Fondo Social Europeo de Malta. El 25% restante lo obtuvo, de manera independiente, del Fondo de la Sociedad Civil.

El programa de formación, llamado Programa de formación y asistencia técnica de los fondos estructurales para las ONG y organizaciones de la sociedad civil (*Structural funds training and technical assistance programme for NGOs and civil society organizations*), incluía un seminario informativo (junio de 2007) seguido de un programa de formación intensivo (de agosto a octubre). Hubo talleres de un día a la semana, sumando un total de 54 horas de cursos, impartidos por expertos del sector privado en formación de gestión de proyectos y contabilidad. Se estudiaron los siguientes temas: identificación y planificación del proyecto, reglamento para la gestión financiera, contratación pública, manual de procedimientos de los fondos estructurales, gestión de proyectos, seguimiento y control, requisitos de publicidad y mantenimiento de documentación para auditoría, el FSE en la práctica (con ponentes de España, Gran Bretaña e Italia) y otros fondos.

Diecinueve participantes completaron el curso y recibieron un certificado. La documentación del curso también estaba disponible online. Se hizo una valoración del curso y las recomendaciones pertinentes, y se publicó un informe al final del proyecto titulado *Project description and recommendations (Descripción y recomendaciones del proyecto)*. El Centro de Recursos de Malta esperaba que como resultado se adjudicaran en la nueva ronda por lo menos dos proyectos. www.mrc.org.mt.

SOS Malta – *Structural funds training and technical assistance programme for NGOs* (Programa de formación y asistencia técnica de los fondos estructurales para las ONG)

Intentar averiguar quién es responsable de la asistencia técnica puede resultar difícil, especialmente para gobiernos que no quieren que nadie más utilice esta oportunidad. Luxemburgo, donde la guía del usuario del gobierno (*Guide de l'Utilisateur*) es un listado de las personas responsables de la asistencia técnica y sus direcciones de email al principio, es una excepción.

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Podéis encontrar exactamente a qué parte de los fondos estructurales, programas operativos, prioridades, ejes, medidas y submedidas podréis acceder?
- ¿Tenéis alguna estrategia para hacerlo? Si las ONG no tienen acceso a alguna parte de los fondos estructurales, ¿qué estrategias tenéis para cambiar la situación y poder acceder?
- ¿Cómo están de preparadas las ONG de inclusión social para solicitar y contestar a las convocatorias? ¿Habéis desarrollado la capacidad para que tengan una oportunidad real de gestionar buenos proyectos, como en Malta y en Francia?
- Habéis encontrado los planes para la asistencia técnica de 2007-2013? ¿Habéis averiguado como se ha gastado ya? ¿Habéis solicitado y obtenido asistencia técnica o apoyo para la capacitación? Si las medidas para la capacitación y la asistencia técnica parecen estar cerradas a las ONG para la inclusión social, ¿qué planes tenéis para conseguir que se abran?
- ¿Cuándo iniciaréis una campaña para las ayudas globales, la asistencia técnica y la capacitación del período 2014-2020?

CAPÍTULO 4

UNA VOZ CRÍTICA

Aparte de repartir los proyectos de los fondos estructurales, las ONG juegan un papel muy importante a la hora de asegurar que los fondos se entregan de tal forma que contribuyen a la inclusión social. Es importante que éstas se conviertan en una voz crítica y se relacionen con los actores clave para que así ocurra. En primer lugar, este capítulo aporta una visión general de con quién han de relacionarse las ONG. Luego analiza cómo formar una visión crítica de los fondos.

LOS ACTORES CLAVE

La política de cohesión de la Unión Europea ha creado un mundo de personas involucradas con los fondos estructurales, a quienes a partir de ahora llamaremos "los actores". Las ONG que desean influir en la política de cohesión deben identificar este mundo de actores de los fondos estructurales y dirigirse a él. Estas son las personas a las que las ONG de inclusión social querrán enviar su información y sus análisis (por ejemplo, a través de una lista de distribución específica), pero también con quienes necesitan construir una relación de trabajo para influir sobre ellos y convencerles de sus intereses.

El actor clave de cada estado miembro es la autoridad de gestión, que es el organismo designado por el gobierno para dirigir los fondos estructurales en general y los programas operativos a nivel individual. La autoridad de gestión es responsable de que los proyectos se desarrollen, de su selección, de que haya un seguimiento y una evaluación, de que se elaboren informes, información y publicidad. Las autoridades de gestión podrían delegar algunas de sus funciones a organismos intermedios, por ejemplo a los organismos públicos, o incluso a organismos externos al gobierno (por ejemplo, con las ayudas globales). Una función importante de la autoridad de gestión es poner en marcha un sistema de seguimiento (>Capítulo 6).

Acción pública, Linz, Austria 2006 (c) lynn@art / Armutskonferenz

Los fondos estructurales operan según un sistema de gestión compartida con la Comisión Europea. A pesar de un cambio de poder desde Bruselas al estado miembro (>Capítulo 1), la Comisión mantiene un papel en el debate y el ajuste de las prioridades de dicho estado, el seguimiento de la ejecución y la aplicación del presupuesto general. En la práctica, esto ocurre a través del sistema de "relatores". En cada una de las dos Direcciones Generales de la Comisión responsables de los fondos estructurales, DG REGIO y DG EMPL, hay un relator encargado de un grupo de países. Esta persona es responsable del seguimiento de los desarrollos en cada país del grupo (a menudo 3 o 4 estados miembros), y ha de comprobar las directrices y el reglamento de aplicación, manteniéndose al corriente de los aspectos más problemáticos y asegurando que el desarrollo de los fondos progresa de forma ordenada. Esto se lleva a cabo normalmente a través de reuniones bilaterales con las autoridades de gestión del estado miembro.

Estos son dos elementos, pero hay un mundo mayor de actores en torno a los fondos estructurales (ver la siguiente tabla). Este es el entorno en el que deben trabajar las ONG de inclusión social y las personas a las que deben convencer:

Actores de los fondos estructurales		
Medios de comunicación Administración pública Enseñanza/institutos/ investigación/comités de expertos Comentadores	Comisión Europea	
	DG EMPL	DG REGIO
	Relatores	Relatores
Gobiernos		
Autoridades de gestión		
Miembros del comité de seguimiento nacional		
Principalmente Ministerios, organismos públicos, principales organismos de seguimiento, interlocutores sociales		
Programas operativos, medidas, proyectos		
Órganos y agencias de distribución (de los fondos)		
Miembros del comité de seguimiento de programas	Otras ONG Diputados al Parlamento Europeo	
Interlocutores sociales		
ONG de inclusión social		

FORMAR UNA VISIÓN CRÍTICA

Estos son los actores formales del mundo de los fondos estructurales, pero, ¿cómo formamos un análisis crítico de los fondos propiamente dichos? La Comisión Europea tiene una máquina de publicidad formidable, dedicada a publicitar los fondos y sus beneficios. Igualmente, los gobiernos nacionales anunciarán, por razones políticas y electorales entre otras, los beneficios de los fondos para que seamos conscientes de la sensatez de sus inversiones. Entre ellos, tienden a ocultar la pregunta clave sobre si los fondos realmente promueven o no la inclusión social.

La inclusión social es un objetivo formal de los fondos estructurales establecido en las Directrices Estratégicas Comunitarias y el reglamento, a la vez que es un objetivo particular del Fondo Social Europeo. El lenguaje ya está ahí, pero ¿significa esto realmente que los fondos estructurales *son* fondos destinados a la inclusión social? A la hora de intentar evaluar si los fondos estructurales son fondos para la inclusión social no es tan fácil como parece, pero hay una serie de preguntas iniciales cuando examinamos los fondos por países:

- ¿hasta qué punto la inclusión social está establecida formalmente como objetivo en el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los programas operativos? ¿se recogido de forma *destacada*? ¿presta suficiente atención a la inclusión social la sección sobre el "contexto" en el documento? ¿muestra la sección sobre la inclusión social un entendimiento adecuado de la pobreza y la exclusión? ¿hasta qué punto se tuvo en cuenta la inclusión social durante el proceso de consulta? ¿se considera la inclusión social un objetivo transversal (junto con la igualdad de género y el medio ambiente)?
- ¿Cuántos programas operativos están dirigidos realmente a la inclusión social? ¿Es un tema común a todos los programas operativos? ¿Se puede encontrar la inclusión social en los programas más "duros" (por ejemplo, transporte, industria, medio ambiente)?
- ¿Quiénes son los *beneficiarios* de los fondos estructurales? ¿Son grupos considerados como excluidos? ¿Hay algún grupo importante de víctimas de la pobreza que *no* sea beneficiario (por ejemplo niños, personas mayores o personas consideradas "fuera de la población activa")?
- ¿Cuál es la proporción de los fondos destinada a la inclusión social? ¿Podemos evaluarlo, programa a programa, prioridad a prioridad, eje a eje y medida a medida? ¿Podemos alcanzar una cifra de la proporción de los fondos, en general, destinados a la inclusión social?

Quizás la directriz más útil a la hora de analizar los fondos estructurales es preguntar *¿Cui bono? ¿Quién se beneficia?* Revisando los programas operativos línea a línea, ¿quién tiene más probabilidades de conseguir la mayoría de las ayudas, formación, infraestructura, proyectos, etc.?

En algunos estados miembros la inclusión social está claramente establecida como una prioridad en el Marco Estratégico Nacional de Referencia, los Planes Nacionales de Desarrollo y los programas individuales. Algunos programas operativos realizan considerables esfuerzos para destinarse a grupos con alto riesgo de sufrir la exclusión social. En algunos países se ha visto claramente cómo se han ido destinando más medios al ámbito de los recursos humanos y, dentro de éstos, a grupos claramente identificados como grupos excluidos.

CASO REAL: ANÁLISIS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN IRLANDA Y HUNGRÍA

Varias ONG han hecho un análisis sistemático de los fondos estructurales, como por ejemplo la Cooperativa de Trabajadores Comunitarios (Community Workers Cooperative) en Irlanda. Estos análisis se publicaron en los siguientes informes:

Whose plan? Community groups and the National Development Plan (1989)
(¿El plan de quién? Grupos comunitarios y el Plan Nacional de Desarrollo)

The European structural funds – the challenge to address social exclusion (1992)
(Los fondos estructurales europeos, el reto de afrontar la exclusión social)

Equality and the structural funds (1995)
(Igualdad y los fondos estructurales)

A socially inclusive national development plan? A critical commentary (2000)
(¿Un Plan Nacional de Desarrollo de inclusión social? un comentario crítico)

El descubrimiento principal de estos análisis fue que los fondos estructurales fueron rápidamente absorbidos por las élites sociales, políticas y administrativas del país, para reforzar sus prioridades y valores ya existentes. Algunos recursos fueron a los más desfavorecidos y aunque estos programas recibieron gran visibilidad, las cantidades reales fueron comparativamente muy pequeñas. Por ejemplo, el principal programa para tratar el problema de los más desfavorecidos (el programa operativo más destacado para el desarrollo local, urbano y regional) fue realmente el programa operativo más pequeño, con sólo el 4% de los fondos. En educación, la mayoría de la financiación fue a la universidad y a los sectores técnicos, y prácticamente nada a los sectores desfavorecidos. En vivienda, la mayoría del dinero fue para ayudar a los compradores de la primera vivienda y sólo una parte proporcional muy pequeña a las personas sin hogar o a las personas itinerantes sin una vivienda apropiada ("los romaníes"). En transporte, la mayoría de las subvenciones fueron destinados a carreteras, y muy poco a autobuses, de los cuales dependían desproporcionadamente los pobres, los más mayores y las mujeres. Algunos programas estaban abiertos sólo a una cofinanciación privada por parte de aquellos que podían presentar grandes cantidades de cofinanciación, varios millones, favoreciendo a aquellos que ya tenían beneficios. Esto fue especialmente cierto en programas de turismo, que no estuvieron abiertos a operadores locales en zonas rurales con bajos ingresos. Como resultado, algunos fondos estructurales provocaron mayor exclusión social en lugar de no menor. Estos informes no fueron bienvenidos por el gobierno, pero tuvieron el efecto de abrir más el debate sobre la función de los fondos estructurales y ayudó a que las ONG que trabajan para la inclusión social fueran analistas e intérpretes mucho más incisivos con las políticas del gobierno. De hecho, el porcentaje de fondos que podrían estimarse como "de inclusión social" aumentó a lo largo del período de varios fondos, del 29% al 37%.

En Hungría, 17 ONG preocupadas por la inclusión social (incluida EAPN Hungría), el desarrollo de la comunidad, el medio ambiente y otros temas, se unieron para analizar y elaborar un comentario crítico sobre el proceso de consulta de los fondos estructurales. El grupo se llamó ONG para la publicidad del Plan Nacional de Desarrollo (*NGOs for the Publicity of the National Development Plan* o NPNDP), un grupo informal de acción. El resultado se publicó con el título *Monitoring report on the public consultation on the second National Development Plan in Hungary, 2004-8* (Informe de seguimiento de la consulta pública del segundo Plan Nacional de Desarrollo en Hungría, 2004-08), una versión crítica de cómo el NPNDP intentó influir en el plan, las reacciones del sistema administrativo público y un documento sobre los intentos del grupo de presionar para que haya una visión más amplia del significado de la consulta.

HACER UN ANÁLISIS CRÍTICO

Una ONG para la inclusión social tiene varias maneras de hacer un análisis crítico de los fondos estructurales en su país. Los pasos clave son:

- Obtener la documentación relevante sobre los fondos, especialmente los programas operativos y los planes de aplicación, las evaluaciones anteriores, especialmente las evaluaciones previas;
- Ver quién más ha hecho un análisis crítico de los fondos estructurales, por ejemplo expertos en la administración pública, economistas y comentaristas sociales. Estos grupos a menudo están subestimados por las ONG que trabajan para la inclusión social y algunos están muy interesados en ayudar;
- Estudiar las líneas de gastos de las diversas medidas, qué dinero va a quién, los grupos beneficiarios, quiénes podrían ser los beneficiarios (*¿Cui bono?*) y empezar a calcular los porcentajes. Observar qué es lo que *no* está subvencionado (*¿la economía social por ejemplo?*);
- Observar a qué nivel los fondos estructurales son coherentes con el Plan de Acción Nacional para la Inclusión social, que deberían serlo, e involucrar a la autoridad de gestión sobre cómo hacer que lo sean aún más;
- Hablar con personas que gestionan los programas para averiguar cuáles creen ellos que son los objetivos, las personas en los comités de seguimiento (incluyendo la Comisión y los representantes de las ONG), y las organizaciones beneficiarias;
- Observar *quién* decide sobre los fondos y los proyectos, y cómo se eligen. ¿Quién selecciona los proyectos? ¿En base a qué criterios? ¿Cómo se valoran? ¿Quién está en los comités de seguimiento y cómo se eligen? ¿Hay expertos en inclusión social? ¿Se tiene en cuenta el equilibrio de géneros? ¿Hay convocatorias para propuestas?;
- Examinar los indicadores, puesto que nos llevarán a quién se beneficiará y de qué forma. La ausencia de indicadores podría ser una señal de alarma;
- Llegar después a una decisión sobre si los fondos son de inclusión social y a qué nivel.

Compartid el análisis con otras ONG que trabajen para la inclusión social, con los actores en los fondos estructurales (organismos de gestión, la Comisión, las administraciones públicas, los miembros del comité de seguimiento), con el resto de la comunidad responsable de la formulación de políticas (miembros de la asamblea nacional o el Parlamento, el mundo de las ONG, expertos académicos, los medios de comunicación), y después iniciad un diálogo real sobre la función de los fondos estructurales. La financiación se debería buscar en primer lugar en la asistencia técnica de los propios fondos, pero si esto no está disponible, en otras fuentes (públicas, privadas, fundaciones, fondos de investigación).

Es más que probable que los documentos clave sobre los que se centre un análisis crítico sean el Marco Estratégico Nacional de Referencia, los programas operativos y, una vez que los programas estén en marcha, los informes anuales de ejecución. La fase del Marco Estratégico Nacional de Referencia ya ha pasado y no lo analizaremos en detalle ahora, pero sigue proporcionando un contexto importante. En 2007 EAPN hizo un análisis de los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia para 2007-2013. Podemos considerar las dos situaciones más extremas: algunos planes fueron profesionales y completos, observando detalladamente la inclusión social y al papel de las ONG, anunciaban medidas que parecían haber sido bien estudiadas, prestando atención a los indicadores, al seguimiento y la evaluación (por ejemplo Bulgaria); por el contrario, otros Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia fueron hechos con prisas, sólo prestando atención a los asuntos económicos, mencionando muy poco la inclusión social o las ONG, y apenas proporcionando detalles útiles sobre los aspectos económicos o de gestión (por ejemplo los Países Bajos). En esta fase de los fondos estructurales, lo más probable es que las ONG estén examinando los programas operativos. Nuevamente, la calidad es variable, algunos dan un tratamiento más considerado a la inclusión social que otros (por ejemplo, la infraestructura social y los programas operativos sociales de renovación en Hungría). Generalmente, los programas operativos siguen un modelo parecido: preparación del proceso, contexto socioeconómico, estrategia, ejes prioritarios, prioridades horizontales, coherencia con las políticas nacionales y de la Unión Europea, planes económicos, sistemas de implementación. A continuación se presenta un modelo en el que uno puede hacer un análisis crítico:

HACER UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA OPERATIVO

Sección del Marco Estratégico Nacional de Referencia o el Programa Operativo	
Preparación, consulta	*¿Se consultó a las ONG de inclusión social? ¿Cómo? ¿Qué calidad tuvo la consulta? ¿Se consideraron los comentarios? ¿Qué aprendizaje sobre la inclusión social se transfirió o se aplicó del período 2000-06?
Contexto socioeconómico	*¿Qué protagonismo tiene la pobreza y la exclusión social en el contexto? ¿Cuál es la cantidad y la calidad de la información, por ejemplo de las estadísticas proporcionadas sobre la inclusión social? ¿Están identificados las personas y los lugares "pobres"? ¿Se utilizan las fuentes de información de las ONG? ¿Reconoce la gravedad del problema de la pobreza? ¿Qué explicaciones se dan de la pobreza?
Estrategia	*¿Se declara la inclusión social como un objetivo, una visión? ¿Cuál es el modelo de desarrollo subyacente? ¿Redistribuye los recursos a los "pobres", y a los excluidos? ¿Hay un compromiso para la igualdad, o refuerza los modelos actuales de asignación de fondos? ¿Hay una consulta de calidad? ¿Se distribuyen los fondos con un planteamiento ascendente? ¿Los grupos excluidos son nombrados, identificados y son el objetivo? ¿Hay provisiones para ayudas globales?
Ejes prioritarios	*¿Cuántos ejes están relacionados con los desfavorecidos? ¿A quién van dirigidos? ¿Podemos alcanzar una cifra porcentual de cuánto llega a los excluidos? ¿En los programas FEDER, hay una dimensión social?
Prioridades horizontales	*¿Es la inclusión social una prioridad horizontal? ¿Cómo se lleva a cabo? ¿Será la

	inclusión social un criterio para todos los proyectos?
Coherencia con la política nacional y de la UE	*¿Reconoce documentos nacionales y europeos, estrategias sobre la pobreza y la exclusión? ¿Se mencionan, se comentan? ¿Son los programas operativos (especialmente el FSE) coherentes con los Planes de Acción Nacionales para la Inclusión Social (NAPSIIncl) y con la Protección Social y la Inclusión Social (SPSI)? ¿Propone causar "un impacto definitivo sobre la pobreza" (un objetivo establecido por el Consejo Europeo en el año 2000)?
Planes económicos	*¿Cui bono? ¿Dónde va el balance de la ventaja económica? ¿Se distribuyen a las personas excluidas y en las zonas de exclusión?
Implementación	*¿Existen indicadores de la inclusión social? ¿Son buenos? ¿Los métodos de distribución favorecen a las ONG para la inclusión social (por ejemplo las ayudas globales)? ¿Pueden recibir asistencia técnica las ONG que trabajan para la inclusión social? ¿Están las ONG de inclusión social en los comités de seguimiento (cómo se eligen)? ¿Es la inclusión social parte de los términos de referencia de la evaluación? ¿Evaluarán la inclusión social los informes anuales del comité de seguimiento?

HACER UN ANÁLISIS CRÍTICO DURANTE LA PRESENTACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El análisis crítico de los fondos estructurales no es algo que ocurra solamente al principio, sino a través de todo el período de programación. Para hacer esto, las ONG deben seguir de cerca los fondos estructurales durante toda la duración del programa. Ser miembro del comité de seguimiento es probablemente la forma más rápida de obtener un flujo regular de información sobre los fondos estructurales (una de las razones por las que las ONG sociales quieren entrar en ellos). Un verdadero reto en el seguimiento de los fondos estructurales es el del enorme volumen de información disponible: desde la perspectiva de la inclusión social, sólo una pequeña parte es realmente útil. Gran parte de la información publicada sobre los fondos estructurales es, por razones comprensibles, promocional, pero normalmente poco informativa. En el otro extremo, la información más útil puede mantenerse en secreto (por ejemplo el proceso de selección del proyecto, las solicitudes que no son aprobadas). El nivel y práctica de transparencia varía de un país a otro. A continuación presentamos las fases clave de la presentación de los fondos estructurales y los puntos útiles de los que hay que estar pendientes:

SEGUIMIENTO DE UN PROGRAMA OPERATIVO

Fase	
Preparación de los proyectos	¿Hay una presentación abierta de candidaturas? ¿Quién selecciona los proyectos? ¿Cómo se seleccionan? ¿Con qué criterios? ¿Qué relevancia tiene la inclusión social? ¿Se da prioridad a los proyectos de inclusión social para que reciban subvención más pronto?
Selección de los proyectos	¿Qué proyectos se han seleccionado? ¿Cuáles no se han seleccionado? ¿Cómo contribuyen a la inclusión social? ¿Qué criterios o sistemas de puntuación se utilizan?

	¿Introducen, o excluyen, organizaciones de las bases o a nivel de calle?
Seguimiento	¿Tenéis los informes de los comités de seguimiento? ¿Se les pide que hagan seguimiento de la inclusión social? ¿Qué nos dicen acerca de la inclusión social? ¿Quién contribuye al debate sobre la inclusión social en las reuniones del comité de seguimiento? ¿Cómo se han estudiado los principios horizontales?
Evaluación	¿Qué evaluaciones se han encargado? ¿Se especifica la inclusión social en los términos de referencia? ¿Hasta qué punto es una característica de los siguientes informes? ¿Qué impacto están teniendo los proyectos en la inclusión social?
Difusión	¿Qué nos dicen los proyectos acerca de la pobreza y la exclusión social? ¿Se difunden los resultados y las consecuencias, y de forma efectiva?
Asistencia técnica	¿Quién se beneficia de la asistencia técnica? ¿Se usa para desarrollar las capacidades de las ONG sociales? ¿Hay provisiones para el desarrollo de capacidades?

Las ONG para la inclusión social no son las únicas interesadas en los fondos estructurales y quizás fuera posible construir un diálogo con una gran cantidad de personas que están interesadas, como periodistas, profesionales de la enseñanza, expertos en la administración pública, consultores y analistas políticos. Las ONG que desarrollan una voz crítica sobre los fondos estructurales ahora, podrían ejercer bastante influencia en el futuro de cara a la elaboración de la agenda del período 2014-2020 (>Capítulo 8).

➤ Algunos países proporcionan más información que otros sobre el proceso de los fondos estructurales. Bulgaria por ejemplo, tiene una página de convocatorias en su página Web para los fondos estructurales, que debería posibilitar el seguimiento de todas las propuestas de cada uno de los diferentes programas operativos, así como una sección de noticias (www.eufunds.bg).

➤ En Gran Bretaña, el Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres (LVSTC) publica periódicamente un boletín de noticias, London Euroscene, que hace un seguimiento de los fondos estructurales, www.lvstc.org.uk.

CASO REAL: COMENTARIO SOBRE CÓMO SE PRESENTAN LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN BULGARIA

El Centro Amalipe en Veliko Tarnovo, Bulgaria, publica un boletín electrónico mensual en inglés sobre su trabajo en Bulgaria, enfocado en las campañas sobre los fondos estructurales que desarrollan Amalipe y otras organizaciones que trabajan para la comunidad romaní. El boletín no sólo describe los programas de los fondos estructurales, sino que también dirige un comentario crítico sobre ellos a medida que se van presentando, como sugieren los siguientes títulos de algunos artículos: *Más administración, menos sociedad civil en la ejecución del programa operativo para el desarrollo de los recursos humanos de 2008 y el programa operativo para el desarrollo de los recursos humanos: resultados conseguidos, próximas actividades* (*More administration, less civil society in implementation of HRD OP in 2008 and HRD OP: results achieved, activities forthcoming*). Estos artículos son bastante incisivos, informativos, directos y de gran distribución. Por ejemplo, un artículo titulado *Los fondos estructurales y la integración educativa* (*Structural funds and educational integration*) fue extremadamente crítico con el tamaño de los proyectos educativos, los retrasos en la presentación del programa y la provisión de fondos para los colegios segregados. Puedes descargarlo en formato pdf desde www.amalipe.com.

CASO REAL: REUNIÓN ANUAL ENTRE LA COMISIÓN Y LA FEDERACIÓN ALEMANA DE ASOCIACIONES CARITATIVAS

La Federación Alemana de Asociaciones Caritativas (Voluntary Welfare Agencies) en Alemania organiza una reunión anual en Bruselas entre sus miembros de los comités de seguimiento a nivel nacional y regional por una parte, y el equipo de relatores de la DG EMPL de la Comisión responsables de la intervención del FSE en Alemania por la otra. Los principales temas a tratar son la aplicación, la asociación, la inclusión social y la combinación de los planes de acción nacional para la inclusión social con el FSE.

GARANTIZAR LA INCLUSIÓN EN LA PRÁCTICA

Los gobiernos deberían, en una situación ideal, “garantizar la inclusión” en los fondos estructurales. Esto significa que todos los programas deberían contribuir, de alguna forma a la inclusión social. Significa más que unos pocos proyectos de inclusión social aquí y allá. Unos pocos proyectos pequeños, bien publicitados y de gran visibilidad pueden crear una sensación de haber cumplido con los fondos estructurales, pero tendrán muy poco impacto si el conjunto de los fondos no contribuyen a la inclusión y no “garantizan la inclusión”.³

Garantizar la inclusión social
El proceso por el que los organismos que gestionan los fondos estructurales examina <i>sistemáticamente</i> los programas en su <i>diseño, ejecución y fases de revisión</i> para comprobar su impacto (o posible impacto) sobre la pobreza y las desigualdades que puedan llevar a la pobreza.

Garantizar la inclusión tiene que ver con buscar tanto lo que *no* está, tanto como lo que está. El FEDER por ejemplo, puede subvencionar infraestructuras sociales, desarrollo de las comunidades, servicios para los barrios, pero rara vez es así, y se centra sin embargo en infraestructura “pesada” como autopistas y puentes.

EJEMPLOS DE INCLUSIÓN GARANTIZADA EN LA PRÁCTICA

Hay evidencias de que algunos programas de fondos estructurales hacen esfuerzos significativos para contribuir a la inclusión social. La prueba real es el análisis del detalle:

El Marco Estratégico Nacional de Referencia de Eslovaquia tiene cuatro prioridades horizontales: igualdad de oportunidades, desarrollo sostenible, la sociedad de la información y las comunidades romaníes marginadas. Estas prioridades horizontales se deben aplicar, en mayor o menor grado, en una serie de programas y son especialmente evidentes en los programas operativos para la educación, eje prioritario 3 *Apoyo a la educación de personas con necesidades educativas especiales*, con la medida 3.1 incluyendo especialmente a las comunidades de romaníes. El programa operativo para investigación y desarrollo para la creación de empleo, no obstante, no menciona a la comunidad romaní: es “neutral a este grupo y ofrece oportunidades profesionales a todo el mundo” y respeta el principio de no discriminación. Pero, ¿es suficiente?

³ Kathy Walsh: *Inclusion proofing the structural funds*. Dublín, Combat Poverty Agency, 2006, no publicado.

En Austria, la labor de reforzar la inclusión social está clara en los nueve programas operativos regionales, los tres programas operativos nacionales y el programa de 800 millones de euros de 20 pactos territoriales por el empleo (TEPs). Uno de estos pactos involucra a las ONG (Styria), www.pakte.at.

En Bulgaria, el programa operativo para el desarrollo regional tiene un objetivo horizontal de igualdad y no discriminación, que consigue mayores proyectos dirigidos a la comunidad romaní y a las personas discapacitadas. Hay medidas para renovar la infraestructura social.

En Portugal hay un programa operativo llamado *Potencial Humano*, con prioridades para el empleo, la enseñanza, la formación, la movilidad, la cohesión social y la igualdad de género.

En un gran número de fondos estructurales deberíamos estar atentos a la hora de examinar si los fondos operan de forma inclusiva o no.

¿FONDOS DE INCLUSIÓN SOCIAL O NO? PROGRAMAS DE LOS QUE HAY QUE ESTAR PENDIENTES

Programa	Programa inclusivo	Programa no demasiado inclusivo
Transporte	Autobuses y trenes para aquellos con menos acceso al transporte (pobres y zonas rurales).	Autopistas
Sanidad	Instalaciones comunitarias en zonas pobres y de bajos ingresos.	Instalaciones de alta tecnología utilizadas por aquellos que ya disponen de recursos
Mercado laboral	Aquellos con pocos estudios o sin estudios, jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, aprendizaje informal y programas educativos.	Aquellos que ya tienen estudios, por ejemplo postgraduados.
Actividades emprendedoras	Personas desempleadas, padres y madres solteros, comunidades de minorías étnicas, por ejemplo la economía de la comunidad romaní.	Emprendedores ya en activo.
Turismo	Instalaciones pequeñas de propietarios locales, dirigidas por personas con bajos ingresos o en zonas rurales (turismo "blando").	Proyectos de grandes hoteles (turismo "duro").
Medio ambiente	Zonas rurales con el medio ambiente más degradado; servicios de retirada de basuras para personas con bajos ingresos.	Mejoras visuales de centros comerciales del núcleo urbano; grandes tarifas por servicios de gestión de basuras.
Agricultura	Asistencia a agricultores de bajos ingresos, en las zonas agrarias más pobres, y a las granjas más pequeñas.	Requisitos para el tamaño mínimo de una granja.
Energía	Pobreza de combustible, problemas de combustible para grupos y zonas de bajos ingresos.	Instalaciones sin diferenciar, como las estaciones eléctricas.
Sociedad de la información	Banda ancha para grupos y zonas de bajos ingresos, y colegios.	Posibilidades de pago.

Nada de esto quiere decir que los fondos estructurales no deban proporcionar subvenciones para proyectos a los que todos los ciudadanos puedan tener acceso (como autopistas, abastecimiento de agua, centrales eléctricas, banda ancha), pero sugiere que si son socialmente inclusivos, dichos recursos deberían *concentrarse* en llegar a aquellos que menos tienen.

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Tenéis un listado de distribución de todos los actores de los fondos estructurales? ¿Hay alguna alianza concreta que pudierais desarrollar aquí?
- ¿Habéis hecho un análisis crítico de los fondos estructurales? ¿Habéis hecho que los fondos estructurales “garanticen la inclusión social”?
- ¿Podéis estimar (1) qué parte del conjunto de los fondos estructurales y (2) qué parte de los programas operativos individuales está destinado a la inclusión social? ¿Hay alguna parte especialmente encomiable por sus métodos, enfoque, o a quién va dirigida? ¿Malas prácticas?
- ¿Tenéis una estrategia para seguir los fondos estructurales durante el período 2007-2013 y proporcionar comentarios y análisis de forma regular? ¿Qué podéis decir acerca de la “revisión período sobre la inclusión social que se haga a mediados del período de programación”, en 2010?
- ¿Podéis utilizar vuestro análisis como base para cambiar las asignaciones, los valores, modelo de desarrollo y enfoque para el período 2014-2020?

CAPÍTULO 5

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CRÍTICOS

El seguimiento es esencial para una gestión eficiente, para asegurar que el dinero se gasta en los objetivos para los que se ha destinado y para obtener los resultados esperados. Aquí nuestro interés está en hacer un seguimiento y asegurar que los fondos estructurales son instrumentos efectivos para generar la inclusión social. El Capítulo 5 repasa la función de las ONG que trabajan para la inclusión social en el seguimiento y en los procesos de evaluación relacionados.

PRESENTACIÓN DE LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO

El seguimiento de los fondos estructurales es un proceso continuado y en tiempo real. Esto se hace a través de los comités de seguimiento. El gran objetivo de los comités de seguimiento es en primer lugar comprobar que el dinero asignado de un programa se gasta y que se gasta debidamente y para el objetivo para el que está destinado; y en segundo lugar, vigilar los efectos y resultados de los programas y los proyectos. Los comités de seguimiento tienen una función de supervisión estratégica (comprobar que los programas alcanzan sus objetivos generales), pero a pesar de todos los esfuerzos de la Comisión, los comités de seguimiento se han enfocado en la velocidad del desarrollo de los programas y sus aspectos económicos, y han prestado poca atención a los resultados, al impacto o a las preocupaciones de la estrategia. Al fin y al cabo, la eficacia del seguimiento depende de *quién* lo haga, *qué información* se recoge y *cómo* se utiliza la experiencia surgida.

Bajo el reglamento general, los organismos de gestión son formalmente responsables de la eficacia y la exactitud de los sistemas de seguimiento y evaluación. Los organismos de gestión deben establecer sistemas de seguimiento económico y estadísticos, enviar informes anuales (llamados informes anuales de ejecución) a la Comisión el 30 de junio de cada año y asegurar que cumplen con las políticas de la Unión Europea. Los artículos 63-68 del reglamento general especifican que debe haber un comité de seguimiento para cada programa operativo, cuyas funciones son aprobar los criterios de subvención, revisar el desarrollo del cumplimiento de los objetivos, estudiar los resultados, considerar y aprobar los informes anuales de ejecución del programa y posiblemente elaborar propuestas para modificar el programa. También está abierto a que los estados miembros tengan comités de seguimiento especializados para asuntos horizontales, tales como la igualdad de género, el medio ambiente y la inclusión social. Las ONG para la inclusión social interesadas en pertenecer a los comités de seguimientos deben de informar de ello a las autoridades de gestión, aunque el proceso actual de selección debería ser abierto (>Ver *Tabla más adelante*).

Los participantes debaten sobre cómo hacerse más visibles, Viena, 2006 © lynn@art / Armutskonferenz.

Los comités de seguimiento están anclados en las administraciones públicas, los ministerios y los organismos estatales que entregan los programas, con representantes de la Comisión Europea. A lo largo del tiempo, han tenido lugar los siguientes cambios:

- Con la introducción del principio de asociación, algunas ONG han empezado a encontrar su lugar en comités específicos (por ejemplo las ONG para el medio ambiente en programas operativos de este ámbito; las ONG para la inclusión social en los programas sociales), pero todavía no han llegado a los comités de otros programas, especialmente en el FEDER;
- En la ronda 2007-2013, el papel de la Comisión se ha hecho mucho menos visible (una función tanto de subsidiariedad y de falta de funcionarios que asistieran a las reuniones en 27 estados);
- En algunos países son menos frecuentes las reuniones de seguimiento, anuales en lugar de dos veces al año.

Desde 1988 las ONG para la inclusión social han intentado conseguir un lugar en los comités de seguimiento. Aunque entrar en los comités de seguimiento puede conllevar reconocimiento y prestigio, no es un fin en sí mismo.

¿POR QUÉ SON ÚTILES LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO?

¿Por qué son útiles los comités de seguimiento?
Flujo de la información, conocimiento sobre las operaciones de los fondos estructurales
Mejor acceso a los funcionarios y a la élite administrativa
Mejora de programas y medidas, se hacen más inclusivos
Mejora de los indicadores de la inclusión social
Asegurar que la inclusión social es una prioridad en los informes anuales y en otros informes
Hacer que la inclusión social ocupe un primer lugar en la evaluación
Construcción de aliados y apoyos

EJEMPLOS DE ONG EN COMITÉS DE SEGUIMIENTO

Para el período 2007-2013, las ONG para la inclusión social consiguieron alcanzar la representación en comités de seguimiento:

En Hungría hay representación en los comités de seguimiento para las personas romaníes, las organizaciones para la igualdad de oportunidades (de género) y personas discapacitadas, como se especifica en los programas operativos. En el programa más importante para la inclusión social, el programa operativo para la renovación social, estuvieron representados dos miembros de la Red Húngara de Lucha contra la Pobreza.

En Finlandia, 40 ONG están representadas en comités de seguimiento. Nueve en comités de seguimiento en Estonia. En la República Checa, las ONG están representadas en varios comités de seguimiento y en el programa transfronterizo INTERREG como observador.

En España, EAPN España consiguió representación en el período 2007-2013 por primera vez en el comité de seguimiento del programa operativo para la lucha contra la discriminación. Otros miembros del comité vienen de los directores de medidas (10), la Comisión Europea, el gobierno, las autoridades regionales, los 10 organismos intermedios que participan en el programa (la administración pública y las ONG) y otras redes (por ejemplo para la igualdad de oportunidades y la inclusión social) (7). En Portugal, EAPN Portugal participa en el programa operativo para la región norte, pero lo encuentra "más informativo que de consulta".

En la República Eslovaca, las ONG sin ánimo de lucro están representadas en los programas para la educación, pero no necesariamente las ONG para la inclusión social.

En Grecia, la Comisión Europea "negoció y obtuvo" de las autoridades griegas acuerdos para las ONG en los comités de seguimiento.

En Francia, tanto el organismo genérico para las ONG sociales y sanitarias, UNIOPSS y la ONG dedicada a las personas sin hogar, FNARS, están representados en el comité de seguimiento del FSE. Las organizaciones regionales de FNARS participan en los comités regionales del FSE donde se gasta el 85% del FSE.

En Irlanda, varias ONG están representadas en los comités de seguimiento: *Irish National Organization of the Unemployed* (Organización Nacional Irlandesa de los desempleados) en el programa operativo *Human Capital Investment* (Inversión en el Capital Humano); *Irish Rural Link* (Vínculo Rural Irlandés), en el programa operativo regional de las zonas de la frontera, centro y oeste del país; *Community Workers Cooperative* (Cooperativa de trabajadores comunitarios), en los programas Peace III y INTERREG IV.

En Gran Bretaña, las ONG están representadas como socios plenos en todos los comités y sub-comités de seguimiento y se centran en un gran número de temas que incluyen evaluación, diversidad, desarrollo sostenible y el programa transnacional.

En Alemania, las Federación Alemana de Asociaciones Caritativas (*Voluntary Welfare Agencies*) están representadas en los comités de seguimiento del FSE y del FEDER en todos los estados a nivel nacional. Las ONG de los ámbitos de la inclusión social, el medio ambiente y la igualdad de géneros están representadas en los comités de seguimiento de los programas operativos y en el organismo de seguimiento del Marco Estratégico Nacional de Referencia del ministerio de economía.

En Eslovenia, las ONG que trabajan para la inclusión social eligen a un representante en el comité de seguimiento del programa operativo para el desarrollo de los recursos humanos.

Entrar a formar parte de un comité de seguimiento es sólo parte de las cosas que hay que hacer. Una vez dentro, las ONG deben ser defensores eficaces de la inclusión social. Han de ser capaces de utilizar los procedimientos del comité de seguimiento de manera efectiva para cuestionar, desafiar y encontrar la oportunidad de defender su causa. Deben presentar informes a otros actores implicados con la inclusión social. Algunos comités de seguimiento son más abiertos y acogedores que otros. Algunos están gestionados muy pobremente, con grandes volúmenes de papeleo y documentación que se envían demasiado tarde para poder utilizar el contenido con suficiente antelación a las reuniones. Algunos son mejores que otros a la hora de tener la documentación disponible (por ejemplo publicando de manera automática los resúmenes en su página Web).

Las ONG podrían querer pensar en establecer unos estándares mínimos para los comités de seguimiento, y proponer que sean adoptados por todos los comités. En la siguiente tabla se recogen algunas sugerencias.

ESTÁNDARES MÍNIMOS SUGERIDOS PARA LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO

Estándares mínimos sugeridos para los comités de seguimiento
Amplia representación en los comités de participantes de los grupos beneficiarios.
Proceso de selección transparente para los representantes de las ONG que trabajan para la inclusión social.
Participación plena de las ONG, no sólo como observadores.
Asistencia técnica para asegurar la participación de las ONG.
Transparencia: publicación en la página Web de los detalles sobre las condiciones de pertenencia al comité, reuniones y agendas.
Alcanzar los costes de participación de las ONG.
Frecuencia suficiente de reuniones para posibilitar un seguimiento significativo.
Gestión profesional: envío puntual de la documentación, toma de decisiones en las reuniones y no por procedimientos escritos fuera de las reuniones, informes a tiempo por parte de los directores de las medidas.



CASO REAL: PROGRAMA OPERATIVO REGIONAL EN CASTILLA LA MANCHA, ESPAÑA

Intentando jugar un papel activo en el programa operativo regional para los fondos estructurales, EAPN Castilla La Mancha (EAPN-CLM) organizó con la Fundación Luis Vives un seminario informativo titulado *“Los fondos estructurales 2007-2013 – la participación de las ONG en mayo de 2006, que incluía la publicitación y distribución del segundo manual de EAPN sobre los fondos estructurales. Asistieron ochenta ONG al seminario y EAPN-CLM hizo algunos esfuerzos para asegurar la participación del gobierno regional y preguntarle por las expectativas de su participación en la próxima ronda 2007-2013. El resultado del seminario fue la creación de un grupo de trabajo entre la administración regional, las ONG para la inclusión social y EAPN-CLM, para modificar y mejorar el borrador del programa operativo para la región. El grupo de trabajo presentó propuestas como “La participación del tercer sector, la región que queremos, seguida de una serie de reuniones informales con aquellos de la región que estaban vinculados a los fondos estructurales.*

Siguiendo esto, la administración regional invitó a EAPN-CLM a participar en un grupo temático, trayendo a directores de los proyectos EQUAL y otras organizaciones sociales, para concebir las medidas de la inclusión social para el próximo programa operativo. Elaboraron documentos y estudios de intervenciones sociales de éxito, haciendo que fuera un compromiso serio que llevara a propuestas concretas que convencieron a las autoridades regionales de su capacidad. Cinco meses más tarde, EAPN-CLM fue premiado con un lugar en los comités de seguimiento del FSE y del FEDER de la región.



CASO REAL: ONG LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO DE BULGARIA

Cuando se hizo evidente que no había ningún sistema por el que las organizaciones de romaníes pudieran elegir a sus propios delegados en el comité de seguimiento del importante programa para el Desarrollo de los Recursos Humanos, 53 organizaciones enviaron una carta de protesta al primer ministro, Sergei Stanishev, y a la Comisión Europea, insistiendo en que las ONG tuvieran representación en los comités de seguimiento. Aunque la Comisión tomó la postura de que la composición exacta del comité de seguimiento era un asunto del estado miembro, envió una carta de apoyo a las organizaciones romaníes, animándolas a continuar con sus esfuerzos y expresando la opinión de que lo que estaban haciendo era coherente con el principio de asociación.

El Ministro de finanzas nombró una comisión para determinar la naturaleza de la participación de las ONG en los comités de seguimiento. El ministerio fijó el principio de que debería haber un sistema por el que las ONG interesadas en participar en los comités de seguimiento deberían “manifestar su interés”. Se debían fijar unos criterios y debía haber una elección con el objetivo de obtener un proceso abierto y transparente. Los criterios de selección para las organizaciones fueron:

- Tres años operativos;
- Experiencia en políticas y trabajo estratégico, incluyendo el seguimiento;
- Experiencia previa en proyectos de la UE.

Se seleccionaron tres ONG para el comité nacional de seguimiento del Marco Estratégico Nacional de Referencia, uno de ellos la Asociación Amalipe de Veliko Tarnovo, uno de los centros más conocidos por trabajar con la comunidad romaní. El comité de seguimiento del programa operativo para los recursos humanos también nombró un grupo de trabajo para ver cómo complacer mejor a las ONG. Se decidió utilizar unos criterios parecidos a los del comité del Marco Estratégico Nacional de Referencia, con seis paneles de participantes de ONG: educación, discriminación, integración de la comunidad romaní, atención sanitaria, temas sociales y ciencia. Se eligió uno de cada uno, por un sistema de delegados sustitutos. Las ONG que trabajan para la comunidad romaní también obtuvieron representación en los programas operativos para el desarrollo regional, la capacidad administrativa, la competitividad y el desarrollo rural.

Cuando aparecieron problemas con el programa operativo para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Bulgaria, el comité de seguimiento obtuvo una reunión con el vice primer ministro y ministro de asuntos europeos. En esta reunión, trataron una serie de asuntos que habían surgido, tales como la falta de independencia de los comités de evaluación del proyecto y los retrasos a la hora de proporcionar la financiación de proyectos que habían sido aprobados. El vice primer ministro agradeció la contribución de las ONG y prometió mejorar la transparencia de las operaciones de los fondos estructurales.

SEGUIMIENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

De qué se hace el seguimiento es tan importante como *quién hace el seguimiento*. No tiene sentido que las ONG para la inclusión social obtengan un puesto en comités de seguimiento si no hay sistemas establecidos para asegurar que se recogen los datos sobre la inclusión social. Un buen sistema de indicadores, que incluya indicadores de la inclusión social es un primer paso (>Capítulo 6). El segundo es que se exija específicamente a los directores de las medidas que presenten informes sobre la contribución de su medida a la inclusión social. El tercero es asegurar que estos informes están hechos y que son informativos. Esto puede ser algo difícil para agencias que no estén familiarizadas con asuntos relacionados con la inclusión social, pero con mayor razón entonces se debe involucrar a las ONG en los fondos estructurales para que puedan ayudarles. Poner un sistema así en marcha puede ser uno de los primeros retos para las organizaciones que llegan a los comités de seguimiento. La siguiente tabla enumera el tipo de pruebas que pueden aplicar las ONG:

PRUEBAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Pruebas para el seguimiento de la inclusión social
¿Se exige a los directores de medidas que informen del impacto de su medida para la inclusión social? ¿Hay una plantilla común?
¿Qué pare de sus informes rutinarios trata de la inclusión social? ¿Es útil e informativa la información proporcionada?
¿Muestran los informes evidencia de más inclusión?
¿Qué calidad tiene el análisis? ¿Es autocrítico? ¿Cómo se comunica? ¿Quién lo comunica?
¿Son los informes sobre la inclusión social un punto fijo de la agenda del comité de seguimiento?
¿Cómo es de destacado el tema de la inclusión social en el Informe Anual de Ejecución?
¿Hay alguna idea estratégica sobre cómo fomentar la inclusión en lo que queda del programa operativo, o en el próximo programa?
¿Está el seguimiento vinculado a las prioridades, objetivo y beneficiarios de los Planes Nacionales de Desarrollo para la Inclusión Social? (artículo 4 del reglamento del FSE)

La calidad de los Informes Anuales de Ejecución varía. El informe anual del *Programa operativo sectorial para los recursos humanos de la República Eslovaca*, de 2006, por ejemplo, fue ampliamente detallado. El informe proporcionó no solo un volumen de datos estadísticos, sino también análisis y comentarios sobre las tendencias, con recomendaciones acerca de cómo deberían reenfocarse los programas en el futuro. Se proporcionó información detallada sobre cómo se gastó la asistencia técnica.

EVALUACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

La evaluación se proporciona en los artículos 47-49 del reglamento general. Tradicionalmente, las evaluaciones son realizadas en tres puntos: antes de iniciar el período de programación (la evaluación *ex ante*), el punto a mediados del período y después de que el programa se haya completado (*ex post*). Ahora, para el período 2007-2013, se pide a los estados miembros solo que realicen una evaluación *ex ante*, mientras que las evaluaciones *ex post* son responsabilidad de la Comisión en colaboración con el estado miembro. La evaluación a mediados del período ya no se pide, pero es responsabilidad general de los estados miembros evaluar:

Los Estados miembros suministrarán los recursos necesarios para llevar a cabo las evaluaciones, organizarán la producción y recopilación de los datos necesarios y utilizarán los diversos tipos de información obtenida a través del sistema de seguimiento. Los Estados miembros llevarán a cabo evaluaciones vinculadas con el seguimiento de los programas operativos.

Algunos programas todavía tienen una evaluación intermedia (por ejemplo el programa operativo para la renovación social en Hungría). La función de las evaluaciones *ex ante* es comprobar si los borradores de los programas operativos son acordes a los objetivos europeos (coherencia) y comprobar el borrador para que no haya disparidades y vacíos, comprobar los fines, objetivos, resultados esperados, lecciones de programaciones anteriores y calidad de los procedimientos de implementación, seguimiento, evaluación y gestión. Generalmente estos documentos tienen una circulación limitada, prestan poca atención a la inclusión social y raramente hacen un comentario crítico. Una excepción notable para el período 2007-2013 fue el informe informativo de la consultora VVMZ titulado *Evaluación ex ante del programa operativo Empleo e inclusión social* en la República Eslovaca.

Aquí las dos preguntas son: ¿Trata el proceso de evaluación de los fondos estructurales los asuntos de la inclusión social? Y segunda, ¿están involucradas y se consulta con las ONG para la inclusión social durante el proceso de evaluación? Tradicionalmente, se involucra y se consulta muy poco a las ONG en el proceso de evaluación. Algunos estados miembros llevan los problemas de la evaluación a los comités de seguimiento y aquí las ONG tienen la oportunidad de comentar sobre los criterios de evaluación (por ejemplo la inclusión social) y sobre los resultados. En otros, sin embargo, la evaluación está organizada por la autoridad de gestión que consulta muy poco a las ONG para la inclusión social (o a cualquier otra), una mala costumbre que debería ser desafiada.

La participación de las ONG en la evaluación no es habitual, una rara excepción para el período 2007-2013 empezó en España, concretamente con el programa operativo regional de Andalucía, para el que la red regional de EAPN participó en la evaluación *ex ante*. En la ronda 2000-06 en Irlanda, hay un ejemplo de una agencia estatal que intentaba sistemáticamente mejorar los indicadores de calidad, seguimiento y evaluación. La *Combat Poverty Agency* (Agencia de lucha contra la pobreza) descubrió quiénes eran los evaluadores y se reunió con ellos para persuadirles de la importancia de comprobar la inclusión social. Los informes de evaluación posteriores fueron extremadamente críticos con la manera en la que los fondos no habían comprobado la inclusión social y elaboraron recomendaciones para mejorar los indicadores, algunas de las cuales se adoptaron en lo que quedaba de la ronda 2000-2006.

Al final, el objetivo del seguimiento y la evaluación es aprender, antes de 2013, *Qué es lo que funciona* en el ámbito de la inclusión social, y saber si podemos aplicar esas lecciones a los programas nacionales y la próxima ronda de los fondos estructurales.

COMPROBACIONES PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN

Comprobaciones para el seguimiento y evaluación del período de programación	
Conocimiento	Como resultado de las intervenciones de los fondos estructurales ¿sabemos más sobre la pobreza y la exclusión que antes de iniciar el programa?
Beneficios	¿Sabemos cuántas personas se han beneficiado de las intervenciones de los fondos estructurales y de qué manera?
Eficacia: ¿qué funciona?	¿Sabemos qué proyectos, métodos y enfoques realmente funcionan?
Difusión	¿Qué adaptaciones se han hecho para difundir ese conocimiento?
Transferencia	¿Cómo podemos transferir ese aprendizaje a los programas nacionales y a la próxima ronda de fondos estructurales, 2014-2020?

Debate con representantes regionales, Graz, Austria 2007 (c) lynn@art / Armutskonferenz



CASO REAL: OBTENER REACCIONES E IMPRESIONES AL FINAL DEL PROGRAMA EN MALTA

La autoridad de gestión de los fondos estructurales de Malta mantuvo una conferencia de clausura para la ronda 2000-06 de los fondos en la que examinar los asuntos que surgieran con una postura de mejora de la implementación en la ronda 2007-2013. Se enviaron cuestionarios a los líderes de proyecto pidiéndoles que valoraran su experiencia en temas como el apoyo por parte de las autoridades de gestión, los pagos, los indicadores, la gestión económica, contratos, seguimiento, auditoría y control. Si bien el enfoque estaba más en la gestión que en la estrategia, es el único ejemplo que se conoce de una autoridad de gestión que busca sistemáticamente las observaciones y opiniones acerca de los proyectos.

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Conoces qué ONG para la inclusión social están en los comités de seguimiento? ¿Elaboran informes para la amplia comunidad vinculada a la política social?
- Si vosotros sois una de esas ONG, ¿tenéis un plan para utilizar el comité de seguimiento a vuestro favor? ¿Por ejemplo, acceso a los funcionarios, mejor seguimiento y evaluación?
- ¿Cómo es de eficiente el proceso de seguimiento para la inclusión social? ¿Pide el comité de seguimiento información sistemática y estructurada sobre la inclusión social a los directores de las medidas? ¿Recibís estos informes a tiempo para leerlos, estudiarlos y analizarlos? ¿Qué importancia recibe la inclusión social en los informes anuales de ejecución? ¿Se difunden estos informes (por ejemplo, se publican en Internet)? ¿Existe un grupo de trabajo que examine el seguimiento de la inclusión social?
- Si no es así ¿recibís los informes del comité de seguimiento? ¿Qué nos dicen? ¿Cómo es de informativo el informe anual de ejecución? ¿Pueden mejorar? ¿Tenéis un sistema para el diálogo con las autoridades sobre el seguimiento?
- ¿Qué sistema de evaluación existe? ¿A qué nivel tenéis contacto o diálogo con las personas que deciden y organizan la evaluación? ¿Podéis persuadirles para que prioricen la inclusión social en el proceso de evaluación?
- ¿Recibís los informes de evaluación? ¿Son un instrumento útil para comprobar la inclusión social? ¿Se pueden mejorar las evaluaciones futuras? ¿Tenéis un sistema de diálogo con las autoridades sobre la evaluación?

CAPÍTULO 6

DESARROLLO DE INDICADORES

Los indicadores pueden parecer al principio un tema oscuro y difícil con pocas conexiones directas con la inclusión social. En realidad, los indicadores son tremendamente importantes, puesto que son el medio por el que podemos decir si los fondos estructurales están causando un impacto o no, en nuestro caso en el ámbito de la inclusión social. Este capítulo analiza los indicadores de la inclusión social y la función que deben tener las ONG a la hora de matizarlos y mejorarlos.

INTRODUCCIÓN A LOS INDICADORES

Los indicadores son marcadores que indican el progreso que se está haciendo hacia la consecución de un resultado establecido. Normalmente, un programa social o económico tiene un indicador del punto de partida (o línea de base) y un indicador del final del programa u objetivo para evaluar la consecución del progreso. Algunos también tienen un punto intermedio, o incluso objetivos anuales.

Los indicadores son un medio importante por el que sabemos si los programas son efectivos, eficaces, si se hace un uso óptimo de los recursos o si tiene impacto. Sin indicadores, es difícil saber si los programas promueven la inclusión social o no, a qué nivel, o incluso si tienen un efecto de exclusión. El artículo 37.1 del reglamento general requiere que los programas operativos tengan un número limitado de indicadores proporcionados para cuantificar los objetivos y *permitir medir los avances realizados frente a la situación de partida, y la consecución de los objetivos de los ejes prioritarios*.

¿Por qué tener indicadores?
No vale con declarar que algo es bueno o algo se ha hecho. Debe ser posible demostrar que algo se ha hecho bien. Esto no es para añadir más trabajo a los directores, sino el deseo de formular un sistema racional y estructurado de evaluación para asegurar que se obtiene el máximo beneficio a partir de escasos recursos.
- Unidad de Evaluación del Programa del FSE.

Los indicadores pueden ir desde la menor a la mayor escala. Como ejemplo de un indicador a gran escala o macro indicador, podemos tomar el objetivo de la programación de los fondos estructurales para reducir el nivel de la pobreza relativa del 20% de 2007 al 16% en 2013, siendo el 20% el indicador de partida y 16% el indicador del final del programa. En ocasiones estos se llaman *indicadores principales*.

La mayoría de los indicadores de los fondos estructurales son indicadores de producción, por ejemplo la medida de las personas que ha recibido formación, comparando 2007 con 2013. Algunos lo hacen de acuerdo a los distintos grupos beneficiarios (por ejemplo las personas desempleadas, o los padres y madres solteros) y se espera que todos los programas empleen indicadores transversales para demostrar la participación de mujeres en los programas. Desde el punto de vista de la inclusión social, nuestro principal interés es el *impacto* de los programas sobre la inclusión social y estamos interesados en comprobar lo que nos dicen los indicadores acerca de:

- ¿Quién participa en las medidas de los fondos estructurales? ¿Vienen de grupos desfavorecidos, de qué clase social? (por ejemplo, desempleados, personas discapacitadas) (estos se llaman *indicadores de participación*);
- ¿Proceden de zonas desfavorecidas? ¿Están los proyectos en zonas desfavorecidas? (estos se llaman *indicadores de localización*);
- ¿Cómo se benefician? En el caso de los programas de formación, ¿obtienen certificados? ¿Cuál es su experiencia de la participación? ¿Hay beneficios personales? ¿Cuál es su nivel de satisfacción con esta experiencia? (estos se llaman *indicadores de resultados*); y
- ¿Se benefician *después* de que el programa ha terminado? En el caso de la formación ¿obtienen un empleo después (y es un empleo de calidad)? ¿Mejora su calidad de vida y su situación? (estos se llaman *indicadores de progresión*).

La experiencia general demuestra que los indicadores de los fondos estructurales son buenos a la hora de contar los números de los proyectos y quién participa en ellos, pero son débiles a la hora de decirnos qué es lo que hace esto en relación con la inclusión social, o qué les ocurre después a los participantes. En la siguiente tabla se dan algunos ejemplos de indicadores que comprueban la inclusión social.

EJEMPLOS DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL, POR TEMAS

Tema	Indicador
Programas de formación	*Personas de lugares desfavorecidos *Personas de grupos beneficiarios con riesgo de pobreza *Su percepción del beneficio de la intervención *Su situación un año y dos años después
Proyectos capitales, como instalaciones	*Localizadas en zonas desfavorecidas
Asistencia agraria	*Proporción que va a agricultores de bajos ingresos y a granjas pequeñas
Transporte	*Utilización por parte de grupos desfavorecidos (personas mayores, zonas rurales aisladas, ciudades satélite, personas discapacitadas, mujeres)
Asistencia industrial	*Personas en localizaciones desfavorecidas
	*Beneficiarios desfavorecidos, como desempleados o minorías
Asistencia en el turismo	*Hogares con bajos ingresos
Programas de creación de empleo	*Calidad del trabajo, salario mínimo
Energía	*Mejoras de la temperatura en hogares con bajos ingresos *Gastos en combustible por personas con bajos ingresos
Sociedad de la información	*Más uso por parte de grupos y lugares de bajos ingresos,

Este desafío es mucho mayor que contar cabezas en los cursos de formación pero al final nos dirá si los fondos están teniendo un impacto positivo en la inclusión social. Algunas de estas medidas se hacen mejor por medio de evaluaciones objetivas y cualitativas, en ocasiones llevadas a cabo un poco después de que haya terminado la intervención. Eso, después de todo, es uno de los objetivos a los que se puede dirigir la asistencia técnica. Un buen sistema de indicadores implica múltiples métodos y enfoques, cuantitativos y cualitativos.



CASO REAL: INDICADORES PRINCIPALES Y OTROS INDICADORES EN LA REPÚBLICA ESLOVACA

El programa para el empleo y la inclusión social en Eslovaquia por ejemplo, tiene una combinación de indicadores a gran escala (el índice de pobreza nacional, que tiene la ambición de reducirse del 13% al 9%), indicadores de proyecto (número de proyectos para la inclusión social apoyados), indicadores de participación (número de personas formadas y con certificado), indicadores de resultados (empleos creados). En 2006, el uso de indicadores se sustituyó por estudios especiales financiados a través de la asistencia técnica, por ejemplo sobre los resultados de las medidas de activación para personas con discapacidad.

Algunos países prestan más atención a los temas de los indicadores que otros. Bulgaria por ejemplo proporciona un documento informativo minucioso y claro *Guidelines for indicators for Bulgarian NDP and operational programme (Directrices para los indicadores del PND y programa operativo de Bulgaria)*, ver <http://www.eufunds.bg>.

Los indicadores proporcionan una oportunidad para que las ONG que trabajan para la inclusión social puedan ser líderes en la mejora de sus habilidades y de las de otras ONG. Aunque es un ámbito técnico, también tiene que ver con los valores y las prioridades. Las ONG que desarrollan sus habilidades, puntos de vista y políticas aquí, están en una buena posición para influir en la próxima ronda de los fondos. Puesto que los gobiernos a menudo no tienen demasiadas aptitudes en este ámbito, también es posible que les escuchen más de lo habitual.

También es importante que los indicadores de los fondos estructurales complementen a los indicadores utilizados en los Planes Nacionales de Desarrollo para la Inclusión social (NAPSIncl) y las Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social (SPSI). Contrariamente, no tiene sentido tener diferentes sistemas para medir actividades o programas parecidos. Para más información sobre los indicadores a nivel europeo o a nivel de estado miembro, ver http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm

INDICADORES DUREOS Y BLANDOS

La mayoría de los fondos estructurales se prestan a ser medidos por lo que se conoce como indicadores "duros", indicadores concretos y fácilmente medibles, tales como los kilómetros de autopista construidos, longitud de la vía de tren que han sido renovadas, etc. Medir los resultados de la inclusión social es más sutil, y supone una mezcla de los que se conoce como indicadores "duros" y "blandos". Con los fondos estructurales se han usado generalmente los indicadores duros, pero es importante que en el ámbito social se usen los dos.

Los indicadores blandos son difíciles porque los resultados son menos absolutos y menos claros. En cualquier caso, ofrecen a los participantes la oportunidad de evaluar los resultados de las intervenciones, medir el progreso que están haciendo y comprobar la calidad de los programas. Los indicadores blandos se recopilan mejor a través de los informes de evaluación que complementan el ciclo regular de información de los indicadores duros. A continuación se presentan algunos ejemplos de indicadores duros y blandos en el campo de las políticas sociales:

Indicadores duros y blandos	
Indicadores duros	Indicadores blandos
Número de personas que inician y completan un curso de formación.	Mejora del nivel de autoestima.
Número de personas que obtienen un título (y el nivel).	Más confianza en la gestión del dinero.
Número de personas que consiguen un empleo (y a qué nivel de especialización y salario).	Habilidades lingüísticas, matemáticas y cultura general.
Número de personas que consiguen un alojamiento.	Capacidad para redactar una solicitud de empleo o un CV.
	Formas de trabajo (trabajo en equipo, gestión del tiempo).

Fuente: *A practical guide to measuring soft outcomes and distance travelled, guidance document*. Welsh European Funding Office, 2003. (*Guía práctica para medir resultados suaves y la distancia viajada, documento orientativo*. Oficina Europea de Financiación en Gales).

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Qué indicadores se utilizan en vuestros programas operativos, prioridades, ejes y medidas? ¿Podéis recopilarlos y definirlos? ¿Están asociados a los Planes Nacionales de Desarrollo para la Inclusión Social (NAPSIncl) y las estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social? ¿Cómo?
- ¿Proporcionan una buena combinación de indicadores para trabajar: principales, de participación, localización, resultados, progresión, utilizando métodos cuantitativos y cualitativos? ¿Qué falta? ¿Qué es lo que no se ha medido?
- ¿Habéis hecho algún comentario sobre estos indicadores? ¿Habéis hecho esa parte de vuestro análisis crítico? ¿Podéis familiarizar otras ONG para la inclusión social con los indicadores? ¿Habéis dado a conocer vuestros puntos de vista a los actores de los fondos estructurales? (>Capítulo 4)
- ¿Podéis elaborar propuestas para la mejora de los indicadores, ya sea para lo que queda de esta ronda o para la siguiente? ¿Podéis proponer vuestros propios indicadores?

CAPÍTULO 7

POST-EQUAL

Una de las características más positivas de los fondos estructurales de 2000-06 desde la perspectiva de una ONG social fue el programa EQUAL, que subvencionó proyectos para la inclusión y la igualdad de más de 2.000 ONG para la inclusión social. No hay programa EQUAL para el período 2007-2013, puesto que se suponía que sus conceptos eran integradores. Aquí repasamos cómo participan las ONG para la inclusión social en el proceso principal posterior a EQUAL y en los proyectos transnacionales.

INTRODUCCIÓN DE EQUAL Y POR QUÉ FUE IMPORTANTE

Cuando se introdujo la reforma de los fondos estructurales en 1988, había una serie de los que se llamaban Programas de Iniciativas Comunitarias (PIC) para posibilitar que los fondos estructurales lograran importantes objetivos específicos (por ejemplo contrarrestar la discriminación en el mercado laboral). Al contrario que los fondos principales que se determinaron país por país, los PIC aplicaron criterios comunes para todos los estados miembros. En un momento, hubo hasta 13 PIC, pero en la ronda 2000-06 se redujeron a cuatro (EQUAK, INTERREG, URGAN, LEADER) y ahora no hay ninguno. Muchos PIC facilitaron la participación de las ONG y el programa EQUAL apoyó a más de dos mil ONG de acción social durante el período 2000-06. La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social se opuso fuertemente a la finalización del programa EQUAL. La Comisión respondió emitiendo una directriz, una de las Directrices Estratégicas Comunitarias (Community Strategic Guidelines), declarando que EQUAL debería estar integrado en la ronda 2007-2013 y sus objetivos alcanzados a través de los programas nacionales. La directriz establecía específicamente que:

Artículo 1.3 La experiencia de la Iniciativa Comunitaria EQUAL debería ser capitalizada a través de la integración de los principios sobre los que se construyó: innovación, transnacionalidad, asociación, integración de géneros.

El preámbulo al reglamento del FSE establece que:

Apartado 6. Se han extraído nuevas enseñanzas de la iniciativa comunitaria EQUAL [las cuales] se deben integrar en el apoyo proporcionado por el FSE. Se debe prestar una atención particular a la participación de grupos objetivo, la integración de los migrantes, incluidos los que buscan asilo, la definición de las cuestiones políticas y su posterior integración, las técnicas de innovación y experimentación, las metodologías destinadas a la cooperación transnacional, el acceso de los grupos marginados con respecto al mercado de trabajo, las repercusiones de los asuntos sociales en el mercado interior y el acceso de las organizaciones no gubernamentales a los proyectos y a su gestión.

INTRODUCCIÓN AL PERÍODO POSTERIOR A EQUAL

EQUAL fue importante no solo a la hora de proporcionar acceso a los fondos estructurales a las ONG que desarrollaban un trabajo importante en el ámbito de la inclusión social, sino también por sus principales características: adquisición de poderes, su enfoque de gestión abajo hacia arriba y la transnacionalidad. Dando por seguro que las Directrices Estratégicas Comunitarias esperaban que los estados miembros integraran EQUAL, las preguntas claves son:

- ¿Podemos identificar una corriente de programación en la que se identifiquen los principios del programa EQUAL? ¿Podemos ver *asociación, género, innovación y transnacionalidad*?
- ¿Tienen las ONG que trabajan para la inclusión social acceso a dicha programación, con una convocatoria abierta?
- Concretamente, ¿hay presupuesto para la transnacionalidad?

EJEMPLOS DE INTEGRACIÓN POSTERIORES A EQUAL

En España, varios proyectos de varios años se han subvencionado durante el período 2007-2013, y son derivados de proyectos desarrollados durante el programa EQUAL. Algunos ejemplos son SARA, un proyecto de la Cruz Roja y CEPAIM (Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes) que trabaja con mujeres inmigrantes y que produjo la guía titulada *Dinamización espacios desarrollo personal y profesional para mujeres inmigrantes*; SENDEROS, asistencia al trabajo social para familias inmigrantes en zonas rurales. Y ARIADNA. La red ARIADNA se basa en sus antiguos socios del programa EQUAL: centros de acogida a refugiados en cuatro estados (CAR) que pertenecen a la Dirección General para la Integración de los Inmigrantes (DGII) en el Ministerio de Trabajo e Integración; y tres ONG con gran experiencia en temas de asilo e inmigración: la Cruz Roja española; ACCEM, la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones; y CEAR, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

En Austria, se publicó un informe titulado *Mainstreaming unter der Lupe* ("Mainstreaming in focus" o "La integración en el punto de mira") que identificaba los factores de éxito en el programa EQUAL, y desde entonces se han subvencionado una serie de pequeños proyectos.

Con EQUAL, se esperaba que los proyectos funcionaran con socios de ideas afines de otros estados miembros, de forma transnacional. Como resultado se transfirió un aprendizaje significativo de un estado miembro a otro. Esto se consigue principalmente de tres maneras:

- Como una prioridad específica. Por lo que se sabe, sólo 42 de los 117 programas operativos del FSE tomaron medidas para la transnacionalidad, con un total de 1.430 millones de euros destinados al efecto (por ejemplo Francia, Rumanía, Bulgaria, y Alemania);
- Como un tema horizontal, con líneas de financiación existentes, por valor de 1.500 millones de euros aproximadamente (por ejemplo Malta);
- O como una combinación de ambos (por ejemplo España).

En 2007 la Comisión Europea pidió a las autoridades de gestión del FSE que establecieran unos puntos de contacto nacionales para promocionar la transnacionalidad y manifestó un interés en establecer, en una fase mayor, una red de intercambio de información y aprendizaje. Se supone que la información está disponible en un sitio Web dedicado a este tema (www.transnationality.eu). En el momento de redactar este informe, el sitio no estaba operativo: el acceso está protegido con un sistema de registro y contraseña, sólo está disponible información limitada, los enlaces no son funcionales y no se puede acceder a algunas páginas. Hay una herramienta en Internet para buscar socios transnacionales en www.transnational-toolkit.eu.

➤ Las ONG que trabajan para la inclusión social deberían localizar sus puntos de contacto nacionales para la transnacionalidad posterior a EQUAL. Puede que sean las unidades del FSE o antiguas estructuras de apoyo a EQUAL.

Una crítica generalizada es que en muchos países, las provisiones para la transnacionalidad después de EQUAL son muy débiles. Hay algunos países donde los programas operativos son más específicos sobre lo que se puede subvencionar como transnacionalidad, por ejemplo proyectos para redes, visitas para estudio, intercambios de buenas prácticas, seminarios, publicaciones, herramientas y material de formación. Algunos países se muestran muy abiertos sobre los temas que se pueden subvencionar, mientras que otros son más específicos (por ejemplo la reintegración al mercado de trabajo). El nivel de transnacionalidad puede variar de ser un tema secundario de un proyecto (por ejemplo la traducción de un producto) a ser un proyecto que es de naturaleza claramente transnacional.

EJEMPLOS DE TRANSNACIONALIDAD POSTERIOR A EQUAL

Tenemos algo de información acerca de la evolución de la transnacionalidad:

En Alemania hay un programa transnacional del FSE llamado IdA, *Integration durch Austausch* (Integración a través del intercambio) de intercambios para aquellos que están más alejados del mercado de trabajo y para redes y cooperación en el aprendizaje temático transnacional. Para los intercambios se identificaron una serie de grupos objetivo como los jóvenes en situación de riesgo, padres y madres solteros, jóvenes que abandonan tempranamente los estudios y jóvenes desempleados. Para las redes temáticas se propusieron una serie de temas, como apoyo a iniciativas empresariales, ex presidiarios, inmigrantes, integración de la igualdad entre los géneros, asilo, gestión del envejecimiento y las víctimas del tráfico de personas. Las dos primeras convocatorias se hicieron en 2008. Se estableció una subvención de 2 millones de euros para un proyecto de hasta tres años con una tasa de entre 60% y 85%. Los detalles se pueden ver en www.esf.de.

En España el programa operativo contra la discriminación contiene para la transnacionalidad y esto subvenciona una red internacional de organizaciones romaníes. Se llama EURoma y están involucradas ONG de 12 estados miembros vinculados a un proyecto de conferencias temáticas, grupos de trabajo, proyectos, una boletín electrónico y una página Web.

En Hungría hay un eje transnacional en el programa operativo para los recursos humanos y el empleo. Igualmente se mencionan los proyectos transnacionales e innovadores en el programa operativo *Renovación social*.

En la República Checa, el programa operativo *Recursos humanos y empleo* establece que desarrollarán los principios de “innovación, asociación y transnacionalidad”.

Luxemburgo decidió enfocar su programa transnacional en la región alrededor de Luxemburgo, apoyando iniciativas transnacionales en el mercado laboral con Lorena, Valonia, Renania Palatinado y Sarre. No sabemos el alcance de la participación de la ONG en estos tres casos.

En Francia, el primer país que invita a hacer propuestas, hay una rama transnacional para el ESF *Acciones innovadoras transnacionales e interregionales* gestionada por la organización intermedia Racine. En marzo de 2008 se hizo una primera petición de proyectos que se cerró en junio de 2008 con una propuesta fresca que tendrá lugar en 2009. Hay financiación para unos 50 proyectos al año, con una media de 80.000 euros cada uno. Los proyectos sólo duran un año son una tasa de subvención del 55% bajo los tres ejes: proyectos innovadores y experimentales, asociación para la innovación y cooperación transnacional. Los proyectos innovadores y experimentales cubren la lucha contra la discriminación y el aprendizaje permanente a través de nuevas herramientas y métodos. La asociación para la innovación cubre el empleo juvenil, y la

ayuda a aquellos más alejados del sector laboral activo, el reconocimiento de los certificados y nuevas actividades emprendedoras a través de la difusión de las buenas prácticas, el desarrollo de herramientas y reuniones. La cooperación transnacional apoya a las personas más vulnerables en el mercado laboral a través de acciones de movilidad e intercambios de experiencia y prácticas de trabajo para profesionales y aprendices, así como el reconocimiento mutuo de los títulos. Esto es un ejemplo de cómo puede ser un programa transnacional extenso.

En Gran Bretaña el elemento transnacional del FSE ha progresado a pesar de no haber una prioridad específica identificada para la transnacionalidad en los programas operativos originales. En Inglaterra las ONG consiguieron a través del comité de seguimiento, definir dos de los seis temas transnacionales, la *Inclusión activa* y la *Empresa social*. En ambos casos se pidió a las ONG que prepararan las sesiones informativas nacionales que ahora orientan el programa. La *Inclusión activa* es un tema de interés particular dado que las ONG sociales habían luchado anteriormente aunque sin éxito, para que fuera una prioridad dentro del programa operativo. Ahora, como programa transnacional, las ONG sociales volvieron a introducir el tema con el apoyo de la proceso de consulta sobre inclusión social de la Comisión Europea y las sesiones informativas sobre las políticas de EAPN. El resultado es que la *Inclusión activa* se ha priorizado en ocho de las nueve regiones inglesas.

En Portugal, EAPN participa en varios proyectos transnacionales como *Bridges for inclusion (Puentes para la inclusión)* (PROGRESS), la droga y las comunidades romaníes (programa de asistencia sanitaria pública), pero ninguno se encuentra en el programa posterior a EQUAL.

En España, la autoridad de gestión para el FSE ha elaborado un documento de 46 páginas, la *Guía de cooperación transnacional para el nuevo período de programación FSE-España 2007-2013*. Esto proporciona información contextual; trucos sobre cómo preparar la cooperación transnacional; información acerca de las redes; consejos sobre las reuniones preparatorias; sugerencias para visitas de estudio; orientaciones prácticas sobre la planificación financiera; y comentarios acerca de la evaluación y el seguimiento. Un enfoque tan profesional debería ser copiado por otros estados miembros.

EAPN Portugal: visita a España del proyecto transnacional.

PASOS PRÁCTICOS PARA EL PERÍODO POSTERIOR A EQUAL

De cara al período posterior a EQUAL a *nivel nacional*, uno debe familiarizarse con los programas operativos nacionales, evaluar el grado de incorporación de los principios de EQUAL (asociación, adquisición de poderes e innovación), estar pendientes de oportunidades (como convocatorias) y solicitarlas si corresponde (>Capítulo 3). Por otro lado, de cara a al período posterior a EQUAL a *nivel transnacional*, los pasos claves para las ONG que trabajan para la inclusión social serían los siguientes:

PASOS PRÁCTICOS PARA UNA ASOCIACIÓN TRANSNACIONAL EN EL PERÍODO POSTERIOR A EQUAL

Pasos prácticos para una asociación transnacional en el período posterior a EQUAL	
1	Averiguar qué medidas se han tomado para la transnacionalidad: temas, cantidades disponibles, co-financiación, condiciones, convocatorias.
2	Averiguar el punto de contacto nacional a través de las autoridades nacionales de los fondos estructurales en vuestro país.
3	Si aún es posible, preparar un proyecto que puede variar en el tema, tamaño, alcance y ambición.
4	Ponerse en contacto con otros proyectos que tengan alguna experiencia posterior a EQUAL.
5	Encontrar socios transnacionales, cofinanciación.
6	Elaborar una propuesta.

Si no hay disposiciones para el período posterior a EQUAL, el asunto debería retomarse con la autoridad e gestión de modo que pueda ser corregido. Si no lo es, entonces debería haber una queja formal a la Comisión Europea.

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Hay disposiciones para el período posterior a EQUAL en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de los programas operativos? ¿Cuál es la naturaleza exacta de las disposiciones? ¿Están dentro de los requisitos de las Directrices Estratégicas Comunitarias de asociación, integración de la igualdad de géneros, innovación y transnacionalidad?
- ¿Cómo piensa el estado miembro hacer que los principios sean operativos? Al igual en Francia y en Alemania, ¿habrá un presupuesto específico y una convocatoria anual? O, ¿se incluirán los elementos transnacionales en las convocatorias integradoras del ESF?
- ¿Estáis en contacto con el punto de contacto nacional para la transnacionalidad?
- Si los principios de EQUAL no son evidentes en los programas operativos, ¿cómo podéis persuadir a los estados miembros para que corrijan la situación? ¿Os habéis puesto en contacto con la Comisión (el relator en primer lugar) acerca de la situación? ¿Es oportuna una queja formal?

CAPÍTULO 8

PREPARARSE PARA LOS RETOS DEL PERÍODO 2014-2020

Incluso aunque la ronda actual de los fondos estructurales sólo acaba de empezar, los preparativos para la próxima ronda empezarán pronto. Aquí, en el último capítulo del manual, se analizan los retos que se presentan en el futuro para las ONG que trabajan para la inclusión social.

INTRODUCCIÓN A LOS RETOS

Incluso aunque faltan varios años para la próxima ronda de los fondos estructurales (el nuevo período de programación empezará en 2014 y durará hasta 2020), el diseño de la nueva ronda se inicia mucho antes. Aquí uno ha de preparar la agenda de adelante atrás. La introducción de un nuevo reglamento de gobierno para la nueva ronda puede llevar hasta 2 años (2011-2013). Podemos por lo tanto esperar que los documentos para el diseño de políticas para la nueva ronda estén listos en 2010-2011.

Si las rondas anteriores son una indicación útil, el debate sobre la nueva ronda de los fondos estructurales se iniciará a dos niveles. En primer lugar, hay un nivel de temas que preocupan más a los gobiernos. En segundo lugar, hay una serie de preocupaciones vinculadas a la política social. A veces puede haber dos debates que no conciernen a ninguno de los dos en absoluto. En el ámbito del gobierno, los intereses principales son:

- ¿Qué tamaño tendrían que tener los fondos estructurales en relación con el presupuesto europeo? ¿Cuánto debería ser re-distribuido de las regiones más ricas a las regiones más pobres?
- ¿Qué proporción de los fondos estructurales ha de ser decidido, operado y gestionado por la Comisión en Bruselas y qué proporción en los estados miembros (la teoría y la práctica de la "subsidiaridad")?
- ¿Qué cantidad del diseño de los fondos estructurales debería seguir simplificándose? ("simplificación"). ¿Se fusionarán el FSE y el FEDER? ¿Deberían los proyectos ser menores en número y mayores en tamaño? ("masificación").

Como se observó en el capítulo 2, la ronda 2007-2013 vio cómo se mantuvo el papel de los fondos estructurales, pero con diferentes tendencias hacia una subsidiaridad y una simplificación mayores. Estos temas podrán resurgir en el período 2014-2020. En los preparativos de la ronda 2007-2013 el gobierno británico se inclinó notablemente hacia una reducción de la función de los fondos estructurales en la redistribución de los recursos de las regiones más ricas a las más pobres, argumentando que los fondos estructurales reciclaban dinero de manera ineficaz y suponen un gran esfuerzo: los propios estados miembros deberían desarrollar sus regiones. Este enfoque se llamó "re-nacionalización" y contó con una fuerte oposición por parte de la Comisión y la mayoría de los estados miembros, incluidos los estados nuevos que eran los que más tenían que perder. En los preparativos para 2014, los asuntos de re-nacionalización, subsidiaridad y simplificación pueden surgir de nuevo.

La cesta de las preocupaciones en el ámbito de la política social tuvo menos relevancia en la introducción tanto de la ronda 2000-06 como de la ronda 2007-2013, pero tampoco pasó desapercibida. Los defensores de las políticas sociales como EAPN argumentaron que:

- Los fondos estructurales tienen el potencial para causar un impacto significativo en la inclusión social;
- Los fondos estructurales deberían tratar de la desigualdad *social* tanto como de la desigualdad *regional*. El FSE debería ser tan importante como el FEDER;
- Los métodos utilizados son tan importantes como el tamaño y las hipótesis subyacentes de los fondos. Aquí las ONG que trabajan para las políticas sociales hicieron hincapié sobre la importancia del principio de asociación (involucrar a las ONG en el diseño y la operación de los fondos), de dirigirse a los más excluidos, de la transparencia, de facilitar la participación de las ONG para la inclusión social (por ejemplo la asistencia técnica, las ayudas globales) y de los sistemas efectivos de indicadores, seguimiento y evaluación.

En el enfoque de la ronda 2014-2020 algunos de estos asuntos aparecerán de nuevo en los debates a nivel europeo y nacional. A partir de 2011 los gobiernos nacionales, regionales y locales pueden empezar a organizar conferencias para planificar su enfoque de cara a la próxima ronda de los fondos estructurales y puede que en algunos países organicen consultas estructuradas. Es posible que expertos e institutos también contribuyan. Aquí es importante que las ONG para la inclusión social expongan sus razones para que:

- Los fondos estructurales sean efectivos en la lucha contra la exclusión;
- Los fondos se vuelvan a equilibrar a favor de los objetivos tanto sociales como regionales;
- Los métodos de los fondos estructurales pongan énfasis en la asociación, los objetivos, la transparencia, los sistemas que involucran a las ONG para la inclusión social y los indicadores efectivos, el seguimiento y la evaluación;
- Que haya espacio para que las ONG de base y a nivel de calle tengan un papel a la hora de aportar innovación social y experiencia con los más marginados.
- La Comisión utilice su autoridad para asegurar la vigilancia de los principios de asociación y la aplicación de la inclusión social como una prioridad en todos los fondos, dando una función significativa a las ONG.

CONTRIBUCIÓN DE LAS ONG AL DEBATE

Las ONG de Bulgaria han señalado que trabajar con los fondos estructurales es un proceso interminable. Cada ronda es una larga secuencia de eventos que empieza con el diseño de un programa y termina con la evaluación del impacto, pero antes de que eso ocurra, ya se está diseñando una nueva ronda. Con toda la experiencia que tienen de los fondos estructurales, y la frustración que puede provocar, las ONG para la inclusión social tienen mucho que decir acerca del futuro de los fondos estructurales. ¿Pero cómo son de eficaces las ONG a la hora de aportar su contribución? A partir de 2010, podemos esperar que los gobiernos regionales y nacionales empiecen a organizar debates sobre la ronda 2014-2020, pero a menudo no se informa a las ONG de estas reuniones y éstas no se organizan para enterarse. Esto vuelve a poner de manifiesto la importancia de que las ONG mantengan ya una comunicación continua con todos los actores de los fondos estructurales y se involucren en estos debates desde las primeras fases, cuando las ideas y los conceptos aún están relativamente abiertos (>Capítulo 2).

LISTADO DE COMPROBACIÓN PARA LAS ONG QUE TRABAJAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

- ¿Qué pasos habéis dado para seguir el debate de los fondos estructurales a partir de 2010, puesto que ya se han hecho los primeros preparativos para la nueva ronda?
- ¿Qué planes tienen las ONG que trabajan para la inclusión social para hacer que la inclusión social sea visible y destaque en el próximo debate de 2014? ¿Qué intensidad y calidad tiene el diálogo con los demás actores de los fondos estructurales?
- ¿Qué propuestas deberían hacer las ONG para la inclusión social para la ronda 2014-2020? ¿Cómo hacer que destaque más la inclusión social y se haga un uso más extensivo de los métodos que funcionan (como las ayudas globales, la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades)?
- ¿Habéis podido alentar la consideración de los fondos estructurales en los planes para el “Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2010?”

La participación crea nuevas oportunidades personales y de trabajo – CEPAIM, miembro de EAPN-España.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría agradecer a mis colegas de EAPN que colaboraron en este manual, especialmente a Elodie Fazi, Audrey Gueudet y Rebecca Lee (EAPN Bruselas) y Claudia Taylor East, EAPN Malta y presidenta de la Task Force de los fondos estructurales de EAPN.

En segundo lugar, me gustaría agradecer a los miembros de la Task Force de los fondos estructurales de EAPN que han contribuido al manual: Ilona Sniegovna (República Checa), Fatima Veiga (Portugal), Rosalia Guntin (España), Paul Ginnell (Irlanda), Samuel Le Floch (Francia), Istvan Dande (Hungría), Frederic Vanhauwaert (Flandes), Ray Phillips (Gran Bretaña), Reinhard Kühn (Alemania), Klaus Schneider (Luxemburgo), Eugen Bierling Wagner (Austria). En Bulgaria, me gustaría dar las gracias a Teodora Krumova por proporcionar información sobre el trabajo de defensa de los intereses de la asociación Amalipe.

En tercer lugar me gustaría agradecer a los funcionarios de la Comisión Europea y a los gobiernos de los estados miembros que respondieron a las solicitudes de información. En la DG REGIO de la Comisión son Alar Kalamees, Alain Roggeri, Argyrios Pisiotis, Andreas von Busch, Vladislava Hrisozova y Markus Seidl; y en la DG EMPL, Natalia Dianiskova, Hana Velecka y Thomas Bender. En los gobiernos de los estados miembros son Katerina Manova (Jefa de departamento, Secretaría del consejo de gobierno para las Organizaciones no gubernamentales de la Oficina del Gobierno de la República Checa); Matija Vilfan (Oficina del Gobierno para la autonomía local y la política regional, Liubliana, Eslovenia); y Jancka Halcinova (Responsable de Información y Publicidad del Programa Operativo para la Educación, República Eslovaca).

Agradezco también a las Redes Nacionales de EAPN y sus miembros por su amable aportación de las fotografías utilizadas en esta publicación.

Esta es la tercera de una serie de manuales publicados por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) para sus miembros y más ampliamente para las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan para la inclusión social comprometidas a asegurar que los fondos estructurales son instrumentos efectivos en la consecución de una sociedad europea más inclusiva.

Mientras que manuales anteriores diseñaron la actual ronda 2007-2013 de los fondos estructurales en el momento de su presentación, el objetivo principal de este manual se centra más concretamente en la forma en que las ONG pueden ser una voz crítica para la inclusión social en los fondos estructurales; cómo utilizar las oportunidades que hay todavía; cómo participar en los acuerdos posteriores al programa EQUAL; y proporcionar directrices sobre cómo prepararse para la próxima ronda de fondos estructurales (2004-2020).

Desde 1990, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) ha sido una red independiente de organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los Estados Miembros de la Unión Europea. Juntos, los miembros de EAPN pretenden situar la lucha contra la pobreza en un lugar relevante de la agenda de la UE y asegurar la cooperación en el ámbito de la UE con el objetivo de erradicar la pobreza y la exclusión social.

Para más información visite: www.eapn.eu