

El principio de **Cooperación** para los nuevos programas del FSE (2007-2013)

Un marco para la programación



*Informe de un grupo de trabajo específico de los Estados miembros
sobre la cooperación*

Autoridades de gestión de EQUAL
de Bélgica (nl), la República Checa, Alemania, Grecia, Austria, Polonia, Portugal y Suecia

Junio 2006

Antecedentes y objetivos

Trabajar en **cooperación**¹ es un requisito fundamental para **preparar, aplicar, controlar y evaluar los programas operativos** con arreglo a los Fondos Estructurales. Ante las ventajas del aprendizaje mutuo, unos funcionarios públicos dedicados a la gestión de la iniciativa comunitaria EQUAL y a la planificación de los programas del FSE 2007-2013 acordaron crear en julio de 2005 un **grupo de trabajo específico de los Estados miembros sobre la cooperación**. Este grupo organizó una plataforma para que los Estados miembros compartieran las lecciones de la fase actual, sobre todo las de EQUAL, e intercambiaran ideas y planes sobre las formas de utilizar el FSE para rentabilizar al máximo la innovación y el aprendizaje.

El objetivo principal de este documento es ayudar (de manera muy práctica) a los particulares de los Estados miembros que se hayan encargado de preparar y aplicar los nuevos programas del FSE para 2007-2013. Les ayudará a responder varias preguntas con las que se encontrarán en la fase de planificación, como las siguientes:

- ¿Qué significa *realmente* la cooperación en el contexto de un programa del FSE?
- ¿Qué ventajas estratégicas u operativas puede ofrecer la cooperación?
- ¿Cómo decidir cuándo y cómo podría incorporarse la cooperación en un programa operativo del FSE?
- ¿Cuáles son las consideraciones principales y los factores básicos de éxito que deben tenerse en cuenta al especificar medidas de aplicación?

Este informe ha sido elaborado **por y para los Estados miembros** y **recoge la experiencia y la opinión de este grupo de trabajo**. Debe considerarse el fruto de un «documento abierto» que se ha ido enriqueciendo a partir de contribuciones de distintos orígenes y en una gran variedad de foros. Al principio se basó en las contribuciones iniciales del organismo para el FSE de Bélgica-Flandes, que tuvo la iniciativa de coordinar y dirigir el trabajo. Se ha beneficiado de las observaciones y contribuciones de miembros del grupo de trabajo, que incluye a representantes de Bélgica-Flandes (coordinadores), la República Checa, Alemania, Grecia, Austria, Polonia, Portugal y Suecia. Además, ha seguido desarrollándose gracias al debate y las aportaciones de los delegados (que representaban a los veinticinco Estados miembros) que asistieron al seminario de aprendizaje sobre la cooperación, que tuvo lugar el 19 de enero de 2006.

Ante todo, cabe aclarar que solo trata la cooperación desde la perspectiva del programa. Si debate sobre la cooperación y facilita ejemplos en proyectos, lo hace solo para destacar la parte pertinente para quienes planifican y aplican el FSE.

Esta reflexión se estructura del modo siguiente:

- La **primera parte** (secciones 1 y 2) explican la **pertinencia** de la cooperación **para los nuevos programas del FSE** y presenta el valor añadido que debe adquirirse al fomentarla. Esta parte puede ser de particular interés para los **responsables de la toma de decisiones** en los Estados miembros cuando deciden la **estrategia y las prioridades del FSE** y su coherencia con las directrices estratégicas comunitarias para la cohesión.
- La **segunda parte** (secciones 3 y 4) se dirige a los responsables de **elaborar los documentos de programación**. Esta parte señala las posibilidades de puesta en práctica de un programa operativo y destaca algunas medidas de aplicación fundamentales para el éxito.

Este documento también incluye varios anexos que proporcionan y ordenan más información sobre la cooperación.

¹ Término adoptado para traducir con una sola palabra el inglés 'partnership', si bien el sentido podría precisarse aún más diciendo 'cooperación asociativa' o 'agrupación para la cooperación' según nos refiramos al principio de la cooperación en grupo o a la entidad que pone en práctica la cooperación entre los socios dentro de un acuerdo o proyecto de cooperación.

- Anexo 1: resume las cuestiones clave en forma de listas de control para evaluar si la cooperación se ha integrado en un nuevo programa del FSE.
- Anexo 2: presenta las consideraciones y actuaciones principales para quienes planifican y aplican el FSE.
- Anexo 3: resume la experiencia sobre fomento de la cooperación del programa EQUAL.
- Anexo 4: presenta estudios de caso de EQUAL que muestran cómo funciona la cooperación.
- Anexo 5: enumera otras fuentes de información sobre la cooperación.

1. Importancia de la cooperación para los nuevos programas del FSE

En la base del principio de la cooperación pueden encontrarse dos ideas básicas:

- En primer lugar, la experiencia derivada de los retos y oportunidades actuales sobre el empleo, la inclusión social y el aprendizaje ha llegado a ser demasiado compleja e interdependiente para que cada institución pueda responder con eficacia por sí sola. Eso nos lleva a un **enfoque de niveles múltiples e integrado**, que se ha convertido en una cuestión subyacente del programa de reformas de Lisboa y de todos los documentos asociados de política europea.

En este contexto, la cooperación se basa en la experiencia de que los problemas con varias dimensiones solo pueden abordarse con éxito cuando las organizaciones cuyos perfiles y competencias se complementan y refuerzan mutuamente, cooperan de manera activa desarrollando sinergias, compartiendo opiniones y objetivos, oportunidades riesgos, compromisos y tareas, competencias y recursos. Crear «**puentes**», «**interfaces**» o «**ventanillas únicas**» que agrupen servicios y estructuras de apoyo diferentes y no coordinados puede resolver dificultades imposibles de abordar para cada organización aislada.

- En segundo lugar, reconocer que el crecimiento económico y la capacidad para hacer frente al cambio económico y social no depende solo de la cantidad de capital natural y físico disponible y de la calidad del capital humano accesible, sino también del «capital social» desarrollado. En general, por **capital social** se entienden los vínculos e interacciones entre las partes económica y social y el modo en el que se organizan para generar crecimiento y desarrollo, abarcar redes sociales no oficiales, crear puentes y lazos entre comunidades y formalizar relaciones entre instituciones.

En este contexto, esas formas de cooperación pueden representar una herramienta de desarrollo mediante un marco de diálogo y acción para **movilizar a todos los interesados** en cuestiones del mercado laboral, contribuyendo así a la gobernanza y a un mayor dominio de los objetivos del programa de reformas de Lisboa, sobre todo a escala regional y local. El compromiso y el apoyo de las organizaciones fiduciarias en la modernización y ejecución de las políticas del mercado laboral puede ayudar a su vez a hacer que entre los interesados y todos los ciudadanos aumente la **aceptación de las reformas necesarias**.

De esto se deriva otro principio importante y pertinente, la **capacitación**: trabajar en cooperación puede ayudar a contratar directamente grupos desfavorecidos y a sus organizaciones, dándoles una voz en el ruedo político y habilitándoles a actuar de forma estratégica. Así pues, tanto la cooperación como la capacitación garantizan en definitiva soluciones holísticas y duraderas a los problemas del mercado laboral.

Directrices estratégicas comunitarias

Las directrices estratégicas comunitarias 2007-2013 destacan la importancia de crear formas de cooperación de alta calidad entre todos los interesados. Esta cooperación, sobre todo regional y local, ha demostrado ser un factor de gran importancia para garantizar la eficacia de la política de cohesión en el contexto del programa de reformas de Lisboa. Estas formas de cooperación, junto con *la promoción de la participación civil en la formulación y la ejecución de las políticas públicas, así como la mejora de la interacción entre las comunidades y dentro de ellas, pueden contribuir a la creación de capital humano y social, lo cual conduce a la sostenibilidad del empleo, el crecimiento, la competitividad y la cohesión social. En este contexto, es importante que las principales partes interesadas a escala nacional, regional y local aúnen esfuerzos en favor del programa de reformas para que los recursos se centren verdaderamente en las medidas de crecimiento y empleo, y creen las redes de colaboración necesarias para este fin*².

² Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013, COM(2005) 299, p. 12.

Para responder a este claro mensaje de cooperación de las directrices, será esencial que tanto los marcos estratégicos nacionales de referencia como los programas operativos resultantes reflejen y describan claramente cómo van a movilizar a un amplio abanico de asociados para comprometerlos con los nuevos programas del FSE.

Reglamento sobre los Fondos Estructurales y de Cohesión

La cooperación en un contexto de programa figura de modo explícito en el Reglamento sobre los Fondos Estructurales. Su artículo 10 exige a los Estados miembros que trabajen en estrecha colaboración con la Comisión y *los agentes más representativos a escala nacional, regional y local, y en los ámbitos económico, social, ambiental o de otro tipo.*

El Comité de seguimiento de los programas operativos, que representan la cooperación en un contexto de programa, garantizará la calidad y eficacia de su ejecución (artículo 65).

En este marco, **la cooperación abarcará la preparación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos.** *Los Estados miembros asociarán a cada uno de los pertinentes interlocutores y, en particular, las regiones, a las diversas fases de programación, dentro de los plazos establecidos para cada fase* (artículo 10).

Reglamento del FSE

Los artículos 3 y 5 del Reglamento del FSE exigen a los Estados miembros que **fomenten la cooperación** como un medio directo para apoyar los objetivos de Convergencia y de Competitividad regional y empleo (artículo 3), así como una característica tan amplia y fundamental como es la buena gobernanza (artículo 5). *La ayuda del Fondo se proyectará y aplicará al nivel territorial apropiado, prestando especial atención a los niveles regional y local, con arreglo a los mecanismos institucionales propios de cada Estado miembro.*

El Reglamento del FSE trata de manera específica **la cooperación desde la perspectiva de los beneficiarios** y exige:

- **Apoyo directo a la cooperación:** *movilizarse en pro de las reformas en materia de empleo y de inclusión, promoviendo sobre todo el desarrollo de asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes de interesados, como por ejemplo los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, regional, y local y transnacional [artículo 3, apartado 1, letra e)].*
- **Apoyo directo a la cooperación:**
 - *deberá fomentarse la participación adecuada y alentarse el acceso de los interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales a las actuaciones financiadas y su adecuada participación en las mismas, especialmente las relacionadas con la inclusión social, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades* (artículo 5, apartados 3 y 4);
 - *con arreglo al objetivo de «Convergencia», una cantidad adecuada de los recursos del FSE se destinará a medidas de capacitación, que incluirán formación, conexión en red, fortalecimiento del diálogo social y actuaciones emprendidas conjuntamente por los interlocutores sociales, en particular en lo que se refiere a la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas* (artículo 5, apartado 3).

En resumen, el Reglamento del FSE establece el compromiso de los asociados y la consulta y participación adecuadas de los demás interesados, prestando particular atención a dos cuestiones concretas:

- en cuanto al territorio, al tener en cuenta los ámbitos nacional, regional, local y transnacional;
- en cuanto a los interesados, al implicar a los interlocutores sociales y a organizaciones no gubernamentales.

2. Costes y beneficios del trabajo en cooperación

La cooperación entre distintas organizaciones e instituciones requiere un grado suplementario de organización y complejidad en comparación con el trabajo independiente: hay más gente que coordinar, más ideas, intereses y programas (y no siempre convergentes) que deben tenerse en cuenta, y más riesgos potenciales de dificultades y conflictos.

Así pues, se precisan recursos, tiempo, voluntad política y capacidad de ajuste y compromiso. Con esa perspectiva, la pregunta obvia es: ¿por qué trabajar en cooperación?, ¿por qué esforzarse en reunir asociados si sería más sencillo trabajar solo? Si los costes y esfuerzos de la coordinación son mayores que las ventajas adicionales, la respuesta debería ser que la cooperación no constituye un enfoque rentable para abordar un problema.

Las evaluaciones a escala nacional y de la UE, así como los grupos de trabajo conjuntos de la Comisión y los Estados miembros, han destacado el valor añadido del trabajo en cooperación. Examinando EQUAL pueden detectarse en el trabajo en cooperación las ventajas siguientes:

La cooperación en un contexto de programa ha ayudado a que:

- ↪ las administraciones y los principales interesados desarrollen y compartan visiones, objetivos estratégicos y principios de ejecución, y, más en concreto, transformen el programa de reformas de Lisboa a escala regional y local, y para los interlocutores sociales y el voluntariado;
- ↪ se genere el suficiente apoyo y comprensión políticos o públicos para legitimar la acción movilizándolo a los interesados y desarrollando la comprensión, el compromiso, la implicación y el apoyo;
- ↪ las administraciones regionales y locales, los interlocutores sociales y las ONG establezcan y desarrollen capacidades que contribuyan a la preparación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de programas y acciones de apoyo público;
- ↪ se garantice que el apoyo público se dirija a cuestiones calve y se base, por tanto, en una respuesta apropiada a las necesidades políticas.

El enfoque de la cooperación en un contexto de proyecto ha contribuido a:

- ↪ aumentar la eficiencia de las acciones
 - evitando la duplicación de esfuerzos y fomentando la utilización de enfoques o recursos complementarios de manera coordinada y sinérgica,
 - realizando economías de escala;
- ↪ aumentar la eficacia de las acciones
 - abordando las necesidades reales vinculadas a cuestiones con varias dimensiones (que impliquen a diferentes participantes y perspectivas) y niveles (que impliquen a varios niveles de la sociedad: local, regional y nacional),
 - colmando las lagunas en los servicios cuando ninguna organización pueda hacerlo en solitario;
- ↪ capacitar a los interesados y crear habilidades estratégicas y operativas
 - estimulando el aprendizaje al compartir el saber y las experiencias,
 - fomentando la comprensión de distintas culturas y objetivos de organización, en particular entre varios tipos de interesados (por ejemplo, entre el sector público y el privado);
- ↪ centrarse en la pertinencia de la actuación y en su compromiso con ella
 - reuniendo a todos los interesados para definir el problema que debe tratarse, así como su resolución,
 - aumentando el sentido de la implicación, sobre todo a escala regional y local;
- ↪ contribuir a otros principios relativos al apoyo al FSE, como la cooperación transnacional, la capacitación, la igualdad de oportunidades y la innovación, y consolidarlos;
- ↪ desarrollar un nuevo papel para las instituciones del sector público, para que actúen más como catalizadores que como motores del cambio;
- ↪ producir resultados duraderos basados en el compromiso y la implicación que ya han asumido como socios.

Todas las ventajas mencionadas son fundamentales y muy pertinentes para abordar las cuestiones clave que debe abordar el FSE. Así, se alentará a quienes lo planifican y aplican a reflexionar con atención sobre las ventajas de incorporar la cooperación a sus programas o, al contrario, sobre los inconvenientes de no hacerlo, habida cuenta de los recursos adicionales y del tiempo necesario para establecer y mantener formas de cooperación.

Los interesados en cuestiones del mercado laboral reconocen cada vez más estas formas de cooperación porque ofrecen ventajas adicionales y bastante específicas superiores a las del trabajo individual. Además, esas ventajas (tanto las del proceso como las de los resultados del trabajo en cooperación) son muy adecuadas para abordar las cuestiones complejas y polifacéticas a las que se enfrentan las actuales políticas de empleo, inclusión social y desarrollo de recursos humanos. En algunos casos, las ventajas del trabajo en cooperación incluso son fundamentales para lograr el resultado previsto; es decir, en ciertas condiciones, la cooperación puede ser el único enfoque apropiado para tratar un problema con eficacia.

3. Oportunidades para integrar la cooperación en los nuevos programas del FSE

Con arreglo al artículo 5 del Reglamento del FSE, el fomento de la buena gobernanza y la cooperación es un elemento clave de cualquier programa operativo. Esto significa que la cooperación es un principio que debería abordarse de forma adecuada en los marcos estratégicos nacionales de referencia y documentos de programación, y que los objetivos del programa y sus medidas de aplicación deben contar con el alcance y los recursos suficientes para incluir la cooperación en el ciclo vital del programa.

Antes de diseñar una intervención basada en la cooperación, es importante tomar en consideración las opciones disponibles respecto a:

- los niveles y condiciones apropiados en los que puede integrarse y ponerse en práctica el principio de cooperación;
- las formas y métodos eficaces de trabajar en cooperación.

a) Niveles de integración

El nuevo Reglamento prevé obligaciones y oportunidades para tratar la cooperación:

- en todos los contextos de programa;
- en el ciclo completo de su puesta en práctica (concepción, gestión, seguimiento y evaluación).

Estructuras y procedimientos en el contexto de programa

Lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sobre los Fondos Estructurales exige que los Estados miembros apliquen el principio de cooperación desde el inicio de la preparación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y que impliquen *a los agentes más representativos a escala nacional, regional y local, y en los ámbitos económico, social, ambiental o de otro tipo*.

La labor más importante de la cooperación en la **preparación** del periodo 2007-2013 será:

- contribuir a elaborar los marcos estratégicos nacionales de referencia en estrecha cooperación con los interlocutores (artículo 26, apartado 1);
- contribuir a elaborar los programas operativos colaborando con los organismos designados a tal efecto (artículo 31, apartado 1).

La experiencia ha mostrado que el **compromiso activo de todos los interesados desde una fase muy temprana** de la programación es fundamental para la correcta aplicación de un programa. Recurrir a seminarios en los que se fomenta la participación³ ayuda a garantizar que el programa trata los problemas pertinentes mediante técnicas tales como análisis de situaciones, y desarrolla la propiedad compartida en las principales respuestas políticas que

³ Manual de correcta planificación de los programas del FSE: informe del seminario del FSE en Vilnius de los días 17 y 18 de noviembre de 2005 (en inglés).

constituyen la base de un programa operativo. Además, la participación de los principales interesados es necesaria para establecer el objeto del programa y los objetivos e indicadores concretos de los ejes prioritarios que reflejan la comprensión común de la naturaleza de los problemas y de los resultados que deben lograrse. La relación de indicadores apropiados y de operaciones indicativas es indispensable para que funcionen los mecanismos de información que permiten que el Comité de seguimiento cumpla con su cometido.

Con arreglo a este requisito jurídico, los Estados miembros deberían buscar una participación activa, amplia, equilibrada y transparente de los principales asociados en el proceso. Describir el compromiso de los asociados en la preparación de los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos; así pues, los documentos de programación deberían mencionar:

- los socios individuales y demás participantes implicados, sus responsabilidades y la definición del alcance de su participación;
- el modo en el que la identificación de los principales asociados ha respetado el principio de transparencia, y la forma en la que se ha hecho pública;
- las medidas tomadas para facilitar un compromiso amplio y una participación activa.

El mecanismo regulador para implicar a la cooperación en la **aplicación**, el seguimiento y la evaluación del **programa** son los **Comités de seguimiento**. Su cometido principal es supervisar la ayuda de los Fondos Estructurales, comprobar como la administra la autoridad de gestión, garantizar el cumplimiento de sus propias directrices y normas de aplicación y revisar las evaluaciones.

El Estado miembro designa los miembros del Comité de seguimiento. Para escoger a los asociados, los Estados miembros deberán señalar a *los agentes más representativos a escala nacional, regional y local, y en los ámbitos económico, social, ambiental o de otro tipo*⁴:

- las partes interesadas que representan regiones y administraciones locales desempeñan un papel cada vez mayor en la ejecución de políticas de empleo, inclusión social y desarrollo de recursos humanos;
- los interlocutores sociales tienen un papel central en la amplia cooperación por el cambio, y es fundamental su compromiso para reforzar la cohesión económica y social mejorando el empleo y las oportunidades laborales;
- las ONG pueden ser socios importantes en actuaciones en el campo de la inclusión social.

En todo caso, la implicación de los asociados debería tener en cuenta la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres. Así pues, un primer paso hacia la inclusión de la dimensión de género sería un equilibrio del género de sus miembros.

La experiencia EQUAL ha mostrado buenas prácticas al aplicar la cooperación en el contexto del programa, que pueden servir de modelo para organizar la implicación de los interesados en los nuevos programas del FSE:

- Los Comités de seguimiento han incluido una amplia gama de socios para responder a las necesidades, competencias y capacidades específicas de las organizaciones que trabajan con grupos desfavorecidos o que los representan.
- Los representantes de los principales interesados participaron en las tareas de las redes temáticas específicas y contribuyeron activamente a las mismas a fin de aprender directamente de las buenas prácticas desarrolladas.
- Las formas de cooperación financiadas incluían a representantes de los principales interesados como «asociados estratégicos», que garantizarían la importancia y la sostenibilidad del trabajo llevado a cabo y de sus resultados.
- Con miras al compromiso «estratégico» de los interesados en tanto que beneficiarios, se establecieron normas claras de procedimientos para que los órganos de evaluación de los

⁴ Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, artículo 10.

proyectos y los Comités de seguimiento excluyeran cualquier conflicto de intereses de los procesos de selección.

En el contexto del proyecto

La experiencia de EQUAL demuestra que también se derivan importantes ventajas de convertir la cooperación en un principio de apoyo para el beneficiario. Como ya se ha mencionado, los problemas complejos con varias dimensiones en el ruedo social y del empleo pueden resolverse de forma más eficaz y eficiente si los proyectos se estructuran en torno a la cooperación que si una sola organización actúa de manera aislada.

b) Medidas eficaces de aplicación

La buena gobernanza implica que los acuerdos de aplicación y los recursos asignados para fomentar la cooperación se ajusten a los criterios generales siguientes:

- **flexibilidad** para designar los programas operativos;
- **concentración** en las cuestiones y los ámbitos con las mayores necesidades y que muestren los resultados más prometedores;
- **simplificación administrativa** al concretar los acuerdos de aplicación.

Estos criterios son especialmente útiles para quienes planifican y aplican el FSE cuando consideran de qué manera y en qué medida aplicar la cooperación en el marco del proyecto. La experiencia EQUAL ha mostrado que los beneficios de la cooperación compensan los inconvenientes de las pérdidas en flexibilidad y simplicidad.

El nuevo Reglamento del FSE ha integrado esta experiencia al incluir de modo explícito en la lista de prioridades del FSE *movilizarse en pro de las reformas en materia de empleo y de inclusión, promoviendo asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes de interesados, como por ejemplo los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, regional, local y transnacional* [artículo 3, apartado 1, letra e)].

Para utilizar de manera eficaz esta posibilidad de financiación, los programas operativos pueden llevar a cabo varias actuaciones operativas, en particular:

- Especificar los tipos de cooperación que apoyarán.
Esto pueden hacerlo:
 - aplicando una **definición amplia de cooperación** que incluya consorcios, redes, grupos de trabajo con cometidos claramente definidos, creación de capacidades y actividades llevadas a cabo de manera conjunta con los interlocutores sociales (con arreglo al objetivo de «Convergencia», tal como prevé el artículo 5, apartado 3, del Reglamento del FSE) etc.;
 - cubriendo proyectos llevados a cabo por **agentes de distintos sectores** (el sector público, el privado y el voluntariado).
- **Seleccionar campos específicos** y prioridades relativos a las cuestiones y temas en los que un enfoque de cooperación generaría un claro valor añadido, que sean **coherentes** con los marcos de las reformas políticas y la modernización de la economía, y lo bastante **flexibles** como para adecuarse a otros problemas.

EQUAL ha mostrado que la cooperación puede dar un valor añadido definitivamente en **varios campos**, que también podrían tenerse en cuenta para los nuevos programas del FSE. Incluirían:

- conseguir la integración de determinados grupos desfavorecidos (como inmigrantes o personas con discapacidad) en el mercado laboral;
- crear lazos efectivos entre instituciones y organizaciones para conseguir una perfecta transición hacia el mercado laboral y su integración en él; por ejemplo: entre educación y trabajo; trabajo y aprendizaje permanente; inactividad y trabajo; cárcel y trabajo; emigración y trabajo; vida familiar/privada y trabajo;
- desarrollar nuevas sinergias a escala local, regional y nacional («integración de sistemas») estableciendo nuevas interfaces entre organizaciones; nuevos modos de

- coordinación y cooperación entre instituciones y organizaciones de apoyo, o creando puestas en red de los interesados y formas de cooperación entre ellos;
- una ejecución política y unas estructuras de apoyo más eficaces, como caminos hacia la integración y el empleo, o nuevos enfoques de formación para el aprendizaje permanente.
 - Definir **actividades que puedan subvencionarse** que cubran todas las etapas de desarrollo y funcionamiento de la cooperación: desde determinar y evaluar los socios adecuados a orientar y formar en planificación y gestión participativas.
 - Estimular la formación de formas de cooperación de **interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales**, y apoyar las solicitudes para su creación.
 - Establecer unas buenas **orientaciones claras** para los **requisitos operativos** y financieros de la creación y gestión de formas de cooperación, que se ajusten a las leyes y normas nacionales y tengan en cuenta las buenas prácticas desarrolladas por EQUAL⁵.
 - Prever un conjunto de **principios fundamentales** que se aplicarían a la cooperación, como:
 - **simplicidad:** una forma de cooperación puede tender a complicarse debido al número y tipo de socios implicados y a sus necesidades e intereses diversos; para evitar la confusión y el distanciamiento, es fundamental que los acuerdos de cooperación se simplifiquen todo lo que se pueda;
 - **flexibilidad:** una forma de cooperación no constituye de ninguna manera una estructura fija: es probable que vaya cambiando con el tiempo, como el entorno en el que actúa; así pues, es precisa la flexibilidad en todas sus normas, planes y acuerdos de trabajo;
 - **claridad:** un problema común es la incompreensión entre los socios, que puede llevar a conflictos y a graves dificultades en la ejecución de su trabajo; es fundamental que desde el principio haya tiempo para compartir y debatir las diferentes perspectivas, de manera que la cooperación tenga una base clara a partir de la cual avanzar;
 - **consenso:** el nivel de propiedad y compromiso de los socios puede hacer o deshacer una cooperación, sobre todo si debe permanecer activa durante un largo periodo de tiempo y sus resultados deber perdurar tras el ciclo vital de la financiación; todos los socios deben ponerse de acuerdo sobre lo que buscan conseguir y sobre cómo trabajar juntos;
 - **capacitación y equidad:** es importante reconocer las necesidades e intereses de los socios que tradicionalmente no pueden sostener el mismo «peso» que otros o que no tengan experiencia previa del trabajo en cooperación; estos socios (como ONG, representantes de grupos de beneficiarios , pequeñas empresas) tienen mucho en juego en la cooperación, por lo que deben ofrecérseles las oportunidades adecuadas para ejercerla mediante planteamientos democráticos y participativos.

4. Las seis consideraciones e implicaciones clave para quienes diseñan y gestionan los programas del FSE

A partir de experiencias como la de EQUAL, la cooperación representa una gran oportunidad para los nuevos programas del FSE. No obstante, como todo principio o acción, el éxito final del funcionamiento de la cooperación sobre el terreno, en el contexto del programa o del proyecto, depende mucho de que se rentabilicen los factores de éxito y se eviten las trampas. Asimismo, visto el calendario relativamente breve para llevar a cabo los objetivos de Lisboa (2010), es fundamental hacer las cosas bien desde el inicio de la planificación de los programas del FSE. EQUAL ha mostrado que la cooperación que funciona puede ser difícil de entender para los programas del FSE y proyectos similares, aunque sobre esa experiencia sí que se puede aprender y construir, por lo que las primeras y mejores recompensas de la cooperación serán para los nuevos programas del FSE y para la estrategia de Lisboa.

⁵ Como el papel de socio responsable de administrar los fondos públicos.

Más allá de esos principios, hay un amplio abanico de consideraciones e implicaciones más detalladas que quienes planifican y aplican el FSE deberían tener en cuenta y prepararse para ellas en su trabajo. Las seis consideraciones e implicaciones más importantes, que se enumeran a continuación, han sido ampliamente apoyadas mediante evaluaciones externas de EQUAL a escala de la UE y nacional. Hay que estimular a quienes planifican y aplican el FSE para que se refieran a dichas consideraciones e implicaciones, y las utilicen como una «lista de control» inicial al preparar los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos, así como a los acuerdos más detallados de asistencia administrativa y técnica para que la cooperación siga funcionando posteriormente.

1. **Inversión.** No puede subestimarse el nivel de recursos necesario para establecer y gestionar la cooperación. Las formas de cooperación que han encontrado dificultades con EQUAL carecían a menudo de los recursos financieros y humanos adecuados para tratar correctamente las solicitudes cotidianas de sus asociados. La cooperación que ha gozado de unos recursos específicamente dedicados (por ejemplo, un socio coordinador a tiempo completo o un equipo de gestión de la cooperación) o que ha invertido en herramientas y asistencia ha tenido mucho más éxito.

↳ **En el contexto del programa, el apoyo a la cooperación debe reconocer que desarrollar un consenso entre los distintos socios en torno a una estrategia para la acción debe incluir la previsión de recursos específicos de gestión y coordinación, pero que esto da valor por dinero, mientras que la alternativa (la negociación o el aprendizaje políticos sin estructurar) tiende a salir más cara.**

2. **Conocimientos, competencias y creación de capacidades.** Hay una falta significativa de conocimientos, competencias y experiencia del trabajo en cooperación en todos los tipos de organizaciones e instituciones implicadas. Así pues, toda empresa en cooperación debería prever oportunidades de aprendizaje y desarrollo e invertir en ellas, lo que incluye:

- seminarios de formación, si es posible de corta duración y en función de las necesidades específicas de los asociados;
- orientaciones escritas sobre temas como finanzas, seguimiento, planificación estratégica, trabajo en cooperación y consejos específicos de servicios de asistencia;
- tutorías entre los socios con mayor y menor experiencia.

↳ **En el contexto del programa, el apoyo a la cooperación debe bajar el umbral para que los interesados importantes a escala local y regional con menor experiencia puedan participar en el programa, facilitándoles orientaciones y formación, recursos de formación y aprendizaje, y oportunidades para compartir las buenas prácticas.**

3. **Tiempo.** La cooperación requiere un tiempo importante para establecerse y funcionar. La mayoría de las veces, el tiempo calculado es menor que el tiempo realmente necesario, lo que puede ocasionar retrasos, resultados de poca calidad y un malestar general de los socios. Así pues, es fundamental que la contribución de los socios con su tiempo se asuma como parte de sus principales compromisos de trabajo, y que el tiempo invertido en la cooperación se administre correctamente. Una gestión eficaz del tiempo incluye: dedicar el suficiente a las principales actividades, a la planificación y reflexión inicial, y asegurarse de que el tiempo disponible se aprovecha con los recursos necesarios, tanto humanos como técnicos.

↳ **En el contexto del programa, el apoyo eficaz a la cooperación sin una experiencia previa debe prever tiempo para la fase de preparación e iniciación de un proyecto; EQUAL ha mostrado que definir correctamente un proyecto necesita unos seis meses.**

4. **Correcta planificación, comprobación y evaluación de los resultados.** EQUAL ha mostrado que los proyectos que se sirven de una herramienta de planificación profesional

son más pertinentes, coherentes, eficaces y eficientes, siempre que la herramienta se utilice desde el principio y de manera coherente con el ciclo vital del proyecto. Los esfuerzos de seguimiento (y evaluación) de los administradores del proyecto son menores si se han utilizado estas herramientas.

- a) **Finalidades y objetivos acordados.** Dado que los socios mantienen sus propios intereses y objetivos organizativos, es importante definir con claridad las finalidades y objetivos de la cooperación como tal. Para ello, un buen punto de partida es definir correctamente el problema común que debe tratarse. Poder relacionar directamente las finalidades y los objetivos con los intereses de cada asociado constituye un incentivo añadido del trabajo en cooperación, dado que los asociados pueden percibir claramente cómo van a beneficiarse.
 - b) **Aclarar los papeles, las responsabilidades y las estructuras.** Un problema común de la cooperación es su dificultad para determinar, definir y acordar con claridad el papel y la responsabilidad de cada socio, ya desde el principio. Si este importante proceso no llega a funcionar se interrumpirá la actividad y los conflictos surgirán con mayor facilidad, todo lo cual echará por tierra la buena voluntad de los socios y sus relaciones positivas. Así pues, es importante establecer estructuras que asuman claramente esos papeles y responsabilidades en el seno de la cooperación.
 - c) **Reforzar la coordinación y la gestión de cada día.** La cooperación puede ser muy exigente en cuanto al nivel requerido de coordinación y gestión cotidiana. Con independencia de si lo asume un único asociado o si se reparte entre varios, ese papel de coordinación y gestión debe estar firmemente establecido y abarcar tanto los aspectos estratégicos como los operativos de la cooperación.
 - d) **Acuerdos por escrito.** Para apoyar las principales realizaciones y acuerdos de trabajo de la cooperación, se aconseja vivamente que los acuerdos se efectúen por escrito, a ser posible ante notario. Así no solo se confirma el compromiso de los socios, sino que también pueden evitarse dificultades y malentendidos posteriores.
 - e) **Implicación precoz de los socios.** Es bastante sencillo confiar la planificación de la cooperación y su aplicación temprana a un grupo reducido de asociados. Para garantizar la eficacia final de las actividades de la cooperación, todos los socios deberían implicarse en una fase precoz.
- ↳ **En el contexto del programa, el apoyo eficaz de la cooperación debe exigir proyectos para aplicar un buen método para planificarla y administrarla. Por ejemplo, la gestión del ciclo del proyecto⁶ ha demostrado ser un enfoque sólido y de confianza en más de trescientas agrupaciones de desarrollo de ocho Estados miembros.**
5. **Normas y procedimientos simplificados.** Una observación general es que las normas y procedimientos relativos a la cooperación, y cualquier legislación que se les aplique, puede ser extremadamente restrictiva y poco práctica. Para poder trabajar con eficacia, la cooperación precisa de normas y procedimientos consensuados que puedan funcionar con flexibilidad con arreglo a la situación práctica sobre el terreno. Las zonas en las que las formas de cooperación experimentan mayores dificultades incluyen las normas financieras, los requisitos de seguimiento y las disposiciones sobre contratación pública.
- ↳ **En el contexto del programa, una cooperación eficiente no debe estar sobrecargada por el trabajo administrativo y la gestión financiera. Para el nuevo periodo de programación, los criterios de concesión de financiación se establecerán a escala nacional. Deberían incluir medidas para dar la flexibilidad necesaria a la cooperación.**

⁶ Véase el anexo 5.

6. **Servicios de apoyo.** Con EQUAL, las estructuras nacionales de apoyo facilitan una ayuda eficaz en muchas de las consideraciones e implicaciones mencionadas. Esta asistencia incluye directrices para hallar los socios apropiados, establecer la cooperación, planificar la ejecución y evaluar los resultados.

↳ **En el contexto del programa, una gestión eficaz del mismo garantizará que la asistencia técnica al programa operativo esté disponible para apoyar proyectos en términos de desarrollo y planificación estratégicos, oficializando y construyendo una auténtica cooperación, utilizando los sistemas de comunicación, información y evaluación, manteniendo la implicación y el compromiso de los socios y compartiendo los resultados y la experiencia acumulada.**

Como complemento de esta lista de seis puntos clave, figura en anexo una relación exhaustiva de consideraciones e implicaciones para quienes planifican y aplican el FSE.

Como **conclusión**, la cooperación es un principio de trabajo plenamente esencial y ventajoso para los programas del FSE, más aun vistos los problemas de empleo e inclusión social que esos programas deben tratar, complejos y con varias facetas. Como ha mostrado la experiencia de EQUAL, las soluciones duraderas y eficaces a los desafíos del programa de reformas de Lisboa se basan cada vez más en la participación directa y activa de todos los interesados a escala europea, nacional, regional y local. **Así pues, la cooperación constituye una forma rentable y sostenible de introducir cambios.**

La cooperación puede gestionarse y aplicarse con éxito en un programa del FSE siempre que haya una planificación y preparación iniciales adecuadas y una conciencia clara de los problemas, como se ha dicho en el presente documento de reflexión.

Además de la actual contribución del grupo de trabajo específico, se pide a *todos* los Estados miembros que compartan sus ideas, experiencias y reacciones ante el trabajo en cooperación en el marco de los programas del FSE. Para participar en el debate relativo a cualquier aspecto de esta labor de reflexión sobre la cooperación hay que ponerse en contacto con el coordinador del grupo de trabajo sobre cooperación, Louis Vervloet (louis.vervloet@ewbl.vlaanderen.be).

Anexo 1. Listas de control para autoevaluación

Las siguientes listas de control se han elaborado para facilitar una evaluación minuciosa de cómo se integra el fomento de la cooperación en un nuevo programa del FSE.

Siguiendo el procedimiento de programación y el requisito de establecer documentos coherentes de programación, se facilitan tres listas de control:

- ↪ la primera, sobre la evaluación previa,
- ↪ la segunda, para el marco estratégico nacional de referencia,
- ↪ la tercera, para un programa operativo.

Las listas de control no son exhaustivas. El análisis de cada situación concreta puede llevar a añadirles otros apartados.

El grupo de trabajo de los Estados miembros es el que ha elaborado las listas de control, que reflejan el punto de vista del propio grupo. En caso de rebasar las obligaciones reglamentarias, el grupo de trabajo tenía en cuenta las normas de buenas prácticas.

- **Lista de control sobre la evaluación previa**

Las cuestiones tratadas se refieren al *The New Programming Period, 2007-2013. Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation*⁷ de la Comisión. Con arreglo al Reglamento sobre los Fondos Estructurales (artículo 46, apartado 3), la evaluación previa *tendrá por objeto optimizar la asignación de recursos presupuestarios en el marco de los programas operativos e incrementar la calidad de la programación. Mediante dicha evaluación, se determinarán y estimarán las necesidades a medio y a largo plazo, los objetivos a alcanzar, los resultados esperados, los objetivos cuantitativos, la coherencia, en su caso, de la estrategia propuesta para la región, el valor añadido comunitario, la medida en que se han tenido en cuenta las prioridades de la Comunidad, las lecciones extraídas de anteriores programaciones y la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación, y gestión financiera.*

- **Lista de control de las actividades de innovación en el marco estratégico nacional de referencia**

Con arreglo al artículo 25 del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales, los marcos estratégicos nacionales constituyen un instrumento de referencia para preparar la programación de los Fondos Estructurales.

La lista de control siguiente se refiere a los diferentes artículos sobre los marcos estratégicos nacionales de referencia del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales.

- **Lista de control de las actividades de innovación en los programas operativos**

El artículo 5 del nuevo Reglamento del FSE establece que *el FSE promoverá la buena gobernanza y la asociación.*

Las listas de control se refieren a los diferentes artículos de los títulos III (Programación) y IV (Eficacia) del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_sf2007-2013_en.pdf

Lista de control sobre la evaluación previa

	Información que podría incluirse en la evaluación previa
Análisis socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de los resultados de las estructuras de la cooperación en el contexto del programa y actividades basadas en la cooperación en los programas 2000-2006 (sobre todo EQUAL); lecciones que puedan extraerse para nuevos programas operativos. • Características de las políticas o sistemas de aplicación que fomenten el empleo, la inclusión social o la inversión en capital humano que se beneficiarían de la cooperación que crea «puentes», «interfaces» o «ventanillas únicas» para reunir servicios y estructuras de apoyo distintos y sin coordinar.
Evaluación de la justificación de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del valor añadido potencial del apoyo previsto por la cooperación. • Evaluación de cómo integrar el enfoque de la cooperación en el programa en el contexto de programa y de proyecto. • Evaluación de las repercusiones financieras del fomento de la cooperación.
Coherencia de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de cómo el fomento de la cooperación contribuirá a alcanzar los objetivos de empleo e inclusión social en el programa nacional de reformas. • Evaluación de la contribución de la cooperación a las actividades innovadoras y a la cooperación transnacional e interregional. • Pertinencia de los indicadores propuestos.

Lista de control para el marco estratégico nacional de referencia

	Información que podría incluirse en el marco estratégico nacional de referencia
Análisis socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis SWOT⁸ cubre el trabajo en cooperación.
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la cooperación en el contexto del programa y del proyecto. • Breve descripción de los principales elementos del apoyo a la cooperación (objetivos, tipos, temas y capacidad de apoyo).
Preparación de los marcos estratégicos nacionales de referencia	<ul style="list-style-type: none"> • Destacar los asociados particulares y otros agentes consultados, sus responsabilidades y la definición del alcance de su participación. • Explicar cómo la determinación de los socios implicados ha respetado el principio de transparencia, y cómo se ha hecho público. • Medidas para facilitar un compromiso amplio y una participación activa de los socios en la preparación de los marcos estratégicos nacionales de referencia.

⁸ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats: puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, peligros

N.B.: En lo que se refiere a la asignación presupuestaria directa («earmarking»), la contribución prevista para las actividades innovadoras podría atribuirse a la categoría «movilización para efectuar reformas en los ámbitos del empleo y la inclusión».

Lista de control para un programa operativo

	Información que podría incluirse en los programas operativos
Análisis del programa	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis SWOT ⁹ cubre el fomento de la cooperación. • Descripción del proceso para determinar los temas de fomento de la cooperación y justificación de los temas seleccionados para actividades innovadoras referidas a: <ul style="list-style-type: none"> ○ las principales lecciones extraídas de EQUAL y de las demás evaluaciones del FSE 2000-2006 sobre el fomento de la cooperación (trabajo realizado y porqué, factores clave del éxito; valor añadido); ○ los resultados de la evaluación previa respecto a las necesidades políticas y los costes de oportunidad de las actividades basadas en la cooperación; ○ la capacidad de establecer formas eficaces de cooperación entre los principales interesados a escala nacional, regional y local. • Justificación de los temas y problemas escogidos en cuanto a sus relaciones o a su coherencia con el análisis socioeconómico general y con el programa nacional de reformas. • Principales necesidades de los interlocutores sociales relativas a la creación de capacidades en el ámbito de la cooperación (para el objetivo de Convergencia).
Estrategia del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la estrategia para fomentar la cooperación (visión general, pertinencia, objetivos específicos, temas, tipos de actividad y capacidad de apoyo; contribución prevista a los objetivos estratégicos del programa operativo). • Descripción de cómo se aplicará la promoción de las actividades basadas en la cooperación como enfoque intersectorial. • Descripción de las interrelaciones entre el fomento de la cooperación y el apoyo a las actuaciones innovadoras. • Descripción de las estructuras y procedimientos de coordinación en el seno del programa y de las demás intervenciones de los Fondos Estructurales (sobre todo, las interregionales e innovadoras) y con otros programas de innovación en el ámbito de la educación y la formación. • Desglose indicativo por categorías de Lisboa. <i>N.B.:</i> La contribución prevista a las actividades innovadoras debería atribuirse a la «movilización para efectuar reformas en los ámbitos del empleo y la inclusión».
Ejes prioritarios del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción (en su caso) de cómo fomentar la cooperación contribuirá a los objetivos específicos de cada eje prioritario. • Lista de operaciones indicativas (tipos de actividades que pueden subvencionarse). • Definición de los objetivos específicos y determinación de los buenos resultados y de los indicadores de impacto (en su caso, para un eje prioritario). • Descripción de cómo se utilizarán los recursos de asistencia técnica para apoyar el fomento de la cooperación (naturaleza de los servicios de apoyo previstos; nivel disponible de recursos; acuerdos de gestión previstos). <i>N.B.:</i> Puede describirse en una prioridad de asistencia técnica aparte.
Medidas de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos garantizarán que la financiación de las actividades basadas en la cooperación se mantendrá mientras exista el programa operativo? • ¿Cómo garantizar unas estructuras administrativas sencillas, flexibles y eficaces, y unas normas de concesión de subvenciones en el contexto del programa y del beneficiario? • ¿Cómo conciliar la flexibilidad administrativa con una gestión financiera correcta (en el contexto del proyecto)? • ¿Cómo garantizar que las actividades basadas en la cooperación producirán resultados (se exigirá/recomendará/apoyará utilizar las herramientas establecidas de planificación del proyecto)?

⁹ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats: puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades, peligros

	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué harán las autoridades de gestión y las estructuras nacionales de apoyo para garantizar que las medidas mencionadas se tomarán de forma profesional?• ¿Qué procedimientos se han previsto para garantizar que la cooperación se aplica en el contexto del programa (incluida la composición y el equilibrio de género del Comité de seguimiento)?• ¿Qué medidas especiales se tomarán para llevar a cabo las actividades de los interlocutores sociales?
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anexo 2. Consideraciones y actuaciones clave para quienes planifican y aplican el FSE

Miembros de la cooperación y su estructura

- Prestar especial atención a la participación de empresas privadas y esforzarse para garantizarla, sobre todo si están muy interesadas en actividades de cooperación.
- Implicar desde el primer momento a los responsables y a los políticos, que ayudan a aumentar al máximo el impacto de la integración.
- Considerar la calidad de miembro de la cooperación en su sentido más amplio y no tradicional; por ejemplo, si ha habido una larga tradición de trabajo en cooperación con los interlocutores sociales, ¿podría ampliarse la condición de miembro e incluir a las ONG, las empresas privadas y otras organizaciones que representan a los grupos de beneficiarios ?
- Dar oportunidades a los grupos de beneficiarios de estar *directamente* representados en la cooperación.
- Dejar clara la distinción entre un asociado real y un subcontratista o un proveedor.
- Aumentar al máximo la implicación de las organizaciones patronales para tener en cuenta los problemas de la oferta y la demanda.

Consenso, compromiso y comprensión entre asociados

- A menudo, los asociados se hallan con dificultades para conocer el alcance lo que es la «cooperación» (*partnership*) y definir con precisión lo que significa. Así pues, para llegar a una comprensión mutua, es importante tener presente que:
 - definir la cooperación *en teoría* puede no ser lo mismo que *en la práctica*;
 - puede haber una confusión sobre si la cooperación es un objetivo en sí mismo o un instrumento para alcanzar un objetivo;
 - la cooperación puede verse como un mero instrumento de financiación, y no como un método de trabajo estratégico o una oportunidad de saber y aprender.
- Conocer las expectativas de los asociados desde el mismo inicio.
- Tener presente que los socios son distintos, a veces con intereses encontrados.
- Promover el compromiso y la flexibilidad.
- Señalar y fomentar las ventajas del trabajo en cooperación.
- Compartir información con la mayor regularidad y transparencia posibles.
- Tener presente que:
 - si se hace que la cooperación se convierta en un requisito, puede ser que los socios participen sin entusiasmo, con lo que no habrá un compromiso real;
 - puede parecer que haya un consenso superficial donde de hecho subyacen grandes diferencias;
 - ciertos socios pueden tener una gran tradición de trabajo en solitario.

Comunicación e interacción entre los asociados

- Debe prestarse especial atención a garantizar que la innovación hallada o creada en cooperación debe retroalimentar las organizaciones participantes. El sistema para hacer esto debería crearse ya desde el inicio, por ejemplo, mediante los niveles de representación en la cooperación.
- El trabajo en cooperación debería ser apoyado por una evaluación formativa orientada hacia el proceso que pudiera apoyar una reflexión y una actitud autocrítica, y esta evaluación debería beneficiar al trabajo en cooperación.
- Hay que permitir que ciertos asociados avancen a ritmos diferentes y que su nivel de aportaciones varíe con el tempo a causa de su papel en la cooperación.
- Organizar reuniones de reflexión y sesiones de consulta para lograr un debate entre los socios y su formación.
- Tener presente que los socios tienen distinto poder político y financiero, lo que puede afectar de manera significativa a la dinámica de la cooperación.

La cooperación contribuye a la planificación y a la gestión

- Reconocer que algunos socios pueden no haber realizado una inversión financiera (por ejemplo, organizaciones sin ánimo de lucro) pero que, no obstante, tengan una participación importante en las actividades de la cooperación.
- Tener presentes a las organizaciones más pequeñas o con menor financiación para garantizar que se las trata en pie de igualdad.
- Prever los conflictos potenciales, sobre todo los de tipo político, y tomar medidas preventivas.
- Aumentar al máximo la complementariedad con otros programas, como los financiados con el FEDER.
- Tener siempre en cuenta la dimensión transnacional de las actividades de cooperación, así como otros contextos más amplios.
- Escuchar las ideas y aportaciones de todos los asociados al planificar el trabajo.
- Preocuparse de garantizar que los compromisos nacionales en las acciones estratégicas a escala regional y local se incluyan en el haber de la cooperación, y viceversa.
- Considerar la gestión del ciclo del proyecto como un método eficaz para preparar y gestionar la cooperación.

Anexo 3. Cooperación en el programa EQUAL

La experiencia muestra que la cooperación (*partnership*) es un término que puede interpretarse de muy diferentes maneras:

- desde un consorcio de proyectos relativamente débil, que siguen sus propias orientaciones pero que se presentan a sí mismos bajo una denominación común;
- hasta entidades firmemente integradas que pueden tener su propio estatuto jurídico.

Este abanico de interpretaciones de la cooperación puede verse dentro de la iniciativa EQUAL, tanto en el contexto del proyecto como en el del programa.

Experiencia en el contexto del proyecto

EQUAL tiene una experiencia norma y única de trabajo en cooperación, pues ha fundado más de 3 300 alianzas estratégicas de los principales interesados, las denominadas «agrupaciones de desarrollo» (AD). Las organizaciones asociadas en una AD incluyen administraciones públicas, servicios de empleo, interlocutores sociales, ONG, organizaciones de formación y empresarios, sobre todo a escala local y regional, pero en algunos casos también nacional. Para cada AD, esos socios deben acordar y presentar sus proyectos comunes, sus objetivos y actividades en forma de un acuerdo de la agrupación de desarrollo, el cual se convierte en un documento que representa la piedra angular del programa EQUAL.

Más allá de la estructura de base y de los acuerdos de funcionamiento, la cuota siguiente resume muy bien el carácter de una AD:

La diferencia entre una agrupación de desarrollo y un proyecto es que no te limitas a cambiar el mundo a tu alrededor: en una agrupación de desarrollo también debes prepararte a cambiar tú mismo (coordinador del programa EQUAL en Suecia)¹⁰.

Trabajar en cooperación también se refleja en EQUAL a escala transnacional, lo que proporciona una nueva fuente de experiencia. Cada AD debe trabajar en cooperación con al menos otra AD de otro Estado miembro, con miras a lograr resultados suplementarios y sinergias entre las fronteras nacionales. Esta colaboración se basa en el Acuerdo de Cooperación Transnacional, que debe suscribir toda AD participante.

Experiencia en el contexto del programa

La experiencia de EQUAL en el trabajo en cooperación no se ha limitado solo al contexto del proyecto, sino que se ha ampliado a la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación del programa, tal como lo han llevado a cabo las autoridades de gestión de EQUAL y las estructuras nacionales de apoyo. Estas autoridades de gestión y estructuras nacionales han trabajado y participado mucho en dos estructuras de cooperación en el contexto del programa: las redes nacionales temáticas y los grupos temáticos europeos. Las redes nacionales temáticas reunieron a responsables políticos, especialistas y otros interesados para comprometerlos con las AD y colaborar con ellas, trabajando para aumentar al máximo la difusión y el impacto de la integración de EQUAL a escala nacional. Este planteamiento se ha reflejado a escala europea en forma de grupos temáticos y reuniones de autoridades de gestión, conducidas por la Comisión. Más fluidas y menos formales que la cooperación EQUAL en el contexto del proyecto, tanto las redes nacionales temáticas como los grupos temáticos europeos han ayudado a extender la comunidad de EQUAL y su impacto general.

Otro ejemplo de trabajo en cooperación en el contexto del programa es la creación de un Comité de seguimiento nacional para la gestión global de EQUAL en el Estado miembro. Los

¹⁰ *On the Art of Developing Partnerships*, Arbetslivsinstitutet, p. 11.

miembros del Comité han sido elegidos de manera específica para representar a todas las partes interesadas en una aplicación y unos resultados correctos de EQUAL, incluidas las administraciones públicas nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, los organismos de apoyo a las empresas, las ONG pertinentes, las estructuras nacionales de apoyo y el evaluador externo designado. Las reuniones del Comité han proporcionado un foro para poder expresar y oír todas las opiniones, y para adoptar las decisiones clave respecto al programa tras las consultas adecuadas.

La cooperación en el contexto de otros principios

Se ha solicitado a las AD de EQUAL que aborden otros principios junto con la cooperación, a saber: la inclusión de la dimensión de género y la igualdad de oportunidades, la innovación, la cooperación transnacional y la capacitación. Estos principios figuran de manera explícita en el proyecto de Reglamento del FSE (sobre todo en sus artículos 6 a 8) y refuerzan así la pertinencia y el valor de la experiencia de EQUAL en la cooperación.

La experiencia de EQUAL en la capacitación merece una mención especial debido a su relación directa con el trabajo en cooperación. Las AD de EQUAL han tenido éxito en implicar a los interesados regionales y locales, así como en llegar a los grupos marginados y destinatarios, como parte de su concepción, gestión y aplicación del proyecto. En muchos casos, estos socios son nuevos o carecen de experiencia en las actividades de los programas del FSE.

Validación de la experiencia EQUAL

Los resultados y el éxito de la cooperación EQUAL (tanto en el contexto del proyecto como en el de programa) han sido registrados y validados de varias maneras. Se han editado varias publicaciones nacionales y europeas, entre ellas manuales de buenas prácticas e informes temáticos. El trabajo de evaluación emprendido por las autoridades de gestión y la Comisión también ha ayudado a identificar y validar la práctica de la cooperación en EQUAL. En algunos casos, los Estados miembros han emprendido actividades particularmente innovadoras para aprovechar y difundir los buenos resultados de EQUAL. Un ejemplo de ello es la red temática nacional portuguesa, que se ha basado en el modelo de la «comunidad de prácticas», que ha hecho que los resultados de la AD hayan sido compartidos y validados por los participantes en la red.

Anexo 4. Estudios de caso EQUAL

EQUAL puede suministrar un gran número de ejemplos sobre el modo en el que la cooperación puede ser un acertado requisito para una o más prioridades. Esos ejemplos son muy amplios: por un lado tratan cuestiones jurídicas y contractuales, y por el otro medidas de apoyo y creación de capacidad. Ahora bien, todos comparten una característica común: hacen que la cooperación funcione.

Grecia: desarrollar la cooperación como entidad jurídica

Pudiera decirse que el modelo de cooperación en Grecia no es sencillo. Ahora bien, las medidas aparentemente «rígidas» adoptadas por Grecia fueron un medio eficaz para superar la falta de una tradición importante de cooperación. Antes de EQUAL, las organizaciones griegas tenían poca experiencia en la creación de redes y otras formas de cooperación. Había algunas, pero no muy eficientes y carentes de recursos para lograr un impacto más amplio. Además, el planteamiento de puesta en red se decidía a menudo desde arriba, lo que provocaba situaciones de desigualdad cuando un grupo reducido de socios con mucho peso político podía vetar fácilmente toda iniciativa procedente de los peor situados en esa jerarquía.

EQUAL señaló, en cierto sentido, una revolución, pues por primera vez se dio en una cooperación una voz idéntica tanto a los «grandes» responsables políticos (como los Ministerios) como a las más pequeñas ONG, con arreglo a los principios de democracia e igualdad. Más adelante figuran dos ejemplos de cómo esto se llevó a cabo.

En el marco de la acción I (fase preparatoria), la AD de EQUAL en Grecia adquirió personalidad jurídica propia gracias a una ley (2956/2001, artículo 42) promulgada especialmente para facilitar la aplicación de EQUAL mediante formas de participación estratégicas, eficaces y duraderas que reuniesen a todos los agentes importantes. Regula aspectos de la cooperación con ejemplos como los siguientes:

- Estatuto jurídico de la AD (persona jurídica privada sin ánimo de lucro).
- Procedimientos de toma de decisiones.
- Órganos administrativos de la AD, sus responsabilidades y su mandato.
- Participación de organizaciones públicas, como organismos de la administración central y regional.
- Decisiones conjuntas de los ministros de Planificación Económica y Empleo para regular todo lo relativo al rendimiento, la administración, la gestión, las finanzas, la evaluación y el control de las AD de EQUAL.

La acción III (fase de difusión e integración) se estructura en torno al modelo de cooperación y puesta en red mediante las redes temáticas nacionales. Con arreglo a su modelo de trabajo, las redes no eran meros foros de diálogo, sino también un mecanismo dinámico en el que los agentes pertinentes llevan a cabo la difusión y la integración horizontal y vertical. Las redes temáticas nacionales estructuran su trabajo con arreglo a un plan detallado de difusión e integración, el llamado programa común de trabajo. Su planteamiento es de capacitación entre las AD y sus socios. El principal objetivo de la colaboración entre las AD pertinentes, en el contexto de un programa común de trabajo, es conseguir el máximo impacto de EQUAL y de sus resultados.

En general, la experiencia griega demuestra cómo la cooperación puede convertirse en la piedra angular más importante y eficaz de un programa del FSE. La situación actual, según el evaluador externo griego, es la puesta en red y la cooperación en el seno de EQUAL constituyen un área importante de buenas prácticas.

Austria: pactos territoriales de empleo

En Austria, el apoyo a la cooperación se ofrece actualmente en el marco del programa de los Fondos Estructurales (FSE, 2000-2006) sobre una base reforzada gracias a un enfoque específico en el programa del objetivo nº 3 (prioridad 6). Además, la aplicación de EQUAL se beneficia de los TBP (Territorialen Beschäftigungspakte: pactos territoriales de empleo) debido a la integración de los agentes de los TBP en las AD. En la primera ronda de aplicación de EQUAL, un 45 % de todas las AD recibieron el apoyo de los TBP, mientras que, en la segunda ronda, los TBP participaron en la creación y puesta en práctica del 34 % de las AD.

Resumiendo: la cooperación ha sido una prioridad especial en Austria en el periodo 2000-2006, así como un requisito para los proyectos EQUAL. Ante el próximo periodo de los Fondos Estructurales, el debate se centra actualmente en la razón de ser de la cooperación. Ahora se discute si los TBP deberían seguir sirviendo de «coordinadores estratégicos» en las regiones o si deberían también aplicar medidas y proyectos por sí mismos.

Actualmente, la fuerza de los TBP descansa en la coordinación de diversos temas y políticas en las regiones combinando los presupuestos de los asociados y utilizando así sinergias entre varios programas. Si se pregunta a las propias agrupaciones en cooperación por su visión de futuro (a partir de 2007), como durante un seminario de TBP organizado en mayo de 2005 («TBP_Vision 2007+»: Viena, 11 de mayo de 2005), sus respuestas acerca del principal punto de debate ya mencionado variaban según el TBP. Si se conceden presupuestos complementarios a los TBP, como propuso no hace mucho la junta austriaca del FSE, deberá encontrarse el camino para evitar conflictos, pues entonces los TBP se encargarían de dos cometidos parcialmente incompatibles: decidir sobre la ayuda a los proyectos y llevarlos a la práctica.

Letonia: crear la capacidad para la cooperación

El Ministerio de Bienestar Social lleva actualmente a la práctica un programa nacional de los Fondos Estructurales europeos para crear la capacidad de los ministerios pertinentes, organismos públicos e interlocutores sociales y regionales. De los siete proyectos financiados con este programa, uno se centra en concreto en la creación de capacidades para formas reconocidas de cooperación: creación de capacidad en la agencia estatal de empleo (NVA) y fomento de las agrupaciones en cooperación.

Los servicios ofrecidos mediante la NVA (Nodarbinātības Valsts Aģentūra) consisten en administrar veintisiete oficinas de distrito, seis centros de atención al cliente y veinticinco sectores en toda Letonia. La accesibilidad geográfica a esos servicios es relativamente buena, aunque, antes de que se llevasen a cabo las actividades del proyecto, las limitadas competencias generales y capacidad profesional de la NVA fueron a veces en detrimento de la calidad de los servicios. Asimismo, no había información suficiente de las opciones y responsabilidades de los particulares ante el desempleo, así como una falta de posibilidades de cooperación entre los empleados de la NVA y sus asociados (es decir, los interlocutores sociales y las instituciones implicadas en la gestión del mercado laboral) dirigida a resolver esos problemas de empleo.

El proyecto de cooperación antes mencionado aborda directamente la necesidad del desarrollo de competencias, y de oportunidades de crear capacidades y cooperación, e incluye en concreto el desarrollo de formas de cooperación en el mercado laboral a través de la red organizativa de la NVA. Dicho desarrollo incluye:

- facilitar el intercambio de información entre la NVA, sus veintisiete oficinas de distrito, los ayuntamientos, empresarios y otros interlocutores;

- organizar actos conjuntos de formación;
- apoyar las reuniones de los consejos locales de consultores responsables del fomento del empleo y de elaborar planes de actuación local para el empleo.

Actualmente existen veintisiete consejos locales de empleo en Letonia. Su labor está coordinada por el personal del proyecto. En los consejos locales de empleo de la NVA están representados socios de las diversas ramas de la NVA, ayuntamientos, empresarios, sindicatos, instituciones docentes y ONG. Todos los consejos locales acordaron planes de actuación local para el empleo para 2006. La creación de los consejos locales de empleo de la NVA ya incrementó el grado de interés y responsabilidad en los aspectos de empleo por parte de las comunidades locales.

Bélgica (Flandes): RESOC y SERR

Últimamente se han creado dos formas de cooperación de Flandes como parte del foro del programa de cooperación de la OCDE «Local Economic and Employment Development» (LEED): son los comités socioeconómicos regionales (RESOC) y los consejos socioeconómicos regionales (SERR). Su finalidad subyacente es prestar una asesoría sólida y una estructura de consultoría en sus regiones respectivas, facilitando la circulación de la información en ambas direcciones y creando oportunidades de influir en la evolución de la política socioeconómica. El punto clave de su labor es desarrollar un pacto regional que incluya elecciones y soluciones estratégicas para resolver los problemas socioeconómicos. Ese trabajo también implica organizar una consulta bilateral sobre cuestiones económicas y del mercado laboral y proporcionar consejos sobre las políticas relativas al mercado laboral y a las medidas bilaterales.

Los principales miembros de los RESOC son administraciones locales y provinciales (con su representante ocupando la presidencia de la cooperación), interlocutores sociales, el servicio del empleo de Flandes VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) y ONG. Los SERR difieren ligeramente, pues son organismos bilaterales regionales de los interlocutores sociales, presididos por uno de sus miembros. Desde que se lanzó la cooperación en 2004, esos asociados se han beneficiado de planes anuales de actuación subregional, de un pacto regional aprobado por todos los principales interesados, han desempeñado un papel activo para estimular la planificación de la diversidad empresarial y han llevado a cabo varios proyectos innovadores dirigidos a las adaptaciones estructurales de la política (por ejemplo, la introducción de auditorías familiares y empresariales en las compañías).

EQUAL en Suecia: la diversidad en la agrupación de desarrollo de Norrland Occidental

La diversidad en Norrland Occidental debería concienciar a grupos como personas de edad, con discapacidad, en desempleo de larga duración, con licencia por larga enfermedad y grupos minoritarios, y promover su integración en el mercado laboral en una región con una oferta decreciente de fuerza de trabajo debida al envejecimiento de la población y a los problemas de la emigración. Promover la diversidad apareció como un enfoque útil para la región con miras a garantizar una oferta laboral competente y un mercado laboral exento de discriminación. Los socios implicados eran las juntas administrativas de los condados, ONG, ayuntamientos de la región, sindicatos, oficinas de empleo, la confederación patronal (Svenskt Näringsliv), la oficina regional de la seguridad social y el organismo para el trabajo flexible (Nationellt centrum för flexibelt lärande).

Esto representaba un desafío que precisaba el compromiso de todos los socios en su calidad de patronos activos del trabajo en cooperación, que se desarrolló con el paso de un grupo de asociados pasivos implicados sobre todo en sus proyectos a una cooperación «activa» con

responsabilidades compartidas y asociados que asumían activamente el problema común. El principal factor de éxito de esta evolución fue un coordinador indiscutido que destacaba la importancia de las acciones conjuntas a fin de lograr la integración y el impacto político. Los incentivos para los asociados fueron dobles: realizar las innovaciones e intercambiar sus proyectos separados y aumentar la sensibilización a escala regional. La cooperación logró una legitimidad mayor que la que habría tenido cada asociado actuando como organización aparte.

La diversidad en Norrland Occidental también indica la importancia de situar el trabajo en cooperación en un contexto más amplio, ajustándose a la perspectiva del condado a largo plazo de fomentar la diversidad y las oportunidades. Esta contextualización de la cooperación, así como su labor activa y estratégica para implicar a los políticos regionales, ha sido un factor clave para lograr modificaciones y un desarrollo estructuralmente sostenible. Por ejemplo, los resultados de la cooperación incluyeron modelos para rehabilitar a los discapacitados mentales, el aprendizaje en las pequeñas empresas, la reinserción o permanencia en la asistencia sanitaria tras una larga enfermedad o para ancianos. En un nivel estructural, el trabajo en cooperación ha situado la diversidad en el orden del día, como una zona de potencial de crecimiento para el condado, y ha desarrollado una fundación para las estrategias sostenibles y la cooperación sobre aspectos de diversidad y crecimiento.

Portugal EQUAL: Parcerias de Desenvolvimento ConVidas (Plataforma Permanente de Conciliação)

A fin de fomentar la colaboración en línea entre las instituciones, diversos organismos locales fueron invitados a tomar parte en una plataforma permanente para conciliar el trabajo y la vida familiar, entendida como una amplia red representativa de los diferentes intereses y planteamientos.

Un total de treinta y dos organizaciones participaron en la Plataforma. Entre ellas, representantes de: cinco asociados oficiales (Beira Serra – Associação de Desenvolvimento Local, Ayuntamiento de Covilhã, Business Nucleus, los sindicatos de Castelo Branco y la Universidad de Beira Interior) y la administración regional de la seguridad social; el centro de empleo y el de salud, la coordinación docente, las asociaciones de padres de primaria y secundaria más diez juntas de distrito situadas en la zona de captación; dos empresarios; dos delegados sindicales; dos representantes de servicios de asistencia familiar (niños, ancianos, discapacitados) y una empresa de transporte público. La enorme ventaja para esas organizaciones fue la oportunidad de reunirse cada tres meses y reflexionar sobre la situación en la zona de Covilhã, debatirla y evaluarla. Con este planteamiento de colaboración y debate, los socios han podido trabajar de un modo más holístico y de manera más sinérgica en relación con la conciliación del trabajo con la vida privada, desarrollando y controlando las intervenciones para resolver los problemas señalados.

Anexo 5. Más fuentes de información sobre la cooperación

- 1) Muchas de las buenas prácticas desarrolladas a partir de EQUAL se han validado y documentado en dos guías utilizadas por las AD en la segunda ronda:
 - La ***EQUAL Guide for Development Partnerships*** se basa en la experiencia de las formas de cooperación de EQUAL, ofrece orientación, ejemplos de buenas prácticas y consejos prácticos para crear y mantener formas eficaces de cooperación, que cubran los cinco procesos básicos (trabajopreparatorio, inicio, desarrollo y prueba, integración y planificación de acciones posteriores), más las competencias específicas que esos procesos necesitan.
 - El **módulo de herramientas de EQUAL para el desarrollo de la cooperación** es un manual práctico para que quienes facilitan las agrupaciones de desarrollo y transnacionales de EQUAL participen en la planificación, seguimiento y evaluación: proporciona las herramientas para señalar los problemas y para presentarlos con sus interrelaciones en la concepción de soluciones innovadoras, relacionadas con las necesidades de los usuarios, y organizar dichos procesos con los interesados de forma interactiva.
- 2) Asimismo, vista la cooperación en el contexto del programa en forma de redes temáticas, las buenas prácticas desarrolladas por EQUAL se ha validado y documentado con la ***Guía EQUAL sobre la integración de la perspectiva de género, destinada a las autoridades de gestión y a las estructuras nacionales de apoyo***, que cubre las fases esenciales necesarias para facilitar la transferencia de las principales innovaciones políticas y prácticas que han sido ensayadas gracias a EQUAL, referencia para las redes temáticas y su modo de trabajo.
- 3) El **informe del seminario del FSE en Vilnius de los días 17 y 18 de noviembre de 2005: manual de correcta planificación de los programas del FSE** incluye una valiosa colección de herramientas relativas a los cuatro pilares de la correcta programación (orientación estratégica y coherencia, ejecución, planificación, seguimiento y evaluación, implicación de los interesados).
- 4) El ***Background Document for the EQUAL Evaluation Conference 23 – 24 February 2006*** incluye propuestas de actuación relativas a la cooperación basadas en la evaluación de los programas de EQUAL en todos los Estados miembros.
- 5) ***The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation*** toma en consideración los métodos y el alcance de la cooperación en el nuevo periodo de programación, así como el compromiso de los asociados en la realización de la propia evaluación previa.

Otras fuentes de información útiles:

OCDE: foro del programa LEED sobre la cooperación y la gobernanza local:
www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships

Sobre la manera de desarrollar formas de cooperación, Instituto de la Vida Laboral, Suecia: www.arbetslivsinstitutet.se

«Partnership»: manual para desarrollar formas de cooperación, Unidad de apoyo a EQUAL del Reino Unido: www.equal.ecotec.co.uk