

Cohesión social y cooperación descentralizada

La experiencia
europeo-latinoamericana



| Observatorio de Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

2

Estudios de Investigación

Diputació de Barcelona

Celestino Corbacho, Presidente
Agustí Fernández de Losada, Director del Servicio
de Relaciones Internacionales

Intendencia Municipal de Montevideo

Ricardo Ehrlich, Intendente
Alejandro Zavala, Secretario General
Luis Polakof, Director del Departamento
de Desarrollo Económico e Integración Regional
Ruben García, Director de la División Relaciones
Internacionales y Cooperación

Fundación para la Paz y la Democracia, Costa Rica

Cecilia Cortés, Directora

Universidad de la República, Uruguay

Rodrigo Arocena, Rector
Constanza Moreira, Directora del Instituto
de Ciencia Política

Fundación CIDOB

Narcís Serra, Presidente
Josep Ribera, Director

observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

www.observ-ocd.org

Coordinación General

Agustí Fernández de Losada, Coordinador General
Jean-Pierre Malé, Director Ejecutivo

Antena Europea

Jean-Pierre Malé, Director de Antena
Córcega 300, ppal
08008 Barcelona, España
Tel. +34.93.404.92.12 (o 13)
e-mail: ocd.bcn@diba.es

Antena Latinoamericana

Lucía Hornes, Directora de Antena
Luis Piera 1994, Edificio MERCOSUR
11200 Montevideo, Uruguay
Tel. +598.2.413.66.24 (o 25)
observatoriomontevideo@prodo.imm.gub.uy

Cohesión social y cooperación descentralizada

La experiencia
europeo-latinoamericana

Colección de Estudios de Investigación / Número 2



Dirección

Observatorio de Cooperación
Descentralizada Unión Europea-América Latina

Autor

Víctor M. Godínez

Contenidos

1. Presentación general	7
2. El concepto de cohesión social: alcances, potencialidad y límites	11
2.1. Evolución y naturaleza del concepto: de la teoría social a la política pública	11
2.2. Cohesión social y calidad de la vida en sociedades democráticas	16
2.3. Vectores básicos de la cohesión social	18
2.4. Hacia una definición operativa de la cohesión social aplicable a diferentes entornos contextuales	24
3. La cohesión social en el ámbito regional y local europeo-latinoamericano	31
3.1. Políticas públicas de cohesión social en los ámbitos local y regional	31
3.2. Políticas locales y regionales que inciden en los vectores básicos de la cohesión social: similitudes y diferencias	44
3.3. Desarrollo económico local y empleo para la inclusión social	54
3.4. Hacia la universalización de los servicios públicos fundamentales en contexto de carencias estructurales: ejemplos latinoamericanos	64
3.5. Cohesión territorial. De la segregación urbana de América Latina a la integración de un espacio urbano europeo: el caso del transporte público	78
3.6. Ciudadanía, participación y cohesión social: por la ruta de la gobernabilidad democrática en los ámbitos territoriales	91
3.7. Una apostilla sobre descentralización, fiscalidad y capacidad institucional de los entes territoriales latinoamericanos	103

4. La cooperación descentralizada América Latina-Unión Europea y la cohesión social	109
4.1. Experiencias de la cooperación descentralizada birregional en el campo de la cohesión social	109
4.1.1. Identificación y caracterización de algunas experiencias significativas del programa URB-AL en el campo de la cohesión social	115
4.1.2. ¿Existen hechos estilizados o modélicos de intervención en el campo de la cohesión social?	119
4.1.3. ¿Qué sugieren la experiencia para acciones futuras de cooperación descentralizada en materia de cohesión social?	125
4.2. Impacto de la cooperación descentralizada para la cohesión social en los ámbitos local y regional: el caso de la municipalidad de Rosario	127
4.3. Cooperación descentralizada y cohesión social: el impacto diferenciado de esta relación en las sociedades locales de la Unión Europea y América Latina	141
5. Conclusiones y recomendaciones	147
Fuentes Consultadas y Referencias	158
Cuestionarios respondidos	179

1. Presentación general

A partir de la Cumbre de Río de Janeiro, celebrada en 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea han ido construyendo y fortaleciendo una plataforma amplia de cooperación y desarrollo. En las reuniones de Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006) los términos de la asociación estratégica birregional han ganado precisión y ampliado sus alcances.

En la Declaración de Guadalajara la cohesión social fue identificada como una responsabilidad primaria de los Gobiernos. Sus signatarios afirmaron su determinación de construir sociedades más justas “mediante la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”. Este compromiso fue ratificado plenamente en la Declaración de Viena. En ella la cohesión social fue asumida como “una prioridad relevante” de los programas birregionales de cooperación, identificándola al mismo tiempo como una oportunidad “de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad”.¹

Por otro lado, en el marco del Encuentro Internacional de Redes EUROsocial (Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2006), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) propuso una definición global y operacional que busca ser un instrumento de trabajo tanto para Europa como para América Latina: “La cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia)”.

El caso es que la cohesión social es un tema que se invoca de manera creciente en la discusión internacional sobre el crecimiento sostenible con equidad, junto con la necesidad de imprimir un carácter incluyente al desarrollo. En el contexto europeo la cohesión social constituye un objetivo explícito de las políticas de desarrollo. En América Latina se ha desplegado en los años recientes una serie de iniciativas sectoriales directamente relacionadas con la cohesión social, tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la investigación.

En el caso específico de América Latina —y ésta es una diferencia de grado con respecto a los países de la Unión Europea— el concepto de cohesión social adolece con frecuencia de una falta de clarificación conceptual y operativa que le permita diferenciarse de nociones como pobreza, desigualdad y marginación social. Estas últimas nociones están en el centro de las discusiones latinoamericanas sobre los resultados del desarrollo y la calidad de vida de la población, y con frecuencia la cohesión social aparece como si fuera un mero subproducto de las mismas.

En diversos foros de la cooperación birregional —y en particular en las conferencias celebradas en Bruselas y Cartagena de Indias en marzo y junio de 2006 respectivamente²— se ha enfatizado la necesidad de desarrollar un concepto y un enfoque operativo de la cohesión social que sea, a un tiempo, pluridisciplinario, multisectorial, participativo y descentralizado. En ambas regiones y en los organismos internacionales está quedando cada vez más claro que la cohesión social no se limita a la lucha contra la pobreza y la exclusión social sino que implica otras dimensiones sociológicas relevantes.

Este trabajo fue elaborado sobre la base de este conjunto de antecedentes y preocupaciones generales. Su radio de aplicación es muy específico: se enmarca en el campo de la cooperación descentralizada birregional y se centra en el papel que ésta desempeña

en el fortalecimiento de las políticas subnacionales (o locales) de cohesión social. Aunque la cohesión social considerada en su conjunto es contemplada por necesidad en diversos planos del trabajo, su contenido se orienta a profundizar el estudio de las políticas públicas subnacionales (o locales) relacionadas por un lado con el desarrollo económico y por el otro con la participación e integración sociales.

El estudio tiene como punto de partida dos supuestos generales. El primero es que, debido a su naturaleza, los gobiernos locales y regionales tienen una óptima ubicación en el entramado institucional de las naciones democráticas para ejecutar de manera eficiente políticas públicas y estrategias en pro de la cohesión social. El segundo es que la cooperación descentralizada posee un gran potencial para contribuir, por medio del intercambio de experiencias y la reciprocidad que le son características, al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales en las labores de diseño y aplicación de políticas de cohesión social.

El trabajo tiene cierta orientación comparativa, a fin de hacer explícitas y evidentes las múltiples diferencias, así como las coincidencias y afinidades que existen en los planos social, institucional y del desarrollo entre las entidades locales y regionales de A. L. y la U. E. En todo caso, el énfasis del estudio se coloca en las localidades latinoamericanas, cuyas experiencias y recorridos institucionales en la materia son menos conocidos que los de sus contrapartes europeas, además de estar sujetos a un mayor número de restricciones y presentar un grado cualitativamente menor de desarrollo en el plano económico y social.

El documento se organiza en torno a tres capítulos generales. En el primero se presenta un resumen de las tendencias de la investigación teórica y aplicada sobre el concepto de cohesión social. El énfasis está puesto en el carácter dinámico de las diversas construcciones conceptuales, siempre atentas a los derroteros que van marcando las políticas públicas locales comprometidas en el

combate a la exclusión social. En el siguiente capítulo se examinan las principales estrategias e instrumentos de cohesión social utilizados por los gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina, identificando sus más importantes similitudes y diferencias. Este análisis tiene como referente empírico un poco más de sesenta experiencias sectoriales de otras tantas entidades locales europeas y latinoamericanas. A partir de este análisis se hace un esfuerzo por identificar las herramientas utilizadas por los gobiernos locales en acciones concretas comprometidas con la cohesión social. El tercer capítulo se ocupa de la relación entre la cooperación descentralizada europeo-latinoamericana y las políticas locales de cohesión social. En él se presentan algunos casos significativos, entre los cuales, la experiencia de la ciudad de Rosario ilustra la manera en que pueden fecundarse mutuamente los planes de desarrollo local, las políticas de cohesión social y los programas de cooperación descentralizada. Se presenta, por último, un resumen de conclusiones y de recomendaciones del estudio.

Notas

1 Declaración de Viena, Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.

2 Conferencia de Alto Nivel “*La promoción de la cohesión social: las experiencias europeas y latinoamericanas*”, Bruselas, marzo de 2006, y Encuentro Internacional de Redes EUROsocial, Cartagena de Indias, junio de 2006.

2. El concepto de cohesión social: alcances, potencialidad y límites

2.1. Evolución y naturaleza del concepto: de la teoría social a la política pública

La exploración de las principales fuentes académicas, institucionales y documentales acerca del concepto de “cohesión social” muestra la existencia de un espectro relativamente amplio de definiciones. En términos generales, las definiciones más importantes —es decir, aquellas que se han convertido en referencias inevitables en la discusión teórica e instrumental— se inscriben en marcos teórico-analíticos particulares o surgen de enfoques de política pública y en contextos institucionales específicos.

En el ámbito de la investigación científica, el concepto de cohesión social fue introducido a finales del siglo XIX por Émile Durkheim (1858-1917). Este pensador utiliza el concepto para hacer alusión a las relaciones de interdependencia entre los miembros de la sociedad, a las lealtades que comparten y a su solidaridad. El concepto fue retomado en el primer tercio del siglo siguiente por Talcott Parsons (1902-1979), para quien el sistema social se organiza en torno a valores compartidos sobre los cuales pueden edificarse consensos que permitan dar salida a los conflictos de intereses. Lo que importa señalar de estos dos momentos pioneros es que tanto en el caso de Durkheim como en el de Parsons, el concepto de cohesión social es utilizado para analizar los efectos producidos por dinámicas de profundo cambio estructural en el orden económico y social. El primero trabajó sobre la industrialización, la urbanización y los movimientos masivos de población de fines del siglo XIX; Parsons sobre la Gran Recesión y las crisis políticas del decenio 1930 (Jenson, 1998). A la luz de las grandes reestructuraciones económicas, los procesos de ajuste y la globalización observados en el mundo desde las postrimerías del siglo XX no

resulta sorprendente, por tanto, que el concepto de cohesión social haya vuelto a emerger con fuerza. Igual que otros términos que se refieren a las características y problemas de la sociedad actual —el ejemplo por antonomasia es el de *desarrollo sustentable*—, la cohesión social es hoy objeto de gran atención en los círculos académicos y, sobre todo, en las esferas de diseño y ejecución de políticas públicas en diversas escalas territoriales (supranacionales, nacionales, regionales y locales).

Revisiones críticas de la investigación académica e instrumental producida en las últimas dos décadas muestran la existencia de algunas líneas de trabajo principales en la discusión en torno a este concepto.³ Una de estas líneas, compartida ampliamente por los especialistas, es la consideración de que la cohesión social no se refiere a una situación estática, sino a un proceso de puesta en valor y calidad de las relaciones entre individuos y sociedad.⁴ Otra concierne a los criterios a partir de los cuales se determinan los ámbitos de inclusión y exclusión sociales. Se considera que las dinámicas de exclusión no sólo tienen consecuencias de orden material sino también simbólico, de privación y de falta de participación de los individuos en las principales instituciones sociales, lo que les impide el ejercicio pleno de su ciudadanía.⁵ Una tercera línea de trabajo tiene que ver con los valores e identidades que comparten los individuos en una sociedad determinada y sobre los cuales se edifica su sentido de pertenencia a una comunidad local, nacional e incluso supranacional.⁶ Alrededor de estas tres líneas generales de trabajo se desarrolla en lo fundamental tanto la discusión teórica como la elaboración de políticas públicas sobre cohesión social en el mundo.

Ahora bien, a pesar de la variedad de definiciones, niveles de análisis y enfoques operativos existentes en torno al concepto de cohesión social, fuera del ámbito académico hay un acuerdo —con frecuencia implícito— acerca de su utilidad y significado prácticos. Según el Consejo de Europa (2001), “el de cohesión

social es un concepto insignia que nos recuerda constantemente la necesidad colectiva de estar atentos y percatarnos de todo tipo de discriminación, desigualdad, marginación o exclusión”.

De acuerdo con los objetivos del presente documento interesa recuperar el valor analítico y la funcionalidad operativa del concepto de cohesión social en un sentido muy preciso: el que corresponde a su utilización para fines de política pública.

El término de cohesión social es utilizado en el campo de las políticas públicas para enmarcar relaciones sociales complejas y elaborar metas y programas que partan y den cuenta de esa complejidad. Aunque éste es un punto de partida de las definiciones instrumentales más extendidas de la cohesión social, no existe una definición universal del término. Un estudio exhaustivo realizado al respecto (Jeannotte 2000), mostró que este término carece de una definición de trabajo que sea aceptada de manera amplia a pesar de ser crecientemente utilizado en los programas de la Unión Europea, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y el Consejo de Europa —para no hablar de los programas nacionales de los propios países europeos y de Canadá—. Si bien este hecho deja ver cierta falta de acuerdo acerca del perfil propio de lo que se considera ser una “sociedad cohesionada”, dicho estudio también mostró que más allá de su diversidad, las definiciones operativas más usuales tienen en común el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren el acceso de todos los ciudadanos al bienestar material en un marco de “calidad social”.⁷ Este punto en común es quizá el “piso” sobre el que cada cual edifica su propia arquitectura institucional y operativa en la materia.

Para fines de política pública, el concepto de cohesión social ha tenido una de sus aplicaciones más fructíferas en el proceso de integración de la Unión Europea. En más de un sentido puede ser considerado incluso como un concepto clave de dicho

proceso. La normatividad comunitaria contempla mandatos específicos para la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento de la cohesión económica, territorial y social del espacio europeo. Con base en el concepto de cohesión social, la Comisión Europea ha buscado vincular de manera recurrente las interacciones entre las políticas sociales, económicas y de empleo bajo el criterio de que cada una de ellas depende de las otras. Hay aquí una clara diferencia —si no es que hasta una ruptura— con algunas concepciones convencionales de política pública que están muy extendidas en el mundo (como las que ajustan y subordinan a criterios meramente financieros al conjunto de los programas gubernamentales de un país).⁸

Este enfoque transversal de la política pública se constata no sólo en los programas de la Comisión Europea, sino también en los de los estados miembros, tanto a escala nacional como regional y local. Son numerosos los estudios que documentan cómo las políticas de cohesión social de estos países, en diversas escalas territoriales, enfrentan los problemas de exclusión social de manera multidimensional. Una herramienta básica al respecto es la promoción del empoderamiento, que se traduce en una activa convocatoria para que los excluidos participen en su propia (re)integración. En este sentido, el poder y la falta de poder son (y deben ser) enfrentados procurando un acceso y una participación reales de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es éste un enfoque que permite observar bajo nueva luz el tema del partenariado comunitario, cuya importancia es particularmente relevante en el entorno local como medio para combatir los problemas de la exclusión social.

En Canadá hay un esfuerzo creciente por vincular los resultados en materia de desempeño económico, seguridad, educación, salud y bienestar comunitario, entre otros, con la cohesión social. Esto se hace también por medio de programas públicos y la participación ciudadana y comunitaria con la sociedad civil y la política económica y social, lo que influye directamente en los resultados sociales (Jeannotte et al. 2006).

En todos los casos citados se pone de manifiesto que uno de los aspectos más relevantes del nexo entre cohesión social y política pública es la manera en que el concepto es desplegado para crear un marco de referencia operativo a la discusión sobre las necesidades del conjunto de la sociedad, y no sólo de uno de sus segmentos constitutivos. Conviene citar de nueva cuenta al Consejo de Europa (2000), que justifica así la necesidad de desarrollar una estrategia para la cohesión social en lugar de una centrada exclusivamente en el combate de la exclusión (o de la pobreza, o de la discriminación, etcétera):

Es necesario (...) encontrar caminos para enfrentar no solamente los problemas de quienes están excluidos de la sociedad, sino también, y de manera más ambiciosa, buscar cómo edificar sociedades más cohesionadas en las cuales el riesgo de exclusión social sea minimizado. Por tanto, la cohesión social concierne a la sociedad como conjunto y a todos sus miembros, y no sólo a los marginados.

Algunos organismos multilaterales, como la UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo mismo que numerosas entidades públicas, nacionales o regionales y locales de Europa y América, han adoptado enfoques similares en materia de cohesión social. En todos los casos se reconoce su utilidad para desarrollar prácticas de compromiso y diálogo entre la ciudadanía y en el seno de diversos colectivos comunitarios, y para solucionar adecuadamente dilemas como la elección entre varias opciones de política pública en condiciones de recursos escasos o limitados. De acuerdo con la CEPAL (2007) la cohesión social “puede entenderse como el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos”.

2.2. Cohesión social y calidad de la vida en sociedades democráticas

Hay una discusión en el terreno teórico en torno al rigor analítico del concepto de cohesión social. El punto sustancial de esta discusión aún en curso fue resumido por Bernard (2000) al considerar que, en realidad, se trata de un casi-concepto, o un “híbrido”, construido sobre la base de una metodología científica pero dotado de una gran adaptabilidad ante las necesidades de la acción política.⁹ La controversia es inevitable en vista de la variedad tanto de definiciones y marcos teóricos en que se inscribe este concepto como de vías operativas e instrumentales en que es invocado.

Como ya se señaló, en este documento la cohesión social interesa sobre todo por su utilización en los círculos de diseño y ejecución de políticas públicas. Beauvais y Jenson (2002) observan al respecto que la cohesión social tiende a ser un referente inevitable cuando los diseñadores de política comprueban que las estrategias focalizadas de combate a la pobreza, empleo, desarrollo comunitario y hacia otros ámbitos sociales no alcanzan sus objetivos. La naturaleza compleja y multidimensional de estos problemas sociales crea la necesidad de integrar conceptos que den sentido y sean funcionales en un amplio rango sectorial. Tal es el caso del concepto de cohesión social, que provee un marco para procesar en un eje de interrelación horizontal las distintas áreas de la política pública.

El enfoque de la cohesión social se sitúa en una esfera alternativa a la de la formulación de programas sociales especialmente diseñados para “los excluidos”, y es por tanto un poderoso mecanismo a favor de los programas universales, que por su naturaleza descartan la estigmatización y son generadores de legitimidad. “La cohesión social concierne al conjunto de la sociedad y cada uno de sus miembros, y no solamente a aquellos que están marginados” (Consejo de Europa 2000). En este sentido, la cohe-

sión social es un enfoque de política que también está directamente vinculado con la construcción de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática.

Hay una multitud de nexos funcionales entre la cohesión social y la calidad de la vida. La cohesión social puede ser concebida como una dimensión cualitativa de la sociedad que se manifiesta en la vida cotidiana de los individuos por medio de percepciones y constataciones sobre la equidad, la seguridad del empleo, las oportunidades de educación, el acceso a otros servicios básicos, el ambiente social de la comunidad, entre otros factores que están estrechamente vinculados con la calidad de la vida.

Los diversos componentes de la cohesión social producen efectos en la calidad de la vida en sociedad. La dinámica de las relaciones interpersonales, de las asociaciones y organizaciones intermediarias y de las instituciones genera algo más que una suma de actitudes diferenciadas; produce valores compartidos y normas de comportamiento que se expresan en grados diversos de confianza y responsabilidad social. Genera señas de identidad y modalidades de gobernabilidad, normas culturales y reglas sociales sin las cuales no es fácil concebir un determinado orden social. En una sociedad cohesionada, los ciudadanos desarrollan un instinto de pertenencia e inclusión a la manera del “instinto animal” que Keynes atribuyó al *homo oeconomicus*. Participan activamente en la vida social, sus diferencias son explícitas, reconocibles y reconocidas, son tratados como iguales y disfrutan una relativa equidad en un ambiente en el que las instituciones públicas y privadas son reconocidas como legítimas.

Jeannotte et al. (2002) señalan que la cohesión existe de manera recíproca y mutuamente reforzada con valores tales como libertad, igualdad, democracia, respeto de los derechos humanos, tolerancia, inclusión, responsabilidad colectiva y respeto del estado de derecho. Estos autores añaden como corolario: “los regímenes

autoritarios pueden imitar los signos de la cohesión social creando lineamientos, valores compartidos y capacidades de acción colectiva. Sin embargo, estos procesos suelen ser coercitivos, excluyentes e insostenibles. Todo ello socava las condiciones que son necesarias para que exista una verdadera cohesión social”. Se advierte sin dificultad la importancia de esta diferencia. Sin democracia no existe cohesión social; con mecanismos de coerción tampoco.

2.3. Vectores básicos de la cohesión social

La adopción del concepto de cohesión social por parte de quienes diseñan políticas públicas en diversos niveles de responsabilidad —incluyendo la cooperación internacional— y en diferentes escalas territoriales, ha permitido afrontar de manera fructífera los desequilibrios generados por el proceso global de reestructuración económica y cambio social registrado en los últimos cuatro o cinco lustros. En este cuadro general, tradicionalmente se han identificado cinco componentes básicos de la cohesión social, sobre los cuales hay cierto consenso tanto teórico como analítico e instrumental:

- i. Pertenencia / aislamiento:** la cohesión social supone compartir valores y el sentido de formar parte de una misma comunidad.
- ii. Inclusión / exclusión:** la cohesión social supone una capacidad generalizada de inserción en el mercado, en particular el laboral.
- iii. Participación / pasividad:** la cohesión social supone la implicación de los ciudadanos en las cuestiones públicas consideradas de manera amplia
- iv. Reconocimiento / rechazo:** la cohesión social supone pluralidad y a la vez tolerancia de las diferencias.

v. Legitimidad / ilegitimidad: la cohesión social supone la existencia de instituciones públicas y privadas con capacidad de gestión y mediación de los conflictos.

En su ensayo crítico sobre el concepto de cohesión social, Bernard (2000) argumenta que el trío libertad-igualdad-solidaridad es un componente sustantivo de la democracia, y que una sociedad cohesionada debe pugnar por establecer un equilibrio entre estos tres términos. Su análisis —que se resume a continuación— conduce a añadir un sexto componente de cohesión social:

vi. Igualdad / desigualdad: la cohesión social supone un compromiso profundo y sistémico en pro de la justicia distributiva y la equidad.

Las relaciones entre todos estos componentes son complejas. Según el mismo autor, la presencia de uno o más de ellos no asegura automáticamente la de los otros. La instauración de un clima de cohesión social exige el establecimiento de un “equilibrio dialéctico” de los sentidos de todas las relaciones implícitas en cada componente. ¿Cómo comprender, si no, las razones por las cuales en ocasiones están en oposición y en ocasiones articuladas? Para avanzar en esta dirección se los clasifica, de acuerdo al orden del cuadro 1, según pertenezcan a la esfera económica de la sociedad (2) y (6), a la política (3) y (5) o a la sociocultural (4) y (1).

Cuadro 1 / Seis componentes básicos de la cohesión social

Esfera de actividad	Carácter de la relación	
	Formal	Sustancial
Económica	(2) Inclusión / exclusión	(6) Igualdad / desigualdad
Política	(5) Legitimidad / ilegitimidad	(3) Participación / pasividad
Sociocultural	(4) Reconocimiento / rechazo	(1) Pertenencia / aislamiento

Fuente: Bernard (2000)

La clasificación se basa en la distinción operada por Wooley (1998) entre relaciones formales (que implican una participación de base y están en principio al alcance de toda la sociedad) y relaciones sustanciales (que implican un compromiso sostenido en el funcionamiento de la vida económica, política y sociocultural).

¿Cómo se interpreta la tipología propuesta en el cuadro 1 entre componentes formales y sustanciales? Así lo explica Bernard (2000):

En la esfera sociocultural el reconocimiento obliga simplemente a tolerar las diferencias, en tanto que la pertenencia corresponde con un compromiso en la construcción de una comunidad y a compartir valores; no a la unanimidad, pero sí a aceptar un diálogo activo sobre dichos valores. En la esfera política, la legitimidad remite a un reconocimiento de las instituciones por parte de los ciudadanos, pero la participación va mucho más lejos exigiendo una implicación más activa. En la esfera económica, en particular la del trabajo, debe descartarse evidentemente la exclusión, pero un compromiso más profundo supone (...) la prosecución de la igualdad, es decir, de la justicia social y de la equidad.

La clave de esta tipología entre aspectos formales y sustanciales de la cohesión social está en su interrelación (o “relación dialéctica”). Unos y otros forman una totalidad en tensión y la tarea es impedir su degradación unilateral o unipolar. Es evidente que, en este punto, la acción de las instituciones adquiere una gran relevancia en democracia al proporcionar el espacio y definir las reglas del juego que permiten a los integrantes de la comunidad crear, en cada circunstancia específica, condiciones de cohesión social. Resulta pertinente recuperar aquí una de las acepciones dadas por la CEPAL (2007) a la cohesión social, cuando la considera fin y medio. Es un fin cuando las políticas públicas generan condiciones para que los integrantes de la sociedad se sientan parte activa de ella en dos sentidos fundamentales: contribuyendo al

progreso general y a la vez beneficiándose de él; en este caso, las políticas públicas reproducen y refuerzan los sentidos de pertenencia y de inclusión de los individuos. Pero también es un medio para la construcción de consensos durables en torno a políticas de largo plazo diseñadas explícitamente para igualar las oportunidades y procurar la equidad. Arreglos sociales de este tipo suponen la existencia de una predisposición de los actores a la cooperación, al punto “de estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto”, de acuerdo con este análisis de la CEPAL.

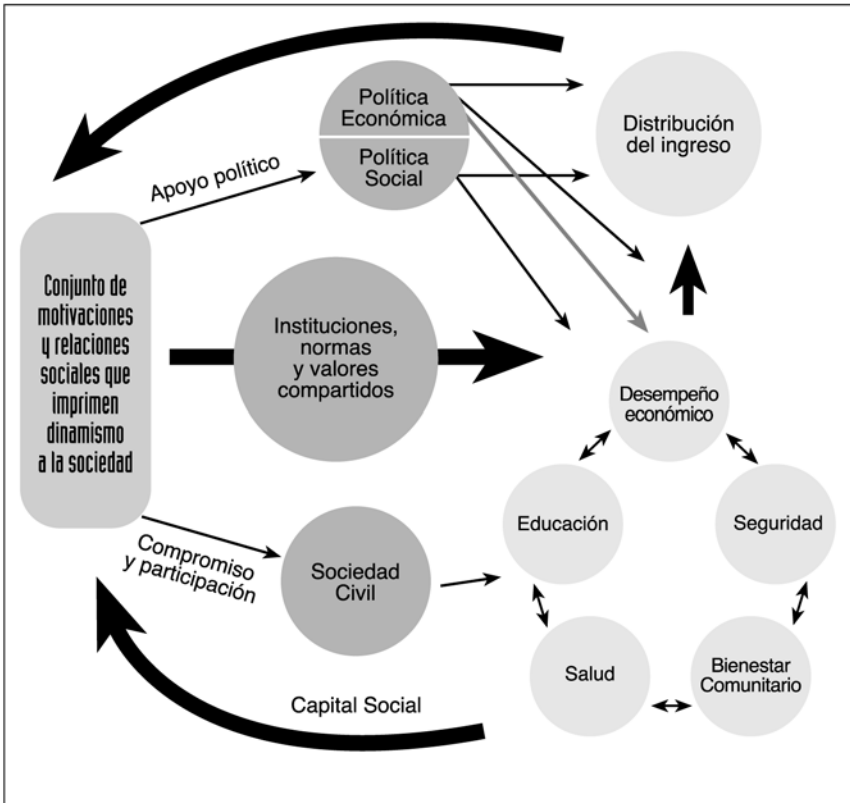
La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la inclusión y la equidad.

En el ámbito de la investigación teórica y aplicada hay algunas preguntas muy relacionadas con el planteamiento precedente y cuya exploración analítica permite realizar un acercamiento al conjunto de dispositivos institucionales, dinámicas y relaciones que entran en juego en torno a los procesos de cohesión social. ¿Cuáles son los insumos y cuáles los resultados de este tipo de procesos? ¿Qué relaciones básicas de causalidad pueden advertirse en torno a ellos y cómo se manifiestan? ¿Cómo puede la política pública contribuir a crear círculos virtuosos a favor de la cohesión social? El grupo de Investigación Comparada Internacional del *Department of Canadian Heritage* ha propuesto un “modelo preliminar” que sirve para ilustrar la complejidad operativa del proceso por medio del cual las sociedades pueden generar cohesión entre sus miembros (Jeannotte et al. 2002).

El diagrama 1 sintetiza este esfuerzo poniendo de manifiesto dos aspectos importantes. Primero, que son numerosos los

insumos de la cohesión social, y que las políticas públicas —cuyo aporte es fundamental— es un componente entre otros más. Las organizaciones de la sociedad civil y su acervo de capital social, lo mismo que las instituciones y el sistema prevaleciente de valores también contribuyen al proceso de cohesión social. Segundo, que hay un grado significativo de “imprevisión sistémica” en los patrones de cohesión social que complica inevitablemente las tareas y respuestas del gobierno en la materia.

Diagrama 1 / Cohesión social: hacia un modelo de representación de sus relaciones básicas de causalidad y su modo general de operación



Fuente: Jeannotte et al. (2002) sobre la base de Stanley (1997), Levis y Stoddart (1999) y MaCracken (1999).

Esta representación gráfica también muestra la existencia de al menos tres relaciones básicas de causalidad entre la cohesión social y la calidad del proceso social considerado en su conjunto. De acuerdo con este modelo, a un mayor grado de cohesión en la sociedad corresponde:

- i)** Mayor apoyo a las políticas y programas públicos de educación, salud, seguridad; el acceso generalizado a estos servicios —su “universalización”— produce efectos tangibles en la calidad de la vida de la población.

- ii)** Mayor apoyo y apego a las normas, instituciones y valores sociales (como el respeto a la ley); esto facilita la cooperación e incrementa la eficiencia del “producto social”.

- iii)** Mayor participación de los individuos y grupos organizados de la sociedad civil, lo que incrementa el acervo de capital social.

Otra dimensión relevante de esta modelación es que ilustra cómo pueden ocurrir mejoras de la cohesión a medida que los dispositivos institucionales de distribución generen equidad en la sociedad. Cuando la cohesión y la equidad se refuerzan mutuamente, se genera un círculo virtuoso; pero si la espiral no es ascendente y el clima social se deteriora debido a falta de equidad, la cohesión social se erosiona, lo que a su vez deteriora adicionalmente el clima social, dando lugar a un círculo vicioso. También muestra que cada cambio en la cadena de causalidad puede afectar a otros componentes del modelo. Una disminución del apoyo político a un determinado programa social puede parecer no tener consecuencias directas en campos específicos (salud, educación, etcétera), pero al erosionar la cohesión social produce efectos generalizados de largo plazo en la calidad de la dinámica social. La modelación gráfica deja ver, por último, que más allá de las otras variables que intervienen en el proceso, una “buena política pública” es el insumo indispensable y la más sólida palanca institu-

cional para la configuración de condiciones propicias para la cohesión social y su mejoramiento.

Este ensayo de modelación confirma que la cohesión social es un fenómeno cuya comprensión, tanto para fines de estudio como para la formulación de políticas públicas, exige un enfoque multisectorial y horizontal que pueda dar cuenta de sus complejidades institucionales y operativas. En este sentido se diferencia claramente de la noción de capital social¹⁰, que hace referencia a un espectro relativamente más limitado de relaciones sociales pero con el que guarda una zona común de identidad. Ambos términos identifican las relaciones sociales y las formas de gobierno con expresiones culturales, valores éticos y comportamientos individuales y colectivos que hacen que la sociedad sea algo más que una mera suma de personas y alcance diversos grados de enlace y adhesión entre sus miembros. Ambas nociones asignan una importancia analítica y operativa muy especial a los arreglos institucionales de corte horizontal por su capacidad de generar redes de confianza, de solidaridad, de equidad o de reciprocidad por medio de las cuales los individuos se hacen oír y movilizan sus energías particulares para causas públicas (Kliksberg 2000).¹¹

2.4. Hacia una definición operativa de la cohesión social aplicable a diferentes entornos contextuales

A partir de las consideraciones precedentes se dirá, entonces, que la cohesión social se basa en la disposición de los actores sociales de cooperar en todas las escalas de la sociedad para la consecución de bienes colectivos. Ahora bien, es claro que la cohesión social considerada en su conjunto, lo mismo que las dimensiones que la integran, están lejos de concernir únicamente al análisis de problemas o a la elaboración de programas y proyectos de carácter nacional. Por el contrario, su naturaleza remite

de manera muy directa al nivel de las comunidades regionales y locales, que constituye el terreno y a la vez la esencia de este estudio.

Hay al menos dos razones que explican lo anterior. La primera es que, como es de sobra conocido, la comunidad local (lo mismo que la regional) es la instancia más inmediata y directa de contacto e interacción de los ciudadanos con las instituciones y los demás actores sociales. La segunda es menos práctica, más analítica. De acuerdo con un experto (Sheleff 1997), “la vida comunitaria a escala local es el paradigma de la cohesión social”. Como quiera que sea, ambas razones cobran mayor fuerza a la luz de los grandes cambios estructurales que supone, tanto a escala nacional como internacional, el llamado proceso de globalización, que por un lado precipitaron y por otro ampliaron los espacios de participación y competencia de los gobiernos locales y regionales en el diseño e implementación de políticas de desarrollo con efectos en la cohesión social.

Uno de los rasgos distintivos de la globalización es, en efecto, que la competencia económica se libra a partir del sistema territorial de los países. Dado este hecho, las regiones, las provincias, los estados, las ciudades buscan de manera activa mejorar, acrecentar y poner en valor sus respectivas dotaciones de recursos y factores. Este proceso —que ha sido ilustrado de manera amplia por la investigación teórica y empírica desde hace ya algunos años— abrió en la sociedades locales espacios y oportunidades para reforzar su propia identidad. (Godínez 2004) En paralelo, también estimuló a los gobiernos locales a desempeñar un papel más dinámico en la procuración de desarrollo y bienestar, incluyendo casi siempre la búsqueda de mayores márgenes de legitimidad y de mejorías en la gobernabilidad.¹²

En el marco de este conjunto de cambios, los entes locales de gobierno reivindican de manera más enfática su papel y el alcance de sus competencias a fin de enfrentar de manera más

efectiva sus deberes tradicionales además de los nuevos desafíos provenientes del doble proceso simultáneo de globalización y descentralización. De tal manera, “el territorio comienza a ser visualizado como una matriz de organización y de interacciones sociales y no como un simple espacio abstracto o un receptáculo de actividades. En este sentido, los aspectos *extraeconómicos* desempeñan una función esencial y se sitúan en la base misma del funcionamiento de la economía real” (Albuquerque 2000). La globalización implica una mayor competencia entre los territorios y los actores locales, pero sus consecuencias exigen al mismo tiempo el diseño y la puesta en marcha de políticas de cohesión social. Este proceso incluye una transformación de la tradicional actitud demandante y delegativa de los actores territoriales en una de carácter participativo y comprometida con la gobernabilidad democrática.

La cohesión social es condición indispensable del fomento de consensos para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo que no se reduzcan y se agoten en su dimensión meramente económica. Lograrlo requiere de “un proceso de construcción y maduración sumamente complejo, que involucra además de los necesarios niveles constantes y crecientes de crecimiento económico, interacciones sociales, instituciones acordes, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo” (Madoery 2005).

La falta de cohesión social implica casi siempre degradación de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos, ruptura de vínculos sociales elementales y empobrecimiento no sólo del individuo sino de las relaciones que definen su lugar e identidad sociales. Un fenómeno de tal naturaleza sólo puede ser revertido si las medidas para combatirlo incluyen estrategias locales y regionales de cohesión. En democracia, los gobiernos locales y regionales están mejor armados que otros actores para proceder, por una parte, contra la disolución de los lazos de pertenencia ocasionados por la segregación espacial, el deterioro urbano, el aislamiento, la reducción de oportunidades, y por otra parte, para fo-

mentar dinámicas de reconstrucción del tejido social. De la misma forma, mediante el aprovechamiento de mecanismos institucionales y aprendizajes colectivos acordes con la singularidad del territorio, los gobiernos locales y regionales pueden estar en mejor posición para identificar situaciones que producen exclusión social, y para contrarrestarlas o eliminarlas mediante intervenciones *ad hoc*.

El fomento y fortalecimiento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad aunque, al menos por dos razones, corresponde al gobierno local asumir un papel de garante de la cohesión social. La primera es que se trata del canal institucional más próximo a la comunidad y por su conducto encauza las preferencias y los intereses de los individuos. La segunda, porque es la entidad que ostenta el poder público local, el control de algunos mecanismos redistributivos, la autoridad para poner en marcha políticas locales de desarrollo articuladas y coherentes. Lo anterior no se contradice ni significa desconocer que “la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Esta es su función principal, que no puede ser substituida por ningún otro actor o ninguna sociedad. Más aún, sólo cuando están inscritos en la institucionalidad jurídico-legal del Estado, aquellos derechos pueden tornarse universales”(Draibe 2004). Por lo demás, apenas cabe recordar que los entes locales de gobierno son parte sustancial del orden orgánico del Estado en toda sociedad democrática.

El desarrollo de políticas públicas con efectos en la cohesión social requiere del fortalecimiento simultáneo de la institucionalidad democrática y de la descentralización del Estado. Según Rodrik (2000) “la construcción de las instituciones es un proceso que precisa ser desarrollado localmente, confiando en la experiencia acumulada, en el conocimiento local y en la experimentación, de ahí la importancia de los sistemas políticos democráticos y descentralizados”.

Una descentralización efectiva se manifiesta al mismo tiempo en el plano jurídico-normativo del poder público y en el plano político-participativo, es decir, en el ámbito de las estructuras institucionales de representación que contribuyen a la recuperación de funciones políticas por parte de la sociedad y, por ende, a la democratización¹³.

Formalmente, la participación de los gobiernos locales y regionales en el diseño e implementación de políticas públicas de cohesión social suele justificarse por el orden jurídico-normativo de Estados cuyas constituciones instituyen un sistema democrático. Sin embargo, la realidad demuestra que existen diferencias sustanciales entre los territorios en lo relativo a su capacidad para hacer efectiva la institucionalidad formal.

Una aproximación general a la experiencia de las colectividades europeas y latinoamericanas elegidas para el presente estudio, evidencia que —más allá de las muchas diferencias y asimetrías existentes— la capacidad de los actores locales para lograr consensos, organizarse y participar en acciones colectivas es un factor tan importante para el desarrollo local, como la existencia de otras condiciones más estilizadas: políticas públicas en materia de cohesión social, predominio del Estado de derecho, flexibilidad institucional para adecuarse a los cambios globales y a las necesidades locales, disponibilidad de recursos económicos y otras más. Hay una estrecha relación entre cohesión social e institucionalidad democrática, al punto que puede sugerirse que la falta de cohesión social evidencia la inexistencia de una real y efectiva institucionalidad democrática.

Crear condiciones de cohesión social es algo que se inscribe, por tanto, en el espacio de la democratización-descentralización del Estado, espacio en el cual los gobiernos y demás actores locales pueden establecer reglas claras y aceptadas por todos para participar en la definición de las políticas de desarrollo. Todo es-

fuerzo en sentido contrario puede aumentar con facilidad el inventario, ya de suyo amplio, de políticas y programas desarticulados con mínima o nula incidencia en la cohesión social.

Finalmente, la dinámica de un orden mundial que ha sido transformado por un paradigma tecnológico, que reduce virtualmente las dimensiones espaciales y temporales entre los territorios, conlleva procesos corrosivos pero también de construcción, y la oportunidad que tienen los actores y entes territoriales para moldear arreglos institucionales en materia de políticas de desarrollo puede verse como una oportunidad histórica. El grado de cohesión social en cada colectividad es un factor determinante para que las estrategias y políticas de los gobiernos locales y regionales reflejen y respondan a aspiraciones y decisiones colectivas.

Notas

3 Véanse los trabajos de Jenson (1998), Jeannotte (2000) y Jeannotte, et. al (2002).

4 Tal es el marco analítico en que se despliega el considerable trabajo de investigación y análisis sobre la cohesión social realizado en Canadá bajo el auspicio del *Strategic Research and Analysis Directorate del Departmente of Canadian Heritage*.

5 Es ésta una de las líneas de trabajo y reflexión que se enfatizan en los documentos y análisis producidos por la División de Desarrollo de la Cohesión Social del Consejo de Europa.

6 El sentido de pertenencia y los valores en que se sustenta es una de las dimensiones contenidas en el célebre informe de la Comisión sobre la Creación de Riqueza y Cohesión Social presidida por el antiguo comisionado europeo Dahrendorf (1995) sobre la creación de riqueza y cohesión social. En otra perspectiva de análisis, este mismo tema está presente en la iniciativa sobre capital social del Banco Mundial, SCI (1998).

7 El término “calidad social” se popularizó en las últimas dos décadas del siglo XX. Según Veenhoven (1996) la calidad social se define como el grado en que las provisiones y requerimientos de una sociedad determinada se ajustan a las necesidades y capacidades de sus ciudadanos. Este autor habla de necesidades “fisiológicas” (alimentación, vivienda) y “psicológicas” (seguridad, confianza, identidad).

8 Esta concepción de las políticas públicas fue discutida en la cumbre europea de Lisboa (marzo de 2000), bajo la tesis general de que la búsqueda de eficacia económica no debe traducirse en deterioro de la cohesión social.

9 Según el autor, construcciones conceptuales como la de cohesión social son híbridas porque *“tienen dos caras: por un lado se basan, en parte y de manera selectiva, en análisis de datos y situaciones que les permiten ser relativamente realistas y beneficiarse del aura de legitimidad que confiere el método científico; pero por otro lado mantienen una vaguedad que las hace adaptables a varias situaciones y suficientemente flexibles para seguir los serpenteos y necesidades de las acciones políticas del día con día”*. Bernard (2000).

10 Como se sabe, la noción de capital social tiene su origen en el trabajo precursor de Putman (1993) sobre las modalidades del desarrollo local en Italia y el papel que juegan la confianza, las normas de comportamiento, el asociacionismo y la cooperación en el fortalecimiento del tejido social.

11 En el contexto de este documento lo “público” (causas públicas, políticas públicas, etcétera) no es sinónimo de gubernamental. Hace referencia a circunstancias y acciones colectivas vinculadas con la promoción y la vigencia los derechos sociales e incluye por igual a los sectores de la sociedad civil, del sector privado y del gobierno.

12 La gobernabilidad es definida por Prats como *“la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros, conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*. Citado por Riveros (2004).

13 Véase Pintos y Biagioni (2005). La descentralización del poder central supone capacidad local de autogobierno, lo cual, no obstante, debe ser garantizado tanto por la acción del poder central como del local, a fin de que el proceso no signifique desperdicio o desaprovechamiento de recursos y capacidades locales, sobre todo cuando no existe una tradición de autonomía efectiva en la gestión local.

3. La cohesión social en el ámbito regional y local europeo-latinoamericano

3.1. Políticas públicas de cohesión social en los ámbitos local y regional

Un primer acercamiento a las políticas públicas y los programas de cohesión social de colectividades de la Unión Europea y América Latina, dos regiones tan disímiles en materia de desarrollo, conduciría en principio a pensar que no hay un punto de partida común o convergente para analizar de manera comparada realidades territoriales tan diferentes y en algunos casos hasta asimétricas. Estas diferencias pueden ser sintetizadas de varias maneras. Una, muy simple, es contrastando los niveles de concentración del ingreso. El mapa 1 ilustra claramente estas diferencias mostrando la “geografía política” del índice de Gini a escala mundial. Los índices de los países europeos se ubican sin excepción en la zona de mayor equidad distributiva existente en el planeta, en tanto que los de los países latinoamericanos expresan situaciones de inequidad que en términos generales son de las más extremas del mundo.



Fuente: <http://en.wikipedia.org/wiki/Gini_coefficient>

Estas fuertes diferencias generales entre las dos regiones se expresan en diversos grados y en todos los planos sustantivos del desarrollo. No obstante, se puede sostener que las políticas de cohesión social de las localidades consideradas en este estudio parten, así sea de manera implícita, de un interés común: el de combatir la exclusión social. Sin tal interés, los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil no habrían anudado acuerdos para la puesta en marcha de políticas de desarrollo orientadas a la creación de empleo, recurriendo a mecanismos de economía social y solidaria (Región de Île de France, Región Nantes Metropole, Rosario); para el fomento de la banca social y el apoyo institucional de las microempresas (Ciudad de México, Ciudad de Buenos Aires, São Paulo, Bogotá, Île de France, Stuttgart); para la implementación de programas de inserción laboral (Saint-Gilles) y de creación de competencias e inclusión digital (Bremen, São Paulo, Lyon). Lo mismo puede decirse en el campo de las políticas de integración social e inclusión en las instancias de decisión pública mediante el mecanismo de presupuesto participativo (Porto Alegre, Saint-Denis, Buenos Aires, Rosario, Quito, Montevideo); de programas de capacitación laboral con enfoque de género (Escazú, Diputación de Barcelona, Consell Comarcal de l' Alt Empordà); de programas de construcción de ciudadanía dirigidos a la población infantil (Rosario) o de movilidad urbana e inclusión de personas discapacitadas (Stuttgart, Emilia-Romagna).

La cohesión social y sus dimensiones básicas (pertenencia, inclusión, participación, reconocimiento, legitimidad, igualdad) son condiciones necesarias para el desarrollo integral de una sociedad democrática. Su construcción y fortalecimiento es un quehacer eminentemente colectivo que no puede ser delegado a instancias accesorias de la sociedad.

Localidades con niveles muy diferenciados de desarrollo, como los son en términos generales las europeas y las latinoamericanas consideradas en este estudio, instrumentan políticas públi-

cas que articulan lo económico y lo social mediante programas multifacéticos e integrados que no sólo combaten la pobreza material, sino sobre todo la carencia y la ruptura de vínculos sociales que identifican al individuo con su entorno territorial.

Impulsar desde el ámbito local la redefinición de las agendas generales o nacionales en pro de la cohesión social es un proceso complejo que involucra una gran variedad de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, particularmente cuando una política local es innovadora en el territorio. No obstante, en la medida en que se construyen bases institucionales sólidas en el campo de la gestión local, la posibilidad de influir en la definición de políticas generales o nacionales en el ámbito social se torna más factible.

En términos generales, las diferencias y las similitudes de las políticas de cohesión social (en los ámbitos conceptual, instrumental y operativo) entre las colectividades europeas y latinoamericanas están condicionadas por el orden institucional y el marco de desarrollo económico en el que se desenvuelven.

Es de sobra conocido que las colectividades europeas gozan de mejores índices de equidad distributiva que las colectividades latinoamericanas, cuentan con programas de cohesión social multifacéticos, estructuras de gobernabilidad democrática relativamente más consolidadas, redes más amplias de protección social, recursos económicos relativamente más abundantes. Todo ello da como resultado un conjunto también diferenciado de problemas. Desde luego que las colectividades europeas no son un mosaico homogéneo, y entre ellas existen disparidades en términos de recursos, niveles de participación ciudadana y de exclusión social, mecanismos para involucrar a la comunidad en la construcción de redes de cohesión social, etcétera. Pero casi siempre las políticas de cohesión social de las colectividades europeas se inscriben en estrategias generales de desarrollo (a nivel nacional y comunitario), de manera que la conjunción de incentivos lo-

cales, regionales, nacionales y comunitarios contribuye a que el proceso de integración europea y el tendido de mecanismos institucionales de cohesión tienda objetivamente a la convergencia en numerosos ámbitos de la esfera territorial del desarrollo.

La realidad de las colectividades latinoamericanas es distinta. No existe un proceso regional de convergencia del desarrollo. Sería incluso imposible documentar un caso nacional tendencialmente convergente en el plano territorial del desarrollo.¹⁴ No obstante, las políticas locales de cohesión social de algunas colectividades del Cono Sur latinoamericano (Rosario, São Paulo, Porto Alegre) han obtenido resultados muy interesantes y reconocidos por su efectividad en materia de gobernabilidad local e inclusión social, a pesar de las varias restricciones a partir de las cuales han sido ejecutadas.

Entre las razones que explican la eficiencia relativa de las políticas de estas colectividades están las economías de aglomeración propias de las ciudades: todas ellas concentran núcleos demográficos e industrial-empresariales de primera importancia para sus respectivos sistemas económicos regionales y hasta nacionales.

Todas ellas son centros urbanos con un cúmulo importante de la infraestructura física e institucional indispensable para el desarrollo económico. De hecho, en el contexto latinoamericano, el progreso económico y social de las colectividades suele estar estrechamente relacionado con su peso demográfico, su capacidad institucional y su dotación de capital social. Entre otros casos que podrían citarse, el de la ciudad argentina de Rosario así lo ilustra (recuadro 1).

Recuadro 1 / Importancia estratégica de las ciudades: el caso de Rosario

Rosario y su zona de influencia constituyen una región de importante presencia industrial y comercial en Argentina. La región forma parte del corredor productivo más importante del país, que se extiende desde la ciudad de La Plata hasta Rosario. La ciudad es el núcleo central de un conglomerado urbano conocido como Área Metropolitana del Gran Rosario. Tiene una superficie aproximada de 582 km² y cuya población asciende, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, a 1.069.293 habitantes.

La provincia de Santa Fé, con una población de poco más de 3 millones de habitantes y un producto bruto de casi 23 mil millones de dólares, es una de las regiones más prósperas del país. La ciudad contribuye con más de la mitad del Producto Bruto Provincial en su dimensión metropolitana y con algo menos del 5 % al Producto Bruto Interno del país. Su situación geográfica, su entorno natural y su condición portuaria, pueden señalarse como factores que siempre favorecieron su desarrollo.

El Área Metropolitana del Gran Rosario aglomera 42% de los establecimientos industriales, 53% del empleo del sector y 62% de la producción provincial. De este modo, configura un centro industrial, comercial y financiero asentado en el corazón mismo de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país, conocida como Pampa Húmeda. Por su ubicación geográfica, Rosario se perfila como centro estratégico de la conexión bioceánica que unirá el Estado de Río Grande Do Sul (Brasil), en el océano Atlántico, con la región de Valparaíso (Chile), en el océano Pacífico. Así, el *hinterland* del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR, siendo, además, un paso obligado de las rutas comerciales y un centro de prestación de servicios.

Las autoridades de la ciudad consideran que Rosario y su zona de influencia están en un punto de inflexión histórica que puede permitirle revertir años de frustración en materia de desarrollo económico y social. Algunos elementos originales entran a jugar positivamente: el nuevo espacio del MERCOSUR y la posición geográfica privilegiada de la ciudad, proyectos de obras de infraestructura singulares y de magnitud, que hacen eje en la región y le permiten erigirse en “puerta y puerto del MERCOSUR”. Y más importante aún es “la predisposición de los actores locales para el acuerdo y la definición de objetivos comunes”.

Fuentes: <<http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/aspectos1.jsp>> y *Plan Estratégico Rosario*, 1998.

Las diferencias y similitudes entre las localidades europeas y latinoamericanas también se manifiestan en el plano conceptual de las políticas de cohesión social. En este punto cabe recordar que:

La idea del desarrollo local se construye a partir de una definición local, que no se reduce a la referencia a un simple espacio geográfico, sino que encuentra su significación en la historia, en la cultura, en las tradiciones de un grupo de personas que viven en un determinado territorio. (Russo 1997, citado por Stocchiero et al. 2001).

El concepto de cohesión social se forja en el proceso de fortalecimiento de los lazos sociales tanto en las localidades europeas como en las latinoamericanas. Más allá del (los) factor(es) que cada ente local reivindica como componente(s) básico(s) de este concepto, la comparación de las definiciones operativas de una muestra de ciudades y regiones de ambos lados del Atlántico muestra que la cohesión social sólo adquiere significados concretos en referencia a situaciones y contextos territoriales específicos (cuadro 2). Tales definiciones pueden coincidir conceptualmente, pero las políticas y programas en que se traducen dependen de las prioridades y los recursos existentes de cada localidad.

Las colectividades europeas y algunas latinoamericanas parten de la consideración de que la solidaridad, la democracia participativa, la economía social y solidaria, la ciudadanía, la igualdad de oportunidades son dimensiones que se construyen creando sinergias entre los intereses locales en juego y en función de los incentivos de los actores involucrados para hacer valer los intereses y preferencias locales, y no sólo las opiniones.¹⁵ Debe señalarse, sin embargo, que hay colectividades latinoamericanas donde a falta de una comprensión cabal del significado y las implicaciones de política pública del concepto de cohesión social, trasplantan simplemente la definición europea para aplicarla al contexto local.¹⁶ Es evidente que tal procedimiento no puede más que producir resultados artificiales y no sustentables.

El concepto de cohesión social adquiere significado cuando su contenido coincide con procesos efectivos, y no con enunciados o tomas de posición en la plaza pública de las comunidades.

Cuadro 2 / Elementos para una definición general de cohesión social

Localidad	Componentes prioritarios de la cohesión social
Nantes Metropole	Solidaridad, democracia participativa y economía social y solidaria
Ayuntamiento de Barcelona	Profundización del proceso participativo y ciudadanía
L'Alt Empordà	<p><i>“La cohesión social se entiende como el conjunto de políticas y actuaciones de carácter local que tienen como finalidad garantizar y promover la igualdad de condiciones y oportunidades para el conjunto de ciudadanos sea cual sea su estrato, género y/o procedencia sociogeográfica”.</i></p> <p>(María Rosa Guixé Valls, Directora técnica de Servicios Sociales, Consell Comarcal de l' Alt Empordà).</p>
Jette, Bruxelles Capitale	<p><i>“Desear cohesión social es desear crear lazos entre los individuos y grupos de individuos. Este trabajo de interrelación es sobre todo un trabajo que se desarrolla en la proximidad y que se inscribe en el marco de vida de los habitantes y de nuestras comunas: la convivencia y la vida en comunidad son cosas que deben de nacer y ser fortalecidos desde nuestros barrios y ciudades”.</i></p> <p>(Anne-Françoise Nicolay, Echevinat de la Citoyenneté).</p>
Saint-Gilles, Bruxelles Capitale	<p>Igualdad jurídica; Democracia participativa; Fortalecimiento de las capacidades de los grupos vulnerables; Sentido de pertenencia y de comunidad; Multiculturalidad y diálogo; Acercar la política a los ciudadanos; Integración de los inmigrantes.</p> <p>(<i>Plan Communal de Développement</i>, juin 2004)</p>
Bremen	<p><i>“La cohesión social es entendida como un proceso de continuo desarrollo de una comunidad de valores y retos compartidos y de igualdad de oportunidades, donde los entes públicos y las instituciones privadas juegan un papel trascendental y adquieren compromisos y responsabilidades”.</i></p> <p>(Brigitte Kleinen, Dr. Manfred Klenke, Miguel Romero, Claire Klindt, Coordinadores de la Red URB-AL Nº 13 “Ciudad y sociedad de la información”).</p>



▶▶

**Ciudades
Alemanas**

“Todo el mundo está de acuerdo en que la sociedad que pugna por la solidaridad y la igualdad debe de hacer algo dentro de sus posibilidades para promover programas de inclusión y para proveer apoyo en su localidad. La solidaridad en la ciudad supone que todos los ciudadanos de todos los distritos ayudan a desarrollar su medio y a involucrarse en la vida de la comunidad. Esta es la única manera para que el individuo se identifique con su ciudad y sienta la seguridad de vivir en una sociedad integrada”.

(Heidede Becker, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr, Verena Rösner. *“Socially Integrative City Programme / An Encouraging Three-Year Appraisal”.* Deutsches Institut für Urbanistik, 2003).

Sao Paulo

“Justicia social, tolerancia, multiculturalidad, inclusión social de la población pobre, mejora relativa de sus condiciones sociales, participación ciudadana, etc”.

(Sonia Draibe).

“El tema de la cohesión social se refiere al ideal de una sociedad más justa, igualitaria, plural y democrática. Ello supone que todos los individuos gocen de una ciudadanía plena, ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones cívicas”.

(Sara Garcia Martins, Secretaria Municipal de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de São Paulo).

Porto Alegre

Multiculturalidad y tolerancia. Participación ciudadana. Creación de ciudadanía mediante la inclusión de los grupos vulnerables. Respeto a las diferencias. Ampliación de las posibilidades de ingreso y empleo. Acceso a la educación, salud, alimentación, empleo digno, vivienda, calidad de vida y ciudadanía. Igualdad jurídica. Ejercicio de las garantías individuales y derechos humanos. Etc. (Prefeitura Municipal De Porto Alegre, Gabinete Do Prefeito, Secretaria do Planejamento Municipal. *Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre.* Edição Revisada. 2004).

Rosario

*“Construcción de ciudadanía a partir de la implementación de políticas públicas integradas que promueven la cohesión social y una condición de vida digna para sus ciudadanos”***(María del Huerto Romero).**

“El concepto de cohesión social es entendido como la construcción de una ciudad para todos, sin zonas de

▶▶

exclusión. Una ciudad no fragmentada socialmente en lo geográfico, mediante la búsqueda de espacios públicos para la integración” (Alberto Kleiner, Coordinador Ejecutivo del Proyecto Rosario Suma, Programa URB-AL. María Florencia Sbarra, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario).

Bogotá

Construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales. Creación y redistribución de la riqueza; reconocimiento de las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; la calidad de vida debe ser el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas. (Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 *“Bogotá sin indiferencia” un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*).

Buenos Aires

“La concepción de cohesión social que orienta la política social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implica la combinación de estrategias en las que se articulan abordajes de tipo universal como en la salud y educación, combinados con políticas orientadas hacia los grupos en situación de mayor vulnerabilidad para permitirles el ejercicio de sus derechos como ciudadanos”. (Mayki Gorosito, Directora General de Relaciones Internacionales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Quito

Desarrollo humano sustentable para crear condiciones de equidad e inclusión, ampliación y universalización de las oportunidades y mejoramiento sostenido de la calidad de vida de toda la población, con la finalidad de conseguir el bienestar, la plena realización y la convivencia armónica de la comunidad. (Plan para la Gestión 2005-2009).

Fuente: Elaboración propia sobre la base documentos oficiales de las ciudades y aportaciones de funcionarios de los gobiernos locales recogidos por medio de los cuestionarios diseñados y aplicados para este estudio.

En el plano institucional, las colectividades europeas tienen ventaja sobre las latinoamericanas debido a que las políticas de cohesión caracterizan al Estado de bienestar social europeo, además de ser un componente estratégico del proceso de integración regional.¹⁷ Los entes territoriales de la Unión Europea cuentan con un acervo de aprendizajes, capacidades institucionales, capital social, recursos locales, regionales y comunitarios para fortalecer sus redes y estrategias de cohesión social, implementar políticas preventivas y compensatorias de los procesos de exclusión, garantizar la continuidad de programas sociales prioritarios y evitar que la renovación de los gobernantes locales suponga virajes en los objetivos comunitarios sustanciales. En la construcción de este andamiaje institucional se entrecruzan de manera fecunda los propios itinerarios nacionales con el proceso de integración europeo.

En América Latina, el Estado de protección social que alcanzaron a desarrollar algunos países latinoamericanos ha padecido los efectos de los programas de reforma y ajuste macroeconómico, además de múltiples limitaciones impuestas por factores estructurales y políticos: corrupción, clientelismo, inmovilidad política y social, desigualdad social, estancamiento y volatilidad, fragilidad fiscal y financiera, falta de consensos, intermitencia y discontinuidad de las políticas sociales. Estos factores configuran entornos poco propicios para la cooperación y la sinergia sociales. En palabras de un especialista:

“Los largos períodos de desempleo, los persistentemente altos índices de desigualdad y la pobreza y miseria predominantes en gran parte de América Latina han tenido un efecto desastroso en la cohesión social, y han sido una fuerza contribuyente de los altos y crecientes índices de violencia que ahí se padecen. [Y] las políticas económicas de carácter liberalizador no sólo contribuyeron a una ruptura de las relaciones sociales duraderas (si bien, en algunos casos, frágiles), sino que la ruptura misma de las relaciones sociales tuvo efectos económicos muy adversos” (Stiglitz 2003).

Otra diferencia importante concierne al proceso de integración, que a diferencia de Europa en América Latina ha sido tardío y está relativamente poco avanzado. Salvo la experiencia centroamericana, los proyectos de integración regional son recientes, además de limitados en sus alcances y resultados efectivos. Otra característica es su dispersión geopolítica o subregional, lo que impide hablar en un sentido estricto de un proceso de integración latinoamericano y sí, en cambio, de varios.

No obstante, debe reconocerse que los procesos de democratización, descentralización y hasta de “municipalización” del poder central de los últimos tres o cuatro lustros han tenido en varias colectividades locales de América Latina ciertos efectos positivos. Entre estos efectos, la ampliación de los espacios de participación en los procesos de toma de decisiones de la comunidad tiene particular importancia por su impacto en la construcción de la ciudadanía y de la gobernabilidad democrática.

En efecto, en un contexto de descentralización deficitaria como el observado en la mayor parte de los países latinoamericanos, en el que las localidades asumen sus nuevas responsabilidades con recursos materiales, financieros e institucionales precarios, la ampliación de los espacios de participación ciudadana adquiere un enorme significado (Godínez 2006). Experiencias como las de Porto Alegre y Rosario, cuyas políticas de cohesión social han desbordado el ámbito de la gestión municipal, evidencian que es posible generar desde lo local políticas de desarrollo con impacto en la cohesión social en entornos de escasez relativa de recursos. El recuadro 2 da cuenta de los principales rasgos distintivos de la experiencia rosarina, cuyo examen se ampliará en el próximo capítulo del estudio.

Recuadro 2 / Cohesión social en la Municipalidad de Rosario

3

La Municipalidad de Rosario se convirtió en los últimos años en un modelo de cohesión social para la región latinoamericana, debido a las acciones que la sociedad rosarina puso en marcha desde los años noventa para promover y hacer efectivos el sentido de pertenencia, la inclusión social, la participación, el reconocimiento de las diferencias y la legitimidad de las instituciones.

Partiendo de la consideración de una realidad citadina que involucra una gran densidad asociativa, una multiplicidad de pertenencias y una diversidad de intereses, las acciones programáticas llevadas a cabo se desarrollaron en torno a un objetivo estratégico: “profundizar la construcción de ciudadanía a partir de la implementación de políticas públicas integradas que promuevan la cohesión social y una condición de vida digna para los ciudadanos”.

Para ello, los rosarinos conciliaron intereses de diversos sectores a fin de diseñar un plan de desarrollo a largo plazo cuyas líneas estratégicas, programas y proyectos valieran para crear un entramado institucional o “red de contención y desarrollo urbano y social que cruzara los diferentes espacios de la gestión”.

Así, como resultado de consensos locales, los rosarinos reivindicaron en la práctica su autonomía local e implementaron políticas para resolver problemas inmediatos pero con una visión de desarrollo integral a largo plazo y enfocada en resultados.

Las políticas de desarrollo de la Ciudad de Rosario, plasmadas en el Plan Estratégico Rosario (que incorpora la promoción de la actividad económica local y regional y la generación de empleo, la modernización del Estado y la participación ciudadana, la preservación del medio ambiente urbano, la inclusión social, el desarrollo cultural, científico y tecnológico), han trascendido los límites de la gestión local y han tenido una enorme influencia en la definición de un programa de desarrollo general denominado Plan Estratégico Metropolitano Rosario.

Fuentes: Bifarello (1999), Romero (2006), Tamburrini (2003) y *Plan Estratégico Metropolitano Rosario* <www.pem.org.ar>

Otro terreno de diferencias y similitudes es el de los programas y mecanismos para poner en ejecución las políticas de cohesión social. En el plano formal, todas las colectividades gozan de autonomía política, administrativa y financiera, según lo establece la mayoría de los códigos municipales y nacionales o federales que norman la acción de las colectividades. La importancia de este factor radica en que la atribución de los gobiernos locales para poner en marcha estrategias de políticas de cohesión social requiere de cierta autonomía sobre la gestión de los mecanismos institucionales, porque de ello depende que se puedan canalizar eficientemente los recursos para el desarrollo local.

En este plano existe, sin embargo, una notable diferencia entre los gobiernos de las colectividades europeas y latinoamericanas. Las primeras, además de ejercer casi siempre mayores grados de autogobierno, cuentan con una mayor densidad de capacidades institucionales (entre éstas, la disponibilidad de cuadros técnicos y administrativos de carrera no es por cierto la menor). Las segundas cuentan con autonomía formal¹⁸, aunque en la práctica son frecuentes los casos en que el ejercicio efectivo de esta condición es frenado o disminuido debido a uno o más de los siguientes factores: los déficits de la institucionalidad local, la corrupción, la inexistencia de control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes, el retardo de las participaciones presupuestales (por escasez de recursos o por diferencias políticas entre los gobiernos central y local), entre otros.

De esta comparación puede concluirse que las políticas locales que se inscriben en un marco general de desarrollo integral, democrático y descentralizado encuentran un entorno más propicio para poner en marcha estrategias de cohesión social. Tal es la situación que mejor describe el entorno contextual de las localidades europeas. En tanto que el de las latinoamericanas se distingue en términos generales por la escasez de recursos, crisis económicas recurrentes, fracturas estructurales del modelo de desarrollo económico y restricciones político-institucionales que tien-

den a inhibir y postergar la consolidación de dinámicas sostenidas de desarrollo local. Aún así, según se observó, la apertura de espacios de participación ciudadana ha mostrado en varios casos ser portadora de un enorme potencial para contrarrestar y hasta revertir relativamente estas inercias.

3.2. Políticas locales y regionales que inciden en los vectores básicos de la cohesión social: similitudes y diferencias

Es evidente que el contexto de desarrollo condiciona el contenido y el alcance de las políticas sociales a escala local. En las colectividades latinoamericanas dichas políticas comenzaron a implementarse de una manera más sistemática durante la década de los años noventa y, en algunas de ellas, incluso desde la década anterior. En este sentido, puede considerarse que, en términos generales, la asunción de agendas y programas sociales por parte de los gobiernos locales es paralela al proceso de democratización, reforma estructural y descentralización que ha vivido la región en las últimas dos décadas.

Dichas agendas y programas se han ido definiendo en función de necesidades comunitarias muy específicas en materia de gobernabilidad, participación, combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad, atención a grupos de alta vulnerabilidad, construcción de la ciudadanía. En todos los casos coexisten con programas asistenciales diseñados y ejecutados por los gobiernos centrales. Pero hay una diferencia sustancial entre estos dos tipos de programas sociales, que por regla general operan por separado y sin coordinación. Los programas asistenciales de los gobiernos centrales casi siempre tienen como horizonte el combate focalizado de las situaciones de pobreza extrema o indigencia por medio de transferencias, y rara vez están articulados con programas integrales de desarrollo económico y social de largo plazo. Su impacto en los vectores fundamentales de la cohesión social es en el mejor

de los casos muy reducido y poco sostenible. La agenda social de las comunidades y los programas en que ellas se concretan, por su parte, suelen responder a prioridades fijadas por la propia comunidad, comportan un fuerte contenido idiosincrásico y tienden a operar y a ser ejecutados en un eje transversal de políticas públicas.¹⁹

El contrapunto contextual entre las localidades europeas y latinoamericanas es manifiesto. Comparativamente, el marco institucional y de desarrollo europeo es de manera general más propicio para la instrumentación de políticas públicas locales con capacidad de incidir en los vectores básicos de la cohesión social. En un marco socioeconómico en el que las necesidades fundamentales están al menos relativamente satisfechas, las estrategias de cohesión social enfrentan otras prioridades, es posible que también se tornen más complejas, y en consecuencia las agendas y programas de las localidades en la materia, confronten desafíos diferentes. Además del núcleo básico de protección social, los gobiernos centrales de los países europeos han puesto en pie en los últimos dos decenios nuevos regímenes contra la exclusión social que se traducen en un incremento general de las tasas de cobertura y del nivel del gasto social. De manera adicional, la Unión Europea asumió directamente responsabilidades en contra de la exclusión social por medio de su política de cohesión, que incluye toda una batería de instrumentos comunitarios (y sus respectivos recursos).²⁰ De esta manera, las estrategias locales de cohesión social se desenvuelven en la Unión Europea en un contexto nacional y supranacional que en términos generales se caracteriza por un cúmulo relativamente importante de transferencias y programas; aunque éstos sean decididos y fijados exógenamente, su impacto está lejos de ser irrelevante en la comunidad.

Es muy distinto el marco general en el que las localidades de América Latina ejecutan programas comprometidos con la promoción de la cohesión social. El trasfondo estructural de dichos

programas, es la conocida precariedad de los recursos fiscales de todos los países, a lo que se une un bajo nivel de institucionalidad de las políticas sociales del gobierno central, incluso si, como se verá enseguida, éstas son entendidas en su definición más restringida, es decir, únicamente como políticas de combate a la pobreza. Admítase al respecto la definición de “política institucional” de Székely (2006).²¹ De acuerdo con esta fuente, el grado de institucionalización de la política social en los países de América Latina puede establecerse en función del cumplimiento de diez criterios básicos. El cuadro 3 detalla dichos criterios y ordena a los países de mayor a menor grado de cumplimiento con este “decálogo”. De 18 países considerados sólo Brasil y México satisfacen en su totalidad este requisito mínimo de institucionalidad de la política social de los gobiernos centrales. Los siguen Argentina y Costa Rica, con 8 criterios cumplidos sobre 10, presentando el resto cuotas de cumplimiento que se ubican ya entre 6 y 4, lo que expresa un rango muy bajo de solidez institucional en este campo de la política pública.

Cuadro 3 / Nivel de institucionalización de la política social en América Latina

País	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Argentina	X	X	X		X	X	X		X	X
Costa Rica		X	X	X	X	X	X		X	X
Colombia		X	X		X	X			X	X
Guatemala		X	X	X	X	X				X
Honduras		X	X	X	X	X				X
Paraguay	X	X	X	X	X					X
Perú			X	X	X	X	X			X
Nicaragua		X	X		X	X				X
Uruguay	X	X	X		X	X				X
Bolivia			X	X	X	X				X

País 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Chile			X		X	X			X	X
Panamá	X		X		X	X				X
Ecuador	X		X		X					X
El Salvador		X	X		X					X
R. Dominicana			X		X	X				X
Venezuela			X		X	X				X

1: Existencia de un Ministerio cuyo principal mandato sea combatir la pobreza. **2:** Fijación de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional. **3:** Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos. **4:** Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor. **5:** Presupuesto para ejercer facultades. **6:** Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre distintos órdenes de gobierno. **7:** Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana. **8:** Existencia de reglas de operación para los programas y acciones. **9:** Construcción de padrones de beneficiarios. **10:** Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

Fuente: Székely (2006).

Únicamente en siete países existe un ministerio especializado en combatir el problema social más acuciante de la región, que es el de la pobreza. Sólo en igual número de casos (aunque no necesariamente en los mismos países) hay un marco jurídico que establezca responsabilidades y facultades a los actores que intervienen en este sector. Cinco países —menos de la tercera parte de la muestra— cuentan con instancias de control ciudadano de las políticas sociales, sólo dos poseen reglas de operación de los programas y seis tienen padrones de beneficiarios.

Al momento de comparar las políticas locales y regionales que inciden en los vectores constitutivos de la cohesión social en

la Unión Europea y América Latina, es indispensable considerar estas diferencias contextuales. Resulta evidente que ellas influyen y determinan de diversas maneras el alcance y hasta los contenidos de las estrategias que configuran las agendas sociales de las comunidades en cada región. El entorno en el que las comunidades diseñan y ejecutan sus estrategias de desarrollo cuenta, y en el empeño de tener instituciones más adecuadas para el despliegue de la cohesión social también se debe reconocer la importancia de establecer complementariedades con los entes sectoriales centralizados.

Para la realización de este estudio se identifican algunos componentes principales de las políticas de las comunidades europeas y latinoamericanas, cuyo diseño y ejecución corresponden a situaciones relacionadas de manera explícita con uno o varios de los vectores básicos de la cohesión social. Esta información está lejos de ser exhaustiva; fue seleccionada a partir del examen directo de los planes de desarrollo de 14 localidades europeas y 12 latinoamericanas (incluyendo las respuestas de especialistas y responsables municipales de programas que fueron consultados ex profeso). La muestra se complementa con el análisis, aportado por diferentes estudios²², de otros 14 casos europeos y 26 latinoamericanos. El cuadro 4 identifica estas 66 entidades, que constituyen el “referente empírico-territorial” del estudio. Como se puede observar, esta muestra cubre un espectro muy representativo de entidades territoriales: regionales, ciudades metropolitanas y municipios (grandes, medianos y pequeños, incluyendo algunos de naturaleza rural).

Cuadro 4 / Entes locales y regionales de la Unión Europea y América Latina referidos en el estudio

Unión Europea		América Latina	
País	Localidad	País	Localidad
Alemania	Ciudad Hanseática de Bremen* Ciudad de Stuttgart* Distrito de Wedding, (Berlín) Ciudad de Hamburgo	Argentina	Municipalidad de Rosario* Ciudad de Buenos Aires* Ciudad de Córdoba Municipio de Rafaela Municipio de Palpalá Municipio de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires)
Austria	Estado de Corintia Región del Tirolo	Brasil	Municipalidad de São Paulo* Ciudad de Porto Alegre* Gran ABC São Paulo Municipios Nordeste Municipio de Porto Alegre
Bélgica	Comuna de Jette (Bruxelles Capitale)* Comuna de Saint-Gilles (Bruxelles Capitale)*	Chile	Región de Araucanía Comunidades de Ranquil Municipio de Rancagua Provincia de Loa (Antofagasta)
España	Diputación de Barcelona* Ciudad de Barcelona (Ayuntamiento)* Consell Comarcal de L'alt Empordà* Comunidad Autónoma de Cataluña* Figueres* Región de Madrid	Colombia	Alcaldía Mayor de Bogotá* Departamento de Antioquia Ciudad de Medellín Ciudad de Bucaramanga Municipalidad de Pensilvania Municipio de San Gil (Santander) Municipio de Aracataca (Provincia de Magdalena)
Finlandia	Distrito de Vuosaari (Helsinki)	Costa Rica	Cantón de Escazú*
Francia	Région de Nantes Metropole* Région de Île de France* Ciudad de Saint-Denis*	Ecuador	Alcaldía Metropolitana de Quito Cantón de Pimampiro (Provincia de Imbabura)
Grecia	Región de Ática	El Salvador	Alcaldía de Nejapa (San Salvador)*
Holanda	Ciudad de Deventer	México	Ciudad de México* Municipio de Querétaro* Estado de Jalisco Estado de Chihuahua
Italia	Región Emilia-Romagna* Ciudad de Roma* Quartieri Spagnoli (Ciudad de Nápoles) Ciudad de Bolonia	Nicaragua	Alcaldía Municipal de León*
Irlanda	Condado de Kerry	Paraguay	Distrito de Fram (Departamento de Itapúa)
Portugal	Porto	Perú	Municipalidad de Lima Municipalidad de Ilo Departamento de Cajamarca Distrito Municipal de Villa El Salvador
Reino Unido	Ciudad de North Tyneside (condado de Northumberland) Ciudad de Edimburgo	Uruguay	Intendencia Municipal de Montevideo*
		Venezuela	Alcaldía de Sucre*

* Las experiencias en materia de cohesión social de estas localidades fueron investigadas de manera directa para este estudio.

En cada localidad existe uno o más programas de política pública con incidencia en la cohesión social, pero dada la gran masa de información que su análisis supone, se optó por seleccionar un ejemplo representativo de cada una de ellas. Del examen de dicha información surgen algunas similitudes y diferencias importantes.

Por el lado de las similitudes se observa que, ante los procesos de reestructuración económica y globalización, los gobiernos locales reivindican su papel asumiendo funciones estratégicas de combate y compensación de las dislocaciones sistémicas generadas por aquellas transformaciones. Esta toma de posición de los gobiernos locales se traduce en programas y políticas específicos, muchas veces de corte horizontal, cuyo denominador común es el combate de la exclusión social en la óptica de una concepción innovadora: la exclusión social es concebida, así sea de manera implícita, como un proceso acumulativo de desventajas, o como una espiral de precariedades, para utilizar la acertada imagen de Paugman (1996).

Se trata de un enfoque con fuertes implicaciones prácticas: los “excluidos” dejan de ser percibidos como un grupo más o menos homogéneo, como suele suceder con las políticas de corte asistencialista de los gobiernos centrales; además, las situaciones de exclusión dejan de estar definidas a partir de la estrecha definición tradicional que se basa únicamente en el ingreso relativo, para inscribirse en una perspectiva dinámica y multidimensional. Las comunidades europeas y latinoamericanas aquí consideradas parecen coincidir, cada una a su manera y en sus circunstancias particulares, en que la exclusión social es un riesgo inherente de la organización económica del mundo globalizado que los gobiernos democráticos deben combatir. Es claro que la exclusión social es considerada, en la práctica, como un fenómeno más amplio y complejo que la pobreza y las carencias materiales. En consecuencia, las medidas y programas puestos en marcha a escala local tienden a rebasar el horizonte de las políticas centradas exclu-

sivamente en el ingreso —factor que pueden prevenir que los individuos caigan por debajo de la línea de pobreza, o ayudar a rescatarlos para reubicarlos estadísticamente por encima de ésta— ampliando su mira para dar respuestas a los variados pero también específicos problemas que en cada comunidad debilitan las relaciones sociales y producen fragmentación social.

Más allá de las fuertes diferencias contextuales, el examen comparativo de las políticas públicas con incidencia en los vectores básicos de la cohesión social pone de manifiesto que los gobiernos locales de la Unión Europea y de América Latina están poniendo en práctica medidas que los comprometen directamente con la ciudadanía en la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad por medio de partenariados, mecanismos institucionales de fortalecimiento de la sociedad civil y de acrecentamiento del capital social.

A partir de estas coincidencias básicas y generales, la comparación de las políticas de cohesión social de las localidades europeas y latinoamericanas arroja un conjunto de diferencias que, como se verá a continuación, más que desemejanzas programáticas, expresan las características estructurales e institucionales propias de cada conjunto regional. A continuación se resumen, a la manera de hechos relativamente “estilizados”, algunos rasgos característicos de esas políticas.

En el caso latinoamericano se observan los siguientes rasgos generales:

i) Con la excepción de ciertos programas en algunas comunidades del Cono Sur, las políticas locales con incidencia en la cohesión social aún tienden a manifestar un carácter más correctivo que preventivo. Sin duda, esto se explica en términos generales por la situación de emergencia social que predomina en los sectores excluidos en la mayoría de las comunidades latinoamericanas.

ii) Las políticas de las colectividades están en muchos casos sobredeterminadas por la necesidad de atender los problemas derivados de la pobreza extrema. Este hecho introduce con frecuencia un sesgo en los programas, orientándolos hacia el combate de las manifestaciones más inmediatas del problema. Ello suele producir efectos temporales de mitigación, pero fragiliza la acción pública en torno a las raíces estructurales de los problemas.

iii) En consonancia con los dos rasgos precedentes, y salvo contadas excepciones, las políticas locales con incidencia en los vectores de cohesión social apuntan con demasiada frecuencia a asistir necesidades, más que a crear capacidades.

iv) La experiencia de programas de cohesión social que han sido exitosos en términos de participación ciudadana (como los de Rosario, Porto Alegre, Quito, Buenos Aires, que han llegado a involucrar a la sociedad en algunos procesos de toma de decisiones), tienen más posibilidades de crear condiciones para el desarrollo integral y la gobernabilidad democrática local porque crean vínculos dinámicos y orgánicos entre las instituciones y los individuos.

v) La mayoría de las políticas y programas con incidencia en los vectores de cohesión arrastran un vicio muy generalizado en las políticas públicas de la región latinoamericana. Por regla general carecen de mecanismo de evaluación y medición de impacto, lo que, entre otras cosas, genera problemas prácticos de gestión de sostenibilidad de los resultados obtenidos.

En cuanto al caso europeo, destacan estas tendencias:

i) En este grupo de comunidades las políticas públicas con incidencia en la cohesión social están sobredeterminadas por la existencia de altas tasas de desempleo, problema que constituye un rasgo estructural de la economía europea, y en particular el desempleo de larga duración.

ii) Otro problema que gravita fuertemente en el diseño y ejecución de estas políticas concierne a la emigración creciente de marginados de otras regiones hacia las colectividades europeas, lo que supone una serie de desafíos en materia de integración e identidad para las comunidades.

iii) El sello característico de estas políticas es su mezcla de medidas de carácter correctivo con aquellas de orden preventivo de las situaciones que generan exclusión social.

iv) Las políticas de inclusión social no se agotan en el combate focalizado de la pobreza, sino que se complementan con una serie de medidas transversales que incluyen la educación, la salubridad, la formación profesional, el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios públicos, la atención e incorporación de las personas discapacitadas, entre otras más que son igualmente específicas.

v) Las políticas de cohesión social tienen por lo general un sesgo positivo hacia el fomento de partenariados locales entre administraciones públicas, empresariado y organizaciones civiles y comunitarias diversas.

vi) La mayoría de las políticas y programas locales con incidencia en los vectores básicos de la cohesión social tienden a crear y fortalecer capacidades, más que a asistir necesidades.

Más allá de las diferencias contextuales y de grado, es un hecho que la cohesión social está inscrita en la agenda de los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y América Latina. Y lo más importante es que, en todos los casos relevantes, es decir, en aquellos en que ha sido incorporada como un objetivo explícito, la cohesión social tiende a convertirse en un eje de vertebración de la política pública local. Al menos cuatro grandes áreas sectoriales pueden ser identificadas como espacios de conexión horizontal de las políticas locales comprometidas con la cohesión social: **i)** el desarrollo económico local y el empleo; **ii)** el acceso a los servicios públicos y básicos; **iii)** la construcción de ciudadanía; y **iv)** la cohesión territorial. De manera directa o indirecta, en todas

ellas se generan condiciones propicias a la generación de dinámicas sostenibles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia de los individuos y los grupos integrantes de la sociedad.

3.3. Desarrollo económico local y empleo para la inclusión social

Al margen del diagnóstico que se adopte sobre las circunstancias y el nivel específico del desarrollo socio-económico de una localidad determinada, la primera respuesta de política pública de las comunidades europeas y latinoamericanas parece consistir en buscar la integración social de los individuos por medio del empleo. Se sabe que el empleo depende de una variedad de acciones: creación de infraestructuras básicas, densidad y desarrollo empresarial, innovación, educación, calificación de la fuerza de trabajo, financiamiento y otras más. También se sabe que las competencias legales y las capacidades efectivas de las entidades locales y regionales de gobierno en estas materias —además de diferenciadas— son en términos generales limitadas. Como quiera que sea, la preocupación por el empleo tiene un lugar preponderante en las agendas de gobierno de las administraciones locales y regionales, que son la instancia administrativa que tiene el contacto más inmediato y acuciante con este problema.

Tal preocupación no es casual, pues América Latina y la Unión Europea tienen niveles relativamente altos de desempleo, aunque en el marco de tendencias de largo plazo diferentes que son determinadas por la disparidad de sus respectivas circunstancias de desarrollo.²³ El problema del desempleo y sus secuelas negativas para la cohesión social afectan con especial dureza a la población juvenil, que en ambas regiones enfrenta un déficit de oportunidades de trabajo decente y remunerativo, lo que genera altos niveles de incertidumbre económica y social. Si bien se trata de un fenómeno muy generalizado en el mundo y con hondas raíces en las mutaciones del orden productivo asociado a la globalización, la información de base muestra que tanto en la Unión Europea como en América Latina los jóvenes tienen dos veces más posibilidades de

estar desempleados en comparación con los adultos (cuadro 5). En Europa, 26 de cada cien desempleados son personas cuya edad está por debajo de los 25 años; esta proporción se eleva a 45 por cada cien en América Latina.

Cuadro 5 / Situación del empleo juvenil: una perspectiva comparativa

Variable	Mundo		América Latina y el Caribe		Economías Desarrolladas y Unión Europea	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Población juvenil (miles)	1.203.228	1.158.010	95.303	105.468	126.434	124.404
Fuerza laboral juvenil (miles)	602.188	633.255	53.738	57.149	76.740	64.501
Porcentaje de la población total en edad de trabajar	26.3	25.0	30.0	26.9	17.2	15.7
Porcentaje de la fuerza de trabajo:						
Total	58.9	54.7	56.4	54.2	53.2	51.8
Hombres	67.2	63.0	70.4	63.8	56.9	54.0
Mujeres	50.1	45.9	42.3	44.5	50.1	49.6
Empleo juvenil / población juvenil	51.6	47.3	48.3	45.2	45.4	45.0
Empleo juvenil (miles)	527.886	547.976	40.016	47.053	57.459	56.020
Desempleo juvenil total (miles)	74.302	84.546	8.722	9.495	10.281	8.481
Porcentaje de la población en edad de trabajar	26.3	25.0	30.0	26.9	17.2	15.7
Porcentaje del desempleo total	46.1	43.7	49.5	44.7	29.7	26.3
Desempleo juvenil / desempleo adultos	2.8	3.0	2.7	2.8	2.8	2.3
Fuente: OIT (2006), cuadros 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7.						

Los costos individuales y sociales del desempleo son conocidos. En una perspectiva de análisis comprometida con la cohesión social, el desempleo no sólo hace referencia a una situación de falta de ingresos para los que son excluidos del mercado de trabajo, sino a una que deniega su papel productivo en la sociedad, lastima su dignidad humana, los despoja de sus derechos económicos y de reconocimiento social. Los priva, en suma, de una serie de atributos necesarios para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En este sentido -y parafraseando un planteamiento de la CEPAL (2007) a propósito de la pobreza- ser excluido del mercado de trabajo representa una condición socioeconómica de extrema fragilidad a la vez que una privación de la ciudadanía, por cuanto que remite a la falta de titularidad de derechos sociales fundamentales y de participación en el desarrollo. En el caso particular de los jóvenes, se cuenta con una vasta evidencia empírica acerca del itinerario típico que recorren aquellos cuya primera experiencia en el mercado de trabajo es el desempleo a largo plazo: en el mejor de los casos conseguirán un empleo mal remunerado por el resto de su vida laboral (Gregg y Tominey 2004). Los costos del desempleo general, y de manera especial del juvenil, son numerosos para la sociedad, y significan una restricción para el desarrollo.

Los programas locales y regionales de desarrollo orientados al empleo apuntan a contrarrestar estas dislocaciones del orden socioeconómico, cuyo origen puede ser la declinación económica del territorio, una crisis de su base productiva o la gestión estratégica del desarrollo local. En este sentido, los programas suelen orientarse a la corrección y compensación de las desventajas económicas del territorio, o bien a la puesta en valor de sus potencialidades. Un rasgo común en todas estas experiencias es el despliegue de mecanismos de coordinación social, que dan lugar a diversas formas de partenariado local en torno a las cuales se estructuran redes de acción horizontal y vertical (recuadro 3).²⁴ Un resultado ha sido en numerosos casos la creación de instituciones de alcance sectorial o regional al servicio de objetivos concretos de desarrollo

local: incubación de empresas, servicios de apoyo, articulación productiva, capacitación y otros programas a favor del empleo.

En la mayoría de los casos, las estrategias de desarrollo son de orientación endógena. El ámbito de intervención y el grado de progreso material de la localidad determinan tanto el carácter como el alcance de estas estrategias, pero el examen comparado de casos muestra una orientación preferente a enfrentar los problemas del desarrollo local con iniciativas que inciden directamente en la generación de empleo e ingreso. Las numerosas iniciativas examinadas se pueden agrupar en tres grandes conjuntos. En el primero entran las acciones que se realizan en comunidades de base rural o urbana con la finalidad de diversificar su actividad económica, mejorar su nivel de vida y reducir su grado de vulnerabilidad. Más allá de las enormes diferencias territoriales, líneas de acción de este tipo se encuentran en localidades como la provincia rural de Loa (Chile), el suburbio periférico de Ilo (Perú) o el distrito urbano de Wedding (Berlín).

El segundo conjunto engloba intervenciones diseñadas para fortalecer la base y la capacidad empresarial de las localidades. Las líneas específicas de acción que pueden clasificarse en este rubro están estrechamente vinculadas con la estructura económica de las localidades y sus opciones de cambio y especialización. Por este medio las colectividades buscan fomentar el desarrollo de determinados entornos empresariales para la generación de empleo, ya sea de alta o baja calificación. Pueden citarse como ejemplos el caso de Nantes Metropole, que cuenta con programas de asistencia profesional y acompañamiento para el desarrollo de emprendimientos; de la Región Emilia-Romagna, cuyas políticas al respecto tienen la particularidad de responder a un enfoque de género; de la Alcaldía Municipal de León, en Nicaragua, por medio de un partenariado empresa-gobierno-universidad para facilitar la creación exitosa de emprendimientos; del Municipio de Querétaro, en México, con programas de simplificación administrativa para

la creación de empresas y centros de vinculación empresarial que facilitan el desarrollo y fortalecimiento del sector productivo privado; o de la Prefectura de São Paulo, con su estrategia de inclusión social que consta de programas de recuperación de la vida productiva de la ciudad.

Recuadro 3 / Desarrollo local y empleo: Dos experiencias de coordinación social

Municipio de Palpalá

La experiencia de esta localidad de 50 mil habitantes al norte de Argentina representa una respuesta encabezada por las autoridades municipales al choque social producido por la privatización de la empresa estatal Altos Hornos Zapla (AHZ), que empleaba a un tercio de la fuerza de trabajo local. La clave de la estrategia fue canalizar las indemnizaciones pagadas por AHZ a la creación de cerca de un centenar de empresas pequeñas y medianas con la participación del gobierno municipal, cooperativas privadas, instituciones educativas locales y grupos comunitarios. Por este medio se dio un paso sustancial hacia la creación de una base económica alternativa a la localidad, impidiendo la dislocación social experimentada en otras comunidades sujetas a procesos económicos similares. Por sus resultados, se considera que esta experiencia ilustra cómo puede ser reestructurada una economía local, permitiéndole superar una situación de desempleo de masas y escasas oportunidades de crecimiento. De igual forma, se admite que también dio lugar al surgimiento de un nuevo estilo de gobierno local por cuanto que la autoridad pública se tornó en activo promotor del proceso de desarrollo territorio, lo que también ha propulsado una modernización considerable de sus prácticas administrativas. El análisis de este caso muestra, por último, la gran importancia de las redes sociales, que en Palpalá se tejieron históricamente alrededor del antiguo sindicato siderúrgico, extendiéndose después en forma horizontal a otros sectores de la comunidad. (Fiszbein y Lowden 1999)

Ciudad de Hamburgo

Esta metrópoli del norte de Alemania tiene fuertes contrastes sociales. Siendo una de las ciudades más ricas de Europa, su tasa de desempleo es de más de 13%, equivalente a casi cien mil personas. Más de la mitad de los desempleados son jóvenes. El mercado de trabajo de Hamburgo y su conurbación ha sido afectado en los últimos años por las grandes mutaciones estructurales de la producción mundial. Sus sectores productivos (industria, construcción, transporte) ocupan un menor número de trabajadores que hace veinte años. En este contexto, los servicios aparecen como una alternativa de ocupación para personas con



perfiles de formación apropiados. Para facilitar la adaptación a las nuevas realidades laborales, se instauró en 1996 el "Pacto para el empleo", que reúne, bajo la batuta del gobierno local, a organizaciones de empleadores y de trabajadores, cámaras comerciales y artesanales. Centrado sobre todo en el combate del desempleo juvenil, el programa facilita la inserción profesional de los jóvenes que abandonan la escuela, así como el reforzamiento de las calificaciones de los que están desempleados. También apoya a quienes desean establecerse de manera independiente, en particular a las mujeres. La creación ulterior de una Fundación para la tecnología y la innovación permite complementar estas acciones con asistencia especializada para que las pequeñas y medianas empresas creen puestos de trabajo y de formación "con futuro" (por ejemplo, en tecnologías y servicios medioambientales). La experiencia de Hamburgo se considera exitosa, por poner en interacción perfeccionamiento y formación, respeto al ambiente e innovación, creación de empresas y políticas de empleo, todo ello en el marco de un acuerdo social amplio cuyo origen es la necesidad de hacer frente a las amenazas de desintegración y fractura social provenientes de la reestructuración económica global. Esta red local se vincula de manera vertical con instancias de apoyo de gobierno federal y la Comisión Europea. (Politique regional - Inforegio, <http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/details.cfm>)

El tercer grupo tiene un campo de definición más amplio, pues incluye acciones de planeación y de gestión del desarrollo económico y material del territorio. Son programas dirigidos a mejorar la competitividad territorial de conjunto, a desarrollar y densificar las articulaciones productivas, a favorecer la innovación y la capacidad de gestión y de financiamiento de las unidades económicas locales. Se trata por lo general de políticas inscritas en una estrategia general de desarrollo que involucra a todos los sectores productivos. Ejemplos de este tipo de política se encuentran en regiones como Île de France, en ciudades como Saint-Denis, en el estado federado de Bremen, en la región de Bruxelles-Capitale y en la municipalidad de Rosario, entre otras entidades territoriales que también podrían citarse como ejemplo. En algunos casos, casi siempre en localidades que cuentan con economías de aglomeración, hay esfuerzos relativamente avanzados de aprendizaje colectivo en los que las Universidades y los centros de investigación locales desempeñan un papel relevante en proyectos de puesta en valor del territorio.

En todos los casos se busca que las intervenciones tengan impacto en la generación de empleo durable y remunerativo, fincado en el desarrollo sostenible de la economía territorial. Así lo acreditan todos los casos examinados, de los que se evocan a título de ejemplo dos experiencias tan distintas entre sí como las de la ciudad agropecuaria y turística de San Gil, en el departamento de Santander, Colombia, y la ciudad industrial de North Tyneside, en Northumberland, Reino Unido. En el primer caso por medio de la promoción de cerca de 200 cooperativas que agrupan a casi 250 mil afiliados y en el segundo a través de un amplio abanico de proyectos relacionados con la formación de infraestructura urbana, la sociedad local movilizó recursos materiales y de organización para mejorar las perspectivas generales del empleo, en especial entre los jóvenes y los grupos excluidos y vulnerables.

El análisis comparado de las distintas iniciativas de desarrollo local deja ver que éstas surgen invariablemente de procesos enraizados en las trayectorias propias de cada territorio. También muestra que es la actuación de los agentes locales (gubernamentales, civiles, gremiales) el factor primario que desencadena las dinámicas colectivas y los liderazgos que se traducen finalmente en intervenciones y programas públicos específicos. Las experiencias examinadas ofrecen una auténtica miríada de políticas, instrumentos y medidas particulares que se definen y colorean en clave territorial al menos en cuatro ámbitos generales de intervención cuya importancia relativa no puede ser establecida de antemano, y por tanto debe ser ponderada caso por caso. El cuadro 6 identifica dichos ámbitos y da cuenta de los instrumentos-tipo de política pública encontrados con mayor recurrencia en las localidades consideradas en el estudio.

Es evidente que tanto el contenido como los objetivos concretos y los alcances de estos instrumentos de política pública dependen de las circunstancias de desarrollo, las prioridades, las estrategias y la disponibilidad efectiva de recursos de cada territorio. Pero lo que constituye un rasgo común, es su utilización a favor de un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos endógenos de las localidades, incorporando no sólo a los agentes productivos

sino a los sociales e institucionales en la definición de las estrategias de desarrollo. En correspondencia con ello, en todos los casos se enfatiza la capacitación y la calificación de los recursos humanos.

Cuadro 6 / Ámbitos e instrumentos principales de las políticas territoriales de desarrollo y empleo

Ámbito temático de intervención	Instrumentos tipo
Empleo y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de formación laboral y empresarial • Bolsas de trabajo • Empleo juvenil, femenino y de grupos vulnerables • Programas de reinserción laboral • Incubación de empresas • Servicios de apoyo a la producción y el comercio • Modernización del mercado de trabajo
Financiamiento y acceso al crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos a la inversión en capital humano • Fondos de inversión • Banca social • Programas especializados de financiamiento • Microcrédito para PYMES • Microcrédito para autoempleo • Instrumentos no subvencionados de financiación productiva: deudas subordinadas, capital inicial, capital riesgo
Promoción del sistema productivo local	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información territorial para el desarrollo local • Información tecnológica y de mercados • Promoción de eslabonamientos productivos • Fomento y promoción de esquemas de subcontratación • Fortalecimiento de relaciones económicas entre empresas líderes y PYMES • Vinculaciones funcionales del sistema productivo local con universidades y centros tecnológicos y de investigación • Parques industriales y tecnológicos • Suministro de asesoramiento y servicios de apoyo a las empresas
Coordinación y complementariedad institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de espacios y mecanismos de coordinación entre agentes económicos y sociales • Comités y Consejos de desarrollo local y regional • Rediseño y construcción de instituciones para el desarrollo y el empleo • Complementariedad entre instituciones y agencias de distintos niveles territoriales • Coordinación territorial de la actuación de ONG y entidades de cooperación internacional

Se advierte que este conjunto de instrumentos vinculan de variadas maneras la esfera económica con la social de las localidades. Esta mezcla transversal de instrumentos de política pública parece ser un mecanismo apropiado para la creación de plataformas de desarrollo sostenible en territorios con distintos niveles de desocupación de la mano de obra, de exclusión social y de actividad económica. No deja de ser significativo que localidades con capacidades tan disímiles como el estado federado de Bremen, en Alemania, y la Alcaldía Municipal de León, en Nicaragua, coincidan en un mismo afán de movilización y coordinación de los recursos locales a favor del desarrollo territorial y el empleo.

Recuadro 4 / Fomento empresarial en Cataluña

Todas las ayudas y recursos de los que puede disponer una empresa ubicada en Cataluña, sea cual sea su actividad, se engloban en el CIDEM (<www.cidem.com>). Se trata del Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial, que es un organismo del Departamento de Trabajo e Industria de la Generalitat de Cataluña, cuya misión es impulsar el tejido empresarial catalán y potenciar su competitividad ante los retos que deba afrontar. Incluye todos los programas, subvenciones y financiación de la Generalitat de Cataluña, el Estado español y la Unión Europea.

El CIDEM ofrece un apoyo directo a las empresas a través de productos y servicios orientados hacia la mejora de su posición competitiva en los diferentes ámbitos de actuación (productos destinados a mejorar la gestión de la innovación, la logística, la calidad, la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, así como la buena gestión empresarial en general). El mejor ejemplo son las diferentes redes, como la de Centros de Asesoramiento Tecnológico o la de Puntos de Información CIDEM, que articulan diversos organismos y agentes en todo el territorio, creando una oferta diversa y de calidad para coordinar esfuerzos y responder a las necesidades del tejido empresarial. Entre los recursos disponibles, destacan el plan de Consolidación y competitividad de las PYMES 2006, el programa de incentivos para la creación de ocupaciones ligadas a proyectos de nueva inversión empresarial, el programa Génesis o los centros de difusión tecnológicos. Asimismo, destaca la base de datos de ayudas y subvenciones (FISUB), que contiene todos los programas, subvenciones y financiación con más de 200 registros diariamente actualizados. En él, las empresas pueden hallar ayudas para la financiación de recursos propios, ya sean socios o capital para su proyecto, así como ajenos.

La orientación de los programas y sus instrumentos a la creación de empleo e ingreso siempre se traduce en acciones de fortalecimiento del sistema empresarial de las localidades. Esto lleva a reconocer el papel estratégico de las micro y pequeñas empresas (MYPES) en el desarrollo territorial, así como la fragilidad de su condición en el mercado. En la medida que constituyen una de las fuentes territoriales más dinámicas de autoempleo y ocupación de terceros, las MYPES son un objeto privilegiado de las políticas locales de desarrollo. Prácticamente en todos los casos se constata la adopción de programas de apoyo, si no es que hasta la instauración de entes especializados en la creación, el fomento y la consolidación de este tipo de empresas. El abanico de acciones específicas es amplio. Incluye diversos instrumentos de financiamiento, preferentemente bajo la forma de banca social y microcrédito, como lo ilustran, entre otros ejemplos posibles, la región Île de France, el estado federado de Baden-Württemberg y su capital Stuttgart, la región Emilia-Romagna, las ciudades metropolitanas de México y Buenos Aires, la prefectura de São Paulo, la municipalidad de Rosario o los municipios de El Salvador. Incluye también toda una gama de instrumentos para facilitar una inserción competitiva de las MYPES en cadenas productivas cuyo núcleo está constituido por empresas medianas y grandes, internas o externas al territorio, como es el caso de estrategias como las implementadas en los estados mexicanos de Chihuahua y Jalisco. En algunas estas acciones abarcan programas multifacéticos por medio de los cuales se apoya el desarrollo y la productividad de la base empresarial de los territorios en varios planos, desde la gestión hasta la innovación tecnológica y la constitución de alianzas estratégicas. Un caso avanzado al respecto es el de Cataluña y su Centro de Innovación Desarrollo Empresarial (recuadro 4).

3.4. Hacia la universalización de los servicios públicos fundamentales en contexto de carencias estructurales: ejemplos latinoamericanos

3 Los servicios públicos fundamentales (SPF) son un instrumento decisivo de la cohesión social en el ámbito territorial. Y lo son a condición de que las prestaciones que por medio de ellos se canalizan estén al alcance de todos los individuos y además sean ofrecidas con características básicas de homogeneidad. Servicios de educación, salud, sanidad, agua potable, energía, transporte y comunicaciones son componentes elementales de toda agenda de política pública comprometida con la calidad de la vida de los ciudadanos, con la gobernabilidad democrática y con el combate de las dinámicas de exclusión en la sociedad.

Es grande el contraste entre las situaciones promedio que prevalecen en este terreno a un lado y otro del Atlántico. Más que insistir en tal contraste, conviene referir algunos datos básicos del rezago latinoamericano. Según proyecciones de la CEPAL (2006), 40.6% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza en 2005, mientras que 16,8% no sólo era pobre sino que estaba en situación de pobreza extrema o de indigencia. El número total de latinoamericanos pobres ascendía a 213 millones de personas, de los cuales 88 millones eran indigentes. Es sabido que la pobreza y la pobreza extrema se asocian a patrones de carencias recurrentes y sistémicas de acceso y disponibilidad efectiva de SPF, y así lo ejemplifica el caso de dos servicios públicos como la educación y la salud, cuya generalización son indispensables para que los individuos se sientan -y en efecto sean- parte de la comunidad.²⁵

En todos los países latinoamericanos se registró en los últimos tres lustros una expansión de la matrícula escolar. La tasa de inscripción en la educación primaria es de 95% o más en la mayoría de los países, y en los niveles secundarios y superior también se han observado aumentos considerables. Sin embargo, hay

un problema grave de deserción, repetición y calidad educativa. Menos de la mitad de los niños que empiezan la escuela primaria la finaliza, lo mismo que la mayoría de los que inician el ciclo secundario. Las evaluaciones de los sistemas educativos latinoamericanos coinciden en que una de sus principales debilidades estructurales es la repetición, que está entre los más grandes del mundo. Más del 40% de los alumnos repiten primer grado; la tasa de repetición promedio es de 30% en cada año de estudios. Las elevadas tasas de deserción y de repetición llevan a un índice de escolaridad promedio de cinco años en América Latina.²⁶ Cuando se desagregan las tasas de deserción y repetición, se observa que alrededor de 90% de los niños de estratos económicos altos completan el quinto año de escolaridad, frente a un promedio de 60% de los niños de estratos pobres. Un cuadro similar se presenta en la educación secundaria.

A lo anterior —que ya insinúa de por sí un patrón de inequidad— se añade otro grave problema: la calidad de la educación. En este aspecto, la situación latinoamericana tiene indicadores que muestran la existencia de una amplia brecha con respecto a los estándares del mundo desarrollado y por tanto de la Unión Europea. En las distintas mediciones internacionales que comparan los rendimientos educativos de alumnos de diversos niveles educativos, los países latinoamericanos incluidos en las muestras (que son por regla general los de mayor desarrollo relativo, como Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia) aparecen entre los puestos más bajos de la clasificación.²⁷ Pero estos rendimientos globalmente deficientes no son característicos de toda la sociedad, pues hay marcadas diferencias de acuerdo a los estratos socioeconómicos de pertenencia de los alumnos. Hay evidencia de que los rendimientos de los alumnos de las escuelas privadas de elite —a las que asiste una proporción muy reducida de la población escolar— son muy superiores a los de los alumnos de las escuelas públicas.²⁸ Por lo demás, en todo los aspectos clave de la educación, las escuelas privadas de elite superan a las públicas: más horas de clase,

profesorado con mayor formación y salarios muy superiores, más y mejor infraestructura y equipamiento. De acuerdo con un especialista:

Los sistemas de educación primaria y secundaria en América Latina están fuertemente segmentados en función del estatus socioeconómico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público, en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación claramente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcionado de aquellos que repiten y de aquellos que desertan son pobres. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio, tiende a aprender menos.²⁹

En el marco de tales condiciones el sistema educativo de los países latinoamericanos no cumple con las expectativas de igualdad de oportunidades y de movilización social que de él se espera. Puede incluso decirse que en varios sentidos fundamentales es un reproductor de situaciones de inequidad del que van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados sobre los que ulteriormente se establecerán diferencias aún más acentuadas en el plano laboral y, de manera más amplia, en materia de inclusión social.

En el área de la salud también hay graves problemas de inequidad en América Latina. Como en la educación, la mayoría de los países acredita en los últimos años mejorías en los índices generales. Pero aquí también el análisis desagregado de los datos por niveles socioeconómicos, regiones, género y edades muestra la existencia de fuertes diferencias en aspectos sustantivos como acceso, cobertura y calidad. Cerca de la mitad de la población latinoamericana (45%) no tiene cobertura de seguridad social en salud. De cada cincuenta partos, ocho siguen siendo atendidos por personal no especializado.³⁰ La tasa de mortalidad infantil sigue alta: 25.6 por cada mil nacidos vivos, contra 9.2 en Europa y 6.8%

en América del Norte.³¹ La situación se agrava si se considera la incidencia de factores externos a los sistemas de salud que se relacionan con el acceso deficitario a otros SPF, como la no disponibilidad de agua potable en el hogar (cerca de 130 millones de latinoamericanos carecen de ella), la falta de un sistema de eliminación de excretas y el hacinamiento en las viviendas (alrededor de una tercera parte de la población enfrenta estas carencias).

Los problemas de atención de la salud afectan de manera diferenciada a la población. Los sectores con mayores ingresos tienen acceso a servicios especializados públicos y privados. En los estratos de menores ingresos, los pobres urbanos tienen por lo general mayor acceso a los servicios de salud en comparación con los de las zonas rurales. Los grupos étnicos presentan además problemas específicos de atención de la salud debido al monolingüismo, las altas tasas de analfabetismo que padecen, la discriminación racial y su escasa representación política. Grupos sociales vulnerables en materia de salud son las personas de la tercera edad, los discapacitados y los adolescentes y, todavía en una larga medida, la población femenina, que en la región registra una más alta carga de enfermedades. Según la CEPAL (2006) “el problemas de acceso parece ser el principal entre los que enfrentan los países latinoamericanos en materia de salud”.

Los déficit de acceso a los SPF ejemplificado por los casos de la educación y la salud, muestran que en América Latina operan auténticos “circuitos de selección” determinados por la distribución inicial de recursos económicos y materiales de cada grupo social. Los efectos de exclusión social derivados por estos “circuitos de selección”, están lejos de ser atenuados por la política pública de los gobiernos centrales. La insuficiencia de las respuestas para compensar los problemas de equidad que de ello resultan supone para los gobiernos subnacionales y locales desafíos adicionales a los que enfrentan tradicionalmente en el ámbito de los SPF y cuya atención ya de por sí se caracteriza, en la gran mayoría de los casos, por múltiples rezagos y carencias de todo tipo.³²

Recuadro 5 / Acciones no convencionales de atención a la salud en comunidades europeas

Comuna de Bolonia, Italia

Un acuerdo de colaboración concluido entre las autoridades locales de salud pública, las hospitalarias, dos instituciones de ayuda social y de beneficencia, organizaciones sindicales y federaciones de pensionados permitió el mejoramiento y la reorganización de la red de servicios de ayuda social y salud. El objetivo fue reducir las curaciones realizadas en los hospitales cuando éstas son susceptibles de realizarse directamente en el domicilio de los ancianos dependientes. De este proyecto surgió la coordinación de diversos servicios de cuidado domiciliario, ayudas familiares, iniciativas de solidaridad vecinal, todo organizado por medio de un enfoque de gestión caso por caso.

Región del Tirol, Austria

En respuesta a la demanda creciente de atención médica móvil en el medio rural, los servicios sociales y de salud de la región pusieron en pie un partenariado que reunió a las autoridades locales, a los médicos, a la Cruz Roja y a miembros de la comunidad interesados en hacer trabajo social. Esta iniciativa desembocó en una estructura de organización formal y al establecimiento de un punto focal de contacto y de un centro polivalente por medio de los cuales pudieron ser coordinados y desarrollados los limitados recursos de atención médica en aquel ámbito territorial. Las medidas adoptadas incluyeron soluciones alternativas de auto-asistencia y apoyo a los voluntarios no profesionales.

Fuente: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de et de travail (2003)

En un marco de restricciones como el que por regla general padecen los entes locales de gobierno, la eficiencia de los problemas derivados de la falta de acceso universal a los SPF son una función directa de las capacidades materiales y financieras de cada entidad y, lo que es aun más importante, de la calidad de sus instituciones, en particular en materia de representación, participación e innovación de gestión. Los casos detectados de respuestas efi-

cientes por parte de gobiernos locales latinoamericanos para enfrentar este tipo de problemas remiten casi siempre a la instauración de medidas no tradicionales y con efectos tangibles en plazos peyoratorios.³³ Por lo demás, las acciones no convencionales en materia de salud, surgidas de acuerdos de cooperación y coordinación social con las autoridades, también son frecuentes en las localidades europeas (recuadro 5).

En efecto, en los últimos años varias localidades de América Latina vieron surgir una serie de programas innovadores de gestión escolar orientados a ampliar la cobertura de la educación y a mejorar su calidad. Estas iniciativas tienen en común que buscan sus objetivos por fuera del sistema público tradicional, sus beneficiarios son niños y jóvenes de estratos pobres de la población, se apoyan en la provisión de servicios por parte del sector privado y son promovidas por autoridades subnacionales y locales. Los departamentos y municipios colombianos han sido muy activos al respecto y han adoptado diversas modalidades de “compra de cupos en escuelas privadas” para responder a la demanda de educación. Casos más importantes se registran en los departamentos de Antioquia y Bolívar y en las ciudades de Medellín, Cartagena y Manizales (recuadro 6).

Con todo, la experiencia más sobresaliente tal vez sea la denominada “Colegios en Concesión” de Bogotá, que se considera como muestra de una nueva forma de organización escolar financiada con recursos públicos, que no responde al tradicional modelo de escuela pública a la vez que supera, al menos en diseño, limitaciones de las de esta última y de los programas de subsidios a la demanda.³⁴ En la búsqueda de un esquema que permitiera alcanzar el objetivo de ampliar la oferta educativa con calidad en las zonas pobres de la ciudad, el gobierno de la ciudad evaluó las experiencias disponibles en el país. El programa surgió a partir de una evaluación tanto del modelo tradicional público como de los programas alternativos de ampliación de cobertura para los estratos de bajos re-

cursos de los noventa, en particular los programas de subsidios directos a estudiantes y de compra de cupos a establecimientos privados. Se detectaron tres limitaciones de la oferta pública y privada que debían superarse:

i) Los programas de subsidios a la demanda establecieron estándares de insumos para controlar la calidad de los establecimientos participantes, pero no contemplaban la evaluación de resultados como criterio para el mantenimiento del programa. Como consecuencia, se generaron problemas de calidad. El propio Distrito de Bogotá experimentó dichos problemas con su programa de subsidios a la demanda.

ii) Los programas de subsidios afrontan serios problemas de continuidad, tanto por razones de financiamiento como por los cambios naturales en las gobernaciones y alcaldías.

iii) Por el lado del sistema público, expandir la oferta con los mecanismos tradicionales presentaba claras desventajas: ¿cómo hacer que los nuevos maestros respondieran a los objetivos del programa con una secretaría de educación con limitada capacidad institucional para ejercer liderazgo?

El análisis de los tres aspectos dio origen a la idea de los Colegios en Concesión. Se buscó un esquema que, sin salirse del marco público, aprovechara las ventajas de administración de las instituciones privadas y garantizara una educación de calidad.

Recuadro 6 / "Programas de cupo" en escuelas privadas en cinco localidades de Colombia

En Antioquia, la Secretaría de Educación contrata servicios de educación con instituciones educativas privadas, especialmente religiosas, y paga por niño atendido de acuerdo con una canasta educativa que contiene estándares de insumos que regulan la calidad de los establecimientos participantes. Con este esquema se alcanzó a atender a cerca de 130 mil niños entre los años 1996 y 1998. En los últimos años, por dificultades presupuestales del departamento, el número de beneficiarios ha descendido.

En Bolívar, a partir de 1998, la Secretaría de Educación contrata con ONG, asociaciones campesinas y de docentes la educación de cerca de 70 mil niños en zonas pobres. La Secretaría paga 240 dólares por niño al año, incluyendo en ello el complemento alimenticio, textos y material educativo.

En Medellín comenzó el programa *Ampliación de Cobertura con Calidad* en 1996. El municipio contrata con colegios privados y paga según el número de niños matriculados con base en una canasta educativa equivalente a 240 dólares anuales por niño. En el contrato se establecen estándares de infraestructura, dotación y perfil de los docentes, especialmente en cuanto a formación en las áreas específicas del currículo. Esta estrategia de ampliación de cobertura presenta un menor costo comparado con la educación pública tradicional, y presenta una calidad más alta, reflejada en mejores tasas de retención.

En Cartagena, a partir de 1997, siguiendo el enfoque desarrollado por Antioquia, el municipio contrata con colegios privados la ampliación de la cobertura en zonas deprimidas de la ciudad. El programa también ha contratado en casos específicos con colegios públicos, a través de sus asociaciones de padres de familia. A los colegios se les paga un valor por cada alumno adicional que matriculan y los rectores reciben una bonificación por lo mismo. Los beneficiarios del programa son cerca de 20 mil alumnos.

En Manizales la ciudad contrató en 1998 con el sector privado la administración de tres colegios públicos para un total aproximado de 1.800 estudiantes. El programa fue suspendido temporalmente en el año 2000 por problemas presupuestarios, pero se reanudó en el 2001.

Estas iniciativas de ampliación de cupos por medio de la contratación de escuelas privadas emprendidas por los gobiernos departamentales o municipales intentan responder de manera rápida y flexible a presiones sociales por una mayor cobertura de calidad, especialmente en los sectores sociales menos favorecidos. Sin embargo, buena parte de ellos ha sufrido a causa de los problemas presupuestales de las entidades subnacionales que los financian, los cuales se han visto agravados por las dificultades económicas nacionales.

Fuente: Villa y Duarte (2002)

El programa entrega mediante licitación, la administración de 51 nuevos establecimientos educativos a instituciones escolares privadas que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).³⁵ El propósito es transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado su efectividad hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad con una fuerte demanda no satisfecha. El contrato de concesión se firma a quince años con el fin de proporcionar la estabilidad del proyecto pedagógico y con miras a proporcionar condiciones para que el proyecto sea atractivo para los concesionarios. El contrato obliga a éstos a prestar el servicio educativo formal en educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media en un inmueble determinado a niños de estratos pobres determinados según un monto determinado de ingreso familiar. Como no sólo se trata de aumentar la cobertura sino de ofrecer una educación de calidad, el concesionario debe procurar alcanzar en pruebas académicas un nivel superior y, en todo caso, no puede tener resultados deficientes durante dos años consecutivos. El concesionario tiene autonomía en la gestión escolar, especialmente en la contratación de profesores y director; el único parámetro que establece el Distrito es la obligación de contratarlos cumpliendo la ley y garantizando el pago de salarios y prestaciones. Los establecimientos se construyen en áreas con un mínimo 10.000 m², con capacidades que varían entre los 800 y 1.200 alumnos, con infraestructura de primera calidad, características de espacio e iluminación apropiadas; veinticuatro aulas de clase, una ludoteca, un laboratorio de ciencias, dos aulas para artes, tres aulas de tecnología, una biblioteca, una cancha deportiva de uso múltiple. El costo total promedio de cada colegio es de 2.5 millones de dólares, incluyendo adquisición del lote, construcción y equipamiento. Los estándares de calidad en la construcción y dotación tienen el propósito de ofrecer condiciones que dignifiquen y eleven las expectativas de los niños y de la comunidad.

En 2000, el primer año de operación, comenzaron a funcionar 22 Colegios de un total de 51 previstos en el programa, cada uno

con capacidad de atender en jornada completa a un promedio de 880 alumnos, lo que equivale a 5% de la oferta de educación pública de Bogotá. El concesionario recibe una remuneración de 475 dólares por niño al año, 21% menos que el costo unitario en los colegios públicos de Bogotá, que es de 595 dólares (que además sólo ofrecen jornadas de medio día). En la canasta educativa se calculó el costo de personal, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño. El concesionario debe admitir a los estudiantes sin más requisito que la pertenencia del niño a los estratos socioeconómicos más bajos y la cercanía geográfica al colegio. El proyecto tiene un presupuesto total de 294 millones de dólares de 1999 que deberán ser ejecutados en 15 años, con vigencias futuras aseguradas por ley. Anualmente representan 6% del presupuesto corriente de la Secretaría de Educación y se financian con recursos ordinarios del Distrito de Bogotá.

Cada colegio en concesión forma parte de una estrategia de oferta integral de oportunidades, que implica coordinación con otros programas de desarrollo social del Distrito Capital. En terrenos anexos al colegio, el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito construye un jardín infantil. De este modo, queda reunido el ciclo completo, desde el preescolar hasta la educación media, articulado alrededor de Proyecto Educativo Institucional unificado, que garantiza continuidad y coherencia en la formación. En síntesis, el programa “Colegios en Concesión” muestran rasgos notables en comparación con la educación pública tradicional: jornada única, ciclo educativo completo desde preescolar hasta educación media, gestión privada de los recursos humanos y financieros, infraestructura y dotación de alta calidad, evaluación sistemática de resultados con consecuencias y estabilidad presupuestal originada en la financiación a través de vigencias futuras.

En el campo de la salud destacan, entre otras, las experiencias del Distrito de Fram, en el Departamento de Itapúa, Paraguay y la de la Municipal de Lima, Perú. En lo que hace a la primera,

el objetivo primordial es instaurar en el distrito un modelo sanitario alternativo que asegure a la población la calidad y la equidad en la atención de la salud.

La atención de la salud en Fram, pequeña localidad de carácter rural, era responsabilidad exclusiva del Centro de Salud, caracterizado por un modelo de administración centralizada; déficit de personal, de insumos y medicamentos, con atención en horarios restringidos y nula participación de la ciudadana. Esta situación generaba una elevada tasa de mortalidad materno-infantil. Dado que en Paraguay los servicios de salud no son gratuitos, sólo 15 % de la población del Distrito estaba cubierta por el Seguro Social (Instituto de Previsión Social).

La idea de hacer un cambio que mejorara las condiciones de salud de la población surgió de los propios profesionales del Centro de Salud y de líderes de la comunidad. Con base en esta idea, y con financiamiento de la organización no gubernamental Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), además del apoyo de la Secretaría Departamental de Salud, la Región Sanitaria y el Ministerio de Salud Pública, se inició un censo socio-sanitario y un diagnóstico de morbilidad y mortalidad de la comunidad. Los resultados de este estudio se discutieron con la comunidad con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Ministerio de Salud Pública.

Surgió así el Plan Local de Salud. Se trata de un programa descentralizado que atiende las necesidades de la comunidad y a cuyo amparo se creó un modelo de Seguro Comunitario, conocido como el paquete básico solidario de servicios, al que pueden acceder todos los habitantes de Fram, incluso los que no realizan aportaciones al Consejo Local de Salud. También se creó un paquete adicional de servicios de salud cuyo costo máximo por grupo fami-

liar 2.50 dólares mensuales, sin límite de beneficiarios. Este modelo de seguro, junto con las donaciones voluntarias de los beneficiarios, permitió asegurar un flujo de recursos necesarios para una mejor prestación, lo que aumentó la confianza de la población en el servicio del Centro de Salud. De este modo, los beneficiarios podían percibir claramente que el pago del seguro comunitario y sus aportaciones voluntarias se traducían en una mejor atención. A los aportes de la comunidad se sumaron después contribuciones fiscales de instituciones locales, departamentales y nacionales, lo que hizo posible la construcción de una sala de cirugía y la adquisición y el mantenimiento de una ambulancia. Como parte de este nuevo modelo de atención de salud se fundó una Farmacia Social, donde se ofrecen medicamentos a bajo costo. Se creó, además, una red de mujeres “socio-sanitarias”, encargadas de promover buenas prácticas de salud en la comunidad.

Los resultados de esta iniciativa son muy destacados: incremento del 74% en los controles prenatales, 100% de aumento en los partos institucionales, vacunación de toda la población infantil, tasas de mortalidad infantil equivalentes a 50% del promedio del país, 90% de aumento en controles pediátricos, 75% de las mujeres en edad fértil se practican el Papanicolaou y un incremento del 35% en la utilización del Servicio de Planificación Familiar.

El éxito alcanzado ha motivado la réplica del modelo en 35 municipios de Paraguay. Se considera que la clave del éxito de este programa estriba en la forma cómo se organiza y promueve la participación de la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de salud, sustituyendo un modelo centralizado y lejano, por uno descentralizado y del que los usuarios se sienten partícipes y también dueños. Se trata de un modelo de creación y fortalecimiento del capital social en beneficio de la salud de toda la comunidad.³⁶

Otro modelo alternativo de servicios de salud de base territorial es el “Hospital de la Solidaridad” de la Municipalidad de Lima. Este proyecto está orientado a prestar servicios a los sectores

más vulnerables de la población limeña. La idea, impulsada vigorosamente por el gobierno local, nació en el 2003 como una alternativa frente a la relación existente entre escasez de recursos que caracteriza a las instituciones de salud y la creciente demanda de servicios de los sectores más pobres del área metropolitana de la capital peruana. Sus objetivos son, por un lado, levantar un perfil epidemiológico actualizado de la ciudad, y por otro lado, prestar servicios de calidad utilizando mínimos recursos del Estado y autofinanciados, sobre la base de alianzas estratégicas con profesionales y terceras personas, ofreciendo una oferta amplia, eficiente y a precios accesibles.

La gran demanda de los servicios suscitada por el proyecto, unida a la variedad, la calidad y el bajo precio de la oferta, permitió que el proyecto alcanzara rápidamente un equilibrio financiero. Sus costos operativos son muy bajos y su administración flexible. Entre sus rasgos más característicos pueden señalarse los siguientes:

- **Infraestructura móvil**, habilitando autobuses, plataformas, trailers, frigoríficos y contenedores en desuso reconvertidos en unidades móviles de servicio médico: consultorios, salas comunes, clínicas odontológicas, sala de operaciones, y módulos que en conjunto dan a origen a una clínica o un hospital móvil.

- **Alternativa novedosa** frente a los esquemas tradicionales de infraestructura y mantenimiento de una entidad prestadora de salud y cuyos costos no están al alcance de la municipalidad.

- **Equipamiento accesible** basado en una alianza estratégica con profesionales médicos y terceros, que lo proporcionan asumiendo el riesgo, cuidado y mantenimiento de los mismos, lo que disminuye los costos fijos.

- **Funcionamiento innovador**: un hospital convencional presta sus servicios en un lugar determinado, en tanto que el Hospital de

la Solidaridad brinda sus atenciones donde la demanda lo requiera, haciendo posible el lema “llevamos la clínica u hospital cerca de su casa”.

- Diseño modular móvil: la clínica u hospital móvil está conformado por una serie de módulos debidamente implementados y de fácil desplazamiento, facilitando el manejo de la oferta-demanda del servicio.

Con base en este modelo, la municipalidad de Lima instauró el Sistema de Solidaridad (Sisol), que a la fecha cuenta con 20 Hospitales en las comunidades más necesitadas de la ciudad (Comas, Independencia, San Juan Lurigancho, Manchay, Villa El Salvador, Surquillo, Chorrillos, Cercado de Lima, Chosica y otras más). En sus primeros tres años de existencia, el sistema ha brindado más de tres millones de atenciones médicas en las zonas de menores recursos de Lima metropolitana, incluyendo tratamiento quirúrgico especializado con equipos tecnológicamente avanzados (excimer láser, resonancia magnética, tomografías, cámaras hiperbáricas). La información y las evaluaciones disponibles sobre este innovador sistema de salud muestran una alta aceptación entre la comunidad y resaltan su carácter autofinanciable, el efecto regulador que ha ejercido en el mercado de los servicios médicos de la capital, su capacidad de incorporar bienes en desuso para fines sociales y su poder de convocatoria sobre el sector privado para incorporarlo a proyectos sociales de salud.³⁷

3.5. Cohesión territorial. De la segregación urbana de América Latina a la integración de un espacio urbano europeo: el caso del transporte público

3 El desarrollo es un proceso de manifestaciones y resultados desiguales. Se distingue por la disparidad y la diferencia entre naciones, regiones, territorios, sectores de actividad y agentes económicos y sociales. Al contrario de las tendencias a la convergencia y a la uniformidad que se dan por descontadas en ciertas versiones académicas y políticas del desarrollo, la investigación teórica y empírica, así como la propia experiencia histórica, muestran que la desigualdad es inherente al proceso económico y social. No se trata de una condición provisional o transitoria del proceso de desarrollo sino de un estado que tiende a reproducir de manera permanente cada uno de sus ciclos. En este sentido no existen regiones ni localidades intrínsecamente pobres y atrasadas dentro de los países, sino regiones y localidades de gente pobre, subempleada, sin ocupación, marginada y excluida en el marco de relaciones sociales y económicas que tienden a polarizar el progreso, la riqueza, el ingreso, el bienestar y el poder, distribuyéndolos territorialmente. La disparidad entre regiones y localidades (lo mismo que las disparidades al interior de ellas mismas) en lugar de responder a un orden secuencial de etapas de desarrollo a la Rostow, se organiza en un orden de complementariedades y oposiciones estructurado como un conjunto espacial coherente y jerarquizado. Por esta razón, el desarrollo reproduce las desigualdades y las sociedades requieren de acciones exógenas para atenuar la disparidad y nivelar de diversas maneras y en diversos grados “el campo de juego” en el que participan los distintos agentes sociales en el desarrollo territorial.

La tendencia a la desigualdad es una de las principales “fallas” atribuibles a la economía de mercado, frente a cuyos mecanismos el orden institucional de las naciones han opuesto históricamente diversas medidas compensatorias destinadas a reducir las diversas disparidades. Es sabido que el caso de los países miem-

bros de la Unión Europea es el más aventajado, vasto y multidimensional en lo que hace al despliegue de políticas activas de cohesión en el ámbito territorial. Hay aquí, como también es sabido, otro fuerte contrapunto con respecto a la experiencia latinoamericana.

Cuadro 7 / Población total y urbana por regiones en 2000 y proyecciones a 2030

Región	2000		2030	
	Población total (millones)	Porcentaje urbano	Población total (millones)	Porcentaje urbano
Asia	3683	37	4877	53
África	784	38	1406	55
Europa	729	75	691	83
América Latina	519	75	726	83
América del Norte	310	77	372	84

Fuente: O'Meara Sheehan (2001)

Europa y América Latina son regiones de carácter eminentemente urbano. Tres cuartas partes de sus respectivas poblaciones están hoy asentadas en ciudades, y las proyecciones para las próximas tres décadas anticipan trayectorias similares según las cuales hacia el fin del primer tercio del siglo XXI esa proporción aumentará cerca de diez puntos porcentuales (cuadro 7). Esto supone para ambas regiones una serie de problemas y oportunidades cuya naturaleza y magnitud, desde luego, difieren en muchos sentidos en las ciudades de un lado y otro del Atlántico, debido a las circunstancias generales de sus respectivos niveles de desarrollo.

En el caso de las ciudades latinoamericanas, esta situación ocurre en medio de un amplio y complejo proceso de descentrali-

zación cuyos objetivos son variados y cambian de país a país, aunque hay algunas motivaciones comunes (por ejemplo, mejorar la provisión de servicios e infraestructura de los territorios para aumentar su competitividad y su capacidad de crecimiento). Se sabe que la descentralización ha enfrentado en América Latina múltiples problemas, que la hacen ser un proceso muy deficitario (Godínez 2006). En este contexto, la gestión descentralizada de los asuntos de gobierno enfrenta un sinnúmero de dificultades en las áreas metropolitanas. Estos problemas se manifiestan en una gran variedad de áreas que son de importancia crucial para el desarrollo local y el bienestar social en las zonas metropolitanas: gestión del transporte (que impacta el acceso de la población a empleos y servicios), manejo de impactos (que afecta a cuencas hidrográficas y atmosféricas que rebasan los espacio de jurisdicción de los gobiernos locales), vivienda (que en la mayoría de los casos registra un déficit acumulado), equipamiento urbano (cuya dotación es por regla general precaria y manifiesta una concentración espacial muy acusada), asentamientos irregulares, y una larga lista adicional de problemas de gestión urbana.

También ocurre en el marco de profundas mutaciones de la estructura urbana latinoamericana. La región tiene cincuenta ciudades con un millón o más de habitantes (siete veces más que en 1950 y el doble que en 1975). Cuatro de ellas son parte de las diez ciudades más habitadas del mundo: São Paulo (17,5 millones), Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Río de Janeiro (10,6 millones). Por su parte, Bogotá, Lima y Santiago de Chile tienen poblaciones de más de 5 millones y son varias las que superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil, Caracas en Venezuela, Monterrey y Guadalajara en México). Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio (de cien mil a un millón de habitantes), que en las últimas décadas muestran un dinamismo demográfico y económico notable. Casi todas las gran-

des ciudades de América Latina se extienden sobre territorios que superan los límites jurisdiccionales de sus propios municipios, lo que hace que la operación de sus mercados laborales y de servicios incluya el territorio jurisdiccional de varios municipios y, en algunos casos, de más de un estado o provincia. El mercado laboral y de servicios de la Ciudad de México se extiende sobre municipios ubicados en dos estados además del Distrito Federal; la economía de Buenos Aires cubre el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3 millones de habitantes) y el de 32 municipios de la Provincia de Buenos Aires (9 millones de habitantes).³⁸

De igual manera, la estructura espacial tradicional de las grandes ciudades latinoamericanas experimentó cambios significativos y dio lugar a una serie de nuevas tendencias, todas ellas profundizadas y en algunos casos directamente producidas por el modelo de desarrollo económico instaurado desde mediados de la década de los años ochenta.³⁹ El crecimiento periférico suburbano —muchas veces discontinuo— extendió el área urbanizada, creando vastos espacios que obligan a extender las redes de infraestructura, aumentan los costos de transacción de la economía, del desplazamiento de la población y del mantenimiento de los servicios públicos. De manera paralela se observa un vaciamiento de antiguas áreas residenciales, industriales y de servicios, y el abandono de los centros tradicionales de acopio e intercambio.⁴⁰

La ruptura de la estructura tradicional de las ciudades latinoamericanas se tradujo en una segregación espacial. Al caracterizarse el funcionamiento de los mercados de suelo urbano por el aumento de los precios, los segmentos pobres de la sociedad son excluidos de las áreas de la ciudad mejor dotadas de infraestructura, equipamiento y servicios. Paulatinamente, las áreas a las que son relegados los sectores pobres —socialmente mayoritarios—, además de contar con un menor número de servicios, suelen estar alejadas de los centros de trabajo. Los efectos negativos de esta situación en la cohesión social de las ciudades son múltiples.

La disponibilidad y calidad socialmente diferenciadas de la infraestructura y servicios básicos tienen un impacto directo sobre la calidad de vida de la población. Se han referido en la sección precedente de este estudio algunos efectos de la falta de infraestructura de saneamiento sobre la salud de las personas. Menos documentadas, pero no por ello menos importantes para la calidad de vida de los habitantes urbanos, son las deficiencias de la infraestructura vial, que aumentan los trayectos y limitan el acceso a los empleos y servicios urbanos. Las carencias de infraestructura también suponen una limitación al desarrollo sostenido de la economía local.

La expansión urbana, con la implantación de nuevos centros periféricos productivos, comerciales y de recreación y la implantación de barrios cerrados para los sectores sociales de mayor poder económico, son factores que por un lado propiciaron una mayor mezcla social de las ciudades latinoamericanas, al tiempo que, por otro lado, también incrementaron dinámicas de distanciamiento y aislamiento entre grupos sociales que dejaron de compartir lugares de encuentro e interacción. Estas tendencias refuerzan patrones de exclusión social que no sólo se manifiestan en el plano de los ingresos, sino en el acceso a los beneficios del desarrollo urbano. De acuerdo con los expertos (Dammert 2001), todo esto contribuye al crecimiento y reproducción de ciertas “patologías sociales” que desde algunos años se observan en las ciudades latinoamericanas.

Por su parte, la realidad urbana de la Unión Europea también ha estado sometida a un conjunto variado de presiones: movilidad y tensiones sociales, inmigración, globalización de las empresas, cierto enmarañamiento de poderes y políticas públicas determinado por la profundización del proceso de integración. A pesar de la presencia real de tendencias hacia la expansión y la dislocación de las ciudades, el espacio urbano europeo aparece signado, al menos en la perspectiva del análisis comparativo internacional,

por una voluntad mayoritaria de agregación de intereses y representación, de movilizaciones sociales y de reforzamiento de identidades regionales en un marco supranacional que en general es asumido plenamente. Según la formulación de Le Galès (2003):

Las ciudades europeas son una categoría relativamente robusta de “mundos urbanos” que no está sometida al solo dictado del mercado [...] En su interior se movilizan los grupos y las instituciones a la búsqueda de nuevos modelos de integración, de gobernabilidad, de principios de organización, de normas de comportamiento que les permitan adaptarse y a la vez mantener su identidad propia.

Tal despliegue de las ciudades europeas tiene como trasfondo la política territorial comunitaria, que desde la primera aprobación de los Fondos Europeos para el Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 no ha hecho más que consolidarse. Es ésta una política clave en la construcción europea que ha incorporado un volumen significativo de recursos de la Unión con el objetivo explícito de corregir los desequilibrios del mercado. En general, las unidades territoriales han aprovechado la ocasión para convertirse en actores económicos y políticos relevantes en el nivel europeo, para crear diversas redes a través de las cuales canalizar sus relaciones y su capacidad de influencia y, también muy importante, para iniciar transformaciones institucionales y procesos de aprendizaje que han resultado cruciales para mejorar sus capacidades de gobierno y de gestión. En este curso general de acción las políticas de equipamiento urbano y desarrollo de infraestructuras territoriales han desempeñado un papel sustancial. Una dimensión estratégica al respecto concierne a las condiciones de movilidad y de acceso a los servicios de transporte en las ciudades, dimensión en la que la experiencia europea conlleva varias enseñanzas en materia de políticas públicas y buenas prácticas en términos de equidad e integración social.

El acceso a los servicios de transporte en condiciones similares para todos, incluyendo el costo y la seguridad del viaje, es una política que tiene una amplia connotación de equidad territorial (ya que no discrimina entre barrios y localidades) y social (pues supone igualdad para todos los grupos poblacionales). Uno de los aspectos más preocupantes de una sociedad en la que la movilidad de los individuos es altamente dependiente del automóvil (como es el caso en casi todas las ciudades latinoamericanas), es la exclusión que resulta del aislamiento físico y social de importantes segmentos de la población. En este sentido es un factor de eficiencia económica que también facilita que los más desfavorecidos aumenten sus oportunidades de acceso al trabajo y a una serie de servicios básicos (BID 2003).

Aumentar la calidad del transporte urbano es un factor de ordenamiento y cohesión del territorio. Numerosos individuos dependen exclusivamente del transporte público, por lo que la provisión de estos servicios es un elemento clave para aumentar sus oportunidades. Al crecer el tamaño de las ciudades se incrementa el costo de los desplazamientos en términos de dinero y tiempo. En las grandes ciudades de América Latina, la población más pobre tiende a concentrarse en las zonas más inaccesibles y alejadas de las ciudades, en donde puede encontrar vivienda a menor precio, por regla general sin los servicios públicos apropiados, entre ellos el transporte público, servicio que proporcionado crecientemente por operadores privados en condiciones muy precarias, inseguras y con tarifas relativamente elevadas.⁴¹

La experiencia de las ciudades europeas en transporte y movilidad urbana contiene un conjunto de enseñanzas útiles para el diseño de políticas de cohesión e integración territorial.⁴²

En Madrid la dispersión de la población ha implicado que el centro de la ciudad pierda habitantes en favor de los municipios metropolitanos, lo que a su vez ha producido importantes cambios

en las pautas de la demanda de transportes, con tendencia a un mayor número de viajes y cada vez más largos. En 1986 fue creado el Consorcio Regional de Transportes (CRTM), organismo público que ha asumido en la práctica la totalidad de las competencias en materia de transporte público, antes en manos de los numerosos gobiernos locales y del regional. La unión voluntaria de los ayuntamientos y la cesión de sus competencias a un ente único han sido la clave de que Madrid sea un líder en cuota de transporte público, que supone 54% de todos los viajes motorizados de la región, con predominio en el interior de la ciudad (66%) y en los viajes radiales (52%). La política de transporte y movilidad de la Región de Madrid ha combinado tres aspectos clave:

i) Un sistema integrado de tarifas, servicios y marco administrativo en el que tiene un papel central el abono transporte, que es utilizable en todos los medios y es válido en toda la región.

ii) Mejoramiento-ampliación de las infraestructuras: trenes de cercanías, líneas de metro y servicios innovadores como el carril reservado para vehículos de alta ocupación, intercambiadores de transporte.

iii) Diversos estímulos para que las empresas renueven sus flotas, introduciendo vehículos más confortables y menos contaminantes. El resultado ha sido un claro cambio de tendencia en el número de viajeros en transporte público, cuya demanda pasó de un total anual de 951 millones de viajes en 1985 a otro de 1.486 millones en 2000. A dos décadas de iniciadas estas reformas, se considera que el sistema puede verse comprometido a mediano plazo por el proceso de “suburbanización”, que está haciendo menos competitivo y más caro el transporte público frente al vehículo privado en el área metropolitana.

La ciudad de Edimburgo, que alberga una importante y activa industria turística y cultural, además de ser el centro finan-

ciero y administrativo de Escocia, instauró en 1991 la estrategia denominada “*New Transport Initiative*”. Sus componentes centrales son los siguientes:

- i)** Reforzamiento de las infraestructuras de transporte público con nuevos autobuses, metro ligero y nuevos servicios de trenes.
- ii)** Mejoramiento de la red de carreteras.
- iii)** Control del tráfico urbano y del aparcamiento de superficie en el centro de la ciudad y limitación del tráfico en zonas residenciales.
- iv)** Implementación de algunas medidas innovadoras: barrios sin automóviles, planes de transporte para empresas, campañas de concienciación y otras más.

Los resultados marcan una tendencia positiva de crecimiento del transporte público en un mercado totalmente “desregulado”, con poca capacidad de control por parte del municipio. También hay problemas de financiación, sobre todo para asegurar la calidad de los servicios y mejorar las infraestructuras. Para solventar estas dificultades de implementación, creó la empresa *Transport Initiatives Edinburgh Ltd.*, cuyo propietario es el Consejo de la ciudad aunque gestionada por el sector privado. La compañía es responsable de la provisión, desarrollo y gestión de los principales proyectos, así como de garantizar la aceptación pública, la implementación y operación de los programas de cobro por uso de la red viaria.

De estos dos casos, el de Madrid es el que parece tener el más alto grado de coordinación de transporte público, si bien carece de competencias centralizadas para controlar la tendencia no sostenible de los nuevos desarrollos urbanos. Debe desarrollar medidas de acompañamiento de gestión de la demanda en zonas menos densas. Edimburgo, por su parte, presenta la gran ventaja de

tener competencia directa en usos del suelo y transporte, pero tiene escaso control en cuanto a tarifas y servicios. Asimismo, enfatiza la gestión del espacio dedicado a carreteras, control de los usos del suelo y, en el futuro, el cobro por el uso de la red vial.

La ciudad alemana de Stuttgart cuenta con uno de los complejos de transporte urbano más eficientes de Europa.⁴³ El servicio público de cercanías combina tren rápido, ferrocarril urbano y autobús. Estos tres sistemas se encuentran unificados desde 1978 en una Asociación de Transporte y Tarifas de Stuttgart (VVS). Al principio el Ferrocarril Alemán (DB) y el Stuttgarter Strassenbahn AG (tranvía) constituyeron una alianza para unificar tarifas. Desde 1993 el Transporte Regional también integra a varias empresas privadas de autobuses. Actualmente la red del VVS comprende ocho líneas ferroviarias regionales, seis líneas de tren rápido, nueve ferrocarriles urbanos y dos líneas de tranvías además de un tren urbano especial para acontecimientos de masas, 42 autobuses urbanos y 10 regionales, 7 líneas (urbanas) y 13 (regionales) de autobuses nocturnos que operan los fines de semana, así como un tren cremallera y un teleférico. Por sí solas, las líneas del SSB transportan diariamente 500 mil viajeros. Para hacer frente a las necesidades de transporte de esta región, los sistemas de trenes rápidos y ferrocarriles urbanos han sido desarrollados con la ayuda del *Land* y del Gobierno Federal. El despliegue de este sistema supone una estrategia de largo plazo y altos montos de inversión. Algunas de sus características principales son:

- i)** Separación del trayecto respecto del tráfico privado.
- ii)** Diseño de las estaciones con andenes elevados.
- iii)** Equipamiento unitario de las estaciones conforme a un estándar definido
- iv)** Información amplia para los viajeros.

v) Prioridad generalizada del ferrocarril urbano en las instalaciones de señalización.

vi) Vehículos modernos y cómodos.

vii) Control del sistema mediante una central de mando informatizada

El sistema se distingue por ser puntual, veloz, de fácil acceso, seguro e higiénico. Estos rasgos persuaden al viajero de cercanías sobre las ventajas de este transporte público, como lo indica el hecho de que sólo la mitad de los usuarios son *captive riders*, es decir, dependientes natos de este medio de transporte. La otra mitad debe tomar activamente la decisión de renuncia a medios particulares. La información facilitada a los viajeros constituye un nexo importante entre el cliente y el gestor. En la actualidad todas las paradas disponen de una “dotación básica”: pizarra con plano de recorridos, tabla resumida de tarifas, máquina expendedora de billetes, plano de los alrededores y materiales informativos de las empresas de transporte. En 1993, tres de las estaciones fueron equipadas con un sistema dinámico de información al viajero (DFI). Desde 1997, el DFI se está instalando en muchas otras paradas. Mediante dicho sistema el viajero obtiene información actualizada acerca de los próximos trenes, las líneas y destinos, el número de vagones, el punto de detención en el andén y el tiempo restante hasta la llegada. La eficiencia del transporte y la movilidad son una prioridad de esta ciudad alemana que está plenamente interiorizada en sus políticas públicas; así lo muestra el desarrollo del VVS y su voluntad de auspiciar estudios prospectivos en la materia, como el proyecto “Mobilist” (recuadro 7).

Recuadro 7 / Proyecto "Mobilist"

"Mobilist" es un proyecto prospectivo sobre movilidad social sustentable que sea compatible con el desarrollo económico de la ciudad de Stuttgart y su región de influencia. Se trata de una investigación en el campo de las telecomunicaciones aplicadas al transporte que tiene como objetivo generar informaciones claras e inteligibles sobre la situación actual del tráfico y las alternativas de transporte, tanto para fines de planeación como de regulación. Se espera que este proyecto contribuya a la creación de nuevos puestos de trabajo relacionados con la movilidad urbana, las tecnologías de servicios y las telecomunicaciones. Un total de 44 entidades participan en Mobilist, entre ellas diversas empresas, una serie de institutos de investigación, compañías de transporte, cámaras, asociaciones y municipios. La capital del Estado Federado de Baden Württemberg ha implicado a varios departamentos en los siguientes paquetes de actividades del proyecto:

- Predicción del tráfico
- Gestión de plazas de aparcamiento
- Sistemas de control basados en modelizaciones
- Teletrabajo
- Actividad administrativa virtual
- Planificación territorial

El proyecto de investigación Mobilist pretende ayudar a que la movilidad quede garantizada mediante una óptima utilización de todas las variedades e instituciones del transporte. Junto con la reducción de los tiempos de desplazamiento se pretende limitar los efectos negativos del tráfico en el sistema ecológico. Mobilist pone un énfasis particular en la cooperación con proyectos similares de otras regiones urbanas. Por consiguiente también es un proyecto de investigación orientado al intercambio de experiencia y conocimiento con otras regiones.

Lo que este tipo de casos manifiesta es claro: la gestión del transporte urbano exige un enfoque integral y sistémico que no puede ser independiente de otras políticas sectoriales. Exige también satisfacer algunos criterios operativos y de organización, necesarios para la formulación de políticas públicas eficientes en la materia. La existencia de un ente administrativo, encargado de

coordinar las diversas competencias en materia de transportes es uno de ellos. La coordinación de las acciones relacionadas con el transporte y usos del suelo con los procesos de planificación y de gestión urbana, es otro. Uno más es el fomento de medios de transporte sostenibles (transporte público y modos no motorizados) para reducir costos ambientales, sociales y económicos. Otro, en fin, consiste en diseñar paquetes integrados de medidas de transporte que se refuercen mutuamente para generar sinergias y aumentar la efectividad de su implantación.

Estas experiencias muestran que, en la perspectiva de la cohesión social y territorial, la eficiencia de las políticas públicas de transporte y movilidad urbana requiere intervenciones coordinadas sobre las infraestructuras, el equipamiento, las innovaciones tecnológicas, la regulación, la competencia entre operadores y la supervisión de las condiciones en que se prestan los servicios. Las políticas públicas de transporte y movilidad son una eficaz herramienta de ordenamiento e integración territorial, y es de primera importancia que por su conducto los diversos actores sociales perciban una voluntad de actuar en el largo plazo. Para ello, se precisa de un claro liderazgo de las autoridades locales y de capacidad de concertar acuerdos políticos y sociales que permitan asegurar los recursos necesarios en períodos suficientes para la maduración de los proyectos. El liderazgo local debe ser capaz de integrar a todos los actores y coordinar las acciones con otras entidades territoriales. Otra conclusión es la necesidad de integrar los servicios, para lo cual se requiere un ente planificador con competencias sobre todos los medios de transporte y que sea capaz de incidir en la ordenación de los usos del suelo. Otra enseñanza útil es el establecimiento de un sistema común de tarifas que abata el costo de los viajes más largos en transporte público.

El desarrollo de sistemas públicos de transporte supone importantes montos de inversión. En las condiciones financieras de las entidades locales latinoamericanas, por lo general precarias,

se impone el diseño de fórmulas flexibles en las que el usuario absorba parte de los costos y la iniciativa privada y la administración colaboren en la búsqueda de soluciones con los máximos beneficios sociales y ambientales. Por otra parte, la liberalización del transporte público con regulaciones laxas —como sucedió desde hace años en varios segmentos del servicio en la mayoría de las ciudades latinoamericanas— puede activar el sector en el corto plazo, pero a costa de producir a término efectos ambientales y sociales negativos. La mejora del sistema requiere participación ciudadana, pero también es necesario involucrar a la iniciativa privada en la prestación de los servicios metropolitanos de transporte, en el diseño de sus redes y en su integración urbanística.

Todo lo anterior supone abandonar una serie de prácticas e ideas que están muy arraigadas en las ciudades latinoamericanas, por ejemplo: que utilizar automóvil es un signo inequívoco de su status social; que el transporte público es un modo de transporte exclusivo de los pobres; que las soluciones aportadas por el sector público y el privado son irreconciliables; que los problemas de transportación pública y movilidad se resuelven únicamente con nuevas inversiones infraestructurales, sin considerar la importancia de la gestión eficiente de los recursos disponibles.

3.6. Ciudadanía, participación y cohesión social: por la ruta de la gobernabilidad democrática en los ámbitos territoriales

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que para crear condiciones de gobernabilidad democrática, no basta con tener un sistema institucional eficaz que actúe con normas de buen gobierno. También se requiere una promoción efectiva de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Ello incluye participación electoral, participación comunitaria (entendida como intervención solidaria en lo público) y

participación de la sociedad civil para supervisar al gobierno y brindar alternativas para la participación política (PNUD 2004).

3 En la perspectiva de la cohesión social, lo anterior supone la participación de sectores que tradicionalmente han sido excluidos de los dispositivos institucionales de diálogo, consulta, negociación y equilibrios distributivos. Por tanto, también supone reconocimiento y respeto de las diferencias y singularidades sociales relevantes en múltiples órdenes de la vida social e individual (cultural, étnico, religioso, de género, de edad, etcétera). El ejercicio de la ciudadanía por medio de la participación implica un reforzamiento del sentido de pertenencia de los individuos, siendo en consecuencia un mecanismo de combate de las dinámicas de rechazo y aislamiento que son propias de las situaciones de exclusión social.

En este sentido, se afirma que la cohesión social se erosiona cuando el desconocimiento de la diversidad y el rechazo a la diferencia reducen el sentido de pertenencia y desincentivan la participación (Jenson 1998). En virtud de ello, las políticas locales de integración social y participación apuntan a fortalecer los vínculos de convivencia en un marco de percepciones, intereses, preferencias y diferencias múltiples entre individuos y grupos sociales. No se trata de diluir las diferencias ni se apunta a la homogeneidad, sino a construir una ciudadanía basada en el reconocimiento y respeto de lo diverso.

Las políticas de integración social y participación de grupos vulnerables de la muestra de localidades consideradas en el estudio, se traducen en una amplia serie de programas con finalidades y objetivos muy concretos: el sistema general de presupuesto participativo (Porto Alegre, Saint-Denis, Buenos Aires, Quito, Montevideo) y con enfoque de género y juventud (Rosario); programas para el empoderamiento de las mujeres mediante la capacitación laboral (Escazú, Diputación de Barcelona, Consell

Comarcal de l'Alt Empordà); construcción de ciudadanía en los niños (Rosario), accesibilidad urbana e inclusión de personas discapacitadas (Stuttgart, São Paulo), formación profesional e inclusión laboral de personas discapacitadas (Región Emilia-Romagna y Nantes Metropole), entre otros más.

De todos estos programas el más conocido es quizá el de Presupuesto Participativo. Se lleva a cabo mediante una serie de reuniones participativas en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estas etapas contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.⁴⁴

Recuadro 8 / Implementación del Presupuesto Participativo en Porto Alegre

En Porto Alegre, de acuerdo con el párrafo primero del artículo Nº 116 de la Ley Orgánica Municipal, *“Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual”*. Tal participación comienza con una serie de reuniones preparatorias a la par que los delegados de las organizaciones comunitarias y los funcionarios del Gobierno se ponen de acuerdo sobre los temas a tratar en dos reuniones principales, llamadas “rondas”, a realizarse en cada región.

En la primera ronda los funcionarios del municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del año en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el año próximo. Los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes. Después de la primera ronda se lleva a cabo una serie de reuniones, previas a la realización de la segunda ronda, donde los representantes de los ciudadanos fijan prioridades generales y establecen un orden de prelación. Conocido el monto de recursos disponibles para invertir el año próximo, comienza una ronda de negociación y acuerdos en torno a prioridades y demandas. Si no se alcanzan acuerdos, en la segunda ronda se realiza una votación para

decidir sobre los puntos en disputa. En la segunda ronda se eligen representantes de las regiones y de las plenarias temáticas al Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM). También se deciden las prioridades de inversión y se forma el Foro de Delegados Regionales y Temáticos (FD-RT), que garantizan la circulación de información entre los delegados y las regiones, dan seguimiento a los proyectos en ejecución, reciben nuevas demandas y las transmitirlas al CM-PGM.

Finalizadas las reuniones temáticas y de las regiones, y constituidos el FD-RT y el CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del presupuesto. Primero las Secretarías y demás organismos del Poder Ejecutivo discuten en las reuniones del CM-PGM las obras a realizar, su costo económico y su viabilidad técnica. Con esta información los delegados discuten con los ciudadanos al tiempo que el Poder Ejecutivo elabora una propuesta de presupuesto. La elaboración del Plan de Inversiones se realiza sobre la base de tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, la población de la región y las prioridades regionales. Ponderando estos criterios y discutiéndolo con la población se elabora el plan de inversiones para cada región, a propuesta de las organizaciones temáticas y del Gobierno Municipal. Luego se envía al CM-PGM para su aprobación. Aprobado el Presupuesto por el CM-PGM, el Poder Ejecutivo envía la propuesta a los Concejales del Ayuntamiento (Consejo Deliberante). Éstos discuten con el Poder Ejecutivo las cifras del presupuesto y las eventuales modificaciones, planteándose un nuevo proceso de negociación en el que comúnmente se respeta la estructura global que fue elaborada sobre la base de la participación ciudadana.

Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Este mecanismo de participación democrática se originó en Porto Alegre y posteriormente fue adoptado por numerosas ciudades en el mundo. La experiencia pionera de Porto Alegre es un ejemplo vivo de cómo por medio de la participación ciudadana se pueden dirimir colectivamente los dilemas y los conflictos distributivos asociados al uso y asignación de recursos públicos escasos (recuadro 8).

Al igual que Porto Alegre, las ciudades de Buenos Aires, Montevideo, Quito, Rosario y Saint-Denis, entre las localidades consideradas en el estudio, han instituido el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la fijación de prioridades y órdenes de prelación de sus respectivos presupuestos públicos locales. Dicha participación está sancionada por los ordenamientos legales de cada localidad; y aunque estos ordenamientos están subordinados a los respectivos sistemas constitucionales, su valor jurídico e institucional es incuestionable.⁴⁵ Sobre la base de este mecanismo de participación e inclusión ciudadana, diversas localidades europeas y latinoamericanas han instituido programas de integración social de grupos vulnerables.

Es el caso, por ejemplo, del programa de la Municipalidad de Rosario denominado “Presupuesto Participativo Joven”, que nació de una preocupación acerca de la escasa representación de los jóvenes de la ciudad en un contexto de desgajamiento general de los valores solidarios, así como de la estigmatización que supone para ellos la falta de reconocimiento de sus posibilidades y la carencia de espacios sociales e institucionales para influir en la toma de decisiones de la localidad (Romero 2006). Por este conducto se inició un proceso innovador de integración de un segmento de la sociedad que tradicionalmente es dejado al margen de las decisiones de política pública, en particular en contextos territoriales de bajo desarrollo humano.

El empoderamiento de las mujeres es otro mecanismo que contribuye a construir cohesión social y a la renovación del espíritu de pertenencia en las localidades. El reconocimiento por parte de la sociedad de la situación de exclusión y discriminación que padecen las mujeres (la mitad de la población mundial) en materia laboral, económica, jurídica, política y social está plasmado en los documentos y normas oficiales de casi todos los países. En la práctica, sin embargo, persisten las prácticas de injusticia, violencia física y psicológica, de rechazo, subestimación, intolerancia y ex-

plotación que bajo múltiples formas padece en todo el mundo la mayor parte de la población femenina.

3
Los gobiernos locales de Europa y América Latina han tomado numerosas iniciativas para combatir esta situación inadmisiblemente promoviendo de varias maneras la plena integración social de las mujeres en los espacios públicos de la comunidad.⁴⁶ De esta manera, programas como el “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres” de la Municipalidad de Rosario, no sólo buscan contribuir a la superación de los obstáculos sociales y culturales que restringen los derechos de las mujeres; también apuntan a fortalecer el orden institucional de las comunidades incorporando a los procesos de decisión a este importante grupo social.

De acuerdo con el “Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones” de Rosario se incluyó en el Presupuesto Participativo la proporcionalidad paritaria de género en la elección de miembros de los Consejos Participativos de Distrito. Desde 2004 hay una campaña muy activa para fomentar por distintos medios la participación de las mujeres en los procesos de decisión en materia presupuestaria.⁴⁷ Si se considera que la permanencia de las mujeres en las asambleas ha sido de cien por ciento, hay lugar para decir que esta experiencia de incorporación de las mujeres en el Presupuesto Participativo ha sido exitosa.

En lo que hace a la inclusión de la mujer en la vida laboral, la Municipalidad de Escazú instauró un Programa de Intermediación de Empleo que, mediante un convenio de cooperación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se concreta en el Centro de Servicio de Apoyo a la Empresariedad de las Mujeres, que desarrolla líneas de trabajo en apoyo de las iniciativas productivas de las mujeres.⁴⁸ La Diputación de Barcelona, la ciudad de Saint-Denis, el cantón de Escazú, la municipalidad de Rosario y la Intendencia Municipal de Montevideo también son muy activos en

la construcción de capacidades locales a favor de la inserción efectiva de las mujeres en la vida laboral.

El programa “Femmes actives” de la ciudad de Saint-Denis proporciona a mujeres con dificultades de inserción laboral, actividades de redinamización (formación informática, valorización de sus capacidades) y asesoría para encontrar empleo. Por medio de la Escola de la Dona, la Diputación de Barcelona se propone asegurar la formación integral de las mujeres a fin de favorecer su desarrollo personal, profesional y ciudadano.⁴⁹

Con el “Programa de agricultura urbana como política pública de inclusión social”, la municipalidad de Rosario promueve la integración social de varones y mujeres de grupos familiares vulnerables, mediante formas participativas y solidarias de producción, elaboración, comercialización y consumo de alimentos sanos, utilizando técnicas ecológicas. El programa está destinado al consumo familiar, comunitario y al mercado. Entre los aspectos sustantivos de esta estrategia local de gobierno está la promoción de emprendimientos sociales con equidad de género, que se dirige a la población excluida del mercado laboral y genera redes solidarias de producción y consumo de alimentos (Romero 2006). La Intendencia Municipal de Montevideo instauró el “Programa Comuna Mujer”, originado en propuestas realizadas por las mujeres montevideanas en el marco de la elaboración de los planes quinquenales de los gobiernos descentralizados de Montevideo. Las “Comuna Mujer” son centros barriales que se organizan como espacios de participación social, desarrollo personal y encuentro. Son co-gestionadas por una Comisión Zonal de mujeres que realiza la planificación de las acciones y el control de los servicios, con el apoyo de los equipos sociales de descentralización y en coordinación con los gobiernos locales. La dirección política institucional del programa está a cargo de la Comisión de la Mujer de la Intendencia. Las “Comuna Mujer” poseen un servicio jurídico gratuito

que ofrece a las mujeres asesoramiento y asistencia legal en todas las instancias judiciales; también cuentan con asistencia social y psicológica y grupos de autoayuda para mujeres víctimas de violencia doméstica, para adolescentes embarazadas y para mujeres desempleadas. En algunas de estas comunas se han instalado servicios de microcrédito para proyectos productivos, laborales y reformas de vivienda (UN-HABITAT 2000).

La población infantil también ha sido objeto de atención especializada por parte de los gobiernos locales en el plano de las políticas de cohesión social. La experiencia de la municipalidad de Rosario es al respecto muy interesante: mediante la creación de Consejos de Niños por Distrito descentralizado y de grupos de Niños Projectistas para la planificación urbana, el gobierno local acerca a los niños a las instituciones mediante programas que promueven su integración a la vida colectiva. Según una especialista, con este proyecto “no se trata de *gobernar para los niños*, sino de *gobernar con los niños*, creando espacios institucionales y lúdicos que garanticen el derecho a ser escuchado y a participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad” (Romero 2006).

Las políticas locales de integración social y participación de grupos vulnerables incluyen desde luego estrategias de inserción de personas con discapacidad física o mental. Es el caso en particular de varias regiones y ciudades europeas. En la Región Emilia-Romagna, el gobierno regional ha puesto en marcha programas de formación laboral e inclusión escolar así como centros de cuidado especial y desarrollo saludable. En este mismo rubro, en la Región de Nantes se auspician programas de inserción profesional y centros de salud y educación. La ciudad de Stuttgart tiene programas de mejoramiento de la accesibilidad urbana y del transporte para personas con discapacidad física.

Recuadro 9 / Tres experiencias locales de participación ciudadana

Manejo y conservación de bosques y páramos en el Cantón Pimpampiro, provincia de Imbabura, Ecuador. Esta experiencia se inició en 2001 y reúne los esfuerzos del municipio y los aportes técnicos y financieros de organizaciones nacionales e internacionales, siendo la comunidad la ejecutora directa de los recursos. Para hacer viable este proyecto se creó la Fundación Nueva América, integrada por familias del cantón, que reciben una remuneración a cambio de la conservación de 638 hectáreas de bosques y páramos, que son de su propiedad. El mecanismo fue creado por el municipio y es nutrido con recursos provenientes del 20% de las tarifas de agua y con un capital semilla entregado por la agencia de cooperación FIA a través de la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo y el Proyecto Forestal Comunal.

Participación ciudadana para la transparencia y la efectividad de la administración local de la alcaldía de Aracataca, departamento de Magdalena, Colombia. Iniciada en 2001 y fuertemente apoyada por el alcalde, esta experiencia se basa en la promoción de la participación ciudadana y la creación de consensos para hacer más transparente y efectiva la gestión pública local. En medio de un clima político muy difícil, los impactos de esta experiencia sobre la gobernabilidad local han sido muy positivos al propiciar un giro en la prioridades de la administración municipal y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y de vinculación con la sociedad civil organizada.

Favoreciendo la organización de la gente para mejorar el gobierno en Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, Argentina. Por medio del fomento de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la asignación participativa del presupuesto, el municipio de Bahía Blanca mejoró la articulación de sus programas sociales. Esto se logró incorporando en ellos las prioridades de la comunidad, fomentando la capacidad de gestión de proyectos sociales de los dirigentes de organizaciones civiles y formando consensos entre la administración municipal y la comunidad frente a las inversiones públicas. Este proceso incluye un sistema de evaluación y seguimiento. La experiencia se basa en uno de los programas del Plan Estratégico de Bahía Blanca, formulado por la administración municipal desde 1997. La experiencia se dirige desde la municipalidad, aunque para la ejecución de los programas cuenta con una alta participación de organizaciones del sector social (se ha establecido un censo de más de 600), y la asistencia técnica de la Universidad Nacional del Sur y el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

Fuente: Elaborado sobre la base de la documentación exhaustiva de cada caso en PNUD, “*Motor de buenas prácticas*” del Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para América Latina y el Caribe (<www.logos.undp.org>)

Los programas de integración social de grupos vulnerables de los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y de América Latina muestran que la búsqueda de este objetivo programático de políticas públicas no puede ser confiada como atribución exclusiva de un organismo público particular. Todas estas experiencias ponen de manifiesto vinculaciones horizontales entre varias instancias de la administración pública local y de la sociedad civil.

En un orden más general, la experiencia de participación ciudadana de numerosas localidades demuestra que ésta, cuando es efectiva, se materializa en todas las dimensiones relevantes de la vida pública local: la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de políticas que afectan a los individuos y a la comunidad. La enseñanza de estas experiencias parece ser la misma en todas partes: cuando son tomados en cuenta, los ciudadanos participan de manera activa en los asuntos colectivos. Con ello, los proyectos que se emprenden a nivel local tienden a ser más sostenibles, revisten legitimidad, se operan con más transparencia y forman capital social. El recuadro 9 da cuenta de algunos ejemplos al respecto en áreas temáticas y ámbitos territoriales muy diversos: el manejo y la protección de recursos naturales de una comunidad forestal del Ecuador, la gestión municipal de una pequeña ciudad provincial de Colombia, la vinculación social con el proceso de asignación de recursos en una municipalidad urbana argentina.

La experiencia internacional sugiere que la búsqueda de una modalidad de participación ciudadana y de gobernabilidad democrática en el ámbito territorial admite más de una respuesta. Esta depende de la forma en que los gobiernos locales, las organizaciones y las propias comunidades se comprometan en la búsqueda de modelos de inclusión más eficaces y más eficientes. Es evidente que dichos modelos están fuertemente determinados por los rasgos históricos, políticos, institucionales y socioeconómicos de cada localidad.

No obstante, en las entidades locales del área latinoamericana se advierte, salvo en algunos casos excepcionales, carencia de estructuras maduras y consolidadas de participación ciudadana y gobernabilidad democrática, estructuras incompletas o desajustes entre las realidades político-administrativas y las necesidades sociales y económicas del territorio. En este sentido, la experiencia de las localidades europeas -pero también la de las entidades latinoamericanas que han sido exitosas en este terreno- demuestra que la construcción de estas estructuras exige una formación progresiva del capital social a la vez que una elaboración compleja de redes horizontales y verticales entre los actores públicos y privados que actúan en el territorio. De estas experiencias es posible derivar algunas condiciones básicas para su construcción.⁵⁰

La primera de ellas es que la construcción de la gobernabilidad territorial exige que el objetivo específico de política pública (creación de economías de escala, suministro de servicios públicos básicos, asignación de recursos) y el proceso (voz, transparencia, rendición de cuentas) no se conciban por separado, como si fueran dos cuestiones diferentes. La búsqueda de legitimidad política y voz es decisiva en los procesos de gobernabilidad democrática del territorio.

Otra condición es instaurar mecanismos cooperativos entre los agentes territoriales, a fin de posibilitar la formación progresiva de capital social y con ello implantar una funcionalidad más racional en los sistemas existentes de gobernabilidad y participación. Tales mecanismos se materializan en la creación de redes horizontales y verticales entre los agentes públicos y privados que operan en el territorio (incluyendo a los externos). En el proceso de institucionalización de estos mecanismos suele haber un ciclo de maduración que es determinado por cada circunstancia local.

También se debe considerar que los mecanismos de participación ciudadana y gobernabilidad democrática no discurren

en un vacío jurídico e institucional, por lo que es frecuente que en un inicio se fundamenten en los ordenamientos formales e informales existentes en el ámbito territorial. Este suele ser un paso previo a la codificación de formas de participación y gobernabilidad más maduras y consolidadas.

En todo caso, los mecanismos que se adopten para facilitar la interlocución de los agentes territoriales y el anudamiento de redes de acción, son a menudo complementados introduciendo esquemas financieros y de gestión apropiados para incentivar la cooperación y la adopción de procedimientos colectivos de toma de decisiones.

¿Qué enseñanza brinda la experiencia internacional, y en primer lugar la de las comunidades locales de la Unión Europea, sobre los factores operativos de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana? El análisis comparativo de casos realizado por Lefèvre (2006) aporta algunas claves para responder esta pregunta.⁵¹ Este autor plantea que hay tres cuestiones básicas a resolver **(i)** la identidad del territorio; **(ii)** la responsabilidad de las acciones del gobierno local; y **(iii)** la legitimidad de las acciones del poder público. Estas tres cuestiones están relacionadas entre sí y, por tanto, también lo están las conclusiones que derivan de su ejecución.

El tema de la identidad consiste en promover activamente las áreas de la localidad como territorios de referencia para los habitantes, a fin de fomentar en el sentido de pertenencia e identidad. La cuestión de la responsabilidad se refiere a que las actividades y políticas de gobierno local deben ser difundidas entre y discutidas con los ciudadanos, cuyas preguntas e interrogantes tienen que ser respondidas; este tema suele abordarse mediante la utilización de algunos instrumentos, como es el de las audiencias públicas obligatorias o el establecimiento de consejos de agentes sociales representantes populares. La legitimidad, por último, es

resultado de tres elementos complementarios: legitimidad política, funcional y social. La legitimidad política es la forma final de legalidad, en el sentido de que otorga, teóricamente, el poder indiscutible de exigir acciones individuales y colectivas en nombre del interés general o de un interés colectivo aceptado. En términos generales, esto se hace a través de la creación de instituciones públicas, en este caso, de la constitución de la autoridad territorial. La legitimidad funcional y social desempeñan una tarea esencial en ese proceso, al legalizar la institución sobre la base de su necesidad funcional (es necesario producir buenas prácticas, buenas políticas públicas) y su necesidad social (se considera que el territorio es relevante como espacio de identidad, pertenencia e interacción social). Estas tres dimensiones de la legitimidad son imprescindibles para construir formas sólidas de gobernabilidad local, formas que a su vez son indispensables para construir la inclusión de los distintos agentes sociales y favorecer así su participación.

3.7. Una apostilla sobre descentralización, fiscalidad y capacidad institucional de los entes territoriales latinoamericanos

Las motivaciones y el alcance del proceso de descentralización registrado en los países de América Latina en los últimos dos decenios son muy variados. Ello explica que cada país adoptara formas diferentes. Con todo, hay ciertos rasgos comunes en el proceso, como el ser en todos los casos consustancial a la democratización política y a las reformas económicas ocurridas a partir de los años ochenta. La tendencia dominante de la descentralización consiste en una transferencia de funciones y recursos hacia los municipios, dirigiéndose hacia las instancias regionales de gobierno en un grupo reducido de países. Otro rasgo común es que tal redistribución tuvo lugar en un marco de disparidades regionales y territoriales muy marcadas con un trasfondo social de inequidad y exclusión.

La gran mayoría de los municipios latinoamericanos son financieramente frágiles y dependen en grados elevados de las transferencias del gobierno central. Todos disponen sin embargo de una fiscalidad propia, que generalmente se aplica a los servicios e infraestructuras locales. Por lo general, su tasa de recaudación es baja. En Chile, Perú, Uruguay y los países centroamericanos el gobierno central controla más del 90% de la tributación total. En los países federales se observa una mayor descentralización de la recaudación fiscal, pero la parte de los gobiernos municipales sigue siendo muy pequeña. En Brasil y México, por ejemplo, estas unidades de gobierno captan menos del 5% del total; en tanto que los gobiernos intermedios tienen una mayor capacidad tributaria. En este aspecto el brasileño es el caso más marcado, pues 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido a la facultad que detentan de cobrar el impuesto al valor agregado (Cetrángolo 2006). Por último, los recursos naturales suelen ser administrados por organismos nacionales, pero no en Argentina, donde los gobiernos provinciales retienen 90% de los ingresos generados por dichos recursos.⁵²

Es un hecho que la transferencia de competencias realizada en estos últimos años en el marco de la descentralización se acompañó en todos los países por una transferencia paralela de recursos financieros, pero ésta fue casi siempre insuficiente. Para complementar sus necesidades financieras los municipios están autorizados en varios países (aunque con una serie de restricciones) a contraer préstamos. Los municipios más grandes, que suelen ser los de las ciudades de mayor importancia, tienen capacidad para obtener préstamos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La realidad es que las disponibilidades financieras de la mayoría de los municipios latinoamericanos siguen siendo limitadas en general.

Este conjunto de tendencias limitan en la práctica la autonomía institucional y política efectiva de los gobiernos locales latinoamericanos, y por consiguiente su capacidad real de implemen-

tar políticas públicas de desarrollo económico y social. No debe extrañar que sean pocos los gobiernos locales que escapan a esta regla general, y menos aún que se trata de gobiernos de ciudades en las que durante estos años se han instituido progresivamente prácticas de participación ciudadana y gobernabilidad democrática, como en Belo Horizonte, Montevideo, Bogotá, Rosario y otras cuantas más.

En la actualidad —y salvo contadas excepciones, como en las provincias chilenas— todos los niveles de gobierno subnacional cuentan con autoridades elegidas por el sufragio de los ciudadanos. Los modos de elección son muy diversos y determinan la naturaleza del gobierno local. En casi todos los casos, los poderes legislativo y ejecutivo son elegidos por separado y los mandatos de las autoridades locales son cortos (ciclos de tres años en promedio) y a menudo sin posibilidad de reelección. Esto constituye un factor que restringe la ejecución de programas locales de alcance estructural o de largo plazo. A ello se añade la baja calificación de los recursos humanos de base de los gobiernos locales, problema que se agudiza a medida que se reduce el tamaño del municipio. Sin embargo, el mayor problema está en el nivel de los mandos medios, que deberían asegurar la continuidad de la gestión local, pero cuyo empleo está casi siempre ligado al destino político del alcalde.

En este panorama de luz y sombras que las entidades locales latinoamericanas están operando su larga y difícil transición hacia un régimen de gobernabilidad descentralizado, democrático, participativo y orientado al desarrollo y la cohesión social. La consolidación de este tránsito, incluso su aceleración probable, depende de la acción de los agentes internos. Pero en el proceso, el intercambio y la cooperación con otros agentes descentralizados serán de enorme utilidad.

Notas

3

14 Véanse al respecto los informes nacionales más recientes del PNUD sobre el desarrollo humano en los países latinoamericanos, que muestran que, sin excepción, en todos ellos prevalecen dinámicas de distanciamiento regional. Para un análisis de este proceso en la región mesoamericana, véase Godínez (2004 a).

15 Los planes de desarrollo de los gobiernos locales que pudieron ser examinados para este estudio incluyen invariablemente la participación, la democracia, la justicia social, la inclusión, como principios que rigen el orden institucional local.

16 Tales son los casos, por ejemplo, del municipio del Municipio de Querétaro, en México, o de la Alcaldía de Sucre, Estado Portuguesa, en Venezuela.

17 El proceso de integración europeo descansa en arreglos institucionales diseñados explícitamente para promover la cohesión social que se materializan, por ejemplo, en los Fondos Estructurales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, entre otros.

18 Esta característica todavía está ausente en algunos casos, como el de Escazú, Costa Rica, entre el grupo de localidades consideradas en el estudio.

19 El enfoque transversal es impuesto casi siempre por necesidades nacidas de la escasez de recursos que padecen los gobiernos locales, pero también por la cercanía con las realidades sociales de la comunidad.

20 En un inventario no exhaustivo de las política contra la exclusión social de la Unión Europea, que no incluye las iniciativas del Foro Social Europeo, Subirats y Burgué (2006) identificaron programas de acción y redes en los siguientes campos temáticos: pobreza (cuatro entre 1974 y 2006: Pobreza I, II, III PA contra la exclusión); exclusión laboral (dos entre 1989 y 1996: ERGO I y II); inmigración (seis entre 1991 y 2006: RIMET, ELAINE, Programa Comunitario contra el racismo, Año contra el racismo, Agencia Europea contra el Racismo y la Xenofobia de Viena, Programa de Acción contra la Discriminación); sociosanitario (ocho entre 1988 y 2000: HELIOS I; II y III, Sistema HADYNET, TIDE, TELEMATICS, Programa contra las drogas, Programa prevención SIDA); personas mayores (tres entre 1991 y 2000: Programa comunitario hacia la personas mayores, TIDE TELEMATICS).

21 Según este autor, dicha política es aquella que reúne cuatro características “ i) emana de un acuerdo político y social de atender un problema específico; ii) establece objetivos y metas claras y cuenta con instrumentos para evaluar su consecución; iii) establece obligaciones y derechos específicos para cada uno de los actores relevantes y iv) cuenta con una definición de normas y reglas de comportamiento”.

22 CEPAL (2001); BID (2006); Fiszbein y Lowden (1999); Fundación Europea (1998 y 2003); Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002); Soto Hardiman y Lapeyre (2004);

23 En efecto, mientras que la tasa de desempleo abierto en la región latinoamericana se elevó de 5% a 9.1% entre 1990 y 2005 (CEPAL 2007), la de la Unión Europea (EU 15) fluctuó en este mismo periodo alrededor de 8%, con una lenta pero firme tendencia descendente en los años recientes que explica al cambio entre una tasa de 8.8% al inicio del último decenio del siglo XX a otra de 7.4% en 2005 (OCDE 2006). En este mismo lapso de quince años, las tasas de desempleo de Japón y Estados Unidos pasaron de 4.7% y 4.2% respectivamente a 4.2% y 4.5%. Esto significa que el nivel del desempleo de la Unión Europea sobrepasa en dos tercios, y de manera persistente, al de estos dos países.

24 El término “partenariado local” hace alusión a un mecanismo de cooperación social que se ha desarrollado bajo toda una diversidad de modalidades en contextos geográficos y socioeconómicos igualmente diversos. Suele ser el resultado de iniciativas sectoriales específicas en torno a las cuales se concitan diferentes formas de participación entre el sector público, las organizaciones de la sociedad civil, del sector asociativo y otros organismos de interés local.

25 Las consideraciones que siguen sobre educación y salud se basan ampliamente en Kliksberg (2002); los datos provienen de esta misma fuente, aunque cuando fue posible se actualizaron con las últimas cifras disponibles de CEPAL (2006) y ONU (2005a).

26 En los países centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá) y Brasil, este índice es incluso inferior a cinco años; en los más avanzados en esta materia (Chile, Argentina, Uruguay) no excede los nueve años.

27 Entre otros, véanse los trabajos sobre la calidad de la educación en Colombia de Vásquez (2000) y en México de Muñoz Izquierdo (2005).

28 Véase la investigación pionera de Schiefelbein (1995) sobre Argentina, Colombia, Costa Rica y República Dominicana.

29 Puryear (1997), citado por Kliksberg (2002). El trabajo de Aninat (1998) prueba esta tesis para el caso de Chile, uno de los países latinoamericanos que acreditan los mayores progresos económicos y sociales de los últimos años. En este país, los niveles de rendimiento difieren grandemente entre las escuelas municipales (a las que asiste 57% de toda la matrícula escolar), las escuelas privadas subsidiadas por el Estado y las escuelas privadas sin subsidio (o de elite) a las que sólo asiste el 8% de la población escolar. Un ejemplo: el rendimiento en matemáticas y lenguaje en las escuelas privadas de elite excede en más de 30% al de las escuelas municipales.

30 En algunos países esta tasa alcanza 59% (Guatemala), 48% (Bolivia) y 41% (Perú). En el otro extremo, sólo Chile y Ecuador acreditan una cobertura de 100% en partos atendido por personal especializado.

31 Algunos países presentan tasas por debajo de este promedio: Chile (7.9, tasa que también es menor a la media europea), Costa Rica (10.4), Uruguay (13), Argentina (14.8) y Venezuela (17.3)

32 Entre tales respuestas está, en primer lugar, la descentralización de algunos SPF antaño controlados por el poder central. Entre ellos figuran en varios casos nacionales, precisamente, la educación y la salud. No se aborda en este documento el problema de la descentralización deficitaria de los países latinoamericanos, proceso sobre el que existe una gran masa de investigación empírica y un debate académico y político muy amplio. Para un recuento de los términos de este debate y de las tendencias de dicha investigación véase, entre otras referencias, Godínez (2004 y 2006).

33 Es necesario subrayar que por eficiente que ella sea, la acción de los gobiernos subnacionales y municipales tienen varios límites en América Latina. Al menos en lo que hace a la educación y la salud, su contribución a una solución integral y durable de los problemas no puede desligarse de la acción de las políticas del gobierno central, así como de las restricciones (o estímulos) que ellas producen.

34 La información sobre este programa proviene en su totalidad de Villa y Duarte (2002).

35 El examen del ICFES es un examen de Estado que se realiza en el último grado del ciclo de educación secundaria. Los oferentes potenciales en las licitaciones son 201 instituciones con los mejores puntajes del ICFES (61, muy superior; 140, superior).

36 Este proyecto forma parte del banco de Experiencias en Innovación en América Latina y el Caribe, que es una iniciativa promovida por la CEPAL con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg. Para más información sobre el Programa Comunitario de Salud de Fram, contáctese la dirección electrónica <centrosa@itacom.com.py>

37 La información y la actualización de datos sobre el proyecto del "Hospital de la Solidaridad" proviene de una investigación directa en los diarios El Comercio y Correo de Lima y en la página web de la municipalidad: <www.munlima.gob.pe>

38 Se trata del fenómeno de metropolización, muy conocido por los especialistas, y que en América Latina se manifiesta en ciudades de muy variados tamaños. El censo de población de Brasil de 2000 detectó 40 situaciones en que la economía y los servicios urbanos se extendían más allá del área jurisdiccional de un municipio. En este grupo había ciudades de todo tamaño, desde la conurbación de Londrina en el estado de Paraná (700.000 habitantes) hasta al Región Metropolitana de São Paulo. Véase el estudio

- 39** Para un análisis de las consecuencias territoriales de este modelo de desarrollo en los países mesoamericanos, véase Godfnez (2004).
- 40** Para un análisis amplio de estas tendencias véase Rojas (2006), en quien se apoyan estas observaciones.
- 41** Los datos de las encuesta de ingreso y gasto de las familias latinoamericanas indican que los gastos en transportación representan, según el país, de 20% a 40% del presupuesto familiar.
- 42** Para desarrollar este tema se utiliza ampliamente el análisis de casos realizado por Monzón (2006)
- 43** La información proviene del sitio web de la Ciudad Capital del Estado Federado de Baden Württemberg, Stuttgart: <www.stuttgart.de>
- 44** Véase “*Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*”, <<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>>
- 45** Véase “Ville de Saint-Denis”, <www.ville-saint-denis.fr>; Proyecto Participación Ciudadana en la Vigilancia de Presupuestos Públicos de Municipalidades Andinas (2004); Tamburrini (2004); “Quito hacia el Bicentenario”, <http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/indbicentenario.htm>; y “El presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires”, <<http://www.presupuestoparticipativo.com/7Docs/ArtRoy.htm>>
- 46** De acuerdo con las conclusiones de un seminario temático, “las políticas municipales han de ayudar a construir sociedades protectoras, en las que la comunidad no descansa sobre las espaldas de las mujeres, garantizándoles, al mismo tiempo, la integridad física, la participación en el poder político y el disfrute del espacio público”. URB-AL Info (2005)
- 47** Talleres de sensibilización, capacitación con perspectiva de género a las consejeras electas en el Presupuesto Participativo, estrategias de comunicación para fortalecer la presencia de las mujeres en el ámbito público, entre otros medios. Véase Romero (2006).
- 48** Este programa tiene un complemento en el Instituto de Formación Municipal Escazuqueo, del cantón de Escazú, cuyo objetivo es ofrecer a la población una alternativa de capacitación que ayude a mejorar el perfil laboral de acuerdo con los requerimientos del mercado. La actividad del Instituto beneficia a hombres y mujeres integrantes del programa de intermediación de empleo, y se ha extendido a todos los miembros de la comunidad, a funcionarios y funcionarias municipales y a las mujeres emprendedoras que forman parte del Centro Regional de Servicios de Apoyo Empresarial para Mujeres. Véase Municipalidad de Escazú / URB-AL, “Centro Regional de Servicios de Apoyo Empresarial”.
- 49** Así se enuncian los principales objetivos de este programa: i) Formación para el desarrollo personal, una mejor calidad de vida, la creatividad y la autoestima; ii) Enseñanza rigurosa y de calidad que enriquezca la reflexión y culturalmente; iii) Formación política y social que refuerce la participación de la mujer en todos los ámbitos; iv) Formación en pro de la ocupación, la promoción de iniciativas y la autonomía de las mujeres en el mercado laboral. Véase el sitio web www.diba.es
- 50** En cada contexto territorial, estas condiciones generales observan necesariamente ajustes y adaptaciones idiosincrásicas.
- 51** El análisis de este autor se aplica específicamente a los entornos metropolitanos, pero sus líneas generales son susceptibles de ser extrapoladas a otros ámbitos locales.
- 52** En Bolivia este tema ha generado una situación crítica entre las provincias productoras de gas (Santa Cruz y Tarija) y el Estado central.

IV. La cooperación descentralizada América Latina - Unión Europea y la cohesión social

En este capítulo se examina la importancia de la cooperación descentralizada birregional en el fortalecimiento de las políticas locales y regionales de cohesión social de algunos de los gobiernos locales referidos en el capítulo anterior. Para tal efecto, se examinan experiencias desarrolladas en el marco de las redes temáticas del programa de cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina, URB-AL.⁵³

4.1. Experiencias de la cooperación descentralizada birregional en el campo de la cohesión social

La cohesión social es uno de los principales objetivos en torno a los cuales están articuladas en el presente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Así lo han reiterado los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones en las cumbres de Río de Janeiro de 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006. En la declaración final de esta última reunión, los jefes de estado y de gobierno señalaron:

Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y de esta forma poder desempeñar plenamente un papel

en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas bi-regionales de cooperación y asistencia como EurosociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones.
(Declaración de Viena 2006)

4 En el marco de este compromiso político, los programas de la cooperación descentralizada birregional han sido pioneros e innovadores. Apuntan de manera explícita a contribuir a la edificación de sociedades incluyentes mediante iniciativas diseñadas explícitamente para incidir en el fortalecimiento de las capacidades y competencias institucionales de los entes territoriales.

La cooperación descentralizada es definida por la Comisión Europea como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”.⁵⁴

En este marco general el programa de cooperación descentralizada entre colectividades locales de la UE y AL conocido como URB-AL (fases I de 1995 al 2000 y II de 2001 al 2006) ha desempeñado una función importante en la promoción y fortalecimiento de la cohesión social (recuadro 10). El Programa URB-AL pone el acento de la cooperación entre ciudades, en especial —aunque no exclusivamente— entre ciudades intermedias. Las ciudades son identificadas como los protagonistas territoriales principales de los procesos económicos, sociales y políticos más relevantes de Europa y América Latina. De acuerdo con un informe de evaluación, pocos programas existen que puedan ser tan pertinentes como URB-AL para lograr estos objetivos” (URB-AL Fase II 2006).

La cooperación descentralizada se aleja de los modelos tradicionales de la cooperación internacional. A diferencia de éstos, sus iniciativas e intervenciones se sustentan en una serie de principios básicos, a saber: la corresponsabilidad, la participación activa y la concertación de los actores territoriales; la complementariedad entre los diferentes agentes políticos y sociales; la gestión descentralizada, incluyendo incluso la delegación de responsabilidad de gestión financiera, al nivel más próximo de los actores involucrados, y la adopción de una metodología-proceso que permite inscribir a la cooperación descentralizada en la duración (Virapatarin 2004).

Recuadro 10 / Programa URB-AL (1995-2006)

La Comisión Europea creó este programa con la misión de poner en marcha un enfoque descentralizado de la cooperación, abierto a la participación de las colectividades locales de la UE y de AL. Su objetivo específico fue desarrollar relaciones directas y duraderas entre colectividades para permitir asociarse en la búsqueda de soluciones concretas frente a los desafíos de la ciudad actual. URB-AL se implementa mediante tres tipos de instrumentos: las redes temáticas que se identifican más abajo y los proyectos conjuntos tipo A y tipo B. Una red temática está constituida por un grupo de socios con voluntad para trabajar juntos sobre un tema urbano determinado. Se la puede definir con tres coordenadas: **1)** es un vínculo de unión entre las colectividades locales que desean trabajar juntas; **2)** es el contexto de la participación y las actividades de los socios; **3)** es el “escenario” donde se organizan los intercambios, la reflexión y la experiencia comunes. En los proyectos conjuntos trabajan los miembros de una red que deseen profundizar de manera conjunta un aspecto particular de los temas de dicha red. Los proyectos conjuntos tienen por objeto concretar aún más los intercambios de experiencias efectuados en las redes, determinando soluciones concertadas a los problemas planteados y proponiendo los medios de aplicarlas. Existen dos tipos de proyectos conjuntos: proyectos A y proyectos B. Los proyectos de tipo A tienen por objetivo **sostener intercambios** de información y experiencias, así como difusión de buenas prácticas. Los proyectos de tipo B tienen por objetivo **concretar** los resultados de los intercambios de experiencias anteriores con realizaciones tangibles.

Redes temáticas de URB-AL

Fase I de URB-AL (1995-2000)

Algunos proyectos de esta fase todavía no han concluido

Nº 1 “Droga y Ciudad” Coordinada por Santiago de Chile, Chile

Nº 2 “Conservación de los contextos históricos urbanos” Coordinada por la Provincia de Vicenza, Italia

Nº 3 “La democracia en la ciudad” Coordinada por la Ciudad de Issy-les-Moulineaux, Francia

Nº 4 “La ciudad como promotora del desarrollo económico” Coordinada por el Ayuntamiento de Madrid, España

Nº 5 “Políticas sociales urbanas” Coordinada por la Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay

Nº 6 “Medio ambiente urbano” Coordinada por el Ayuntamiento de Málaga, España

Nº 7 “Gestión y control de la urbanización” Coordinada por la Municipalidad de Rosario, Argentina

Nº 8 “Control de la movilidad urbana” Coordinada por la Ciudad Capital Stuttgart, Estado de Baden Wurttemberg, Alemania

Fase II de URB-AL (2001-2006)

Si bien la convocatoria para presentar proyectos de participación en las redes culminó en abril de 2006, los proyectos seleccionados se encuentran en ejecución.

Nº 9 “Financiamiento local y presupuesto participativo” Coordinada por la Prefectura de Porto Alegre, Brasil

Nº 10 “Lucha contra la pobreza urbana” Coordinada por la Prefectura de São Paulo, Brasil

Nº 12 “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales” Coordinada por la Diputació de Barcelona, España

Nº 13 “Ciudad y Sociedad de la Información” Coordinada por la Libre Ciudad Hanseática de Bremen, Alemania

Nº 14 “Seguridad ciudadana en la ciudad” Coordinada por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Chile

Fuente: Programa URB-AL <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/faq/faq_es.pdf>

Más de un decenio después de su lanzamiento, la experiencia de URB-AL acredita en sus dos fases numerosos logros. Entre éstos, sin duda, está el haber puesto de manifiesto, de manera objetiva, algunos de los principales factores que limitan la operación de este modelo de cooperación en el contexto birregional, los mismos que deberán ser tomados en cuenta en una nueva ronda que eventualmente pudiera tener en el futuro este programa: los déficit de la descentralización, la falta de coherencia entre prioridades nacionales y locales, la escasa autonomía efectiva de numerosos entes locales, las carencias de cuadros técnicos de carrera en los gobiernos locales, la debilidad de la institucionalidad local, la escasez de recursos financieros, los bajos niveles de participación ciudadana y representación política. Aunque estos problemas no son exclusivos de los entes territoriales latinoamericanos, es evidente que su frecuencia y su intensidad son en ellos desproporcionadamente mayores que en sus contrapartes europeas.

En el cuestionario aplicado en el marco de estudio a varios expertos y responsables de programas de cooperación en localidades de latinoamericanas y europeas se formuló la siguiente pregunta: *¿a qué limitaciones se ha enfrentado su localidad en la coordinación/participación de los proyectos de cooperación descentralizada?* A continuación se transcriben las respuestas más significativas.

i) “El obstáculo que han supuesto los diferentes calendarios de trabajo que rigen en distintas latitudes; la rotación de profesionales y políticos, que ha comportado la ruptura en el desarrollo de diferentes actuaciones; los objetivos del proyecto son demasiado ambiciosos para la brevedad del mismo. Otras debilidades consideradas han sido que las políticas locales están supeditadas, en muchos casos, a las políticas nacionales y regionales, lo que condiciona la aplicación de las actividades del proyecto. Además, por dicho motivo, las prioridades políticas, en algunos casos, no han coincidido con los objetivos de los proyectos”.⁵⁵

ii) “En algunos países en los que se realiza cooperación descentralizada las autoridades locales no tienen la autonomía para convenir acuerdos de partenariado y es por tanto necesario un acuerdo con las autoridades nacionales. Pero no siempre los programas nacionales o las prioridades efectivas de los gobiernos nacionales concuerdan con las prioridades y las necesidades locales”.⁵⁶

iii) “No sólo el presupuesto es un obstáculo crucial; la coordinación de proyectos también puede ser una dificultad. La razón es que aún cuando hay disponibilidad presupuestal la coordinación de este tipo de proyectos también depende de un/a funcionario/a que tiene que coordinar todas las actividades de manera voluntaria sin dejar de atender las obligaciones ordinarias de su trabajo.”⁵⁷

iv) “Limitaciones correspondientes a la división federativa del país; dependencia de legislación, decisión y aval del los poderes centrales para la cooperación descentralizada; cambios políticos en la administración de la ciudad, y los correspondientes cambios de prioridades, estrategias.”⁵⁸

v) “Existen empero algunas complicaciones, como la insuficiencia de las líneas de financiamiento directo a los municipios por parte de las instituciones internacionales, además de las dificultades, muchas veces enfrentadas, de interiorización de los recursos internacionales para financiar proyectos municipales.”⁵⁹

vi) “Falta de experiencia en la Unidad de Asuntos Internacionales para poder desarrollar proyectos. Poco conocimiento por parte del gobierno municipal con respecto a lo que se ofrece como cooperación internacional, ya que se piensa que la cooperación es sinónimo sólo de financiamiento”.⁶⁰

vii) “Relativo apoyo político al equipo técnico; falta de recursos para gestiones institucionales, falta de dominio de un segundo idioma, falta de conectividad regular a Internet”.⁶¹

viii) “No hemos conocido limitaciones respecto de la coordinación / participación de proyectos de cooperación descentralizada, ya que en todos los casos el trabajo fue considerado exitoso en cuanto a la participación de los distintos actores y respecto de la visibilidad de los mismos y del impacto social que poseen”.⁶²

Más allá de tales limitaciones, es un hecho que las iniciativas de cooperación descentralizada casi siempre han sido un valioso factor complementario de los esfuerzos que realizan los entes locales y regionales por fortalecer sus capacidades, en particular en terrenos tan críticos para la comunidad, como lo es el de la cohesión social. Hay aquí otra diferencia sustantiva con respecto a la cooperación tradicional. Esta “dimensión complementaria” de la cooperación descentralizada está lejos de ser material o financiera; su naturaleza es intangible y se manifiesta en los efectos demostración que ella produce entre los entes locales que entablan relaciones de cooperación, y en las sinergias que éstas generan en favor de la puesta en valor de los respectivos factores territoriales (que incluyen e involucran de múltiples maneras los seis vectores básicos de la cohesión social).

4.1.1 Identificación y caracterización de algunas experiencias significativas del programa URB-AL en el campo de la cohesión social

De acuerdo con la información disponible sobre una muestra de 12 localidades de la Unión Europea y 12 de América Latina que han tenido una participación muy activa y relevante en las

redes temáticas del programa URB-AL,⁶³ la cooperación descentralizada cuenta ya con un grado importante de institucionalización en las administraciones locales y regionales. El ámbito jurídico-normativo sanciona en la mayoría de los casos la inclusión de la cooperación descentralizada en el cuadro de los mecanismos institucionales vinculados con el desarrollo y la cohesión social bajo diversas modalidades (ley nacional, códigos y estatutos municipales, disposiciones administrativas, competencias y resoluciones autonómicas o regionales, disposiciones organizativas, planes locales de desarrollo).

La participación de estas colectividades en proyectos conjuntos “tipo A” facilitó en una primera fase la interrelación, el conocimiento y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, susceptibles de fortalecer las capacidades de la institucionalidad local en temáticas relacionadas directa o indirectamente con la cohesión social. Ulteriormente, la participación de las colectividades en proyectos “tipo B” —producto de las experiencias más exitosas de la fase precedente— consolidó en la agenda de la cooperación descentralizada birregional, un enfoque estratégico de corte eminentemente social comprometido con el combate todas las formas de exclusión, la construcción de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática.

Un proyecto relacionado directamente con uno de los vectores básicos de la cohesión social (la participación) es la creación de redes de observatorios locales de la democracia participativa.⁶⁴ Su finalidad es medir y evaluar el desarrollo y la calidad de experiencias participativas a nivel municipal, y emitir opinión sobre las intervenciones para su mejora continua, buscando un mayor protagonismo de los ciudadanos en el gobierno de las localidades urbanas. Tanto para la comunidad coordinadora como para las asociadas (e incluso para las que son ajenas a este núcleo básico de localidades), este proyecto abrió un espacio público para la identificación, visibilidad y discusión de los variados problemas loca-

les generados en torno a la falta de participación ciudadana y la exclusión social, pero también de las estrategias y políticas para enfrentarlos en la base territorial de la sociedad. Este proyecto de cooperación descentralizada constituye una plataforma de información acerca de modelos, buenas prácticas y experiencias sobre participación ciudadana. Además del observatorio del Ayuntamiento de Barcelona, se han creado observatorios en Saint-Denis, la ciudad de Buenos Aires y las prefecturas municipales de Porto Alegre y São Paulo.

Otro vector básico de la cohesión social, la inclusión, es el tema en torno al cual se articula el proyecto sobre “Ciudades y Ciudadanos/as por la Inclusión Social” coordinado por la Intendencia Municipal de Montevideo.⁶⁵ Su finalidad es contribuir al conocimiento y comprensión de la dialéctica entre inclusión y exclusión social en la perspectiva de las políticas públicas locales. Para este fin se puso en funcionamiento el “Observatorio de Inclusión Social”, en el que se procesa, sistematiza y difunde información pertinente y actualizada para uso de los diversos actores implicados en esta área de intervención. Se han creado observatorios de inclusión social en las colectividades de Saint-Denis, Ayuntamiento de Barcelona, Porto Alegre, São Paulo y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde luego que la cooperación descentralizada birregional también ha generado proyectos cuyos propósitos inciden en más de un vector de la cohesión social. Los dos vectores precedentes más los de pertenencia e igualdad están implícitos en proyectos como el coordinado por la municipalidad de Odense e implantado en Escazú, Costa Rica.⁶⁶ De corte regional centroamericano, su meta es multidimensional: potenciar y desarrollar las capacidades ciudadanas de las mujeres y al mismo tiempo fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en todo lo que hace al ejercicio y respeto de los derechos humanos de la mujer, y el desarrollo local con equidad de género. Al crear un “Centro Regional de Servicios de Apoyo Empresarial para Muje-

res” la municipalidad de Escazú estableció un mecanismo concreto de inclusión de un sector social objeto de discriminación -cuando no de exclusión abierta- en la vida productiva de las ciudades, y en particular las latinoamericanas. Con ello también ha contribuido a reivindicar en la vida social e institucional de las ciudades las expectativas, la autoestima y la calidad de vida de las mujeres.⁶⁷ Con este proyecto de cooperación descentralizada, la Municipalidad de Escazú ha incursionado en un área de intervención no tradicional en un gran número de municipalidades de Costa Rica y de América Latina. Con él se han emitido señales positivas en la implementación de estrategias de género que fortalecen la sociedad civil local.

En el rubro de creación de ciudadanía con un enfoque de género está también el proyecto, coordinado por São Paulo, de crear “Centros Locales de Ciudadanía de las Mujeres como Defensoras de la Igualdad” en barrios donde las condiciones de vida son más precarias y con carencias y necesidades de servicios públicos básicos (Urb-Info, primer semestre de 2005). Una de sus metas consiste en fortalecer el poder público local para la puesta en operación de políticas de igualdad y autonomía de las mujeres, ampliando el espectro de los interlocutores territoriales susceptibles de legitimar esa política. Otra, es capacitar agentes públicos locales y grupos femeninos de sectores populares, a fin de optimizar los servicios de atención a las mujeres. Se trata de desarrollar la capacidad de acción ciudadana de las mujeres y de fortalecer su capacidad de liderazgo y negociación. En este sentido, los centros son un mecanismo de articulación entre la acción local y la red de organizaciones, ONGs, asociaciones, grupos y foros que trabajan en torno a la equidad de género.

En todas estas intervenciones queda de manifiesto que hay una complementariedad entre acciones autónomas, o si se prefiere endógenas, de desarrollo local, e iniciativas de cooperación descentralizadas que se articulan de manera casi orgánica en torno

a temáticas esencialmente vinculadas con la construcción de condiciones de cohesión social. En otras palabras, la cohesión social constituye un “espacio objetivo de pertenencia” para el despliegue de intervenciones de cooperación descentralizada entre localidades. En el marco del programa URB-AL este espacio fue aprovechado, diseñando y ejecutando proyectos cuya eficiencia supuso invariablemente altos niveles de compromiso político y de participación ciudadana. Ésta, como otras experiencias de cooperación descentralizada birregional (como las ejecutadas por algunos entes regionales europeos como la Diputación de Barcelona en diversas subregiones latinoamericanas), ha sido posible gracias al avance de la democratización en la vida local, pero este avance, a su vez, también ha sido promovido y reforzado en algún grado por los proyectos de cooperación descentralizada. En este modelo de cooperación hay una dialéctica implícita que ya en sí misma configura un ambiente propicio para la puesta en operación de acciones concretas y específicas en pro de la cohesión social: “las estrategias para la movilización de los actores locales se articulan y definen a partir de una fuerte voluntad política de los municipios para transitar por carriles de gestión participativos y vinculantes con las demandas ciudadanas y los sectores sociales. Por tanto, requieren decisiones del Ejecutivo local para recoger las demandas y propuestas sociales, pero también para generar ámbitos de participación en los que se reconozca en su pluralidad a los actores de la sociedad civil con capacidades de actuar en los proyectos comunes, de nivel internacional o local”. (URB-AL Info 2004)

4.1.2 ¿Existen hechos estilizados o modélicos de intervención en el campo de la cohesión social?

La cooperación descentralizada es un paradigma cuyo referente de actuación es la realidad local. Se sabe de antemano que cada sociedad local está constituida por un conjunto único y diferenciado de capacidades materiales, percepciones, ideas e instituciones. En la era de la globalización, la cooperación descen-

tralizada ha sido un factor positivo de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gobernabilidad local, contribuyendo a construir un campo semántico común en torno a la cohesión social y la gobernabilidad democrática como condiciones *sine qua non* para aportar soluciones a problemas que son comunes pero que se gestan en contextos distintos y por tanto se manifiestan de maneras y con intensidades que son propios de cada situación particular.

4 Si algo muestra con claridad la experiencia acumulada en más de tres lustros de cooperación descentralizada birregional, es que los casos locales exitosos en materia de gobernabilidad local y cohesión social no son “exportables” y, en consecuencia, no pueden ser trasplantados de manera automática en otros contextos territoriales. Dada la complejidad intrínseca de cada realidad social, la cooperación descentralizada posibilita un auténtico trasvase mutuo de experiencias y “modos de hacer” que ayuda a construir, a desplegar y consolidar capacidades y procedimientos locales que inciden en los factores endógenos de la gobernabilidad democrática y la cohesión social de cada comunidad.

Un ejemplo por lo demás muy conocido de este original modelo de trasvase de experiencias locales es la diseminación del sistema de presupuesto participativo originado en Porto Alegre. Ya se mostró anteriormente cómo opera en términos generales este esquema de participación ciudadana, lo mismo que su gran potencial de generar condiciones de cohesión social en la base territorial de la sociedad. Cabe ahora mencionar que más de 200 ciudades en el mundo lo han implementado, en numerosas ocasiones por medio de la cooperación descentralizada, constituyéndose casi siempre en un factor de apuntalamiento y potenciación de los procesos de democratización e inclusión social de las colectividades. Más de allá de las modalidades que en cada caso asume este sistema, lo que desencadena son formas activas de participación ciudadana, mecanismos de control social de los gobiernos, reconocimiento de los intereses de personas y grupos en situación de

vulnerabilidad y discriminación, legitimidad del orden institucional y creación de condiciones propicias para el desarrollo socialmente incluyente.

La Villa El Salvador, en las afueras de Lima, Perú, ilustra otro caso igualmente ejemplar, pero, como se verá a continuación, sujeto a características muy diferentes. El recuadro 11 resume sus aspectos más característicos y originales. Se trata de una rica experiencia participativa en la que los pobladores —en su mayor parte familias rurales llegadas de la sierra peruana— fueron convocados a ser los actores centrales de soluciones a problemas colectivos. Gracias a la densidad de su tejido asociativo, los pobladores de Villa El Salvador construyeron “una ciudad de la nada, con cientos de kilómetros de redes de agua y de luz, pistas, colegios, mercados, zona agropecuaria, y hasta un parque industrial, conseguido también con lucha por los pequeños industriales de la zona”.⁶⁸

Recuadro 11 / Villa El Salvador, una experiencia social avanzada

Alrededor de 50 mil personas pobres, carentes de todo recurso, fundaron en 1971 Villa El Salvador en un arenal de las afueras de Lima. A los pobladores originales se agregaron con el tiempo otros, estimándose su número en más de 300 mil personas hacia el inicio de los años noventa. La experiencia de esta comunidad es considerada singular en varios sentidos. El trazado urbanístico de Villa El Salvador se diferencia por completo del tradicional modelo resultante de las “villas miseria”. Configuraron un conjunto de 1300 manzanas con 110 grupos residenciales. Cada grupo tiene su propio centro, con locales comunales y espacios para el deporte, la cultura y el encuentro social. Este trazado responde a las características de la organización comunal, que se basa en la participación activa. Partiendo de delegados por manzana y por grupos residenciales, se establecieron cerca de 4 mil unidades organizativas para gestionar los asuntos comunitarios y buscarles solución. En esta estructura participa la mayoría de la población. El esfuerzo de construcción de la comunidad, basado en el trabajo voluntario, se traduciría hacia 1990 en 50 mil viviendas, casi tres millones de metros cuadrados de calles de tierra afirmada, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ello se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de

salud comunitarios, una red de farmacias y una estructura vial interna con cuatro rutas principales y siete avenidas perpendiculares. También plantaron medio millón de árboles. Aunque permanecieron pobres y con serios problemas ocupacionales, los logros sociales fueron sorprendentes. La tasa de analfabetismo bajó de 5.8% a 3.5%, la matrícula en educación primaria se elevó a 98% y en secundaria superaba el 90%, siendo todas estas cifras superiores a la media nacional de Perú. La comunidad realizó campañas de vacunación que alcanzaron a toda la población; las acciones comunitarias de salud preventiva y control de embarazos incidieron en una fuerte rebaja de la mortalidad infantil, que cayó a 67 por mil (frente a una media nacional de 95 por mil). También se observaron avances significativos en servicios de agua, desagüe y electricidad y equipamientos y servicios comunitarios.

En Villa El Salvador no se solucionaron los problemas de fondo causantes de la pobreza, que tienen que ver con factores que rebasan por completo esta experiencia comunitaria y forman parte de los problemas generales del país. Sin embargo, sí se obtuvieron avances considerables respecto a otras poblaciones pobres y se creó un perfil de sociedad muy particular. Factores no visibles, silenciosos, que actúan en lo más profundo del tejido social, desempeñaron un papel positivo constante. Entre ellos deben mencionarse el fomento permanente de formas de cooperación, la confianza mutua entre los actores organizados, la existencia de un comportamiento cívico comunal, constructivo y creador, valores comunes orientadores, la movilización de la cultura propia, la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva, la autoestima. Todos estos elementos fueron dinamizados por el modelo genuinamente participativo adoptado por la comunidad.

Fuente: Kliksberg (2000)

Uno de los aprendizajes de mayor relevancia de esta experiencia es la formación de capital social por medio del tramado de un amplio y sólido tejido asociativo, que desde un inicio cubrió dimensiones muy variadas de la vida comunitaria. Zapata (1996) y Kliksberg (2000) refieren a cómo los productores se unieron para comprar insumos de manera conjunta y buscar maquinaria de manera mancomunada; cómo nacieron y se desarrollaron más de un

centenar de clubes de madres que a su vez crearon y gestionaron 264 comedores populares y 150 programas de “vaso de leche” para la población infantil; cómo, en fin, proliferaron organizaciones comunitarias de jóvenes que promovieron la creación de centenares de grupos artísticos, culturales, deportivos, bibliotecas populares y actividades sociales diversas. Los logros de Villa El Salvador provienen de la capacidad participativa de la comunidad. Su construcción a partir de cero forjó una identidad fuerte de sus habitantes, e impulsó su autoestima individual y colectiva. Suele decirse con frecuencia que la construcción comunitaria de Villa El Salvador, que se realizó en condiciones muy adversas, sería inconcebible a falta de ciertos valores básicos. En particular, se menciona la existencia de un extenso sentido autogestionario y participativo en la comunidad, valores que fueron ratificados plenamente en 1984, cuando Villa El Salvador se convirtió legalmente en Municipio.⁶⁹

Al ser creada la municipalidad y elegido su gobierno municipal autónomo, Villa El Salvador decidió profundizar su plan de desarrollo incorporando una dimensión internacional a su experiencia. Esto se tradujo en un primer ciclo, en su incorporación a la Federación Mundial de Ciudades Unidas y al programa europeo de ciudades periféricas, que generó hermanamientos cuyas acciones de cooperación dieron lugar a intercambios de experiencias vinculadas con algunas prioridades de su plan de desarrollo, como manejo y tratamiento de agua (con Reze-les-Nantes, Francia) y cultura, integración social e identidad (Santa Coloma de Gramenet, Barcelona). Villa El Salvador compartió con las ciudades europeas, por su parte, su experiencia de organización y gestión participativa.⁷⁰ En un segundo ciclo la comunidad se incorporó a varias redes del Programa URB-AL en las que aportó su experiencia, entre otros campos, en el fomento de la pequeña y mediana industria, al tiempo que las otras ciudades asociadas a las redes contribuyeron haciendo conocer a las autoridades y a los actores civiles de esta comunidad peruana sus prácticas de gestión y otras dimensiones de su acción comunitaria en materia de desarrollo.⁷¹

Estos ejemplos, entre varios más que podrían ser evocados, dejan ver la existencia de ciertos hechos estilizados (o “virtuosos”) que, después de un ciclo de más de tres lustros de cooperación descentralizada birregional, se han generado como producto de la interrelación y el intercambio de experiencias entre los entes locales europeos y latinoamericanos. Entre ellos, quizá el mayor y acaso más trascendente sea que la cooperación descentralizada puede ser un acelerador de procesos que están latentes o en marcha en las comunidades como producto de su propia dinámica económica, social, política y cultural. Se trata de procesos que en cada caso presentan diferentes grados de maduración, que en ocasiones no son fácilmente extensibles, pero que tienen una característica común: siempre son un laboratorio de formas sociales avanzadas que, más allá de su definición o pertenencia sectorial, tienden a mejorar la calidad de la vida colectiva en una perspectiva comprometida con la gobernabilidad democrática y la difusión de condiciones de cohesión social. En todos los casos exitosos —y los de Porto Alegre y Villa El Salvador los son, cada uno a su manera— la cooperación descentralizada birregional ha dado lugar a intervenciones que incidieron directamente en la consolidación de procesos con las características descritas anteriormente.

En la misma perspectiva de análisis, los casos mencionados directamente en este apartado, igual que el resto de los que han sido considerados en el conjunto del estudio, ponen de manifiesto que, al menos en la escala local, la cohesión social se fundamenta en la voluntad de cooperación de los individuos para alcanzar metas colectivas. Nacida de dinámicas propias a cada colectividad, esta misma voluntad se prolonga ulteriormente en proyectos de cooperación con otras colectividades en torno a programas y proyectos que suponen —de múltiples maneras y muchas veces en una escala microsectorial— poner en valor el sentido de pertenencia e inclusión de los ciudadanos, su participación activa, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

4.1.3 ¿Qué sugieren la experiencia para acciones futuras de cooperación descentralizada en materia de cohesión social?

Las experiencias de cooperación descentralizada birregional muestran en una variedad de casos, la importancia estratégica de la participación en las intervenciones que acreditan resultados acordes con los objetivos buscados, que generan acciones visibles y con impacto directo en la comunidad.

La misma experiencia también muestra que los proyectos de cooperación descentralizada en las que sólo actúan los gestores de los gobiernos locales no aseguran que los trasvases de conocimiento y buenas prácticas se concreten en acciones durables que beneficien a la población local. Algunas experiencias de cooperación descentralizada evidencian que, a falta de dicha participación, la buena voluntad y el compromiso político manifestado en las cumbres birregionales de jefes de estado y de gobierno no bastan para combatir el clientelismo político, la corrupción y los riesgos de captura por los factores locales de poder de los beneficios de la descentralización (incluyendo la cooperación internacional). Este problema, todavía muy extendido en los entes territoriales latinoamericanos anula el impacto que pudieran tener las intervenciones de cooperación descentralizada en el desarrollo local, como sucedió con el fracaso de hermanamiento entre Jojutla (México) y Jette (Bélgica) para desarrollar proyectos de tratamiento de residuos orgánicos:

Es cierto que la comuna de Jette invirtió mucho tiempo y energía en un proyecto de partenariado con la municipalidad de Jojutla (México), pero hay que admitir que nos desencantamos prontamente. En efecto, el equipo asociativo era ejemplar (Equipo Pueblo de Morelos) y nos enseñó muchas cosas sobre la participación ciudadana. Pero en lo que hace a la municipalidad de Jojutla, a la que se suponía debíamos apoyar desde el punto de vista institucional,

nunca llegamos a anudar un diálogo constructivo. La preocupación de los tomadores de decisión por la transparencia era reducida, y ante la corrupción del alcalde decidimos cancelar el partenariado. De cualquier forma esta experiencia fue constructiva para nuestra comuna, que aprendió a desconfiar de las promesas. Nos beneficiamos de esta enseñanza para relanzar un nuevo proyecto con una comuna marroquí. En este caso, los resultados del partenariado son elocuentes. También quisiera añadir que el embajador y el cónsul de México en Bélgica apoyaron plenamente el proyecto de partenariado, pero desafortunadamente ello no hizo que las cosas progresaran.”⁷³

Asimismo, muchas colectividades latinoamericanas viven un proceso de “reinención” en cada renovación de poderes locales, que normalmente ocurren en ciclo muy cortos (cada tres años en promedio). Esta situación estructural, unida a la carencia de cuadros técnicos y administrativos de carrera, impide la continuidad de los proyectos y la acumulación de aprendizajes institucionales en las administraciones locales. Este problema está muy bien identificado en las distintas evaluaciones disponibles sobre la cooperación descentralizada birregional, y debe ser considerado en la formulación de estrategias para futuros ciclos.

La capacitación de los funcionarios es algo imprescindible. Sin embargo, la complementariedad que ofrece la cooperación descentralizada sólo será eficaz cuando se inscriba en una estrategia de desarrollo local. De lo contrario, los funcionarios podrán seguir participando en redes para intercambiar experiencias, pero si en el ámbito local no existen las condiciones para concretizar en acciones aquellos aprendizajes, la cooperación descentralizada no podrá cumplir su función como mecanismo facilitador de las políticas locales de desarrollo y cohesión social.

4.2. Impacto de la cooperación descentralizada para la cohesión social en los ámbitos local y regional: el caso de la municipalidad de Rosario

La experiencia de la municipalidad de Rosario es quizá uno de los mejores ejemplos de que la cooperación descentralizada birregional, es un instrumento eficaz para complementar los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales en el fortalecimiento de la cohesión social. Este caso también es un buen ejemplo de la relevancia y la potencialidad de que la cooperación descentralizada es portadora con respecto al apuntalamiento institucional de las administraciones locales en materia de cohesión social. Según se mostrará a continuación, el caso de Rosario también es ejemplar en cuanto al papel del trasvase de experiencias y de la reciprocidad que caracteriza a este enfoque de la cooperación.

La municipalidad argentina de Rosario, situada en la provincia de Santa Fé, ha construido un entramado institucional acorde con estrategias de desarrollo y cohesión social cuya influencia ya desborda los límites de la gestión local, contribuyendo a diseñar tanto estrategias conjuntas de desarrollo en el ámbito de la continuidad urbana de la Región Metropolitana del Gran Rosario⁷³ (Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario), como estrategias de desarrollo en el ámbito de la cooperación descentralizada entre ciudades (Coordinación de la Red URB-AL N° 7, “Gestión y control de la Urbanización”).

A mediados de la década de los años noventa, los agentes rosarinos de los sectores público y privado iniciaron la formulación del Plan Estratégico Rosario (PER) con el objetivo de hacer de Rosario, una ciudad “sustentada en el trabajo y en la creación, con oportunidades de vida y progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro del MERCOSUR”.⁷⁴

I. Ciudad del trabajo

Programa I “Reconversión y desarrollo del sistema portuario”

PROYECTOS

- Reconversión del Puerto de Rosario
- Zona de Actividades Logísticas (ZAL)

Programa II “Rosario en el corredor bioceánico”

PROYECTOS

- Puente Rosario-Victoria
- Autopista Rosario-Córdoba
- Autovía Rosario-Venado Tuerto

Programa III “Hidro vía Paraná-Paraguay”

PROYECTOS

- Dragado y balizamiento tramo Santa Fé-Rosario, Rosario-Capital Federal
- Dragado y balizamiento tramo Corumbá-Santa Fé

Programa IV “Reactivación del Aeropuerto Internacional Rosario”

PROYECTOS

- Administración y concesionamiento de la Operatoria Aeroportuaria

Programa V “Mejoramiento del sistema vial, ferroviario y de accesos del Gran Rosario”

PROYECTOS

- Gestión del sistema vial metropolitano y de accesos a la ciudad
- Reconversión del sistema ferroviario regional de cargas

Programa VI “PyMEs en marcha”

PROYECTOS

- Centro de Empresas y Oficina de Negocios.
- Rosario Exporta
- Sistema Integral de Promoción y Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SIPAMYP)
- Promoción y regulación de sitios para actividades productivas

Programa VII “Centro de la producción de alimentos”

PROYECTOS

- Feria Internacional del Alimento Rosario (FIAR)
- Calidad y seguridad alimentaria
- Protección y estímulo de la actividad frutihortícola

Programa VIII “Generando oportunidades de trabajo y competencias laborales”

PROYECTOS

- Servicio Integral de Intermediación Laboral
- Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario su Región
- Plan Universidad- Empresa.

II. La Ciudad de las oportunidades

PROGRAMA I “Calidad urbana”

PROYECTOS

- Plan Rector Ambiental
- Nuevo sistema de transporte público y movilidad urbana.
- Sistema urbano/regional de espacios verdes.



- Sistema metropolitano de tratamiento integral de residuos.

PROGRAMA II “Construyendo ciudadanía”

PROYECTOS

- Plan integral de actuación en los asentamientos irregulares.
- Centros “Crecer”.
- La Ciudad de los Niños.
- Redes institucionales.

PROGRAMA III “Autonomía local, modernización y descentralización Municipal”

PROYECTOS

- Autonomía municipal.
- Descentralización del Municipio.
- Plan de calidad y eficiencia en la gestión.
- Nuevos instrumentos de Participación ciudadana.

PROGRAMA IV “Modelo en salud pública”

PROYECTOS

- Nuevo Hospital de Emergencias Dr. Clemente Álvarez (HECA)
- Habilitación del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (CEMA).
- Habilitación de la Unidad de Oncohematología y Transplante de Médula Ósea.
- Coordinación del sistema de salud regional.
- Plan integral de prevención y educación para la salud.

PROGRAMA V “Rosario ciudad educadora”

PROYECTOS

- Formación de formadores para EGB y Polimodal.
- Observatorio educativo regional.
- Escuela y comunidad.

III. La ciudad de la integración

PROGRAMA I “Rosario Metropolitano”

PROYECTOS

- Ente de Coordinación Metropolitana.
- Agencia Regional de Desarrollo

PROGRAMA II “Una mercociudad por excelencia”

PROYECTOS

- Instituto Estudios Interdisciplinarios del MERCOSUR
- Rosario, Capital de la Hidrovía

PROGRAMA III “Lugar de encuentro”

PROYECTOS

- Sistema de gestión turística de la ciudad
- Gestión de la imagen territorial

IV. La ciudad del río

PROGRAMA I “Abrir la ciudad al río”

PROYECTOS

- Parque Scalabrini Ortiz
- Puerto Norte y Parque Habitacional Scalabrini Ortiz
- Complejo Hotelero Unidad IV y Parque de las Colectividades
- Parque de España (extensión norte)
- Parque a la Bandera

PROGRAMA II “Articular el área portuaria con la ciudad”**PROYECTOS**

- Centro Universitario Rosario
- Recuperación y revitalización de la barranca sur
- Parque Regional Sur (Doctor Carlos Sylvestre Begnis)

PROGRAMA III “Disfrutar y cuidar el río”**PROYECTOS**

- Parque Regional de la Cabecera del puente Rosario-Victoria
- Parque Regional Alto Delta
- Protección del ecosistema del río y sus riberas.
- Ejecución de la Planta de Tratamiento de líquidos cloacales

V. La ciudad de la creación**PROGRAMA I “Rosario en la geografía de la creatividad “****PROYECTOS**

- Estadio de la Música
- Semana de la Creación y el Diseño
- Festival de la Música Urbana Rosarina
- Promoción de Fiestas y Celebraciones Barriales
- Proyección de actividades culturales consolidadas
- Preservación del Patrimonio Urbano y Arquitectónico

PROGRAMA II “Impulsando la industria cultural”**PROYECTOS**

- Agencia de Cultura
- Feria del Libro Rosario
- Sello Discográfico
- Creación de carreras universitarias vinculadas al diseño

PROGRAMA III “Polo de tecnología e innovación”**PROYECTOS**

- Parque Tecnológico
- Sistema Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico

Fuente: PER (1998)

Para el diseño del PER los agentes abrevaron la experiencia de dos fuentes: la proveniente de la memoria institucional en materia de desarrollo local y los “modos de hacer” de colectividades extranjeras en materia de desarrollo y cohesión social.⁷⁵ Al cabo de un prolongado proceso de diagnóstico e identificación de problemas y de análisis de las posibles líneas de acción estratégica, se formuló el PER con el objetivo de fortalecer las bases institucionales para el desarrollo sostenible de la ciudad. Para ello, se

consideró necesaria la creación de sinergias entre los factores clave que intervienen en los procesos de desarrollo endógeno (densidad institucional, estructuras de desarrollo urbano, aprendizajes, recursos e innovaciones, redes sociales).

Recuadro 12 / PNUD: Buenas prácticas de la ciudad de Rosario

i) Creación de espacios institucionales que garantizan a los niños el derecho a ser escuchados para participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad. En la apropiación del espacio público los niños tienen un lugar privilegiado, a través del proyecto La Ciudad de los Niños.

ii) Desarrollo de políticas sociales integrales que promueven el ejercicio de la ciudadanía a través de estrategias de inclusión, integración, participación, mejoramiento de la calidad de vida e igualdad de género (Plan de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, Programas de prevención del SIDA y de salud preventiva de la mujer, Programa crecer).

iii) Puesta en valor cultural de numerosos espacios públicos y desarrollo de la promoción cultural y artística.

iv) Democratización del espacio urbano, revalorizándolo como espacio público, por medio de iniciativas de mejoramiento integral de barrios (Rosario Hábitat, Programa de Agricultura Urbana).

v) Promoción del desarrollo productivo local y generación de empleo genuino a través de la Agencia de Desarrollo.

vi) Modernización de la gestión pública y la gestión asociada, con la elaboración de un Plan Estratégico y de un programa de descentralización de la gestión.

vii) En materia de buen gobierno se destaca el sistema integrado de salud con complejidad creciente, que cubre las necesidades del ciudadano desde su ingreso a un centro de atención primaria de salud barrial hasta la instancia de una intervención de alta complejidad en un hospital público. Para la Organización Panamericana de la Salud este modelo de salud pública es un ejemplo para el resto de las ciudades de Latinoamérica.

Fuente: PNUD (2004)

Los temas del PER están constituidos por cinco líneas estratégicas de intervención: económico-productiva, socio-institucional, físico-ambiental, centralidad regional y proyección internacional. Estas cinco líneas de acción estratégica se entrecruzan e interactúan en un eje transversal (cuadro 8).

Un aspecto muy significativo de esta experiencia es que Rosario, al igual que muchas otras ciudades latinoamericanas, padeció —y en gran medida sigue padeciendo— los estragos de una gran crisis económica, política y social en los últimos años del siglo pasado y los primeros del actual. Sin embargo —y esto es muy significativo—, los rosarinos han logrado consolidar instituciones, fortalecer la ciudadanía ejerciendo la ciudadanía, y crear bases de desarrollo integral a partir de prácticas cuyo éxito ha sido reconocido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (recuadro 12).

El eje de referencia de los distintos programas que integran el PER no fue otro que el empeño de los agentes sociales por fortalecer la ciudadanía. Un empeño que en la ciudad, según documentan los especialistas, tiene antecedentes al menos desde el decenio 1980, en el que ya se registraron importantes experiencias participativas que contaron con el impulso de algunas áreas de la gestión municipal (Bifarello 2004). Se considera que dichas experiencias (algunas producidas en auténticos micro-espacios), por parciales que hoy parezcan, son la base de las ulteriores propuestas integrales de participación. La contribución de estas experiencias precursoras suele ser reconocida en la actualidad en tres escalas diferentes:

i) A escala de barrio: las múltiples instancias de participación ciudadana que permitieron construir el modelo de salud pública del Municipio, con un fuerte eje puesto en la atención primaria de la salud y en la salud como calidad de vida, más que como ausencia de enfermedad; los talleres de micro-planificación que permitieron

decidir en forma compartida con los vecinos el destino de los recursos destinados a los barrios (el programa de presupuesto participativo en la ciudad cobró vigencia en 2002); los programas sobre educación ambiental en escuelas y grupos vecinales, los talleres participativos en el área de vivienda social y hábitat, los programas de desarrollo social diseñados y cogestionados con las organizaciones de la sociedad civil.

ii) A escala de distrito: las Jornadas de Desarrollo Urbano, que posibilitaron la discusión de los proyectos urbanos más importantes en cada distrito; los Consejos de Niños que, en el marco del programa “La Ciudad de los Niños”, incorporaron la voz de la infancia en los proyectos de la ciudad.

iii) A escala de la ciudad: la impronta menos comunitaria y más institucional del Plan Estratégico Rosario.

Estas experiencias previas de participación ciudadana fueron fundamentales en la creación del tejido de relaciones sociales y de vínculos entre vecinos e instituciones locales en que se sustenta el proceso que condujo a la adopción del PER. Asimismo, dichas experiencias abrieron el camino de una nueva forma de conocer los problemas y las necesidades de los ciudadanos. En este sentido la implementación del PER puede ser vista como un mecanismo institucional que permitió hacer visible, en su complejidad, el territorio, al tiempo que también hacía audibles los reclamos y las necesidades de sectores sociales que de otro modo hubieran permanecido “invisibles”, es decir, excluidos.

Dos proyectos ilustran el sentido de cohesión y de combate a la exclusión social desde la base de la comunidad en Rosario. El primero se denomina “La Ciudad de los Niños” y es un auténtico proyecto de formación de capital social con el que —como ya se señaló anteriormente— no se trata de “gobernar para los niños” sino de “gobernar con los niños”, incorporándolos a la planificación y el diseño de la ciudad. El proyecto ha creado dos grandes espacios

institucionales que garantizan a este segmento de la población el derecho a ser escuchado y a participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad: el Consejo de Niños por Distrito descentralizado y grupos de Niños Proyectistas para la planificación urbana.⁷⁶ El segundo es el “Programa Crecer”, que articula intervenciones de asistencia directa y de promoción del desarrollo humano en la ciudad. Tiene una implantación barrial y fue concebido como un dispositivo de combate de la exclusión. Hay 33 centros diseminados en igual número de barrios de la ciudad y su labor se organiza en torno a programas nutricionales, pedagógicos, de autoproducción, recreativos y de estimulación psicomotriz. Los centros operan como espacios de socialización y contención a través de los cuales se procura el desarrollo integral de niñas y niños de dos a cinco años de edad; se fomentan hábitos de convivencia y participación en las relaciones familiares y de prevención de la violencia; y se estimula y fortalecen distintas formas de organización de la comunidad.⁷⁷

Para los efectos de este estudio, la experiencia de Rosario tiene importancia por ser un ejemplo vivo de retroalimentación entre planes de desarrollo local, políticas sociales y cooperación descentralizada. La interacción de estas tres dimensiones corre paralela a la proyección internacional de la ciudad, que se materializa en su activa participación en distintas redes de cooperación descentralizada: Red Internacional de Ciudades Educadoras (Rosario es sede de la Red para América Latina), Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Ciudades Unidas contra la Pobreza (CUCP), Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL) y en diversos proyectos del Programa URB-AL.

Como parte del plan estratégico de desarrollo local, la transformación de la ciudad incluyó una redefinición de su papel internacional. Si bien desde el año 1992 la Municipalidad de Rosario contaba dentro de su estructura institucional con una Dirección General de Relaciones Internacionales, a mediados del dece-

En 1990 la ciudad comenzó a plantearse una serie de acciones en el ámbito externo. Esta estrategia fue puesta al servicio de las necesidades del desarrollo local y abrió una ventana de oportunidades que ha sido muy fructífera para la ciudad. Su activa inserción en el mundo de la cooperación descentralizada permitió a Rosario comparar y compartir con otras localidades sus propias experiencias de transformación, con lo cual éstas se han enriquecido al incorporar nuevas prácticas y “modos de hacer”, exactamente como sus contrapartes internacionales han podido por su parte enriquecer sus respectivas experiencias.

Cuadro 9 / Participación de Rosario en las redes y proyectos conjuntos del programa URB-AL

Nº 1 “Droga y Ciudad”		Socio pleno
Nº 4 “La ciudad como promotora del desarrollo económico	Fase I 1995-2000	Socio pleno
Nº 5 “Políticas sociales urbanas”		Socio pleno
Nº 6 “Medio ambiente urbano”		Socio pleno
Nº 7 “Gestión y control de la urbanización”		Coordinador
Nº 9 “Financiamiento local y presupuesto participativo”		Socio pleno
Nº 10 “Lucha contra la pobreza urbana”	Fase II 2001-2006	Socio pleno
Nº 12 “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales”		Socio pleno
Nº 13 “Ciudad y sociedad de la información”		Socio pleno
Nº 14 “Seguridad ciudadana en la ciudad”		Socio pleno
PROYECTOS COMUNES TIPOS A Y B		
• Fortalecimiento institucional entre ciudades de AL y de la UE	Red 4	Socio pleno
• Las ciudades como promotoras de intercambios entre Pymes de AL y la UE	Red 4	Socio pleno
• Promoción de la salud: un instrumento de ciudadanía activa	Red 5	Socio pleno
• Empleo y ciudadanía activa de las mujeres	Red 5	Socio pleno
• La salud de todos: desde el proyecto a la acción	Red 5	Socio pleno
• Centros locais de cidadania das mulheres como defensores da igualdade	Red 5 tipo B	Socio pleno
• Políticas sociales urbanas: una propuesta para la integración social en áreas centrales	Red 5 tipo B	Socio pleno
• Boulevards. Recorridos de Salud	Red 5 tipo B	Socio pleno
• Observatorio de medio ambiente urbano	Red 6 tipo B	Socio pleno

SUMA - Una solución urbana desde una mirada alternativa**Red 7 tipo B Coordinador**

O acesso ao solo e a habitação social em cidades grandes de regiões metropolitanas da América Latina e Europa

Red 7 tipo A Socio pleno

Stratégies de transformation des sites portuaires délaissés, interfaces et intermédiaires entre la ville et le port

Red 7 tipo A Socio pleno

Red 7 tipo A Socio pleno

Instrumentos de redistribución de la renta urbana

Red 7 Socio pleno

Sistema de información para la gestión urbana

Estrategias participativas con perspectiva de

Red12 tipo A Socio pleno

Género de inserción socio-laboral para mujeres

Observatorio intercontinental de políticas locales

Red12 tipo A Socio pleno

de empleo para las mujeres EALNET

Red14 tipo A Socio pleno

Ciudades cívicas y seguras

Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Formación Práctica

Red14 tipo A Socio pleno

Fuente: Romero (2006) y Centro de Documentación del Programa URB-AL www.centrourbal.com

En apenas una década, Rosario se constituyó en un importante referente en el mundo de la cooperación descentralizada entre localidades. Su participación en este campo se refleja en la información del cuadro 9, que resume su activa presencia en las distintas redes temáticas y proyectos conjuntos del programa URB-AL.

Como se puede observar, la ciudad de Rosario ha sido muy dinámica en redes y proyectos comunes cuyos temas son coincidentes con las prioridades y líneas estratégicas del plan de desarrollo de la ciudad: salud pública, inclusión social, planeamiento urbano, construcción de la ciudadanía, desarrollo económico. Hay aquí un canal explícito y claro de retroalimentación entre dicho plan, las políticas locales de desarrollo y la cooperación descentralizada.

La coordinación de la red “Gestión y control de la urbanización” (que estuvo vigente entre 1999 y 2003)⁷⁸ fue una labor estrechamente vinculada con la primera línea estratégica de la ciudad: la Ciudad del Trabajo, cuyos programas y proyectos están enfocados a mejorar la estructura urbana de la ciudad a fin de optimizar los recursos locales para el desarrollo. El propósito fundamental de la red, fue propiciar una reflexión a fondo de distintas experiencias realizadas en la Unión Europea y América Latina en materia de gestión y control del desarrollo urbano a la luz de las demandas y necesidades de la sociedad contemporánea. A pesar de su corta duración, esta experiencia permitió a la ciudad de Rosario conocer las prácticas y experiencias de otras colectividades, así como dar a conocer las propias, fortalecer los vínculos con ciudades y municipios de América Latina y la Unión Europea, proyectarse a nivel internacional como ciudad portadora de aprendizajes para el desarrollo urbano y fortalecer sus capacidades de gestión local.

Los proyectos conjuntos tipo B contribuyeron a apuntalar los programas de cohesión social de la ciudad debido a su impacto directo en la creación de bienes públicos, pues mientras los proyectos del tipo A involucran sólo al gestor local en el conocimiento de buenas prácticas, aquéllos pueden generar beneficios tangibles mediante la creación de bienes y capacidades que contribuyen a inducir cambios sociales potencialmente significativos para la vida de la comunidad.

La municipalidad de Rosario coordina el proyecto conjunto tipo B, “Rosario Suma”, cuyo diseño se vincula con la resolución de un problema social y urbano muy concreto (la rehabilitación de un edificio colindante a un parque de recreación pública), pero que tiene finalidades más amplias que se relacionan de forma directa con la estrategia de largo plazo de la ciudad respecto a la construcción de condiciones durables de convivencia y cohesión social (recuadro 13).

Recuadro 13 / Una Solución Urbana desde una Mirada Alternativa

El proyecto Rosario Suma se inscribe en una perspectiva multi-sectorial de estrategias de ordenamiento urbano, integración social y articulación territorial, que encaucen la reconversión de sectores deprimidos y abandonados, contribuyendo a mejorar la calidad de la vida y las condiciones ambientales de las ciudades. Sus ámbitos de intervención se centran en las siguientes áreas:

- a) Intervención en espacios públicos abandonados e inconexos en cada uno de los municipios asociados, en el marco de un enfoque metodológico integral.
- b) Formulación de una metodología de regeneración urbana de espacios degradados y desarticulados que permita el intercambio de experiencias y posibilite la intervención en las localidades asociadas.
- c) Reconversión del área del Parque Hipólito Yrigoyen de la ciudad de Rosario mediante la inversión en infraestructura y la restauración de edificios de valor histórico.
- d) Diseño de un recorrido del Transporte Urbano de Pasajeros para incorporar el Parque Hipólito Yrigoyen al sistema de espacios públicos de la ribera de la ciudad.
- e) Ordenamiento del entorno del Parque Hipólito Yrigoyen por medio de instrumentos que contemplen una política de revalorización urbana, la concertación público-privada, las experiencias y las pericias de las ciudades asociadas al proyecto.
- f) Creación de un ámbito colectivo de compromiso social y encuentro ciudadano mediante el intercambio cultural entre las ciudades socias y la ciudad coordinadora, sustentado en el desarrollo de actividades de diversa índole.

El predio ocupa alrededor de 17 hectáreas. En la primera etapa del proyecto se han desarrollado seis hectáreas. Para llevar adelante la totalidad de las obras, la Municipalidad de Rosario realizó nueve licitación, cinco públicas y cuatro privadas. La obra comenzó el 23 de junio de 2005, con la demolición de las estructuras existentes en la manzana 35 del predio, con el objetivo de construir allí el Centro de Iniciación Deportiva (CID). Esta edificación incluye tres canchas de fútbol, vestuarios, oficinas administrativas, y una Sala de Usos Múltiples para eventos culturales. En su parte exterior se ejecutará un playón multipropósito (para Handball, Volley y Basket) que completará el complejo deportivo. Por otro lado, se está ejecutando la obra para el sistema de riego de la totalidad del parque, también se forestó el sector con especies adultas y se plantaron enredaderas en los cercos perimetrales de las canchas de fútbol con el fin de dar continuidad al verde del parque. En lo que refiere al equipamiento, se colocarán sillas de hormigón, luminarias y cestos para residuos; además el parque prevé un sector de juegos infantiles en la manzana de la calle Alem entre Gálvez y Virasoro.

Fuente: Rosario Suma <http://www.rosario.gov.ar/sitio/irrii/rosario_suma/suma1.jsp>

Es claro que lo importante de este proyecto no es sólo el edificio, cuyo costo representa dos terceras partes del presupuesto, sino el doble efecto que se espera de su ejecución. Por un lado, el proyecto incide en la densificación de las relaciones intracomunitarias porque es una experiencia de aprendizaje social que se obtendrá mediante la creación colectiva de “una metodología de regeneración urbana de espacios abandonados e inconexos, en espacios públicos de integración social y articulación territorial”. Por otro lado, la rehabilitación de un inmueble de tanta importancia material y simbólica (y la creación asociada de equipamiento urbano) es algo que en sí mismo beneficia directamente a quienes habitan o trabajan en él y en sus inmediaciones, y no sólo porque revaloriza la propiedad cultural y el entorno, sino por las mejoras directas que ello produce en las condiciones de vida de grupos sociales determinados.

La experiencia de Rosario de más de una década de activa participación en programas de cooperación descentralizada, y muy particularmente en programas de carácter birregional Unión Europea-América Latina, arroja un saldo neto muy favorable para la ciudad y para sus interlocutores externos. En la práctica, la cooperación descentralizada ha sido para la ciudad una palanca de apuntalamiento de su propio proyecto de desarrollo económico y social. Por su conducto, la administración pública local y variados actores sociales y comunitarios han llevado a cabo fructíferos intercambios de experiencias, ideas, prácticas, “modos de hacer” en temáticas estratégicas en el campo de la cohesión social de la ciudad con pares de otras localidades de Europa y América Latina.

La coordinación de la Red 7 de URB-AL (y la participación en varios de sus proyectos comunes) brindó a la ciudad un espacio para contrastar sus propias experiencias y las ajenas en gestión y control de la urbanización, haciendo posible una mejor comprensión de esos problemas al contemplarlos en una perspectiva de capacidades de intervención distintas. La activa participa-

ción de Rosario en los proyectos del programa URB-AL dotó a la ciudad de una red de vinculaciones muy dinámicas y durables con distintos núcleos de localidades de ambos continentes. En particular, facilitó la consolidación de alianzas con colectividades locales del entorno inmediato de integración regional donde se ubica la ciudad: el MERCOSUR. Uno de los elementos innovadores generados por su activa participación en proyectos de la cooperación descentralizada europeo-latinoamericana es que numerosas y variadas áreas de la gestión local entraron en contacto con sus contrapartes del exterior, lo que en muchos casos produjo “efectos demostración” muy positivos. En el caso de Rosario no es una exageración decir que la cooperación internacional dejó de ser un coto exclusivo del área de relaciones internacionales, como todavía sucede con frecuencia en algunas localidades de Europa y América Latina.

La apropiación de la cooperación descentralizada en prácticamente todos los ámbitos de la gestión local como producto de la participación de Rosario en diez redes temáticas y múltiples proyectos comunes, es un factor que sin duda contribuye a fortalecer las capacidades y la articulación del entramado institucional local. Según lo expuesto en el capítulo 2 de este documento, tal articulación es una condición necesaria para el despliegue de políticas locales de cohesión social, que por definición operan y se ejecutan en un marco transversal de interacciones y participación ciudadana y comunitaria.

Pero acaso la enseñanza más importante de la experiencia de la ciudad de Rosario es que demuestra que los efectos e impactos de la cooperación descentralizada sobre los vectores básicos de la cohesión social de una colectividad determinada, son potencialmente positivos y sostenibles a condición de que en esta última existan dinámicas reales de desarrollo, participación y gobernabilidad democrática.

4.3. Cooperación descentralizada y cohesión social: el impacto diferenciado de esta relación en las sociedades locales de la Unión Europea y América Latina

La experiencia de las colectividades incluidas en este estudio indica que la cooperación descentralizada no sólo ha contribuido a “definir liderazgos temáticos que anuncian una especialización directriz en la cooperación horizontal y descentralizada” entre los entes locales de la Unión Europea y América Latina (URB-AL Fase II 2006). También sugiere claramente que ha contribuido a mejorar en diversos grados las capacidades institucionales de los entes locales de ambos lados del Atlántico, mediante aprendizajes que les ayudan a diseñar estrategias de combate a la exclusión social, de participación ciudadana, igualdad, reconocimiento, legitimidad y pertenencia.

La participación en redes temáticas y proyectos conjuntos de cooperación descentralizada supone para las localidades latinoamericanas —mucho más que para las europeas— un soporte de sus respectivos procesos de descentralización y desarrollo, además de un contacto directo con experiencias y mecanismos institucionales alternativos de participación, gobernabilidad democrática, diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo local y cohesión social. Este proceso inacabado amplía los espacios para el ejercicio de la autonomía del conjunto de los entes territoriales (incluyendo, desde luego, a los gobiernos locales) frente a las inercias que obstaculizan o postergan la descentralización y el pleno despliegue de las dinámicas locales de desarrollo.

En un contexto internacional en el cual los regímenes transnacionales han abierto nuevos horizontes en rubros que se articulan con intereses locales (comercio e inversión, medio ambiente, seguridad, derechos humanos, democracia participativa), las colectividades tienen mayor oportunidad de recurrir a distintos mecanismos internacionales para potenciar el desarrollo local.

Según Keating (1999)

“La formulación de la política pública es crecientemente un asunto de redes complejas que no pueden ser albergadas adecuadamente en las instituciones políticas, y que rebasan la división público-privada y las fronteras internacionales. Cada vez es más importante para los políticos y los funcionarios el ser capaces de actuar en diferentes ámbitos y poder vincular poderes, recursos y oportunidades en torno a ellos. Esto no implica por sí mismo que las regiones se hagan más importantes. Hay numerosos intereses territoriales y sectoriales en busca de expresión en la arena internacional.”

La participación de las colectividades locales en experiencias de cooperación descentralizada contribuye, en el doble frente de lo local y lo internacional, a la descentralización del Estado y al impulso de procesos de desarrollo endógeno con efectos multiplicadores en la contigüidad urbana y regional de cada comunidad, como lo ilustra el caso de Rosario.⁷⁹

De igual forma, las experiencias de cooperación de varias colectividades latinoamericanas corren paralelas a la configuración de entramados institucionales con mayor capacidad para resistir los embates de uno de las tradiciones más perniciosas para la sostenibilidad de programas locales de desarrollo y cohesión social: los cambios de gobierno, que incluso siendo del mismo signo partidario suelen suponer tradicionalmente la ruptura total con, o el abandono de, los programas y estrategias de la administración precedente. Garantizar la continuidad y efectividad de programas y estrategias locales de desarrollo y cohesión social eficientes es una tarea compleja que implica, a la vez, altos grados de participación social y capacidades institucionales por encima del promedio latinoamericano. Así lo muestran ciudades que acreditan la ejecución de programas originales de combate a la exclusión so-

cial con experiencias exitosas en el plano de la cooperación descentralizada, como São Paulo y Porto Alegre en el Brasil. La sostenibilidad de estos procesos es una función de las dinámicas y arreglos de la sociedad local, no de la cooperación internacional; pero la contribución de ésta está lejos de ser irrelevante, según se comprueba no sólo en las localidades latinoamericanas que han sido más activas —en especial la grandes ciudades del Cono Sur—, sino en toda una miríada de localidades intermedias y pequeñas de la región andina y el istmo centroamericano.

Medir el impacto que han tenido en la cohesión social los proyectos e intervenciones es una tarea difícil en virtud de que los efectos de la cooperación descentralizada son de orden cualitativo, y su perdurabilidad depende de las acciones que los entes territoriales lleven a cabo para sostener sus propios procesos de desarrollo

Se sostiene con frecuencia que las colectividades latinoamericanas han desprendido mayores beneficios de las relaciones birregionales de cooperación descentralizada que las europeas. Así lo establece, por ejemplo, el documento la evaluación intermedia del programa URB-AL. Esto es así debido a las diferencias de capacidad institucional y financiera, así como al desigual nivel de desarrollo que en términos generales existe entre ambas regiones. No obstante, las colectividades europeas también han desprendido diversas enseñanzas de esta relación. Según un responsable de la Asociación de Ciudades Alemanas, las redes de cooperación que se han constituido entre colectividades europeas y latinoamericanas “constituyen comunidades de experiencias y aprendizajes que inducen al desarrollo mutuo. Por tanto (es dudoso) que las ciudades alemanas (o europeas) sólo sean portadoras de saberes. Al interrelacionarse, las ciudades no pueden permanecer inalterables a las influencias y experiencias ajenas, pues éstas obligan a la comparación, a relativizar las propias posiciones y referentes, así como a la reflexión sobre el desarrollo de uno mismo y de nuestras ciudades. Hoy en día nadie puede tomarse en serio la consideración

de que podemos ser autosuficientes y resolver problemas sin ayuda de nadie. Al contrario, la realidad evidencia que las soluciones surgen a través del intercambio de experiencias y del conocimiento de los otros. Asimismo, las redes de ciudades promueven competencias interculturales y contribuyen a que las ciudades enfrenten de manera más efectiva las transformaciones que conlleva la globalización”.⁸⁰

4

Notas

53 La decisión de organizar este capítulo alrededor de las experiencias del programa URB-AL se justifica por su importancia y su especificidad en el terreno de las relaciones de cooperación entre entidades locales europeas y latinoamericanas. También se justifica por una razón práctica: la disponibilidad de información sobre sus distintos proyectos, mucho más abundante, detallada y accesible que otros programas de cooperación birregional que también acreditan experiencias importantes en el ámbito de la cohesión social.

54 Comisión Europea, “*Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*” (1992), citado por Romero (2004). En algunas colectividades y naciones europeas la cooperación descentralizada se inscribe en el rubro de la “cooperación norte-sur”, como en Bélgica y Alemania (en este último país también se denomina Cooperación Municipal para el Desarrollo). En Italia se emplea la expresión “cooperación descentrada”; así lo explica un experto: “en Italia adoptamos la expresión ‘descentrada’ para indicar la cooperación promovida por las regiones y los entes locales, mientras que la expresión ‘cooperación descentralizada’ es utilizada por la Comisión Europea y por diferentes países para indicar cualquier forma de cooperación al desarrollo efectuada por entes diferentes a los gobiernos nacionales o instituciones internacionales y comunitarias”. Gildo Baraldi, Director del Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo, Roma, respuesta y comentarios al cuestionario sometido a esta localidad en el marco del presente estudio.

55 Maria Rosa Guixé Valls, Directora técnica de Servicios Sociales, Consell Comarcal de l'Alt Empordà. Coordinadora del Proyecto URB-AL "La mujer inmigrada. Igualdad, participación y liderazgo en el ámbito local".

56 Gildo Baraldi, Director del Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo, Roma, Italia.

57 Brigitte Kleinen, Manfred Klenke, Miguel Romero, Claire Klindt. Coordinadores de la Red URB-AL N° 13 "Ciudad y sociedad de la información". Bremen.

58 Sônia Miriam Draibe, Profesora adjunta de Economía de la UNICAMP, Brasil. Investigadora Titular del Centro de Estudios de Políticas Públicas. Secretaria General de la Asociación Brasileña de Ciencia Política.

59 Sara Garcia Martins, Secretaria Municipal de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Sao Paulo, Asistente Técnica de la Red URB-AL N° 10 "Lucha contra la pobreza urbana".

60 Daniela Calderón Uribe, Analista de Organismos Internacionales, Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro, Coordinadora del proyecto común de URB-AL (R10-A18-04) "Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramienta de combate a la pobreza en sus proyectos locales".

61 Rubén Alfí Gozaine, Asesor de Proyectos, Alcaldía de Sucre, Estado Portuguesa, Venezuela. Coordinador del Proyecto R4-P6-02 "Crear Modelos de Gestión Turística de Agroindustria Artesanal en los Municipios".

62 Alberto Kleiner, Coordinador Ejecutivo del Proyecto Rosario Suma, Programa URB-AL. María Florencia Sbarra, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario.

63 En el Anexo 3 se resume y ordena esta información.

64 "Observatorios locales de la democracia participativa" (R3-B1-04), coordinado por el Ayuntamiento de Barcelona.

65 "Ciudades y Ciudadanos por la Inclusión Social" (R10-B1-05). Este proyecto se ejecuta en el marco de la Red N° 10 de URN-AL, "Lucha contra la pobreza urbana", cuyo objetivo es poner en ejecución y difundir, mediante el intercambio de experiencias, los aprendizajes acumulados en el proyecto tipo A "Metodologías y herramientas para la creación de Observatorios de Inclusión Social en las Ciudades" (coordinado por la Ciudad de Saint-Denis).

66 "Centro Regional Potenciador para Mujeres Emprendedoras y Trabajadoras" (R5-B5-03).

67 Véase Municipalidad de Escazú / URB-AL (s. f.), (2006 a) y (2006 b).

68 Así describe la experiencia Michel Azcueta, que fue en varias ocasiones alcalde de Villa El Salvador, citado por Kliksberg (2000).

69 Con base en la cooperación nacional e internacional, el municipio de Villa El Salvador cuenta desde hace algunos años con sistema informático que facilita la participación ciudadana: por este medio, el Concejo Municipal transmite en circuito cerrado sus sesiones y los pobladores pueden interactuar con las autoridades a través de terminales instaladas en diversos puntos de la Villa.

70 Véase Azcueta (2004). Con respecto a este punto, el mismo autor añade que además "se logró (...) el intercambio de experiencias concretas no sólo entre autoridades sino entre los propios ciudadanos (...), mujeres, jóvenes y pequeños empresarios de Villa El Salvador y de las otras ciudades europeas. Gracias a esta relación con Villa El Salvador, las tres ciudades de Francia, España y Holanda (Amstelveen) iniciaron una relación entre sí, llegando a intercambiar sus experiencias en Europa, aparte de las relaciones de cooperación".

71 Tal fue el caso, específicamente, de su participación en la red 14 (“La ciudad como promotora del desarrollo económico”). Villa El Salvador también participó en las redes 9 (“Presupuesto participativo”) y 10 (“Lucha contra la pobreza”).

72 Anne-Françoise Nicolay, Echevinat de la Citoyenneté, de la Comuna de Jette, Región Bruselas-Capital, Bélgica, en su respuesta al cuestionario sometido a esa localidad. La Sra. Nicolay estuvo a cargo del proyecto de Jojutla-Jette.

73 La región metropolitana del Gran Rosario comprende las siguientes ciudades: Capitán Bermudez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Perez, Puerto San Martín, Rosario, San Lorenzo, Villa Gobernador Galvez. A su vez, la ciudad de Rosario tiene una localización y función estratégica en la Región Metropolitana, en la región centro de Argentina (Córdoba-Santa Fe) y en el marco del MERCOSUR.

74 Plan Estratégico Rosario (1998)

75 En agosto de 1995 la ciudad de Rosario se incorporó como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), con sede en la ciudad de Barcelona. A partir de entonces, comenzaron los primeros estudios tendientes a impulsar en Rosario un Plan Estratégico, siguiendo experiencias exitosas realizadas en otras ciudades europeas y latinoamericanas (PER, 1998).

76 El proyecto incluye programas educativos sobre la ciudad como espacio de convivencia y en él participan familias, escuelas, grupos civiles y comunitarios. Entre estos programas están los de ejercicio de derechos, educación vial, defensa del espacio público, autonomía y libre circulación, democracia participativa, libertad de expresión.

77 Fernández (2004) examina a profundidad las características de estos proyectos de cohesión social de la ciudad de Rosario.

78 En la red participaron 150 ciudades (90 de AL y 60 de la UE) de 31 países de la Unión Europea (13) y América Latina (18), además de 19 ciudades observadoras.

79 Recuérdese cómo en esta ciudad las políticas municipales están ejerciendo una influencia a nivel metropolitano, al tiempo que su impacto a escala nacional y subregional tampoco pasa desapercibido.

80 “Kommunale Partnerschaften sind Lern- und Erfahrungsgemeinschaften, die auf Gegenseitigkeit beruhen. Ich bezweifle, dass deutsche Städte immer nur Gebende in den Städtepartnerschaften waren. Begegnung bleibt nicht ohne Folgen. Sie zwingt zum Vergleich, relativiert eigene Positionen bzw. Verfahrensansätze und regt Denkprozesse an. Heute kann sich niemand mehr hinstellen und ernsthaft behaupten, er habe die allein seligmachende Lösung für ein Problem. Lösungsansätze entstehen durch Erfahrungsaustausch und durch das Lernen voneinander. Partnerschaften fördern die interkulturelle Kompetenz der Beteiligten und helfen den Städten, mit der Globalisierung zurechtzukommen”. Interview mit Christian Ude zum Thema “Städtepartnerschaften” für das Online-Angebot des Goethe-Instituts, Juli 2005 <<http://www.staedtetag.de/10/presseecke/zitatensammlung/zusatzfenster4.html>>

5. Conclusiones y recomendaciones

Con la ola de reformas económicas e institucionales de los últimos dos decenios del siglo XX, los gobiernos centrales redujeron considerablemente sus responsabilidades con respecto al desarrollo regional. Frente a ello, las regiones y localidades debieron asumir nuevos papeles en materia de desarrollo económico y social. Esto, a su vez, abrió espacios para la participación de una multiplicidad de actores locales, es decir, de la “comunidad”. El rango de dichos actores se ha incrementado e incluye, además de los gobiernos subnacionales, organizaciones comunitarias, civiles, económicas, gremiales y sectoriales que cubren un amplio espectro temático (género, juventud, minorías, medio ambiente, grupos vulnerables, salud, infancia, trabajo, protección, seguridad, problemas urbanos, derechos humanos, etc). Desde el punto de vista territorial, el “dato duro” del proceso es que este variado conjunto de actores y sus asociaciones se convirtieron en agentes clave del desarrollo económico y social de las localidades. Este hecho está en la base de lo que algunos especialistas han denominado como el “regreso de la comunidad” a las agendas de la política pública en la mayoría de las naciones.

Lo anterior ocurrió al tiempo que las fuerzas de la globalización inducían cambios e innovaciones que en muchos sentidos eran necesarios para la renovación del dinamismo económico mundial y de los países, pero que a su vez también impusieron —y siguen imponiendo— altos costos para numerosas comunidades y grupos. En este cuadro —y dada la redefinición del papel del gobierno central— la brecha entre los individuos y grupos que por varias razones se encuentran excluidos del resto de la sociedad aparece como un problema que amenaza crecientemente la cohesión de las naciones democráticas. ¿Pueden las comunidades contri-

buir a cerrar dicha brecha y proveer el “pegamento social”, los recursos organizativos y las ideas alternativas que se requiere para ello?

Con base en experiencias como las examinadas en las páginas precedentes la respuesta no puede ser más que afirmativa, aunque también cautelosa. Es claro que las comunidades cuentan con escasa capacidad para actuar al margen de las estructuras de poder constituidas y de las fuerzas de la globalización, pero la experiencia acumulada en los últimos dos decenios y medio muestra que poseen un enorme potencial para abrir nuevos caminos en la ruta de la gobernabilidad democrática y el progreso social. La condición para desencadenar dicho potencial es concebir a las comunidades no como un mero cúmulo de problemas producidos fatalmente por las fuerzas del mercado, sino como parte esencial de las soluciones. Para algunos expertos, incluso, restaurar plenamente el papel de las comunidades en materia de desarrollo es visto como un prerrequisito del avance de la democracia, la ciudadanía y la cohesión social en el siglo XXI.⁸¹

En esta perspectiva se plantea un problema central: el del empoderamiento de los individuos y las comunidades para combatir las fuerzas de la exclusión en un marco propicio para el despliegue de la ciudadanía y la formación de capital social. A fin de explicar las implicaciones analíticas y prácticas de este problema, conviene precisar los términos y sus encadenamientos a la luz de los temas planteados en el presente documento.

Para los individuos y las comunidades, el “empoderamiento” significa, en breve, poseer capacidad de orientar en nuevas direcciones los flujos de poder. Ello presupone un ejercicio activo de la ciudadanía, lo que en esencia quiere decir voluntad de los ciudadanos y de sus organizaciones para comprometerse con el debate político y contribuir a la acción social. El objetivo es densificar las redes comunitarias de vinculación, información, cooperación, confianza mutua y valores compartidos. Se trata, en otras palabras,

de acrecentar el acervo de capital social de las comunidades, y por consiguiente, la capacidad de los individuos, sus organizaciones y las instituciones locales de promover programas y proyectos que contengan y reviertan las dinámicas del distanciamiento económico y social. En este sentido, el combate de la exclusión social en la base territorial de los países aparece casi naturalmente bajo otra perspectiva, apartándolo de los enfoques convencionales propios de las políticas centralizadas. En la práctica, la exclusión social deja de ser sólo un asunto de falta de recursos económicos y materiales para tornarse, también, un problema de falta de acceso al trabajo, a la salud, a la educación de calidad, a las organizaciones civiles, a la vida comunitaria, a los procesos de toma de decisión. El problema de la exclusión social pasa entonces del ámbito de la inequidad en la distribución del ingreso en el que es tradición mantenerlo, al de la inequidad en la distribución del poder. Hay evidencia suficiente para sostener que la mayor concentración de este último casi siempre se acompaña de grandes déficit de cohesión social.

Una pregunta de enorme relevancia es en consecuencia la siguiente: ¿cómo generan cohesión social las comunidades? Sobre la base de la experiencia de las comunidades locales de Europa y América Latina que fueron consideradas en el presente documento, se avanza a continuación algunas propuestas para responder esta pregunta. En concordancia con una de las finalidades principales del documento —explorar el impacto de la cooperación descentralizada birregional en las políticas locales de cohesión social— dichas propuestas se formulan desde la perspectiva particular de la construcción de capacidades de la comunidad. En el cuadro 10 se presenta una esquematización de problemas, líneas de acción y mecanismos arquetípicos propios de tal construcción.⁸² El esquema se organiza alrededor de cuatro grandes rubros básicos dentro de los cuales podrían clasificarse las distintas estrategias y políticas locales y los proyectos birregionales de cooperación descentralizada relacionados con la cohesión social.

El primer rubro es la capacidad de compromiso cívico-político de las comunidades. Se trata quizá de la condición más elemental pero también más desafiante en lo que concierne a la construcción de capacidades para la cohesión social de la comunidad. El propósito es crear las condiciones básicas de una efectiva gobernabilidad democrática, generando los estímulos necesarios para que los ciudadanos asuman plenamente su condición, empezando por el cumplimiento de tres funciones indispensables de todo orden democrático: las electorales, las cívicas y las relacionadas con la observancia de la ley. En la muestra de localidades europeas y latinoamericanas consideradas en este estudio no se detectó una frecuencia importante de programas específicos ni de líneas estratégicas o de acción de las políticas públicas que estuvieran orientadas de manera particular a la construcción de capacidades en este rubro. Y lo mismo puede decirse en cuanto al contenido temático-sectorial de los programas de la cooperación descentralizada birregional que fueron examinados (con la excepción de proyectos como el de la Red 3 de URB-AL, “La democracia en la ciudad”). Debe señalarse, sin embargo, que las preocupaciones y necesidades subyacentes en este rubro, están implícitas en los proyectos y programas, mucho más numerosos, agrupadas en el segundo rubro. Esto no quiere decir, desde luego, que no existan necesidades ni oportunidades de intervención en este ámbito, que por lo demás es crucial en el doble camino de la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Una línea de trabajo que es pertinente explorar desde la perspectiva de la cooperación descentralizada concierne a la capacidad de los entes públicos locales (*enforcement*, según el término en lengua inglesa) para hacer valer la ley y el estado de derecho en general y en terrenos particulares (obligaciones tributarias, cumplimiento de reglamentos, normas sanitarias y ambientales, por sólo mencionar algunas a título de ejemplo). De la misma manera que también es pertinente el impulso de proyectos específicos de intercambio de experiencias en materia de cumplimiento de deberes ciudadanos en una gama muy amplia de la vida local.

Cuadro 10 / Construcción de capacidades comunitarias: un esquema básico de problemas, líneas estratégicas y mecanismos de política pública

Descripción global del problema	Evidencia ilustrativa del problema	El problema en la perspectiva de la gobernabilidad democrática	Imagen ideal de buena práctica ciudadana	Respuesta estratégica clave de la política pública	Ilustración de mecanismos típicos de política pública
<i>Falta de compromiso político formal y con respecto a las obligaciones ciudadanas básicas</i>	Baja tasa de participación electoral, renuencia para asumir obligaciones civiles y sociales	Estimular a los ciudadanos a cumplir sus obligaciones básicas en lo electoral y legal	Voluntad de cumplimiento irrestricto de la ley y de las obligaciones cívicas	Mecanismos de fomento de participación político-electoral y fortalecimiento de la capacidad institucional de hacer cumplir la ley	Puesta en operación de mecanismos innovadores (como sistemas postales y electrónico de voto) que aseguren un mayor cumplimiento de responsabilidades ciudadanas
<i>Falta de capacidad para comprometerse con las instituciones democráticas originada en la exclusión social</i>	Grandes diferencias de capacidad y oportunidades originadas en factores socio-económicos	Proveer a los ciudadanos las condiciones necesarias para su plena integración, empezando por su inserción en el mercado de trabajo	Compromiso, conciencia y capacidad de participar oportunamente	Creación de una vasta red de oportunidades de control y construcción de capacidades ciudadanas	Iniciativas de participación en y de control de las acciones de política pública; programas de apoyo a la participación de los ciudadanos
<i>Falta de infraestructura básica para hacer efectiva la vida comunitaria</i>	Carencia de espacios públicos y de reunión, mala calidad de la infraestructura física	Apoyar las necesidades y el fortalecimiento de la ciudadanía	Expresión de necesidades de infraestructura pública que revele las preferencias de la comunidad	Desarrollo y adecuación de infraestructuras y equipamiento públicas	Centros juveniles, comunitarios, culturales, deportivos, de convivencia, apoyo a grupos civiles, desarrollo de esquemas de participación e interacción social
<i>Necesidad de apoyar a los individuos para que se tomen miembros plenos de la sociedad</i>	Evidencia continua de ampliación o extensión de las dinámicas de distanciamiento social	Detener y revertir los procesos y las tendencias que deterioran la calidad de la vida social	Los excluidos son incorporados a la normas y oportunidades de la mayoría	Suprimir la exclusión social por medio de políticas de específicas y <i>ad hoc</i>	Programas de formación de capital humano, de universalización de los derechos y oportunidades sociales, culturales, laborales

NOTA: Este esquema es meramente ilustrativo y los casos de figura que lo ilustran no pretenden más que ofrecer ejemplos generales, y por ello capaces de englobar toda una miríada de situaciones específicas, del proceso de construcción de capacidades propio de las comunidades locales.

El segundo gran rubro del esquema es más ambicioso en sus objetivos. Éstos pueden resumirse así: instaurar una ciudadanía más participativa, activa y comprometida. Se trata de dismantelar las barreras a la participación ciudadana generada por la exclusión social y la falta de oportunidades. Las acciones que se realizan alrededor de este rubro parten del supuesto de que los ciudadanos tienen la capacidad de comprometerse en los procesos de toma de decisión y de incorporarse a las actividades de la comunidad si cuentan con el entorno y los estímulos propicios. El examen de las políticas locales (Anexos I y II), consideradas en la muestra, de localidades de un lado y otro del Atlántico muestra que en este ámbito hay una preocupación muy extendida. Ésta se expresa desde luego en los programas de presupuesto participativo adoptados por varias localidades (Porto Alegre, Buenos Aires, Rosario, Saint-Denis), pero también en el “Programa de Ciudadanía” del municipio de Querétaro, en el “Sistema de Gestión Pública” de Quito, en el “Plan Igualdad” de la Diputación de Barcelona o en el de “Ciudadanía activa” de Stuttgart, entre otros. Por su parte, los proyectos de cooperación descentralizada también reflejan la importancia asignada a esta temática por las entidades locales. Tal es el caso de las ciudades asociadas en las redes número 3 de URB-AL (“La democracia en la ciudad”), número 13 (“Ciudad y sociedad de la información”) o número 5 (“Políticas sociales urbanas”), que sólo se citan como ejemplo.

El tercer gran rubro se reorienta del establecimiento de oportunidades de participación ciudadana al establecimiento de una infraestructura básica para el progreso y desarrollo de la comunidad.⁸³ Para hacer efectiva la participación es necesario que los individuos cuenten con medios y condiciones que alimenten la percepción de vivir, efectivamente, en una comunidad. Tal es el objetivo de programas locales como “Ação família-Viver em comunidade”, del municipio de São Paulo, “Movilidad urbana” de Stuttgart, “Participación ciudadana y concertación para el desarrollo social” de la alcaldía de Najapa (San Salvador) o “Comité

consultivo de la juventud” de Saint-Denis. Entre muchos otros proyectos de cooperación descentralizada que pueden ubicarse en este renglón están “Gestión y control de la urbanización” (de la red 7 de URB-AL), “Conservación de los contextos históricos urbanos” (red 2) “Nuevos modelos de desarrollo urbano integrado por la valorización del patrimonio ambiental” (red 6).

El siguiente y último gran rubro es clave en la construcción de capacidades de cohesión social en la comunidad. Se trata de habilitar a los individuos y grupos socialmente excluidos como parte integrante de la comunidad en el sentido más amplio: conociendo y compartiendo sus valores, generando un auténtico sentimiento de pertenencia. Ello supone la provisión de una variada serie de apoyos específicos dirigidos a individuos y grupos igualmente específicos. El objetivo final es ofrecer a los miembros de la comunidad oportunidades y opciones que de otra forma quizá no podrían tener. Así definen sus propósitos programas locales del tipo de “Ingreso mínimo” de São Paulo, “Atención integral para la inclusión social de habitantes de la calle” de Bogotá, “Fomento a la calidad de la formación” de la Diputación de Barcelona o los de “Inserción laboral” y “Ayuda a las personas incapacitadas” de Nantes, en Francia. La cooperación descentralizada birregional acredita en este rubro general numerosos proyectos de temática muy específica; entre ellos pueden mencionarse a título de ejemplo: “Políticas integrales de empleo a nivel local” (red 5 de URB-AL), “Consejo local/internacional de mujeres jóvenes” (red 12), “Lucha contra la pobreza urbana” (red 10), o los proyectos comunes (ambos tipo “A”) “LIDERAL-Observatorio Piloto intercontinental del liderazgo de mujeres en el ámbito local” y “Pobreza extrema y hambre: respuestas participativas desde los gobiernos locales”.

El conjunto de problemas vinculados con la falta de cohesión social, o para decirlo en clave positiva, con su consecución, es muy amplio además de estar atravesado de múltiples complejidades. La experiencia internacional ofrece suficientes evidencias

5

sobre el hecho de que las estrategias de cohesión social más exitosas son aquellas que asumen, en cada una de sus fases (desde el diagnóstico y el diseño hasta su ejecución y evaluación), dicha complejidad. Esto cobra expresión en la definición transectorial y en la horizontalidad temática que por regla general distingue a dichas estrategias. Experiencias como las que en este documento fueron examinadas, que corresponde al terreno comunitario propio de los entes locales y regionales, suelen ser considerada con mucha frecuencia como experiencias de alcance limitado. No obstante, la realidad demuestra que sus aportes pueden ser de gran envergadura e incidir en un mejoramiento efectivo de la vida de individuos y grupos socialmente excluidos y, con ello, en la calidad de la vida social en su conjunto. Habida cuenta de las enormes diferencias contextuales de cada experiencia particular y de sus respectivas aplicaciones temáticas y sectoriales, hay al menos tres aspectos comunes que deben hacerse explícitos para ser tomados en cuenta para una probable nueva ronda de proyectos de cooperación descentralizada birregional en la materia.

El primer aspecto es que prácticamente todas estas experiencias incluyen una movilización estratégica de formas no convencionales de capital social. Se trata de factores intangibles de la acción social que se desencadenan por medio de la participación de los individuos y grupos a la búsqueda de soluciones a problemas comunes. Es un rasgo común de estas experiencias la puesta en juego de mecanismos de cooperación entre actores diversos (una expresión de partenariado local) que posibilitan la construcción de capacidades comunitarias que son altamente funcionales a la cohesión social.

El segundo aspecto atañe al despliegue de formas de organización originales, no sujetas a modelos preconcebidos, pero siempre basados en la participación organizada de la comunidad. Las implicaciones en términos de organización de este segundo aspecto son múltiples y en general coinciden con las consideradas

por Kliksberg (1998) en su análisis comparativo sobre prácticas de participación. En la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la cohesión social, la principal implicación es la ventaja que significa la participación ciudadana y comunitaria ante los esquemas jerárquicos y clientelares que son característicos de los sistemas cerrados y centralizados.

El tercer aspecto concierne a una dimensión subyacente en las estrategias de movilización de capital social y de participación ciudadana. Se trata de la existencia de un conjunto de valores compartidos sobre los cuales no sólo se edificó la acción social sino una plataforma de consensos en el marco de la comunidad. Según se comprobó en el capítulo segundo de este estudio, esta dimensión es exactamente a la que se refería el sociólogo Durkheim en las consideraciones teórico-analíticas que dieron origen al concepto de cohesión social. Esta misma dimensión es la base del vector de pertenencia destacado por los teóricos contemporáneos de la cohesión social.

Es recomendable que en un próximo ciclo de la cooperación descentralizada birregional se recojan explícitamente estos tres aspectos, y desde luego, que se amplíe la gama posible de proyectos en los cuatro grandes rubros de construcción de capacidades comunitaria para la cohesión social que fueron identificados. En este sentido, la experiencia acumulada por un número relativamente reducido de entidades locales europeas y latinoamericanas, que han sido muy activas en este ámbito de las relaciones transatlánticas de cooperación, debiera servir para constituir bastiones subregionales desde los cuales emprender una estrategia de ampliación geográfica de los proyectos, incorporando a nuevos actores territoriales, en particular de Mesoamérica y del norte de Europa.

También es recomendable que en el siguiente ciclo de la cooperación descentralizada birregional se incorpore de manera igualmente explícita el intercambio de experiencias acerca de la

importancia y el impacto de los procesos de integración regional sobre la cohesión social. Esto parece ser tanto más pertinente en un contexto en el que se superponen los mecanismos generales de globalización con el funcionamiento de los distintos procesos de integración regional. Para las localidades latinoamericanas es de particular relevancia conocer la manera en que en el proceso de integración europeo, adquirió un peso estratégico la cohesión social como una forma de modular las consecuencias de la unificación de los mercados. Es un hecho que a medida que aumentaron los ámbitos afectados por la integración y el número y la heterogeneidad de los países y territorios integrados, se reforzó la necesidad de generalizar políticas de cohesión social para garantizar mínimos de equidad, participación y compromiso de los actores participantes en el proceso. Los logros y los fracasos de esta estrategia es una fuente de enseñanzas potencialmente muy rica para las entidades locales latinoamericanas.

Otras temáticas relevantes, cuya incorporación se recomienda en la construcción de una próxima agenda de cooperación descentralizada birregional en materia de cohesión social, atañen a la gestión de las relaciones transfronterizas y los problemas producidos por el crecimiento de los flujos migratorios internacionales. Tanto en Europa como en América Latina, las comunidades transfronterizas se enfrentan a procesos socioeconómicos muy dinámicos, aunque determinados por fuerzas muy distintas en el marco de contextos institucionales y binacionales que no lo son menos. En varios casos, sin embargo, la incidencia de flujos masivos de inmigrantes plantea problemas similares de seguridad, protección de los derechos humanos, integración, identidad, multiculturalismo y otros más, que establecen un terreno posible de intercambio y cooperación potencialmente muy fructífero.

Por último, y sin pretensión de haber establecido ningún orden temático de prelación, la próxima ronda de cooperación descentralizada entre las localidades de la Unión Europea y América

Latina deberá incorporar dos nuevas temáticas: el papel de las finanzas públicas locales en la sustentación de las políticas comunitarias de cohesión social y la construcción de un sistema unificado de indicadores comparables de cohesión social en las entidades locales y regionales de América Latina.⁸⁴

.....

Notas

81 Véanse Taylor (2003) y Carter y Stokes (2002)

82 El esquema se basa ampliamente en Stoker y Bottom (2003)

83 Adviértase que en este contexto particular el término “comunidad” tiene una connotación más social que territorial o político-administrativa.

84 Véanse al respecto los trabajos de Cetrángolo (2006) y Feres (2006)

Fuentes Consultadas y Referencias

A

Agencia Española de Cooperación Internacional, SGPEPD - SECI (2005), *Herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) de la Cooperación Española*.

Alarcón. J. (2006), *Gestión de la Cooperación Descentralizada. Aporramiento de las mujeres trabajadoras en el municipio de Escazú, Costa Rica*, Observa, No.1, Órgano del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Albuquerque, F. (2000), *Identidad y Territorio*, Red de Desarrollo Local, Chile, <<http://www.redel.cl/documentos/paco.html>>

Alcaldía de Bogotá, *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión*, <<http://www.bogota.gov.co/galeria/Acuerdo%20119.pdf>>

Alcaldía Metropolitana de Quito, Comisión de Género y Equidad Social, Secretaria Social, <http://www.quito.gov.ec/ciudades_incluyentes/documentos.htm>

_____, Quito hacia el Bicentenario, <http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/indbicentenario.htm>

Alcaldía Municipal de León, Proyecto UNI-León, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, <<http://www.ibiblio.org/taft/cedros/espanol/newsletter/n4/leon.html>>

Aldecoa, F. Et. al. (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Edit., London.

Aninat, E. (1998), “Addressing equity issues in policymaking: principles and lessons from the Chilean experience”, Conferencias sobre política económica y equidad, FMI, Washington, DC, 8 y 9 de junio.

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Bonnes Pratiques*, <http://www.avcb.be/mati/int/coop/c_bp_fr.htm>

Association pour le Droit à l’Initiative Economique (ADIE), *Etude sur le cadre réglementaire du microcrédit et du travail indépendant en Allemagne*, <<http://www.adie.org/presse/etudesdispo.php>>

Ayuntamiento de Barcelona (2004), *Pla municipal per a la inclusió social. Barcelona Inclusiva 2005-2010*.

_____ (2005), *Metodología y herramientas para la creación de Observatorios de inclusión social en las ciudades*, Informe local del proyecto, URB-AL.

_____, *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*, <http://www.bcn-entitats.org/oidp/prova/castella/h_que.php>

_____, *Plan director de cooperació internacional y solidaridad 2006-2008*.

Azcqueta, M. (2004), “La cooperación descentralizada y los actores locales”, en Godínez y Romero (editores), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Godínez Z, et. al., Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona, URB-AL Europe Aid Oficina de Cooperación.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Descentralización en Colombia. Nuevos Desafíos*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, <<http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm>>

_____ (2002), *Estrategia de desarrollo subnacional, Serie políticas y estrategias sectoriales*, Departamento de desarrollo sostenible, SOC-124, Washington DC.

Barbosa de Oliveira, C. A. (2003), *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo. Construção de capacidades de gestão do conhecimento urbano na América Latina e Caribe*, São Paulo.

Becker et. al. (2003), *Socially Integrative City Programme-An Encouraging Three-Year Appraisal*, Deutsches Institut für Urbanistik, <<http://www.difu.de/publikationen/>>

Berger-Smith, R. (2000), *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper n° 14, Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department, Mannheim.

Bernard, P. (2000), *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-Concept?*, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ref. SRA-491, Québec.

Bifarello, M. (1999), *Ciudad futura: nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades*, Rosario, <http://www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/Bifarello_Monica-La_dimension_social_en_el_PER.pdf>

_____ (2004), “Una ciudad participativa y eficaz”, *Experiencia Rosario, Políticas para la gobernabilidad*, PNUD, Gobierno de la Municipalidad de Rosario, <http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/archivos/libro_exp_ros.pdf>

Boutmans, E. (2000), *La Qualité dans la Solidarité. Partenariat pour le développement durable*, Secrétaire d'Etat à la Coopération Belge au Développement, Note Politique, <<http://www.avcb.be/mati/int/coop/boutmans.pdf>>

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2000), *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas*,

_____, Die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland, <www.bmz.de>

Cardona R. R. (2000), *Los Gobiernos Locales y la Descentralización del Estado en Centroamérica*, Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.

Carter, A. y G. Stokes, editores, (2002), *Democratic Theory Today*, Polity Press, Cambridge.

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CI-DEU), *Líneas financieras para el apoyo y fortalecimiento a la micro y pequeña empresa de Bogotá*, <<http://www.cideu.org/site/content.php?id=1551>>

_____, *Organización y gestión del Vivero de Empresas Municipal de León, Nicaragua*, <<http://www.cideu.org/site/content.php?id=1564>>

CEPAL (2001), Aghón, G., F. Alburquerque y P. Cortés (editores), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, LC/L.1549, Santiago de Chile.

_____ (2006), *Panorama social de América Latina*, LC/G.2288-P, Santiago de Chile.



_____ (2007), *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el caribe*, CEPAL, AECI y SEGIB, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. (2006) *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*, Seminario Internacional Cohesión Social en América Latina y el Caribe: Una Revisión Perentoria de Alguna de sus Dimensiones, CEPAL y Gobierno de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, 7 y 8 de septiembre.

Cités Unies de France (1995), *Les actions internacionales des villes en matiere économique*, <www.citesunies.org>

_____ (2003), *L'organisation locale de la coopération décentralisée*, <www.citesunies.org>

Consejo de Europa (2000), *Strategy for Social Cohesion and Quality of Life*, <<http://www.social.coe.int/en/cohesion/strategy/CDCS/docstrat.htm>>

_____ (2001), *Promoting the Policy Debate on Social Cohesion from a Policy Perspective*, Trends in Social Cohesion No. 1, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

_____ (2004), *Revised Strategy for Social Cohesion*, (CDCS, 10).

Consell Comarcal de L'Alt Empordà (2004), *Catàleg de Serveis. Serveis personals*.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *North/South Cooperation: the actions of Europe's local governments associations*, <www.ccre.org>

Cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe (2006), *Declaración de Viena*, <http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/docs/declaration_es.pdf>

Dahrendorf, R. et al. (1995), *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*, Commission on Wealth Creation and Social Cohesion, London.

Dammert, L. (2001), “*Construyendo ciudades inseguras: terror y violencia en Argentina*”, EURE, N° 27.

Deutscher Städtetag (2005), *Interview mit Christian Ude zum Thema “Städtepartnerschaften” für das Online-Angebot des Goethe-Instituts*, <[http://www.staedtetag.de/10/pressecke/zitatensammlung/zusatzfenster4.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/zitatensammlung/zusatzfenster4.html)>

_____ (2006), *What German Cities expect from Europe*, <<http://www.staedtetag.de/>>

Diputación de Barcelona (2006), *Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales. Ciudades construidas por mujeres y hombres*, Documento final, Red URB-AL N° 12.

_____, *Buenas Prácticas de Ciudadanía Activa de las Mujeres*, Documentos URB-AL, N° 12, <<http://www.diba.cat/urbal12/castellano.htm>>

_____, *II Pla d'igualtat de gènere 2005-2007*, <<http://www.diba.es/francescabonnemaison/adjunts/plaigualtat0507.pdf>>

_____, *Oficina de Cooperación al Desarrollo*, <<http://www.diba.es/ri/cd/cdir/cd2001.asp>>

_____, *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, <<http://www.diba.es/promoeco/estrategies/f022.asp>>

Draibe, S. M. (2004), “Virtudes y límites de la Cooperación Descentralizada en pro de la Cohesión Social y del Combate a la Pobreza: reflexiones y recomendaciones”, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Godínez Z, et. al., Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona, URB-AL Europe Aid Oficina de Cooperación.

_____ (2005), *Cooperación descentralizada y reducción de la pobreza*, Anuario, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Diputación de Barcelona.

Durand, L. D. (2005), *El Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario (PEM): una estrategia de desarrollo local*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, <www.mimdes.gob.pe/clad/documentos/durand.pdf>

EMPLENET <www.emplenet.org>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1998), *Local Partnerships: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, <<http://www.eurofound.ie/publications/EF9805>>

Feres, J. C. (2006), *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina*, Avance de proyecto, CEPAL, Encuentro Internacional de Redes EuroSocial, Cartagena de Indias, 26-29 de junio.

Fernández, M. C. (2004), “Con Los Niños, Para Todos”, *Experiencia Rosario, Políticas para la gobernabilidad*, PNUD, Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Ferroni, M. (2005), “Cohesión social en América Latina: la dimensión de las finanzas públicas”, Diálogo político internacional sobre democracia y cohesión social en América Latina y Europa, InWert, BMZ y BID, Berlín, 21 de enero.

Foschiatto et al. (2006), *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales, Estudios de caso en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cooperación Italiana, Santiago de Chile.

Freie Hansestadt Bremen (2004), *InnoVision 2010 Bremen's Innovation Programme*, Published by the Senator (Ministry) for Economic Affairs and Ports of the Free Hanseatic City of Bremen, <[http://www.bigbremen.de/de/tp_news_einzeln?sv\[id\]=17490](http://www.bigbremen.de/de/tp_news_einzeln?sv[id]=17490)>

_____, Der Technologiepark Bremen, <http://www.technologiepark-bremen.de/de/tp_start>

Fundación Europea para el mejoramiento de las condiciones de vida y el trabajo (2003), *Insertion sociale. Partenariats locaux avec la société civile*, Chaiers de la Fondation, N° 3, diciembre, Dublín.

_____. (1998), *Le partenariat local: une stratégie réussie pour la cohésion sociale?*, Dublín.

Fundación Hábitat Colombia (2005), Concurso Latinoamericano y del Caribe para la Transferencia de Buenas Prácticas, Departamento Administrativo de Bienestar Social, <<http://www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=145>>

Gobierno de El Salvador / DEMUCA, *Proyectos en Ejecución en El Salvador / Fortalecimiento Institucional de los Municipios del Golfo de Fonseca*, Fundación para el Desarrollo Local y el Forta-



ecimiento Municipal e Institucional de Centro América y el Caribe, <www.demuca.or.cr>

Gobierno de El Salvador, *Programa Red Solidaria*, <<http://www.redsolidaria.gob.sv/>>

Gobierno de la Municipalidad de Rosario, *Programa Rosario Innova* <http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/innovatec_1.jsp>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Presupuesto participativo*, <http://www.prespuestoparticipativo.com7Docs/ArtRoy.htm>

Godínez Zúñiga, V. M. (2004), *Manifestaciones territoriales del nuevo estilo de desarrollo en la región norte de América Latina*, LC/MEX/L.591, CEPAL, México.

_____ (2004a), “Economía Política de la Cooperación Descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina”, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Godínez Z, et. al., Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona, URB-AL Europe Aid Oficina de Cooperación.

_____ (2006), “Gobiernos locales, gobernabilidad y cooperación descentralizada: propuestas de discusión a partir del caso Latinoamericano”, Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina, Montevideo, 28-30 de marzo.

Gregg, P. y E. Tominey (2004), “The way from youth employment”, Centro para la organización pública y el Mercado, Departamento de Economía, Universidad de Bristol.

Guénaire, M. (2001), *Panorama des services d'intérêt économique général contribuant a la cohésion sociale et territoriale en quelques pays d'Europe*, <<http://socialcohesion.org/FR/frapport1.htm>>

G

Hopenhayn, M. (2006), *Cohesión social: una perspectiva en elaboración*, Seminario Internacional “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”, CEPAL, Gobierno de Panamá.

H

Intendencia Municipal de Montevideo (2004), *Metodologías y herramientas para la creación de observatorios de inclusión social en las ciudades*, Observatorio Montevideo de Inclusión Social, Informe Final del proyecto, URB-AL Red 10.

I

_____, *Creación de Unidades de Producción Cooperativas para asalariados rurales y desocupados del Departamento de Montevideo*.

Jeannotte, M. S. (2000), *Social Cohesion around the World: An International Comparison of Definitions and Issues*, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ref. SRA-309, Québec.

J

Jeannotte, M. S. et al. (2002), *Buying In or Dropping Out: The Public Policy Implications of Social Cohesion Research*, Canadian Policy Research Networks Inc., Ref. SRA-631-e, Ottawa.

Jenson, J. (1998), *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa.

Keating, M. (1999), “Regions and International Affaires: Motives, Opportunities and Strategies”, en Aldecoa, F., M. Keating (editors), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Edit., Londres.

K

K

Kliksberg, B. (2000), *Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo*, Intal Divulgación, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento 7.

_____ (1998), “Seis tesis no convencionales sobre participación”, *Instituciones y Desarrollo*, Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional, PNUD, Nueva York.

L

Landeshauptstadt Stuttgart (2005), *Armut in Stuttgart*, Sozialamt, <www.stuttgart.de>

Lavis, J. N. y G. Stoddart (1999), *Social Cohesion and Health*, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ref. SRA-507, Ottawa.

Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Press de Sciences Po, París.

Lefevre, Ch. (2006), “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en Rojas et al., editores, (2006).

Llorens J. L., F. Albuquerque y J. del Castillo (2002), “*Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*”, BID, Serie Informes de buenas prácticas, Departamento de desarrollo sostenible, Washington DC.

M

Madoery, O. (2005), *El valor de la Política de Desarrollo Local*, Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (Biblioteca), <www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/Madoery_Oscar-El_valor_de_la_politica_de_desarrollo_local.pdf>

Ministerio de Economía de Baden-Württemberg, <<http://www.foerderportal.newcome.de/finanzierung/Foerderprogramme/>>

index.php?oid=24430&cat=14151&lvl=804&Order=Name&Sort=ASC>

M

MONEX Mikrofinanzierung Baden-Württemberg e. V., *Kapital für kleine Unternehmen*, <<http://www.monex-bw.de/>>

Monzón, A. (2006), “Gestión del transporte metropolitano”, en Rojas et al., editores, (2006).

Municipalidad de Escazú (s. f. 1), <<http://www.escazu.or.cr/Principal/tabid/70/Default.aspx>>

_____ (s. f. 2), *Centro Regional de Servicios de Apoyo Empresarial*, <www.centromujereseempresedoras.org/presentacion.shtml>

_____ (s. f. 3), *Ley No. 7794 Código Municipal*, <<http://www.escazu.or.cr/Municipalidad/ConcejoMunicipal/BibliotecaVirtual/tabid/103/Default.aspx>>

Municipalidad de Escazú, Comisión Europea (2006), *Consultoras de Empleo*, Proyecto Común URB-AL/R5-B5-03: Centro Regional Potenciador para Mujeres Emprendedoras y Trabajadoras, San José.

_____ (2006), *Políticas Públicas y Derechos Económicos de las Mujeres. Experiencias concretas en el nivel local*, Proyecto Común URB-AL/R5-B5-03: Centro Regional Potenciador para Mujeres Emprendedoras y Trabajadoras, San José, <<http://centromujereseempresedoras.org/pdf/Sistematizacion-Memoria.pdf>>

Municipalidad de Rosario (1998), *Plan Estratégico Rosario*, <www.pem.org.ar>

_____, *Rosario Suma*, <http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/rosario_suma/suma1.jsp>

M

Muñoz Izquierdo, C. (2005), “Análisis de los resultados de México en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas”, *Perfiles latinoamericanos*, N°26, FLACSO México.

O

O’Meara Sheehan, M. (2001), *City Limits. Putting the Breaks of Sprawl*, Worldwatch Institute, Washington DC.

OCDE (2006), *OECD in figures. Statistics of the members countries*, París.

OIT, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Observatorio de Experiencias, Brasil, <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/observa/bra/trabalho.htm>>

ONU (2005), *Informe sobre la situación social en el mundo*, <www.un.org>

_____ (2006), *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, Ginebra.

_____ (2005a), *Objetivos de desarrollo del milenio*, Una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

P

Paugman, S. (1996), “La construction d un paradigme”, en S. Paugman (director), *L exclusion*, La Découverte, París.

Pintos, F. et al. (2005), *Los desafíos institucionales de los gobiernos locales en América Latina*, Anuario, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Diputación de Barcelona.

PNUD (2004), “Agenda on local governance in Latin America”, Proyecto Knowledge fair to strengthen local government in Latin America, Colombia.

_____ (2005), *Índice sobre Desarrollo Humano*.

PNUD / Gobierno de la Municipalidad de Rosario (2004), *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*, <http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/archivos/libro_exp_ros.pdf>

Polanyi, K. (1994), *El sustento del hombre*, Biblioteca Mondadori, Edición de Harry W. Pearson, Barcelona.

_____ (2003), *La Gran Transformación* (1944), Stiglitz, J. (Pról.), 2ª Edición del FCE, México.

Prefeitura Municipal Porto Alegre (2004), *Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre*, Gabinete Do Prefeito, Secretaria do Planejamento Municipal, Edição Revisada.

_____, *Observatório Urbano para Inclusão Social*, Rede N° 10 Urb-AL, Luta contra a pobreza urbana.

_____, *Presupuesto Participativo*, <<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>>

_____, *Seminario de lanzamiento de la Red URB-AL no. 9 Finanzas locales y presupuesto participativo*, Documento Base.

Proyecto Participación Ciudadana en la Vigilancia de Presupuestos Públicos de Municipalidades Andinas. Manual para líderes ciudadanos y autoridades locales, Noviembre de 2004, Lima.

Puyear, J. (1997), *La educación en América latina: problemas y desafíos*, PREAL, Washington, DC.

Putnam (1993), R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, N. J.

Region de Bruxelles Capitale (2005), *La promotion du développement humain durable et de la solidarité. Coopération au développement, les communes bruxelloises en action*, <www.avcb-vs.gb.be/fr/mati/int/coop/c_art_fr.htm>

Région de Île de France, <<http://www.iledefrance.fr>>

_____ (2006), *Économie sociale et solidaire*, Direction de la Communication de la Région Ile-de-France.

_____, *Coopération Région Ile-de-France-Région Métropolitaine de Santiago du Chili*, Direction des Affaires Internationales, France, <<http://www.iledefrance.fr/data/info/63384.pdf>>

Región Metropolitana de Nantes, <www.nantesmetropole.fr>

Regione Emilia-Romagna (2004), *Poverta' ed esclusione sociale. Il reddito minimo d'inserimento. Possibili linee di intervento per l'Emilia-Romagna*, Assessorato alle Politiche Sociali, Immigrazione, Progetto Giovanni Cooperazione internazionale, <<http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/poverta/poverta03.pdf>>

_____, *Política para personas con discapacidades*, <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/Canali/lavoro/lavoro/inserimento_disabili.htm />

_____, *Programma Regionale per l'Imprenditoria Femminile. Ministero della Attività Produttive*, <<http://www.ermesimprese.it/wcm/impreditoriafemminile/>>

Riveros, H. (2004), "Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario", *Experiencia Rosario, Políticas para la gobernabilidad*, PNUD, Gobierno de la Municipalidad de Rosario, <http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/archivos/libro_exp_ros.pdf>

Rodrik, D. (2000), *Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them*, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Cambridge, <www.nber.org/papers/w7540>

Rojas, E., (2006), “Las regions metropolitanas de América Latina. Problemas e gobierno y desarrollo”, en Rojas et al., editores, (2006).

Rojas, E., J. R. Cuadrad-Roura y J. M. Fernández Guell, editores, (2006), *Gobernar las metrópolis*, BID, Washington DC.

Romero, M. del H. (2004), “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada”, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Godínez Z, et. al., Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona, URB-AL Europe Aid Oficina de Cooperación.

_____ (2006), *Políticas locales de cohesión social y territorial. La experiencia de la ciudad de Rosario*, Rosario.

Russo, M. (1997), *Relazioni tra imprese e sviluppo locale*, Economia e politica industriale, n. 93, Franco Angeli, Milano.

Saint-Gilles (2004), *Plan Communal de Développement*, <http://www.stgilles.irisnet.be/publications/publications.php?publication_id=2>

Saint-Gilles, Region de Bruxelles Capitale,
<<http://www.stgilles.irisnet.be/accueil/accueil.php>>

San Salvador / Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), <http://www.fisd.l.gob.sv/main.html>

São Paulo. Prefeitura Municipal. <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/trabalho/sp_confia/0001> <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/trabalho/capacitacao_ocupacional/0001>

SCI (1998), *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description*, Social Capital Initiative Working Paper n°1, World Bank, Washington D.C.

Schiefelbein, E. (1995), “La reforma tributaria en América Latina y el caribe un programa de acción”, *Boletín DREALC*, N° 37, Santiago de Chile.

Sheleff, L. (1997), *Social Cohesion y Legal Cohesion: A critique of Weber, Durkheim y Marx*, Radopi, Amsterdam.

Soto Hardiman, P. y F. Lapeyre (2004), “Les jeunes et l’exclusion dans les quartiers défavorisés: approches politiques dans six villes d’Europe”, *Tendance de la cohésion sociale*, N° 9, Conseil de l’Europe, Strasbourg.

Stanley, D. (1997), *The Economic Consequences of Social Cohesion*, Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage, Ref. SRA-302, Ottawa.

Stocchiero, A. et al. (2000), *La cooperazione internazionale dei comuni italiani*, Ricerca CeSPI.

Stoker, G. Y K. A. Bottom (2003), “Community Capacity Building: Notes for a Talk given to MAV Conference”, Lorne, 25-27 de julio.

Stuart, A. M. (2004), “Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia”, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Tullo Vigevani et. al. Editora da Universidade do Sagrado Coração. São Paulo.

Székely, M. (2006), *Midiendo la institucionalidad de la Política Social en América Latina*, Presentación en la Reunión Subregional de la Red de Pobreza y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.

Tagliaventi et al. (2005), *Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Servizio politiche familiari, infancia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna, Bologna, <http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/documentazione/CrescereInEmiliaRomagna/1capitolo_pp01_62.pdf / >

Tamburrini, M. C. (2004), “Una ciudad con calidad de vida. Inclusión social y espacio público”, *Experiencia Rosario, Políticas para la gobernabilidad*, PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario, <http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/archivos/libro_exp_ros.pdf>

Taylor, M. (2003), *Public Policy in the Community*, Palgrave & Macmillan, Basingstoke.

UN Habitat (2004), *Estrategia de Inclusión Social de São Paulo*, Mejores Prácticas de América Latina y el Caribe, Dubai, <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1381.html>>

_____ (2000), *Programa Comuna Mujer-Comisión de la Mujer (Uruguay)*, Buenas Prácticas, América Latina y el Caribe, <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp998.html>>

_____ (2000), *Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay)*, Buenas Prácticas, América Latina y el Caribe. <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp096.html>>

_____ (2000), *Sistema local para el desarrollo sostenible de Zacatecoluca (El Salvador)*, Buenas Prácticas, América Latina y el Caribe, <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp509.html>>



_____ (2002), *El Sistema de Gestión Participativa de la Municipalidad de Quito*, Buenas Prácticas de América Latina y el Caribe, <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu02/bp262.html>>

URB-AL <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/faq/faq_es.pdf>

_____ / Red Tematica N° 10, *Luta contra a pobreza urbana*, Documento de Base, 2002, Sao Paulo.

_____ / Red Tematica N° 13, *Ciudad y la Sociedad de la Información*, Documento Base 2003, Bremen.

_____ / Red Tematica N° 8, *Control de la movilidad urbana*, Documento de Base 2000, Stuttgart.

_____ fase II (2006), *Evaluación Intermedia del Programa URB-AL FASE II (2001-2005)*, Informe de Síntesis, Versión Definitiva, (EUROPEAID/116548/C/SV), <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/program/mid_term_evaluation_programme.pdf>

URB-AL INFO (2004a), *Conferencia sobre partenariado local entre la Unión Europea y América Latina: “Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas”*, Documento de Base, Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona (Xarxa de Municipis), Edición especial, marzo.

_____ (2004b), *Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América latina en el terreno de las políticas urbanas*, Edición especial, abril.

_____ (2005a), *Sao Paulo: “Centros locales de Ciudadanía de las Mujeres como Defensoras de la Igualdad”*, N° 21, primer semestre.

_____ (2005b), *Intendencia Municipal de Montevideo: “Ciudades y Ciudadanos por la Inclusión Social”*, N° 22, segundo semestre.

_____ (2005c), *Tercer seminario anual de la Red 12 “Las mujeres en las instancias de decisión locales”*, Montevideo, 2005, N° 22, segundo semestre.

_____, Centro de Documentación, <www.centrorbal.com>

Vasquez, C., (2000), *Calidad de la educación básica primaria en Colombia*, *Perfiles latinoamericanos*, N° 17, FLACSO México.

Veenhoven, R. (1996), *Happy Life-Expectance: A Comprehensive Measure of Quality-of-life in Nations*, *Social Indicators Research*, N° 39.

Villa y Duarte, M. (2002), *Los colegios de concesión en Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar*, BID, Diálogos de Política, Washington DC.

Ville de Saint-Denis, <www.ville-saint-denis.fr>

Ville de Saint-Denis / URB-AL (2004), *Etude locale pour la mise en place d’un Observatoire de l’Inclusion Sociale à Saint-Denis*.

Ville de Saint-Denis, Ville de Barcelone, Fonds Andalou des Municipalites pour la Solidarite Internationale (2004), *Etude pour la mise en place d’observatoires de l’inclusion sociale*, Projet URB-AL.

V

Virapatarin, M. (2004), “Estado de situación de la cooperación descentralizada: análisis comparativo de la oferta y las perspectivas”, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Godínez Z, et. al., Municipalidad de Valparaíso, Diputació de Barcelona, URB-AL Europe Aid Oficina de Cooperación.

Vranken, J. (2001), *No social cohesion without social exclusion?*, Eurex, Lecture 4. <<http://shiva.uniurb.it/EUREX/syllabus/lecture5/Lecture5-Vranken.pdf>>

W

Wooley, F. (1998), *Social Cohesion and voluntary activities: making connections*, Conference on the state of living standards and the quality of life in Canada, Center for the Study of Living, Ottawa.

Z

Zapata, A. V., (1996), *La comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, DESCO, Lima.

Cuestionarios respondidos

1. Alberto Kleiner, Coordinador Ejecutivo del Proyecto Rosario Suma, Programa URB-AL. María Florencia Sbarra, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario. <fsbarra0@rosario.gov.ar>
2. Ángela Escallón, Coordinadora de Cooperación para el Desarrollo de la Alcaldía de Bogotá.
3. Anne-Françoise Nicolay, Echevinat de la Citoyenneté, de la Comuna de Jette, Región Bruselas-Capital, Bélgica.
<afnicolay@jette.irisnet.be>
4. Brigitte Kleinen, Dr. Manfred Klenke, Miguel Romero, Claire Klindt. Coordinadores de la Red URB-AL N° 13 “Ciudad y sociedad de la información”. Bremen. <staff3@whitebalance.de>
5. Daniela Calderón Uribe, Analista de Organismos Internacionales, Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro, Coordinadora del proyecto común de URB-AL (R10-A18-04) “Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramienta de combate a la pobreza en sus proyectos locales”.
<Daniela.Calderon@municipiodequeretaro.gob.mx>
6. Dr. Gildo Baraldi, Director del Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, Roma, Italia. <oics@oics.it>
7. Lic. Mayki Gorosito, Directora General de Relaciones Internacionales Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
<smina@buenosaires.gov.ar>
8. Maria Rosa Guixé Valls, Directora técnica de Servicios Sociales, Consell Comarcal de l’ Alt Empordà. Coordinadora del Proyecto URB-AL “La mujer inmigrada. Igualdad, participación y liderazgo en el ámbito local”. <ssocials.ccae@ddgi.es>

9. Rubén Alí Gozaine, Asesor de Proyectos, Alcaldía de Sucre, Estado Portuguesa, Venezuela. Coordinador del Proyecto R4-P6-02 “Crear Modelos de Gestión Turística de Agroindustria Artesanal en los Municipios”. <rubnal@yahoo.com>

10. Sara Garcia Martins, Secretaria Municipal de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Sao Paulo, Asistente Técnica de la Red URB-AL N° 10 “Lucha contra la pobreza urbana”. <saramartins@PREFEITURA.SP.GOV.BR>

11. Sônia Miriam Draibe, Profesora adjunta de Economía de la UNICAMP, Brasil. Investigadora Titular del Centro de Estudios de Políticas Públicas. Secretaria General de la Asociación Brasileña de Ciencia Política. <smdraibe@uol.com.br>

Diseño gráfico: Diego Tocco



observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



**Montevideo
deTodos**

