



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Informe final: Alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III

Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)



Informe final:

Alcances y aprendizajes
del Programa URB-AL III

Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)

Programa URB-AL III

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III
Travessera de les Corts 139-151
Pavelló Mestral, 4 08028 Barcelona
Telf + 34 934 049 470
Fax + 34 934 022 473
E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

@ Edición: Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells, Octavi de la Varga, Carla Cors y Verónica Sanz

Maquetación: Cristina Ramos Capdevila

Diseño: Estudi Josep Bagà

Informe final:

Alcances y aprendizajes
del Programa URB-AL III



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Índice

9	Introducción
11	1. Sobre la Tercera Fase del Programa URB-AL
20	1.1 Principales impactos Programa URB-AL III
23	1.2. Principales sectores de intervención y políticas públicas reforzadas y/o impulsadas por los 20 proyectos URB-AL III
26	2. Construcción de Programa: ¿qué genera Programa?, ¿cómo? y ¿qué Programa se genera?
26	2.1 Creación de un lenguaje común sobre la cohesión social local
28	2.2 Creación de una visión compartida y abierta sobre políticas públicas locales de cohesión social
30	2.3 Generación de una agenda política común euro-latinoamericana en pro de la cohesión social
32	2.4. Aumento de capacidades y generación de liderazgos para la mejora de la gestión pública local
37	2.5 Identificación y difusión de modelos de referencia en políticas públicas que contribuyan a la cohesión social
56	2.6 Creación de un espacio de articulación multinivel para la mejora de las políticas públicas que contribuyen a la cohesión social a nivel territorial
63	3. Hacia la generación, fortalecimiento y consolidación de políticas públicas locales
65	3.1 Los cambios tangibles que impliquen avances político-institucionales generados a partir de la ejecución de los proyectos
70	3.2 Posibles cambios de mentalidad respecto a qué es una política pública y apropiación de los actores respecto a los componentes que permiten ser más efectivos en las políticas públicas
74	3.3 Capacidad de incidencia respecto a la pertinencia y necesidad de las políticas públicas locales o de otros niveles de gobierno con incidencia en el territorio, para alcanzar un mayor grado de cohesión social en la región
77	3.4 Medidas de sostenibilidad
80	4. Refuerzo de la cohesión social local en América Latina
82	4.1 Sistematización de la metodología (paso 1 y paso 2)
84	4.2 Bateria de indicadores por cada uno de los cinco componentes de la cohesión social local
85	4.3 Análisis de los resultados obtenidos de las misiones realizadas por la OCO
86	4.4 ¿Cuáles son las dimensiones y/o políticas públicas que mayor contribución han tenido hacia el avance de la cohesión social?
86	4.5 ¿Mediante qué componentes se alcanza la cohesión social?
89	4.6 ¿Qué condiciones favorecen la contribución a la cohesión social?
90	4.7 ¿Existe un camino exitoso hacia la cohesión social?
92	4.8 Buenas prácticas URB-AL III identificadas.
94	4.9 Resumen

96	5. Aprendizajes y aportes del Programa URB-AL III
96	5.1 Aprendizajes
98	5.2 Aportes de URB-AL III
101	5.3 Retos
105	6. ANEXOS
105	6.1 Listado de proyectos y socios del Lote 1 del Programa URB-AL III
109	6.2 Listado de socios de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)
111	7. GLOSARIO

Introducción

Después de más de cuatro años de ejecución del Programa URB-AL III es un placer presentarles este “Informe Final: alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III”. Siguiendo la lógica, enfoque y objetivos del “Primer informe: La Construcción y avance del Programa URB-AL III” esta publicación pretende ofrecer una reflexión sobre los alcances del Programa y compartir aprendizajes y retos que contribuyan al fortalecimiento de la cooperación descentralizada UE-América Latina. Por lo tanto, no se trata de una evaluación de ejecución de actividades y de alcance de resultados y objetivos, sino que busca ofrecer una mirada global sobre el sentido del Programa, la construcción del mismo por parte de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) y los logros de los proyectos, sus valoraciones y aprendizajes.

Si bien el primer informe abarcó el periodo de mayo de 2009 a septiembre de 2011, ahora abordamos la totalidad del marco temporal de ejecución de URB-AL III. Debemos tener en cuenta la particularidad que comporta la búsqueda de impactos a corto plazo en las políticas públicas locales (PPL) en procesos a largo plazo. El documento identifica elementos que a día de hoy consideramos que pueden haber contribuido a aumentar la cohesión social mediante PPL en América Latina. Sin embargo, al tratarse de procesos dinámicos y que no dependen solo de intervenciones puntuales que suponen los proyectos, deben considerarse tendencias.

En coherencia con el ritmo del Programa nos centramos más detalladamente en la cohesión social local puesto que el primer periodo de ejecución estuvo sobre todo focalizado en las políticas públicas. Por lo tanto, ahora recuperamos aquellos elementos que hace casi dos años consideramos avances, observando cómo han ido evolucionando, al tiempo que podemos abordar los aspectos más concretos de la cohesión social que no pudimos presentar anteriormente.

La estructura del informe sigue la misma lógica que el anterior, articulado en cinco capítulos: un primero sobre las especificidades y novedades de esta tercera fase, un segundo que aborda aquellos elementos que aportan a la construcción del Programa, el tercero que se centra en el impulso y fortalecimiento de las políticas públicas locales, el cuarto que profundiza sobre la contribución del programa a la cohesión social y un último que reflexiona sobre los aprendizajes, aportes y retos de URB-AL III.

En cuanto a la metodología, hemos seguido un enfoque inductivo, lo que ha permitido construir argumentos generales sobre la base de observaciones e información recolectada en relación a las actividades realizadas en el marco del Programa, tanto por parte de los 20 proyectos como de la OCO. Además de la lectura de materiales, se han realizado cerca de 100 entrevistas a actores involucrados en el Programa, especialmente a los representantes de los proyectos. De este modo, hemos podido

elaborar un informe que incluye de forma sistemática la opinión y valoración de los actores participantes e ilustra en forma de ejemplos prácticos los logros y alcances conseguidos.

En definitiva, se trata de un informe que finaliza en mayo de 2013 pero que en ningún caso pretende ser concluyente. De modo que esperamos que los avances y aprendizajes que nos deja URB-AL III sigan su recorrido mediante las medidas de sostenibilidad implementadas y las dinámicas establecidas en el seno de muchos gobiernos subestatales participantes de esta tercera fase.

1. Sobre la Tercera Fase del Programa URB-AL

URB-AL es un programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea (CE) que responde a las prioridades políticas e intereses comunes de ambas regiones. En materia de cooperación descentralizada euro-latinoamericana, URB-AL no es un Programa más. Desde su arranque, ha sido un verdadero pionero en esta materia. Al tiempo que ha impulsado decididamente la expansión de la modalidad de cooperación descentralizada entre las dos regiones, también ha permitido producir innovaciones importantes tanto a nivel de prácticas como de discurso; además de generar y difundir buenas prácticas en materia de políticas públicas urbanas.

La tercera fase de URB-AL se ha estructurado sobre la base de algunas de las señas de identidad desarrolladas en la primera y segunda fase del Programa. La tercera fase, por tanto, presenta importantes *continuidades* respecto a fases anteriores:

1. apuesta por la potenciación de las capacidades, el rendimiento y resultados de los gobiernos locales participantes en materias relevantes de la agenda pública. Por lo mismo, se sigue tratando de un Programa que busca promover la relevancia y el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas y como actor capaz de crear valor público así como de (co-)generar y acompañar iniciativas de cambio destinadas a mejorar la calidad de la gobernanza;
2. apuesta por poner en marcha iniciativas complementarias a políticas locales existentes, que apoyan y complementan éstas y que, por lo mismo, suponen y generan un valor añadido;
3. incentiva que los gobiernos participantes incorporen y legitimen nuevos temas en sus agendas de acción pública;
4. busca impactos positivos en la formulación y ejecución de políticas públicas locales (PPL) a largo plazo;
5. promueve la adopción de soluciones innovadoras (y/o la profundización de los cursos de acción en marcha) a importantes temas que forman parte de la agenda pública territorial. Estas soluciones son generadas gracias al intercambio, el aprendizaje mutuo y el partenariado. Por lo mismo, el Programa sigue siendo un instrumento clave para la difusión y promoción de enfoques innovadores de política y gestión pública;
6. apoyo a iniciativas que, más allá de sus resultados concretos en relación al problema público que buscan resolver, tengan un impacto directo en la formulación y ejecución de las PPL a largo plazo;
7. implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación;

-
8. apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sostenibles;
 9. incentivo a la construcción (y afianzamiento) de relaciones y redes entre gobiernos subnacionales europeos y latinoamericanos;
 10. incentivo para la expansión y afianzamiento de las relaciones internacionales y la proyección exterior de las colectividades locales participantes. Apuesta, por tanto, por el afianzamiento de la cooperación descentralizada pública UE-AL como modalidad de relaciones internacionales;
 11. abre una puerta para la captación de recursos claves (no necesariamente materiales) para mejorar la calidad de las respuestas públicas locales a los problemas y preocupaciones de la ciudadanía;
 12. apuesta por la creación de valor para los participantes del Programa, latinoamericanos y europeos¹. En el caso de URB-AL III, la Guía para los Solicitantes de Subvenciones del Programa URB-AL III (Pág. 5) deja claro que la CE apunta a cofinanciar iniciativas capaces de generar beneficios (en términos de metodologías y enfoques innovadores de política pública) tanto para europeos como para latinoamericanos;
 13. apuesta estratégica y metodológica por trabajo en partenariados euro-latinoamericanos para la realización de los objetivos del Programa;
 14. apuesta por continuidad temática respecto de las fases anteriores en términos de las políticas públicas escogidas para el trabajo conjunto². Esta apuesta, por su parte, ha tenido una serie de consecuencias en término de continuidades: continuidad de actores claves (en particular con quienes fueron líderes de redes en las fases anteriores); continuidad numérica en el liderazgo por parte de gobiernos locales europeos y alguna continuidad en la composición de los partenariados euro-latinoamericanos;
 15. laboratorio para la generación y testeo de hipótesis en materia de cooperación descentralizada pública;
 16. convicción sobre la existencia de, y la conveniencia de apoyar, experiencias

-
- 2 La continuidad es clara respecto de los siguientes temas:
 - La ciudad como promotora del desarrollo económico;
 - Políticas sociales urbanas;
 - Medio ambiente urbano;
 - Gestión y control de la urbanización;
 - Control de la movilidad urbana;
 - Financiación local y el presupuesto participativo;
 - La lucha contra la pobreza urbana;
 - Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales;
 - Seguridad ciudadana en la ciudad.

1 Sobre este tema ver el punto 5

interesantes en materia de políticas públicas locales en América Latina que pueden convertirse en modelos de referencia tanto para otros territorios de la región como para territorios europeos.

A pesar de la importancia de las continuidades, la tercera fase del Programa URB-AL también ha trabajado aparejada a una serie de *innovaciones* relevantes:

1. URB-AL III no solo obedece a las prioridades de la cooperación de la Unión Europea (UE) hacia América Latina (como en las fases anteriores), sino que trabaja de forma exclusiva sobre un tema prioritario de la agenda política birregional UE – América Latina, así como de las agendas regionales respectivas: la cohesión social. A propósito de ello, a través de este Programa, la CE deja claro:
 - la importancia que asigna a los gobiernos locales en los procesos de generación de cohesión social
 - la importancia, y la apuesta estratégica por el valor añadido, de la cooperación descentralizada y de la modalidad de trabajo en partenariados subnacionales euro-latinoamericanos para el cumplimiento de los objetivos de cohesión social *acordados birregionalmente*;
2. los objetivos perseguidos por el Programa son sustantivamente diferentes a los de las fases

anteriores³. El **objetivo general** de la tercera fase es “contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales en América Latina.” Su objetivo específico, por

-
- 3 En la FASE I, el **objetivo general** fue “desarrollar lazos directos y duraderos entre autoridades locales de Europa y América Latina, para la adquisición, diseminación, y aplicación de ‘mejores prácticas’ en el campo de la política urbana.” Los **objetivos específicos** fueron:
- “Apoyo a acciones concretas de desarrollo ordenado de ciudades y colectividades locales
 - Creación de redes temáticas de ciudades o colectividades locales de ambas regiones
 - Intercambio de expertos
 - Establecimiento de proyectos comunes.”

En la FASE II, el **objetivo general** fue “desarrollar RELACIONES DIRECTAS Y DURADERAS entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las MEJORES PRÁCTICAS en el ámbito de las políticas urbanas.” Los **objetivos específicos** fueron:

- “Reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales en el desarrollo social, económico y cultural de las zonas urbanas, incluyendo la puesta en marcha de equipamientos colectivos;
- Desarrollar las capacidades estructurales de las autoridades locales, en particular a través de la formación de los recursos humanos;
- Promover el partenariado entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil;
- Desarrollar la capacidad de acción de las pequeñas y medianas ciudades (PMC) en el marco de la internacionalización de sus relaciones;
- Promover las “buenas prácticas” de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando sus especificidades locales.”

otra parte, es “consolidar o promover, apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina, procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social”;

3. creación de una instancia de coordinación y orientación del Programa. La Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) es una de las instancias encargadas de dar forma y orientar el Programa, así como de realizar una serie de actividades de carácter transversal y de proveer de servicios y apoyo a los proyectos del Lote 1.⁴ De ella se espera que lleve a cabo “un conjunto articulado de actividades que, interactuando con las acciones del Lote 1, contribuyan a crear las condiciones favorables para

la consecución del objetivo general y específico del Programa”⁵;

4. abandono de la idea de trabajo en redes temáticas. En su lugar, se encarga a la OCO que forme y anime

4 Internamente, el Programa está estructurado en dos lotes. El Lote 1 financia 20 proyectos que llevan a cabo acciones en América a nivel local hasta en 5 sectores de intervención, identificados con las distintas dimensiones de la cohesión social (productiva-ocupacional, institucional, territorial, cívica y social). Dichos sectores de intervención están estrechamente vinculados con los ámbitos en los que el Programa puede mejorar los niveles de cohesión social a nivel subnacional en América Latina. Por otra parte, el Lote 2 financia la instancia de coordinación y orientación del Programa.

5 En la Guía para los solicitantes de subvenciones URB-AL III, se describe en varias ocasiones lo que la Comisión Europea espera del la instancia de orientación y coordinación del Programa. En la Pág. 6, dice “Lote 2. Bajo este lote se financiará una propuesta para las actividades de coordinación, apoyo técnico, formación y animación de redes y difusión de resultados que contribuirán a la construcción del programa a partir de las distintas acciones del Lote 1”. Esta frase deja claro que se construye Programa sobre lo que hace el Lote 1. Es sin duda una interpretación de mínimos, coherente con el texto de la Págs. 7 y 15: “Lote 2- Actividades de estudio, coordinación y apoyo técnico, formación y animación de redes, difusión de resultados.” En Pág. 15-6, dice que “es necesario una instancia que... asuma una función de estructuración del Programa que se concretará, por un lado, en actividades de apoyo externo y coordinación de las acciones subvencionadas con el Lote 1 y, por el otro, en actividades de estudio formación/animación de redes de gobiernos subnacionales y difusión de resultados” En Pág. 16 dice, “Serán... elegibles bajo este Lote las propuestas que presenten un conjunto articulado de actividades que, interactuando con las acciones del Lote 1, contribuyan a crear las condiciones favorables para la consecución del objetivo general y específico del Programa. “ Medidas dirigidas a favorecer las sinergias, la puesta en red de los proyectos y de los actores del Lote 1, la identificación de modelos replicables, la reflexión conjunta sobre los avances y la difusión de los resultados de los resultados de los proyectos y del programa. Actividades de asistencia técnica para los proyectos que lo precisen.”

redes entre gobiernos subnacionales UE y América Latina comprometidos con las políticas locales y regionales de cohesión social y territorial;

5. se busca concentrar las inversiones materiales e inmateriales en América Latina⁶: “las actividades específicas [cuyo importe debe ser por lo menos el 80% del presupuesto total de un proyecto] pueden llevarse a cabo únicamente en los países de América Latina” (Guía para los Solicitantes de Subvenciones del Programa URB-AL III, Pág. 14). Ello acota el sentido de la asociación entre gobiernos subnacionales europeos y latinoamericanos: los actores no están llamados a colaborar con iguales responsabilidades en torno a objetivos políticos comunes, sino a cooperar los unos con los otros en función del desarrollo de procesos y políticas de cohesión social de gobiernos subnacionales de América Latina. Así, los gobiernos subnacionales europeos socios o coordinadores de los proyectos han pasado a desempeñar un papel que podríamos definir más tradicional. En particular, destacan tres posibles funciones: líderes de proyectos (12 casos sobre 20), transferentes de experiencias o buenas prácticas para los momentos de intercambio⁷;
6. a diferencia de lo sucedido en URB-AL I y II, en la tercera fase se acepta como participantes del Programa (esto es beneficiarios de la co-financiación) solo a un número limitado de ciudades y territorios de Europa y América Latina (aquellos que integran los partenariados seleccionados en 2008)⁸;
7. se disminuye la movilización de territorios en comparación con fases anteriores⁹;
8. URB-AL III apunta a apoyar la creación y/o consolidación de algunos referentes y algunos modelos de referencia latinoamericanos en materia de políticas públicas locales que impulsan la cohesión social con vistas a la generación de nuevos

representaron un gran impulso a una forma de hacer cooperación al desarrollo que supera la visión asistencialista, incorpora la idea de beneficio mutuo y la horizontalidad en el partenariado y centrado en la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes.

6 Este cambio, producto del actual reglamento de cooperación de la UE, tiene impacto en las motivaciones de los socios europeos para su participación en el Programa.
7 Las fases anteriores del Programa URB-AL

8 Se asume desde el momento del diseño del Programa, que la capacidad de movilización de entidades locales UE y América Latina beneficiarias del mismo será mucho menor a la de fases anteriores.
9 Esto tiene una doble lectura. Por una parte, se refiere a la cantidad de territorios involucrados. En relación a esto, en la tercera fase, la cantidad de territorios socios del Programa es sustantivamente menor que en fases anteriores, sobre todo la segunda. Por otra parte, se refiere a la capacidad de movilización política del Programa. El componente de participación de personal técnico en actividades URB-AL III es importante.

-
- debates sobre políticas públicas y soluciones innovadoras a problemas comunes en la región;
9. en la tercera fase del Programa, se ha realizado solo una convocatoria. Esta fue previa al inicio del Programa. El programa arranca al mismo tiempo para todos;
 10. en la tercera fase del Programa, se ha buscado eliminar ciertos sesgos geográficos que caracterizaron a fases anteriores. En ese sentido, se estimuló la participación en el Programa de autoridades subnacionales de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Como resultado de ello, la fase actual en el caso de los actores latinoamericanos es geográficamente más equilibrada que las anteriores;
 11. en el caso de actores europeos, la gran mayoría son italianos o españoles; constatándose un aumento considerable de la presencia relativa italiana y un decrecimiento de la importancia relativa de la importancia de la presencia local española;
 12. se financian proyectos de mayor duración temporal;
 13. cambios en el perfil de las instituciones y territorios participantes tanto a nivel UE como a nivel América Latina. A nivel UE, hay una importante disminución en administraciones públicas de territorios de 10.000 a 50.000 habitantes (17,51% en URB-AL I y II y 2,94% en URB-AL III), una significativa disminución de administraciones públicas de territorios de 100.000 a 250.000 habitantes (17,97% en URB-AL I y II y 8,82% en URB-AL III), una ligera disminución de administraciones públicas de territorios de 500.000 a 750.000 habitantes (5,07% en URB-AL I y II y 2,94% en URB-AL III), un aumento en la cantidad de agrupaciones de autoridades locales participantes (4,15% en URB-AL I y II y 8,82% en URB-AL III) y un significativo aumento de administraciones públicas regionales (5,53% en URB-AL I y II y 26,47% en URB-AL III). Como conclusión, en el caso de la UE la capacidad de movilización de territorios pequeños disminuye significativamente al tiempo que aumenta significativamente también la capacidad de movilización de autoridades intermedias. A nivel América Latina, hay una disminución de administraciones públicas de territorios de 10.000 a 50.000 habitantes (19,43% en URB-AL I y II y 10,13% en URB-AL III), una importante disminución de administraciones públicas de territorios de 100.000 a 250.000 (20,49% en URB-AL I y II y 8,86% en URB-AL III), una disminución de administraciones públicas de territorios de 250.000 a 500.000 habitantes (14,84% en URB-AL I y II y 6,33% URB-AL III), un importante aumento en la agrupación de

autoridades subnacionales (1,77% en URB-AL I y II y 11,39% en URB-AL III), un aumento de administraciones públicas regionales (3,53% en URB-AL I y II y 17,72% en URB-AL III) y un aumento de administraciones públicas provinciales (0,71% en URB-AL I y II y 5,06% en URB-AL III). Como conclusión, en el caso de América Latina, esta fase del Programa ha significado un importante cambio en el perfil de varios de los participantes movilizados por el Programa. Los dos más visibles son el significativo aumento de la participación de actores intermedios (al igual que en el caso de la UE) y la significativa disminución de territorios comprendidos en la categoría 100.000 a 250.000 habitantes. A raíz de estas novedades, estamos en presencia, entre otras cosas, de una cierta discontinuidad en el carácter eminentemente local del Programa que caracterizó las fases anteriores;

14. aumento del peso de los componentes semi-urbanos y rurales en la participación en proyectos financiados por el Programa (comparado con fases anteriores). Mientras que en URB-AL II 117 de 136 participantes fueron municipalidades de carácter urbano (86%), en URB-AL III de los 74 territorios de intervención en América Latina, solo 34 son territorios urbanos 'puros' (46%). El resto de los territorios participantes incluye 9 rurales (12%), 12 territorios mixtos (16%) y otros 20 territorios difíciles de categorizar ya que están constituidos

por ciudades de tamaño reducido que tienen una función urbana en un espacio rural, y muchas veces en un contexto de mancomunidades donde el número de municipios rurales es importante. Este hecho supone una cierta discontinuidad en el carácter eminentemente urbano del Programa respecto de las fases anteriores;

15. la mayor diversidad territorial de la tercera fase (territorios pequeños vs. territorios más grandes, problemáticas urbanas vs. problemáticas rurales o semi-urbanas) obliga a una mirada sobre los logros alcanzados en el marco del Programa que sea capaz de sopesar el significado real de estos para los diferentes actores y enmarcarlos dentro de la naturaleza y magnitud de los desafíos que cada territorio enfrenta. En este sentido, por ejemplo, puede haber logros grandes para territorios y administraciones pequeñas que tal vez no sean excesivamente trascendentes para territorios y administraciones más grandes. Puede haber cuestiones que un tipo de territorio ya resolvió pero otro tiene que enfrentar, etc. En síntesis, es un Programa en el cual la variable contextual adquiere un importante protagonismo a la hora de analizar y valorar los logros alcanzados;
16. aumento del número de capitales de Estado que participan en la tercera fase del Programa respecto de las fases anteriores (cuatro: Bogotá, La Paz, Montevideo y Quito).

La ‘Guía para los Solicitantes de Subvenciones URB-AL III’ no fijó los resultados esperados del Programa¹⁰. Aunque tampoco estableció el Marco Lógico del Programa, ni previó la necesidad de una línea base de cada proyecto en materia de políticas públicas y cohesión social para facilitar la medición del éxito del Programa, sí estableció una serie de elementos necesarios de cara al éxito del mismo:

10 En ocasión del Seminario de arranque del Programa, que tuvo lugar en Bruselas en febrero de 2009, la CE presentó un PPT titulado ‘URB-AL Programa de cooperación para el desarrollo urbano en América Latina y Europa.’ En dicha presentación, se mencionan los siguientes resultados esperados:

Resultado 1. Fortalecimiento de las relaciones e intercambio de experiencias sobre políticas de cohesión social entre un número importante de ciudades y territorios de la UE y América Latina,

Resultado 2. Algunos gobiernos de AL con la participación de la sociedad civil han consolidado procesos y políticas que generan una mayor cohesión social y que se han convertido en modelos de referencia para otras realidades,

Resultado 3. Creación de redes de ciudades y entidades locales de la UE y de América Latina que comparten experiencias y buscan soluciones a los problemas de cohesión social a nivel local y regional,

Resultado 4. Establecimiento de condiciones que permitan una difusión del concepto y de las políticas de cohesión social en AL (y que garanticen el arranque óptimo de una fase IV).”

- *primero*, que los participantes en el Programa (ergo los proyectos) tengan una visión global del territorio de intervención y que las actuaciones que llevan a cabo sean la expresión de una visión y una estrategia global para la mejora de la cohesión social en cada territorio¹¹;
- *segundo*, que las acciones de los proyectos sean sólo una parte del repertorio de iniciativas de las políticas públicas de un territorio que tienen el objetivo (implícito o explícito) de generar mayor cohesión social. Por lo tanto, la hipótesis de partida del Programa es que las acciones de los proyectos están integradas en el conjunto de iniciativas públicas en pro de la cohesión social de un gobierno territorial y deben generar y añadir valor público así como contribuir a mejorar y potenciar la calidad y logros de las políticas públicas en los territorios de intervención. Dado el énfasis adoptado, los procesos y políticas territoriales de cohesión social hacia los cuales los proyectos deben realizar aportaciones significativas son cruciales tanto a nivel analítico como operativo;
- *tercero*, que todos los actores que participen en el programa (los

11 La CE reconoció, en el seminario de arranque del Programa, que los proyectos escogidos no se ajustan a los criterios establecidos. En palabras de los evaluadores, “*If the evaluators would stick to a restricted criteria perhaps no proposal would be recommended to be approved.*”

gobiernos subnacionales de la UE y de América Latina) reconozcan que su acción, aunque autónoma, no es un fin en sí misma, sino sólo un instrumento indispensable para alcanzar el objetivo último del programa, la cohesión social;

- *cuarto*, que cada participante (Lote 1 y Lote 2) lleve a cabo las acciones que propuso para alcanzar el logro de sus objetivos específicos y que dichas acciones son coherentes con los objetivos del Programa;
- *quinto*, que se fomente el intercambio de experiencias entre los actores participantes en el Programa;
- *sexto*, que exista una actitud de colaboración entre todos los actores del Programa.

1.1 Principales impactos Programa URB-AL III (cifras consolidadas 20 proyectos)

	Cifra acumulada
Beneficiarios directos y semi-directos	1.791.949
Beneficiarios indirectos (población de los territorios de ejecución)	26.090.682
Territorios de ejecución en América Latina	74
Municipios con impacto	500
Actores que han participado en el Programa de Europa y América Latina	160
Políticas públicas impulsadas o fortalecidas	131
Personas capacitadas	23.446
Empleos generados	1.613
Obras de construcción, rehabilitación y recuperación de espacios	389

OCO / URB-AL III (cifras consolidadas OCO)

	Cifra acumulada
Cifra de participantes en todos los eventos OCO	2.875
Documentos y declaraciones generadas:	64
Guías metodológicas	7
Estudios	7
Publicaciones	3
Papers	26
Documentos e informes	16
Revistas	5
Personas capacitadas por la OCO:	634
Acciones formativas	550
Plataforma de Liderazgo Local	84
Horas de formación	902
Misiones a proyectos:	192
Asistencia técnica	122
Misiones metodológicas	70
Encuentros:	28
Diálogos Regionales	6
URBsociAL	3
Encuentros de capitalización	10
Seminarios (Presentación, lanzamiento y CS)	3
Plataforma de Liderazgo Local	6
Visibilidad e impacto en medios (datos a 27/5/2013)	
Videos producidos por la OCO	53
Diarios URBsociAL	12
Revistas publicadas	5
Noticias en medios de comunicación y portales	291
Visitas a los videos (canal youtube)	17.009
Visitas página web (des 1/1/2011)	17.825

Colección de Estudios (pdf para descargar)

- Cambio climático y cohesión social. [ES](#) / [EN](#)
- Financiación y fiscalidad locales en América Latina. [ES](#) / [EN](#)
- Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. [ES](#) / [EN](#)
- Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social. [ES](#) / [EN](#)
- Identidad e identidades: potencialidades para la cohesión social y territorial. [ES](#) / [EN](#)
- Transparencia, rendición de cuentas y participación. [ES](#) / [EN](#)

Serie de Guías Metodológicas (pdf para descargar)

- Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social. [ES](#) / [EN](#)
- Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública. [ES](#) / [EN](#)
- Comunicación sobre / para resultados de desarrollo de iniciativas de cooperación pública. [ES](#) / [EN](#)
- Estrategias de ciudad y cohesión social local. [ES](#) / [EN](#)
- ¿Cómo cooperar entre instituciones? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas locales. [ES](#) / [EN](#)
- Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social. [ES](#) / [EN](#) (en proceso)

1.2.- Principales sectores de intervención y políticas públicas reforzadas y/o impulsadas por los 20 proyectos URB-AL III

Latina contemplan actividades que pueden enmarcarse en más de una dimensión, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Según la 'Guía para los Solicitantes de Subvenciones URB-AL III', el objetivo específico del Programa es *“consolidar o promover, apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina, procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social”*.

La CE optó por no definir qué se entendía por cohesión social considerando que “se trata de procesos de carácter integral”. Bajo esta lógica, se establecieron cinco sectores de intervención que identifican las distintas dimensiones de la cohesión social y para cada uno de éstos propuso una lista indicativa y no exhaustiva de temas prioritarios.

Por tanto, los 20 proyectos del Lote 1 debían responder a políticas y acciones que se inscribieran en las **siguientes cinco dimensiones**: productiva y ocupacional, social, territorial, ciudadana e institucional. Lejos de buscar encasillar a los proyectos en una sola dimensión, la CE aprobó acciones multidimensionales que recogían el carácter integral de la cohesión social. Así, los 20 proyectos y sus 74 intervenciones directas en América

Dimensiones en las cuales se insertan los proyectos a través de las políticas públicas que apoyan o generan					
PROYECTO	Productiva	Social	Territorial	Ciudadana	Institucional
Melgodepro (Alcorcón)	X	X		X	X
Innovación institucional (Santa Fe)			X	X	X
RESSOC (A. Metropolitana de BCN)	X	X		X	X
La Basura Sirve (Arezzo)	X	X		X	X
Aglomerados urbanos en áreas protegidas (Borba)	X	X	X		X
EU_LA_WIN (Emilia Romagna)	X	X	X	X	X
Fronteras Turísticas (Frosinone)	X	X	X		X
UNE (Irún)	X		X	X	X
IDEAL (Michoacán)		X	X	X	X
Habitar Goes (Montevideo)		X	X	X	X
Prevección de la violencia en áreas marginales (Pernambuco)		X		X	X
Línea Internacional (Ponta Porã)	X	X	X	X	X
emiDel (L' Hospitalet)	X	X			X
Gestión integral de tierras (Puerto Cortés)			X	X	X
Cohesión territorial de municipios fronterizos (Río Lempa)		X	X	X	X
PACEF (Sicilia)	X	X		X	X
COCAP (Veneto)	X	X	X		X
INTEGRATION (Stuttgart)		X	X		X
Gestión urbana y territorial participativa (Toscana)		X	X	X	X
Gente diversa, gente equivalente (Santa Tecla)		X		X	X

*Solamente se han marcado las dimensiones principales de los proyectos ya que muchos de ellos tienen impacto en toda

2. Construcción de Programa: ¿qué genera Programa?, ¿cómo? y ¿qué Programa se genera?

2.1 Creación de un lenguaje común sobre la cohesión social local

Como se ha explicado en el capítulo anterior, una de las innovaciones de esta tercera fase de URB-AL ha sido que por primera vez se obedeció a las prioridades de la UE hacia América Latina y se de forma exclusiva sobre un tema prioritario de la agenda birregional: la cohesión social local. Se trataba de un reto importante puesto que el término era bastante nuevo para la región latinoamericana. La propia CE en la ‘Guía para los Solicitantes de Subvenciones’ evitó acotar la terminología a una definición estanca y apostó por interpretarla como un objetivo “multidimensional” a alcanzarse mediante “un policy-mix integrado de políticas sectoriales”. Es decir, no se partió de una definición concreta sino de una conceptualización dinámica e integral, en cuya propuesta se establecieron cinco dimensiones que aglutinaban aquellos temas que la Comisión Europea consideró que contribuyen a generar procesos de cohesión social (productiva, cívica, social, institucional y territorial).

Desde el principio se constató que los proyectos solo podían contribuir a la cohesión social mediante el impacto en políticas públicas locales. Por lo tanto, se optó por analizar, describir y difundir ambos conceptos: cohesión social y políticas públicas locales con la finalidad de generar un paraguas conceptual conjunto entre todos los participantes y facilitar el trabajo común. En el próximo

apartado abordaremos la parte de las políticas públicas, centrándonos ahora exclusivamente en la creación de un lenguaje común sobre cohesión social local.

El primer paso fue hacer un **documento base** conceptual analizando las cinco dimensiones. A partir de este documento se inició una reflexión conjunta ente expertos y la OCO para conseguir una definición más operativa y práctica. Fruto de este proceso se identificaron **cinco componentes** que apuntan a incrementar el grado de cohesión social (igualdad e inclusión, participación, legitimidad, sentido de pertenencia y reconocimiento del otro) y sus respectivos indicadores para poder medir sus avances. El resultado de este esfuerzo fue la creación de una **herramienta metodológica innovadora** que permitió identificar de forma ágil y pedagógica los aportes de la cohesión social a los territorios mediante la ejecución de políticas públicas. Esta es la razón por la que a lo largo del Programa se abordó la cohesión social desde dimensiones y desde componentes. La implementación en los territorios de la herramienta mencionada fue uno de los aspectos que más contribuyó a generar lenguaje común. Como indicó la coordinación italiana (Toscana) del proyecto “Gestión Urbana y Territorial Participativa”: *“los socios han podido compartir instrumentos y metodología entre ellos y con otros proyectos generando nuevos espacios de interconexión. Asimismo, el proyecto ha permitido clarificar la idea de cohesión social, facilitando una nueva visión política que*

ha contribuido a un mayor compromiso institucional por parte de todos los socios”.

No obstante, se llevaron a cabo más acciones que permitieron pasar de visiones diferentes a una compartida, traspasando el universo del proyecto e interactuando con otros territorios hasta articular un lenguaje y una mirada colectiva. La organización de encuentros como los Diálogos Euro-Latinoamericanos sobre Cohesión social y Políticas Públicas Locales (URBsociAL), los Diálogos Regionales o los encuentros de capitalización, las actividades de formación o la elaboración, publicación y difusión de estudios y herramientas metodológicas, son algunos ejemplos de las acciones transversales que facilitaron hablar en un mismo idioma y generar un sentimiento de pertenencia a la comunidad URB-AL III. En este sentido se han manifestado varias de las personas entrevistadas para elaborar este informe. Según la coordinación técnica (Ponta Porã, Brasil) del proyecto “Línea Internacional. Unión de dos pueblos”:

“URB-AL III ha permitido dar fuerza al proyecto y llevarlo mucho más allá de las instancias locales para que las políticas locales se apropien de palabras que hasta ahora eran nuevas, como cohesión social. Los intercambios con otras políticas locales o conocer las experiencias de otros territorios han sido básicos para la apropiación de los conceptos y la fortaleza mayor del propio proyecto en el territorio”.

Las actividades de formación ofrecidas por la OCO también fueron un instrumento privilegiado en este sentido, a partir de

materiales didácticos utilizados por todos los participantes, se generaron debates y consensuaron formas de entender los contenidos del curso referidos a las políticas públicas. Conviene resaltar el curso específico que se realizó sobre cohesión social, el cual permitió profundizar de manera específica sobre la nueva terminología. En palabras del proyecto “Gente Diversa, Gente Equivalente”, coordinado por la Alcaldía de Santa Tecla (El Salvador), la formación *“nos permitió hacer una revisión hacia dentro sobre cómo estamos generando un impacto en la cohesión social a través de políticas públicas que ya estamos desarrollando en el municipio. A veces hacemos los procesos pero no nos damos cuenta de cómo estamos contribuyendo a la cohesión social”.*

El concepto de cohesión social no solo generó debate al interior de los gobiernos locales o regionales de algunos territorios de América Latina, sino que en algunos casos fue discutido y asumido por parte de la ciudadanía. Como indicó el coordinador del proyecto “Innovación Institucional” del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina): *“Antes de URB-AL III no se hablaba en términos de cohesión social y a partir de entonces se debate a la interna sobre la cohesión social y se empieza a usar en los diálogos con la ciudadanía ya que a nivel público el concepto también va transmitiéndose a través de las presentaciones, como en los seminarios”.*

Si bien es importante generar lenguaje común que permita construir estrategias conjuntas en un universo de territorios

vinculados por el Programa URB-AL III, lo relevante es constatar que este camino ha servido para una apropiación real del concepto por parte de muchos gobiernos subestatales de la región y la importancia que ahora le otorgan, así como su voluntad para seguir avanzando hacia ese objetivo una vez terminada la ayuda externa. En este sentido se expresó el coordinador del proyecto UNE en Santa Rosa de Copán (Honduras): “*URB-AL III ha dado en el clavo al centrarse en la cohesión social puesto que para nuestras realidades centroamericanas es imprescindible la construcción de institucionalidad, de normativa y de ciudadanía*”

Por todo ello, después de cuatro años podemos afirmar que la terminología sobre cohesión social ha calado en muchas regiones latinoamericanas, cuyo objetivo se considera como un proceso necesario para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo. Esta fue una de las conclusiones salientes del debate sobre el presente y el futuro de la cooperación descentralizada UE-AL celebrado en el marco del último URBsocial en Bogotá en octubre de 2012.¹²

2.2 Creación de una visión compartida y abierta sobre políticas públicas locales de cohesión social

Como se ha mencionado en el apartado anterior, poco tiempo después de iniciar la asistencia técnica por parte de la OCO a los proyectos se constató que las intervenciones sólo contribuían a la cohesión social mediante su impacto en las PPL que eran apoyadas por éstos. Si antes hemos visto cómo se avanzó hacia una definición conjunta y operativa sobre la cohesión social, ahora nos detendremos a analizar cómo se hizo el camino hacia la generación de una visión compartida y abierta sobre políticas públicas locales.

A dicho efecto se realizó un proceso entre expertos y OCO (el mismo que se hizo sobre la cohesión social), concretándose en la creación de una **herramienta metodológica innovadora** dividida en dos partes: *identificación de los aportes de los proyectos a las políticas públicas locales* (paso 1) y *la contribución de dichas políticas públicas a la cohesión social* (paso 2). Se trataba de acompañar a los proyectos en un ensayo auto-evaluativo para reflexionar sobre los avances conseguidos desde el punto de vista de sus aportes a las políticas públicas locales.

Desde finales del año 2010 hasta el cierre del Programa **74% de los territorios URB-AL III** tuvieron asistencia técnica y acompañamiento de la OCO en la implementación de la herramienta. Para facilitar el proceso además, se organizaron tres seminarios durante el año 2010 con la

12 Se pueden consultar las conclusiones del taller del debate sobre presente y futuro de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana en: <http://www.urbal3.eu/uploads/urbsocialdocumentos/AportesURBALfuturoCD.pdf>

finalidad de profundizar conceptualmente y ayudar a comprender la metodología en Rosario (Argentina), Florencia (Italia) y San José (Costa Rica).

Esta práctica contribuyó de manera decisiva a la creación de una visión compartida y abierta sobre las políticas públicas de cohesión social. Además de ello, la OCO realizó actividades de formación a los proyectos sobre políticas públicas en general (formulación, implementación, evaluación y sostenibilidad de las mismas) y monográficos acerca de temáticas sobre las cuales trabajaron muchos de los territorios (medio ambiente, género, desarrollo económico local o participación ciudadana). Como en el proceso de incorporación de una visión conjunta sobre la cohesión social, los encuentros y debates impulsados por la OCO también contribuyeron decididamente en la misión compartir, aprender y dialogar sobre políticas públicas locales en América Latina.

A modo de ejemplo caben resaltar las palabras de la coordinador de L' Hospitalet (Barcelona, España) del proyecto "emiDel – Desarrollo local y emigración en Latinoamérica" al respecto: *"Todas las actividades impulsadas por la OCO nos han ayudado a elaborar el argumentario para nuestros socios y hacer más incidencia en la necesidad de cambios en relación a cómo plantearse una política pública y qué componentes debe tener. Además, nos han ayudado a crear conciencia de que desde lo local se deben impulsar políticas públicas*

que contribuyan a fortalecer la cohesión social".

Fruto de este recorrido encontramos uno de los resultados más innovadores e importantes del URB-AL III: el **paso del "proyecto" a la "política pública"**. En efecto, a lo largo de la ejecución se han identificado **131 políticas públicas impulsadas o fortalecidas** mediante las intervenciones de los 74 territorios.

Asimismo, el proceso ha apostado por una nueva manera de abordar las PPL más acorde con las **nuevas tendencias de gobernanza multiactor** y con el **enfoque territorial del desarrollo** y alejadas de las antiguas formas piramidales de mando. Muchos actores empezaron a conducir una acción pública desde el diálogo entre diferentes niveles de gobierno (multinivel y complementariedad), entre diferentes departamentos de una misma administración (transversalidad e integralidad) y con diferentes actores del territorio.

Esta nueva visión se ha traducido en el hecho que por primera vez varios proyectos empezaron a trabajar de manera coordinada entre diferentes políticas sectoriales. Por ejemplo, el proyecto "PACEF – Pacto para la capacitación y el empleo femenino" lo hizo con las políticas de género y empleo o el proyecto de "RESSOC – Emprendedurismo social y eco-gestión de residuos urbanos" con medio ambiente y empleo. Otro caso emblemático fue el proyecto "Gestión urbana y territorial participativa", que constituyó equipos

multidisciplinares de técnicos urbanos con profesionales del sector social en la mayoría de sus territorios. En este sentido, la coordinación de este proyecto manifestó que *“existe un cambio de mentalidad en todos los territorios por lo que hace referencia al trabajo de manera multidisciplinar, tanto a nivel del equipo configurado como del enfoque de política pública, más amplio e integral”*.

Bajo este enfoque se inscriben los **mecanismos de participación ciudadana** impulsados desde la gran mayoría de los territorios, la **creación de alianzas público-privadas**, de mesas de trabajo intersectoriales, de espacios de **concertación multinivel** o la firma de **acuerdos transfronterizos**. En el próximo capítulo se ahondará detalladamente sobre los cambios tangibles y avances acontecidos en este sentido por parte de varios proyectos, aportando ejemplos y reflexiones ilustrativas. No obstante, en este punto nos parece significativo rescatar alguna reflexión desde los propios proyectos sobre el cambio de mentalidad respecto a las políticas públicas locales.

Destaca la visión de la coordinación del proyecto **“Políticas locales de prevención de la violencia”** desde el estado de Pernambuco (Brasil). En dicho territorio, la política de seguridad ciudadana partía del enfoque de represión y con la colaboración del proyecto se dio un giro hacia el de prevención, entendiendo la seguridad como derecho humano, es decir, del paradigma de la coerción al paradigma de la cohesión. Según manifestó su

coordinación técnica, *“el proyecto ha ampliado la mirada sobre seguridad ciudadana y, gracias a éste, la Secretaria de Defensa que es quien lleva a cabo la política ‘Pacto por la Vida’ ha conseguido de facto hacer una mayor articulación con otras secretarías como la de Derechos Humanos, de Salud o de Educación, demostrando una comprensión mayor del fenómeno de seguridad en el cual la prevención es un elemento fundamental”*.

2.3 Generación de una agenda política común euro-latinoamericana en pro de la cohesión social

A partir de la Cumbre de Río de Janeiro, celebrada en 1999, la cohesión social se ha convertido progresivamente en el eje central de las relaciones y el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina. En efecto, desde la Cumbre de la UE – América Latina y Caribe (Guadalajara, mayo de 2004) hasta la fecha, los Jefes de Estado y de Gobierno han reconocido la cohesión social como un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones. Desde entonces, existe un consenso político sobre la importancia de incidir en ese eje de trabajo como forma de superar los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión; problemas que ponen en peligro la sostenibilidad del crecimiento económico y la calidad de la democracia en los países latinoamericanos.

Esta voluntad política se vio posteriormente recogida en el **Documento de Programación Regional 2007-2013 para América Latina**, en el cual se establece que uno de los tres temas prioritarios de la cooperación de la UE con la región debe ser la promoción de la cohesión social. Este aspecto es especialmente relevante ya que por primera vez un programa regional, URB-AL III, recogía una prioridad político-estratégica de la agenda regional euro-latinoamericana. Por lo tanto, mediante la ejecución del Programa se ha contribuido a alcanzar una de las prioridades birregionales: impulsar y consolidar una agenda propia de cohesión social local entre los actores subestatales de ambas regiones.

En este sentido, sobresale el impulso de **URBsociAL**, el espacio de Diálogo Euro-Latinoamericanos sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales que ha organizado la OCO en tres ocasiones a lo largo del Programa. URBsociAL ha buscado generar diálogos constructivos, intercambios y aprendizajes entre actores europeos y latinoamericanos con experiencia en gestión pública local que ayudaran a impulsar una reflexión colectiva sobre soluciones posibles a problemas comunes vinculados con la promoción de la cohesión social. Además, se buscó la articulación y promoción de una agenda estratégica euro-latinoamericana destinada a incidir en los procesos e instancias necesarias para la generación de mayor cohesión social en América Latina. A dicho efecto se ha realizado un encuentro

anual entre representantes de los socios territoriales de los proyectos URB-AL III, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, sociedad civil y otros actores de la cooperación.

Fruto de las tres ediciones de URBsociAL emanaron **Agendas Políticas**, construidas de manera colectiva durante los debates y los talleres entre más de 1.200 políticos/as y técnicos/as de casi la totalidad de países latinoamericanos y de 6 europeos. Después de cada evento, varios gobiernos subnacionales se adhirieron a las tres agendas salientes: “**Agenda Sitges 2010**”, “**Agenda Rosario 2011**” y “**Agenda Bogotá 2012**”. A través de sus respectivos órganos de gobierno, los firmantes declararan su apropiación y compromiso con las políticas públicas locales de cohesión social. Entre éstos encontramos ciudades capitales como la Ciudad de Buenos Aires, la Municipalidad Metropolitana de Lima o la Alcaldía Mayor de Bogotá, municipios más pequeños como Grecia (Costa Rica), Mariano Melgar (Arequipa, Perú), Santiago de Surco (Perú), y gobiernos intermedios como la Diputación de Barcelona, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río o el Consell Comarcal de l’Alt Empordà. Asimismo, el Comisionario de Desarrollo de la Comisión Europea envió una carta de respaldo a la Agenda Bogotá 2012 por considerar que refleja “los ideales y objetivos de la Unión Europea y está en plena consonancia con el espíritu del instrumento de Cooperación al Desarrollo para América Latina”.

URBsociAL, por lo tanto, ha permitido articular y promover una agenda

estratégica euro-latinoamericana de políticas públicas locales de cohesión social basada en recomendaciones y compromisos alcanzados por los participantes y distribuida entre más de 6.000 actores vinculados a la cooperación al desarrollo y a las políticas públicas. Por ejemplo, la última Agenda Bogotá 2012 fue difundida por la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) a través de su página web y el Programa internacional PNUD-ART, con incidencia en la cooperación descentralizada de toda la región, se ha adherido a ella.

Desde la primera edición en Sitges donde se lanzaron los objetivos principales del foro, pasando por Rosario, cuyos debates se centraron en problemáticas y experiencias concretas, hasta llegar a Bogotá con la mirada se puso en el futuro, URBsociAL ha ido construyendo y concretando agendas e identificando los temas clave y las metodologías más apropiadas para contribuir a la cohesión social. En este proceso resalta el vínculo entre los temas salientes en las diferentes agendas URBsociAL y las temáticas elegidas para abordar en los seis **Diálogos Regionales** celebrados a lo largo de los últimos dos años del proyecto (*ver punto 2.6*). En este sentido, es interesante anotar cómo la relación entre las dos principales actividades de diálogo desarrolladas por la OCO son de doble vía y se retroalimentan. Los Diálogos Regionales han permitido obtener insumos para una agenda de reflexión y acción en materia de cohesión social local euro-latinoamericana, al tiempo que URBsociAL da pistas para los temas a tratar a nivel regional. Las

principales conclusiones emanadas de cada Diálogo Regional pueden descargarse de la página web de la OCO.¹³

2.4. Aumento de capacidades y generación de liderazgos para la mejora de la gestión pública local

Para alcanzar el objetivo específico del Programa sobre “la consolidación y/o promoción de políticas públicas de cohesión social” era necesario el aumento de las capacidades de aquellos que planifican, implementan y evalúan las políticas públicas. Así como reforzar o generar liderazgos para la mejora de la gestión pública local. Por esta razón, muchas de las actividades de los proyectos fueron encaminadas a alcanzar dicho objetivo a través de formación. En este sentido, al menos 23.446 personas participaron en las acciones formativas desarrolladas por los 20 proyectos.

En este punto nos interesa destacar aquellas formaciones que han tenido como público objetivo al personal técnico, gestores o electos de las administraciones públicas participantes (hubieron muchas otras dirigidas a la ciudadanía o a sectores específicos de población). En este sentido, destaca la formación realizada por el proyecto “Políticas locales de prevención de la violencia” coordinado por el estado de Pernambuco, que ha formado a 1.000

13 http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/dialogo_regional?id_menu_principal=119

técnicos públicos sobre prevención de la violencia y cohesión social para actuar en sus ámbitos profesionales. En el mismo sentido ha actuado el proyecto “Gestión Urbana y Territorial Participativa”, coordinado por Toscana, formando a más de 130 funcionarios públicos en SIG-PP (Sistema de Información Geográfica Público y Participativo) en todos los socios locales. En este caso, se trató de una formación vinculada a un instrumento que permite mejorar la gestión urbana y fue transferido por parte del socio coordinador del proyecto a sus socios latinoamericanos.

Otro ejemplo vinculado al aprendizaje de nuevos instrumentos, lo encontramos en el proyecto “PACEF”, donde los gobiernos del Departamento Central de Paraguay, la región boliviana de Cochabamba y la provincia argentina de Buenos Aires adaptaron la metodología “Pacto para la Capacitación y el Empleo Femenino”, que viene siendo implementada hace años por la región de Sicilia, coordinadora del proyecto.

El intercambio entre socios de un mismo proyecto para aprender unos de otros sobre nuevas fórmulas de gestión sobre temas específicos también ha sido una pauta común del Programa. A modo de ejemplo, el encuentro entre los miembros del proyecto “Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios del Trifinio Centroamericano” en Huelva (España). En esa ocasión, un grupo de técnicos de El Salvador, Guatemala y Honduras participó en una pasantía

para conocer la experiencia en materia de gestión de espacios naturales de la región española. Durante la visita se intercambiaron experiencias sobre manejo de incendios forestales, caza y pesca, producción orgánica, explotación minera, aprovechamiento turístico y cultural y optimización de recursos naturales. Se compartieron mecanismos de gestión administrativa, operativa e institucional, tomando en cuenta los planes de desarrollo sostenible de cada espacio natural.

Asimismo, la mayoría de los proyectos impulsó mecanismos de participación ciudadana involucrando a la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas. Dicho proceso generó liderazgos sociales y aumentó la proximidad, interés y apropiación de la ciudadanía hacia la política, incrementando la efectividad y la capacidad de gestión local. Un ejemplo es el proyecto “Innovación institucional”, en el cual la participación ciudadana constituyó un aspecto consustancial de las intervenciones, colocándose en el centro de las mismas (elaboración participativa del Plan Estratégico y del Plan Santa Fe Joven, Foros de Jóvenes, Foros de Pueblos Originarios, Asambleas ciudadanas, etc.)

Por otro lado, la OCO ha desarrollado varias actividades vinculadas a la formación y la construcción de capacidades, en miras a incrementar la conciencia de pertenencia a una comunidad y a la mejora de la capacidad de gestión local. Las acciones formativas llevadas a cabo se dividieron en tres

grandes bloques: **gestión de proyectos** (cursos dirigidos al personal técnico e institucional de los proyectos), **cohesión social** (cursos dirigidos al personal técnico e institucional de los proyectos y de la OCO) y **liderazgo** (formación dirigida a electos y electas de gobiernos subnacionales latinoamericanos). En concreto, la OCO ha impulsado 25 acciones formativas y tres ediciones de la Plataforma de Liderazgo Local (PLL) en las que han participado un total de **650 personas**. Aproximadamente 100 electos/as finalizaron con éxito el plan formativo de la Plataforma de Liderazgo Local.

Las formaciones dirigidas a los proyectos han fomentado el trabajo en red, impulsando metodologías de aprendizaje por grupos, para asegurar la interconexión entre los miembros de cada proyecto y entre diferentes proyectos del Lote 1. Consecuencia directa de esto ha sido un **mayor intercambio de experiencias y el aumento del sentido de pertenencia al Programa URB-AL III**. En efecto, las actividades formativas generaron espacios de debate a partir de las experiencias particulares de cada territorio donde se compartieron inquietudes similares respecto a problemas propios de la ejecución de este tipo de proyectos como el seguimiento técnico, la apropiación política o la sostenibilidad de los resultados. El enfoque de trabajo ha permitido pasar de la transmisión de capacidades individuales al desarrollo de capacidades institucionales. Con ese objetivo se trabajó simultáneamente con técnicos y representantes institucionales, para hacerles partícipes a todos ellos de la

conveniencia de introducir herramientas innovadoras en todos los niveles de trabajo, buscando así una percepción general de que los cambios institucionales emprendidos para aumentar la calidad facilitan el trabajo cotidiano y mejoran el desempeño de las instituciones públicas.

Finalmente es necesario poner de relieve que, en algunos casos, la administración pública ejecutora de los proyectos se ha comprometido a dar sostenibilidad a los aprendizajes individuales adquiridos sobre gestión y liderazgo local asumiendo el equipo humano del proyecto una vez terminada la ayuda externa. Este es el caso del proyecto “Fronteras Turísticas” coordinado por la Provincia de Frosinone (Italia). En concreto en los territorios bolivianos de San Pedro de Quemes y Calacoto el equipo técnico va a quedar en el municipio. A tenor de su coordinador *“tenemos una unidad de planificación y proyectos que se ha creado con el proyecto. El URB-AL ha impulsado la creación de una nueva unidad, además de la unidad administrativa y financiera”*.

Por lo que hace referencia a la **generación de liderazgo para la mejora de la gestión pública local**, un lugar central lo encontramos en el desarrollo de la Plataforma de Liderazgo Local. Con esta acción se ha ofrecido un espacio formativo de excelencia académica a los líderes locales de la región desde una perspectiva latinoamericana y con los mejores aportes de la experiencia europea, en el que se atendieran las cuestiones cruciales de la gobernanza y del liderazgo público local.

Gracias a los seminarios presenciales (dos por edición) se han reforzado las propuestas y debates de las actividades on-line y se ha propiciado un espacio de intercambio y de relación entre los gobiernos locales que superó el ámbito URB-AL III. Este espacio ha permitido volcar experiencias exitosas de toda la región ante problemas comunes, aportando soluciones que, adaptadas a cada contexto, podían beneficiar a otros pueblos y comunidades. Además, también ha contribuido a incrementar la capacidad de diálogo con otros niveles de gobierno y a facilitar la proyección internacional de municipios y regiones, insertándoles en la agenda birregional América Latina-UE. La Plataforma de Liderazgo Local se fue consolidando paulatinamente como referencia en la formación de electos en América Latina: de las 150 inscripciones en 2010 pasó a 250 en 2012. En este sentido, Esther Hilda Herrera, Concejala de Ibarra y Presidenta de la Asociación Municipalista de Ecuador, definió su participación en la Plataforma en estos términos: *“Respecto a la vida política he tenido una transformación en cuanto a la concepción de las formas de conducir, de liderar y de aportar en los territorios”*.

El espacio movilizó a otros líderes que no participan directamente en URB-AL III y, por lo tanto, representó una buena oportunidad para fortalecer el impulso de la cohesión social como horizonte en la búsqueda de modelos sociales y económicos más equitativos y sostenibles. El mayor ejemplo de su compromiso con el programa fue la aprobación del llamado **Compromiso de Lima** que se

adoptó durante la segunda edición, en el marco de un seminario presencial en la ciudad de Lima y que fue difundido entre todos/as los participantes. Según el compromiso, los electos y electas involucrados trabajarán por el impulso de la aplicación del concepto de cohesión social promovido por la OCO “que contemple elementos como la legitimidad, la participación, la igualdad e inclusión, el reconocimiento del otro y la pertenencia como esferas de actuación de los gobiernos locales evaluables”.

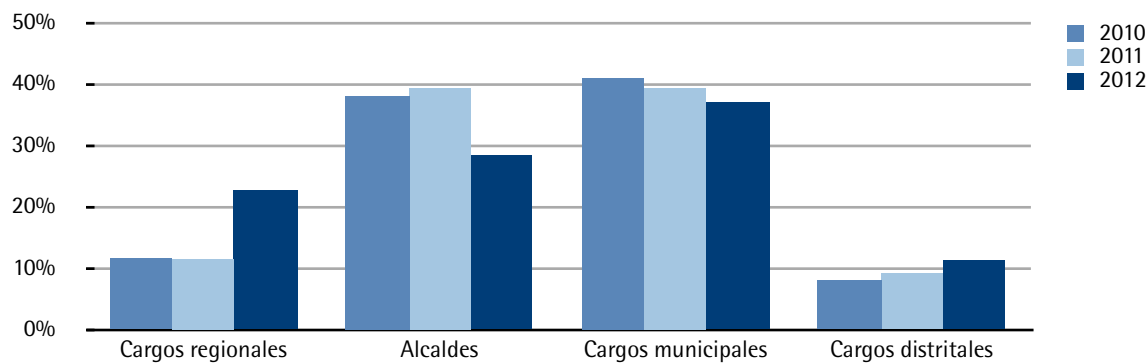
Después de la realización de las tres ediciones (600 horas de formación), se ha creado una red de líderes comprometidos con las políticas públicas de cohesión social, en la que alumnos de la Plataforma trabajan colectivamente vía on-line y cuyas acciones pretenden tener continuidad más allá del final del Programa. La llamada “Red de liderazgo local Centro y Sur América. Liderando hacia lo local” tiene como objetivo la cohesión social local en los territorios donde son electos sus miembros mediante la implementación de políticas públicas que contribuyan a ello.

Como hemos podido constatar a lo largo de este punto, **URB-AL III ha permitido que los gobiernos subnacionales participantes mejoraren sus capacidades de gestión** mediante actividades de formación realizadas por los proyectos o por iniciativa de la OCO. Además, el Programa ha ido más allá del universo de proyectos y mediante el impulso de la Plataforma de Liderazgo Local ha generado nuevos liderazgos locales.

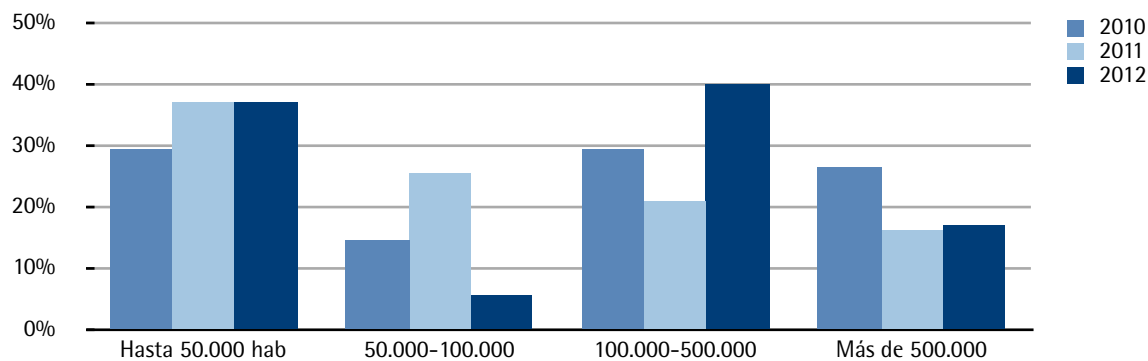
LA PLATAFORMA EN CIFRAS

Un total de 550 electos se han inscrito en la iniciativa, de los cuales 112 han sido seleccionados y 80 han finalizado los cursos. el porcentaje de mujeres participantes ha incrementado en cada edición para pasar del 32% en

2010 al 48% en 2012. También ha incrementado la diversidad territorial hasta abarcar participantes de 18 países latinoamericanos y niveles de gobierno regional (15%), local (75%) y distrital (10%).



Cuadro 1. Perfil de participantes



Cuadro 2. Población de los territorios participantes

Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)

2.5 Identificación y difusión de modelos de referencia en políticas públicas que contribuyan a la cohesión social

La identificación y difusión de modelos de referencia también forma parte de los objetivos de URB-AL III de “consolidar o promover, apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina, procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social”.

Con este objetivo se redactaron las bases de la convocatoria del Programa estableciendo la obligatoriedad de presentar proyectos en consorcio entre varios socios a la espera de que el intercambio de experiencias entre éstos formara parte de las actividades a desarrollar. De ese modo, la CE apostaba por un modelo de cooperación descentralizada donde la transferencia de conocimientos y el aprendizaje mutuo entre homólogos fueran instrumentos clave de una relación asentada en partenariados y alejada de las relaciones más tradicionales con un enfoque asimétrico donante-receptor.

Por consiguiente, la mayoría de los proyectos llevaron a cabo actividades de intercambio entre sus socios. Al inicio de las intervenciones a menudo la finalidad

de los encuentros fue compartir estrategias e instrumentos para generar modelos comunes de intervención. En cambio, durante los últimos meses se divulgó la sistematización de las experiencias que en muchos casos se convirtieron en modelos de referencia para los socios. Más aún, en muchas ocasiones, prácticas desarrolladas en el marco de URB-AL III despertaron el interés de replicabilidad de otras administraciones locales.

Encuentros de intercambio

No en vano, muchos proyectos recogían entre sus propios objetivos la transferencia de conocimientos entre socios. Entre éstos encontramos el caso del proyecto “La basura sirve”. Según su coordinación en Arezzo (Italia), “*la difusión del modelo de gestión de residuos de Cuenca y Surco es uno de nuestros objetivos específicos. Son modelos que estamos difundiendo, que están en nuestra web y nuestra intención no es que se apliquen literalmente. Hay elementos que son replicables en cada municipio, adaptándoles a cada contexto. Pero son modelos perfectamente sostenibles más allá de URB-AL III.*”

Los intercambios han tenido diferentes modalidades, a veces en formato de pasantías de los socios latinoamericanos a Europa, como el caso del proyecto coordinado por Río Lempa “Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios del Trifinio Centroamericano”. En esa oportunidad, un grupo de técnicos de Guatemala, Honduras y El Salvador participó en una

pasantía para conocer la experiencia en materia de gestión de espacios naturales de Huelva (España).

En otras ocasiones, las visitas de intercambio y aprendizaje se han dado entre socios latinoamericanos. Este fue el caso del proyecto UNE, que impulsó el programa Plataforma de Turismo Fronterizo Regiones de Arica y Parinacota (Chile) y Tacna (Perú). En el marco de esta Plataforma se realizó un intercambio de experiencias entre los socios chilenos y peruanos con el fin de generar un espacio de intercambio de experiencias y conocimientos asociados al turismo rural. La misión fue dirigida a emprendedores y empresarios de Arica y Parinacota (Chile) con el fin de hacer un recorrido por dos provincias de Tacna (Tarata y Candarave) con la participación de instituciones públicas, municipios y empresarios representantes de las Mesas de Turismo Comunales de Camarones, Putre y General Lagos de la Región de Arica y Paricota.

Finalmente destacar el acuerdo de cooperación Sur-Sur alcanzado por Montevideo y Pernambuco para intercambiar experiencias. Tras realizar visitas a ambos territorios, el proyecto “Habitar Goes”, liderado por la capital uruguaya, y el proyecto “Políticas locales de prevención de la violencia en áreas degradadas”, coordinado por Pernambuco, establecieron un acuerdo formal para socializar sendas experiencias. Así, los representantes brasileños presentaron su estrategia de prevención de la violencia y Montevideo puso a disposición de Pernambuco

formación en materia de cooperación descentralizada a través del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (iniciativa compartida con la Diputació de Barcelona).

Modelos de referencia: sistematización de experiencias

En algunos casos, los proyectos han promovido modelos de referencia que han sido sistematizados y divulgados. Este es el caso del proyecto INTEGRATION coordinado por la ciudad alemana de Stuttgart, cuyos resultados quedaron registrados en la publicación “[Desarrollo urbano sostenible en Latinoamérica - Lecciones aprendidas en proyectos piloto de revitalización de áreas urbanas](#)”. Este modelo, cuya sistematización lo convierte en un instrumento exportable y replicable, significa un aporte al desarrollo urbano sostenible en Latinoamérica, ya que propone ejercicios innovadores de planeación que pueden replicarse en otras ciudades con problemáticas urbanas similares.

En este sentido destacar que el modelo se incorporará a una publicación que servirá de guía de acción general para la ciudad de Bogotá. Además, la capital colombiana tiene previsto aplicar los aprendizajes de INTEGRATION a un ambicioso proyecto de revitalización urbana. Se ha acordado que los expertos del proyecto impartan una capacitación a técnicos municipales de Bogotá sobre herramientas y desarrollo normativo para reconversión de precios o suelos con afectación ambiental. Además, está previsto que los resultados de estos

intercambios se apliquen en el “Centro Ampliado”, un ambicioso proyecto de la administración bogotana que busca consolidar el centro geográfico de la ciudad mediante procesos de revitalización urbana.

Otro caso similar es el del proyecto IDEAL, que ha elaborado un libro sobre el resultado de cuatro años de trabajo y aprendizajes en el marco del Programa. “[La Intermunicipalidad: una nueva estrategia de gobernanza local](#)” aporta un referente sobre la construcción de intermunicipalidades en América Latina generando marcos de referencia sobre formas creativas de gestión para enfrentar de manera más eficaz los problemas comunes que comparten localidades conurbadas y sobre cómo responder a la creciente demanda ciudadana por una mayor eficacia, profesionalización y transparencia en la gestión pública local.

Otro caso emblemático de generación de modelos de referencia fue el del proyecto “La basura sirve”. La experiencia de su socio de Santiago de Surco (Perú) fue seleccionada por EuropeAid como estudio de caso a difundir. La finalidad de los estudios de caso (*case studies*) de EuropeAid es mostrar y difundir los resultados e impactos alcanzados por los proyectos más representativos financiados por la Unión Europea. El proyecto, coordinado por Arezzo (Italia), persiguió la mejora de la gestión de residuos urbanos a través de la difusión de las prácticas implementadas en Santiago de Surco (Perú) y Cuenca (Ecuador).

Replicabilidad de las prácticas URB-AL III a otros territorios

Al finalizar el Programa y con él la ejecución de los proyectos, muchos recibieron demandas de replicabilidad, ya sea de otros niveles de gobierno de sus propias zonas de intervención o incluso de otros territorios fuera del universo URB-AL III. Muchas demandas se han concretado mediante acuerdos y pactos.

Un ejemplo fue el proyecto UNE en Honduras. En concreto, la experiencia del municipio de Santa Rosa de Copán ha servido de base para que la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), conformada por las 298 municipalidades del país, se plantee la necesidad de replicar la aplicación de la Agenda Local 21, fomentando la interlocución con otras instancias regionales o nacionales. Una apuesta que sin duda podría repercutir en la mejora de la calidad de vida de los hondureños. Según el coordinador del proyecto en Santa Rosa de Copán, “*la experiencia de la implementación de la Agenda 21 es un resultado del proyecto y ahora somos el primer municipio en Honduras que ha aprobado una Agenda 21, la cual quiere ser replicada al resto de municipalidades del país mediante la alianza con la AMHON*”.

Otro demanda de replicabilidad de una experiencia URB-AL III pero fuera de los territorios de los socios ha sido la creación de la Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua), que ha sido impulsada y creada gracias al proyecto [Mancomunidad](#)

Trinacional Fronteriza Río Lempa. En este sentido, un total de 17 alcaldes de los municipios limítrofes del Golfo de Fonseca firmaron la [Declaración de León](#), en la que se comprometen a constituir una organización trinacional similar a la Mancomunidad Río Lempa del Trifinio Centroamericano. Durante 2011, la Mancomunidad Trinacional Río Lempa llevó a cabo varios talleres y asambleas en la región del Golfo de Fonseca y facilitó asesores en materias jurídicas, de organización municipal y de cohesión social. Asimismo, durante 2012 se encargó de realizar acciones de incidencia para el reconocimiento político y jurídico de la nueva Mancomunidad del Golfo de Fonseca ante los gobiernos de los tres países involucrados (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

“El camino andado en la promoción de la cohesión social transfronteriza por la Mancomunidad Río Lempa en el contexto del proyecto URB-AL III facilitó el proceso que se impulsó en esa región trinacional centroamericana y es el reflejo de la replicabilidad de los procesos de cohesión social y cooperación transfronteriza”, concluyó el gerente de la Mancomunidad Trinacional Río Lempa.

Intercambios de experiencias facilitados por la OCO

A lo largo de los años, la OCO ha procurado fomentar el intercambio de experiencias desde diferentes actividades: diálogos euro-latinoamericanos como URBsociAL, Diálogos Regionales, actividades de formación o la estrategia

de capitalización. Incluso a mitad de ejecución del Programa, la OCO publicó una “Guía metodológica para la identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social a nivel local”, la cual ofrece una metodología accesible a un amplio abanico de perfiles y procesos sobre identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local.

El espacio URBsociAL por su propia naturaleza estructurada en talleres sobre diversos temas, cuyos debates se iniciaron precisamente a partir de experiencias concretas de políticas públicas que contribuyan a la cohesión social, ha implicado un importante proceso de intercambio de buenas prácticas. Además, a partir del segundo diálogo, la OCO se propuso crear un espacio específico para ello denominado “Feria de Experiencias”. En la última edición en Bogotá, incluso se habilitó un espacio común de intercambio de experiencias planteado en formato *speaker’s corner*, donde los proyectos pudieron presentar públicamente sus resultados e impactos en materia de políticas públicas y sus respectivas estrategias de sostenibilidad.

En cuanto a los Diálogos Regionales, cuya descripción más detallada la encontramos en el próximo apartado, también han representado un espacio particularmente idóneo para intercambiar experiencias concretas en aras a encontrar soluciones comunes. En palabras de Norman Wray, Concejal del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), “*una de las cosas más*

importantes que se puede generar es el intercambio de experiencias, impulsar que se pueda conversar de lo que está pasando en otras ciudades, lo que están haciendo, lo que ha funcionado y lo que no y los problemas, conocer cómo los están resolviendo. Entonces esto te permite tener una visión más integral de la problemática ayudando a diseñar mejores políticas públicas. Estos espacios de diálogo regional son especialmente indicados para ello”.

Como se ha explicado en el punto anterior, toda la oferta formativa desplegada por la OCO no solo ha permitido generar liderazgos y mejorar las capacidades de gestión local, sino que ha facilitado un intenso intercambio de experiencias entre proyectos y entre éstos y otros territorios más allá de URB-AL III como quedó demostrado en el marco de la Plataforma de Liderazgo Local.

Finalmente, una mención especial merece la **estrategia de capitalización**, cuyo resultado ha sido la consolidación de una comunidad dialogante de actores público y privados de América Latina y Europa que construye sinergias e intercambios más allá del horizonte del Programa. Su gran logro ha sido, además, su capacidad para identificar internamente las buenas prácticas desarrolladas en el marco de URB-AL III.

La estrategia de capitalización

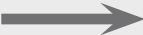
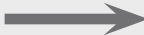
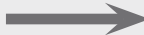
En el marco del Programa URB-AL III, la OCO promovió y acompañó un proceso de capitalización de buenas prácticas

entre los 20 proyectos del Lote 1. La capitalización permite generar un proceso de conocimiento teórico basado en la práctica de los territorios participantes. Se trata de un proceso con el cual, a partir de una agrupación inicial por *clústers* temáticos, los participantes intercambian experiencias, aprendizajes e instrumentos y van seleccionando las prácticas innovadoras de mayor interés, es decir, aquellas que sean replicables. Los resultados de los intercambios alimentan -a su vez- la formalización de conocimiento, manteniéndose entre ambos momentos una relación recíproca.

A través de los instrumentos y espacios promovidos con esta metodología se han creado las condiciones para poder administrar de manera sistemática la información y conocimiento que se ha ido produciendo a partir de la implementación del Programa. En los programas de cooperación, esta tarea generalmente queda postergada, a pesar de que muchos proyectos sean de alta calidad, éstos no son conocidos ni estudiados, quedando sólo en la memoria de sus técnicos sin aportar al conocimiento colectivo de otros actores y territorios. Dada la escala regional del Programa y contando con el carácter profundamente innovador de muchos de sus proyectos, se apostó por realizar un proceso de capitalización destinado a contribuir de manera relevante a la difusión de prácticas innovadoras entre los gobiernos locales y regionales involucrados.

Los 20 proyectos financiados por la CE en el marco del Lote 1 han participado activamente en la actividad de capitalización de buenas prácticas promovida por la OCO. **Más de un centenar de territorios involucrados en el Programa participó en esta actividad reforzando redes y construyendo conocimiento a partir de la experiencia.** Gracias a esta estrategia de intercambio y de puesta en valor de los resultados y de las experiencias de cada territorio participante, los gobiernos locales lograron focalizar las problemáticas y accedieron a un conjunto de soluciones propuestas por otros gobiernos locales e intermedios, mejorando la calidad de las políticas públicas locales de cohesión social y realizando un efectivo ejercicio de *peer review*. Se trata de un proceso con el cual, a partir de una agrupación inicial por *clústers* temáticos, los participantes intercambian experiencias, aprendizajes e instrumentos y han seleccionando las prácticas innovadoras de mayor interés.

El proceso de capitalización

Octubre 2010	Primer semestre 2011	Segundo semestre 2011	Primer semestre 2012	Segundo semestre 2012
<p>Lanzamiento de la capitalización (Sitges):</p> <p>Temas genéricos.</p> 	<p>Encuentros temáticos (La Antigua, Purmamarca, Arezzo, Curitiba):</p> <p>Identificación de temas de interés común entre los proyectos</p> 	<p>Encuentro de seguimiento (Rosario):</p> <p>Identificación de iniciativas de intercambio</p> <p>Presentación de los Acuerdos de capitalización a la OCO</p> 	<p>Acuerdos de capitalización (León, Santa Tecla, Santiago de Surco, Esquipulas, San Salvador):</p> <p>Basados en la profundización de temas concretos capaces de marcar tendencias en el contexto latinoamericano. Participación de actores externos relevantes.</p>	<p>Acciones de capitalización:</p> <p>Proyectos de mejoramiento de las políticas públicas en curso</p>

Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)

A pesar de que los 20 proyectos URB-AL III se encuentren enmarcados en un objetivo común definido por el Programa, cada uno de ellos explora sectores y temas diferentes de intervención, además de ser multisituados y multinivel¹⁴. Dada

la heterogeneidad de condiciones, se decidió llevar adelante la capitalización de buenas prácticas aplicando la metodología de la *clusterización*. Es decir que los 20 proyectos del Lote 1 fueron reunidos en grupos o *clústers* temáticos. La conformación de *clústers* temáticos permitió acotar el campo de estudio para poner en común prácticas sobre temas

¹⁴ Cada proyecto URB-AL III se desarrolla en varios territorios socios, alcanzando una presencia regional, además, el universo de socios corresponden a distintas tipologías de actores locales o intermedios (municipios, mancomuni-

dades, provincias, regiones, departamentos, etc.)

específicos entre colegas que enfrentan desafíos y problemas similares.

En concreto se constituyeron cuatro *clústers*: (1) integración urbana y territorial, (2) competitividad territorial, (3) gestión integral de residuos y (4) cooperación transfronteriza. La participación en estos espacios ha sido en función del interés de cada territorio, es decir, si bien cada socio pertenece a un proyecto determinado, éstos participaron en calidad de territorio. Por esa razón algunos proyectos participaron en más de un *clúster*.

Cada uno de estos *clústers* fue abordado bajo diferentes ejes de intervención que se desprenden de sus características sectoriales y que han servido para la posterior definición de temas comunes de interés al interior de cada grupo temático.

Tabla Principales ejes de intervención de los proyectos por cluster temático

<i>Cluster temático</i>	<i>Principales ejes de intervención</i>
<i>Competitividad territorial e innovación</i>	<i>Político-institucional/gobernanza</i>
	<i>Infraestructura</i>
	<i>Capital social</i>
	<i>Tecnología</i>
	<i>Innovación y calidad de producto</i>
	<i>Financiamiento del desarrollo</i>

<i>Gestión integral de residuos sólidos urbanos</i>	<i>Político-institucional/gobernanza</i>
	<i>Ecológica: conservación del capital natural a nivel global y territorial</i>
	<i>Socio-cultural</i>
	<i>Económica: desarrollo sostenible de las actividades productivas</i>
<i>Cooperación transfronteriza</i>	<i>Político-institucional/gobernanza</i>
	<i>Planificación y gobernanza horizontal</i>
	<i>Mejoramiento de la calidad de vida</i>
	<i>Mejoramiento de los procesos de integración</i>
<i>Integración urbana y territorial</i>	<i>Político-institucional/gobernanza</i>
	<i>Participación comunitaria y ciudadana</i>
	<i>Recuperación de áreas degradadas</i>
	<i>Fortalecimiento de las políticas para la gestión territorial, la ordenación territorial y la planificación</i>
	<i>Inclusión social y contraste a la violencia</i>

El fortalecimiento institucional ha sido un eje de trabajo transversal en todos los *clústers*, ya que se trata de gobiernos locales que buscan en última instancia mejorar su capacidad de gestión y la mejora institucional.

A partir de dichos ejes de intervención que caracterizan cada tema, la OCO se ocupó de identificar un grupo de argumentos de interés común que impulsaron el intercambio y sirvieron como plataforma inicial de diálogo. Dichos temas son los siguientes:

Tabla. Los temas del intercambio en el proceso de capitalización del Programa URB-AL III

Temas de interés común identificados en la primera Fase	Componentes que atrajeron la atención de los proyectos
Integración urbana y territorial	
Instrumentos de ordenamiento territorial	Participación comunitaria GIS participativo
Gestión de áreas y barrios degradados	
Participación comunitaria	
Competitividad territorial e innovación	
Políticas públicas y las agencias para el desarrollo	Emprendedurismo Economía social
Finanzas para el desarrollo y remesas	
El enfoque de las cadenas productivas en el desarrollo local	
Gestión integral de residuos sólidos urbanos	
Gestión de residuos e inclusión social	Sistema tarifario y organización institucional Educación ambiental
Organización institucional y sistema de tarifas	
El proceso técnico	
La participación y educación ciudadana	

Cooperación transfronteriza	
Construcción e implementación de una agenda compartida en la región transfronteriza y la coordinación horizontal de las políticas territoriales	Asociativismo municipal (Mancomunidades)
Articulación multinivel en los procesos transfronterizos y la coordinación con las estrategias nacionales	Redes intermunicipales y mancomunidades en el diseño de políticas públicas y proyectos para el desarrollo territorial Mancomunidades transfronterizas, redes transnacionales
Innovación institucional a nivel subnacional, la búsqueda y experimentación de formas de institucionalidad transfronteriza	
Oportunidades y modalidades de incidencia desde lo territorial hacia el nivel nacional y transnacional	

Para la aplicación de este ejercicio, la OCO organizó numerosos encuentros temáticos que abordaron temas y problemáticas comunes que los territorios participantes en cada *clúster* fueron indicando para ser tratados y profundizados. En estos espacios, los participantes intercambiaron métodos, contenidos e instrumentos relativos a los temas seleccionados. Todos los proyectos participaron en al menos un encuentro de estas características mejorando la capacidad de diálogo entre las administraciones participantes en el Programa y generando una comunidad de aprendizaje basada en las experiencias maduras a lo largo de URB-AL III.

Durante este proceso se logró ir centrando de manera progresiva los temas de interés, si bien al inicio los territorios

participantes en cada *clúster* solo compartían el tema marco, después de casi dos años de trabajo y de intercambio los territorios de cada grupo lograron definir intereses comunes y comenzaron a promover actividades conjuntas y acciones de asistencia bilateral y multilateral. Este proceso de “afinamiento” de los temas de interés se realizó a partir de la definición de **acuerdos de capitalización**, basado en necesidades concretas manifestadas por los mismos proyectos, ideas operativas que apuntaron a profundizar temas específicos de interés común.

Acuerdos de capitalización promovidos por la OCO

Cluster	Sede y fecha	Temas	Gobiernos territoriales y otros actores participantes
<i>Integración urbana y territorial</i>	León, Nicaragua 11- 14 de junio de 2012	GIS participativo	Coopera (IT) - Valle de Punilla (AR) - Puerto Cortés (HON) - León (NI) - Kadaster (HO) - Trifinio - Pernambuco (BR) - Asociación de Municipios Cayaguanca (SAL), del Valle de Sesecapa (HON), Nororiente (GUA)
	Santa Tecla, El Salvador 26 - 18 de abril de 2012	Modelos de participación	Santa Tecla (SAL) - Ponta Porá (BR) - Mancomunidades Trifinio - San Salvador (SAL)
<i>Cooperación transfronteriza</i>	Esquipulas, Guatemala 28 - 30 de mayo de 2012	Asociativismo municipal Redes intermunicipales y mancomunidades en el desarrollo territorial Redes transfronterizas	Pedro Juan Caballero (PY) - Rivera (UY) - Monte Caseros (AR) - Sant'Ana do Livramento (BR) - Ponta Porá (BR) - Puerto Cortés (HON) - Huelva (ES) - Macomunidades Trifinio

<i>Gestión integral de residuos urbanos</i>	Santiago de Surco, Perú 26 – 30 de marzo de 2012	Políticas tarifarias en la gestión de residuos urbanos Educación ambiental	Oxfam Italia – Santiago de Surco (PE) – Lago Agrio (EC) – Cuenca (EC) – Gral. Pico (AR) – Prov. Buenos Aires (AR) – Tucumán (AR) – Managua (NI) – El Callao (PE) – Michoacán (MX) – Mancomunidad CopanChorti (GU) – Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (HON)
	Florenia 18 – 25 de septiembre de 2013	Aspectos técnicos en la gestión de residuos sólidos urbanos	Oxfam Italia – Santiago de Surco (PE) – Lago Agrio (EC) – Cuenca (EC) – Gral. Pico (AR) – Prov. Buenos Aires (AR) – Tucumán (AR) – Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (HON)
	Buenos Aires 11 de abril de 2013	Lanzamiento del Observatorio Latinoamericano de residuos sólidos urbanos	Prov. Buenos Aires (AR) – Tucumán (AR) – Santiago de Surco (PE) – Michoacán (MX)
<i>Competitividad territorial e innovación</i>	Santa Tecla – San Salvador 11 – 13 de marzo de 2013	Emprendedurismo y economía social	L'Hospitalet de Llobregat (ES) – Área Metropolitana de Barcelona (ES) – Emilia Romagna (IT) – Santa Tecla (SAL) – Área Metropolitana de San Salvador (SAL) – Puerto Cortés (HON) – Managua (NI) – La Paz (BO) – Mar del Plata (AR) – Canelones (UR)

Las buenas prácticas propuestas por los participantes no han sido evaluadas externamente por expertos sino que se ha aplicado el sistema de evaluación basado en la *peer review (revisión entre pares)*, que consiste en una evaluación interna a un colectivo de territorios que participan en el Programa URB-AL III, a través de la cual una práctica adoptada por una institución es examinada (evaluada) por una entidad de la misma naturaleza.

Mirando el panorama de las relaciones promovidas a través del ejercicio de capitalización es posible identificar un conjunto de acciones que, en la comunidad URB-AL III, han logrado transformarse en “buenas prácticas”, tal como aparece en la tabla siguiente.

Tabla. Buenas prácticas identificadas por los proyectos participantes en la capitalización.

<p>Clúster: integración urbana y territorial</p> <p>El proceso participativo de Santa Tecla del Proyecto Gente equivalente</p> <p>El proceso participativo en Ponta Porã y Pedro Juan Caballero del proyecto Línea Internacional</p> <p>La aplicación participativa del GIS en La Habana, La Antigua, Viña del Mar, Valle de Punilla y León del Proyecto Gestión territorial participativa</p> <p>El sistema catastral en Puerto Cortés del proyecto GIT</p> <p>los modelos de articulación multinivel de Puerto Cortés (sistema SIGIT) y Viña del Mar (GIS participativo)</p> <p>ordenamiento territorial y modelo de recaudación tributaria en Puerto Cortés</p> <p>Actores externos participantes: Consorcio LAMMA de la Región Toscana</p>	<p>Clúster: cooperación transfronteriza</p> <p>El modelo de mancomunidades en Centro América (Trifinio, Puerto Cortés)</p> <p>Las políticas de gestión mancomunada (transfronteriza) en Centro América</p> <p>Los instrumentos de diálogo transfronterizo en Sur América (PARLIM en Ponta Porã y Pedro Juan Caballero; Comités de frontera en Tacna y Arica Parinacotta)</p> <p>El modelo de desarrollo local turístico transfronterizo del Proyecto Fronteras abiertas</p> <p>Un sistema estadístico transfronterizo creado por el Proyecto Áreas protegidas</p> <p>Actores externos participantes: la red Mercociudades</p>
--	--

<p>Clúster: Competitividad territorial</p> <p>Los pactos formativos del Proyecto PACEF Las cadenas de desarrollo productivo del Proyecto COCAP Las usinas y laboratorios de ideas para el desarrollo local del Proyecto COCAP Los pactos sociales para el desarrollo local del Proyecto Melgodepro. El sistema 3 x 1 del Proyecto Melgodepro La ley de promoción económica en La Paz del proyecto emiDel El sistema integral de desarrollo económico local de Santa Tecla del proyecto emiDel El sistema de mentoring entre agencias de desarrollo local de la Provincia de Buenos Aires del proyecto EULAWIN Los sistemas de inclusión social y laboral de mujeres en Mar del Plata (proyecto EULAWIN), Asunción y Cochabamba (proyecto PACEF)</p> <p>Actores externos participantes: Sebrae, Brasil.</p>	<p>Clúster: Gestión de residuos sólidos urbanos</p> <p>Las cooperativas de pepenadores constituidas por los proyectos La basura sirve y RESOC El modelo tarifario de Cuenca Las campañas de sensibilización y educación ambiental de Tucumán (Proyecto IDEAL), Santiago de Surco y Lago Agrio (Proyecto La basura sirve) El modelo de intermunicipalidad de Michoacán Nuevas infraestructuras para una gestión integral de residuos sólidos urbanos Área Metropolitana de San Salvador (Proyecto RESSOC)</p> <p>Actores externos participantes: CISPEL Toscana, Escuela Gredos San Diego de Madrid</p>
---	---

Impactos capitalización

El proceso de capitalización de buenas prácticas a través de grupos de interés (*clústers*) propuesto por la OCO del Programa URB-AL III ha tenido desde un punto de vista conceptual dos niveles de intervención, que se relacionan con interlocutores diferentes:

- **la comunidad del desarrollo:** compuesta por los *clústers*, proyectos en su conjunto y territorios participantes. Para esta comunidad la capitalización favoreció

el intercambio de buenas prácticas entre proyectos y entre territorios empeñados en la innovación de políticas públicas para la cohesión social;

- **la comunidad del conocimiento:** compuesta por la comunidad URB-AL III en su conjunto, la CE y otros gestores de programas. Para esta comunidad la capitalización contribuyó a verificar la eficacia de la metodología URB-AL III basada en la construcción de redes euro-latinoamericanas para mejorar las políticas públicas de cohesión social,

además de verificar la coherencia de los proyectos financiados a través del Programa con el debate, los experimentos y las prácticas más avanzadas en América Latina.

El proceso de capitalización ha tenido una adhesión masiva de parte de los actores del Programa URB-AL III:

/todos los proyectos participaron en los encuentros iniciales e intermedios de orientación metodológica (Sitges 2010, Rosario 2011);

/los 20 proyectos participaron en uno o más de los cuatro encuentros de intercambio realizados a lo largo de 2011;

/alrededor de 32 territorios, activos en 12 de los 20 proyectos URB-AL III, participaron en los acuerdos de capitalización realizados en 2012 e inicio 2013.

Los datos anteriores muestran que la propuesta de establecer mecanismos de intercambio y capitalización de buenas prácticas ha respondido efectivamente a **una necesidad de los territorios participantes en URB-AL III de “salir” del ámbito limitado de cada proyecto**, para ampliar la perspectiva hacia otras experiencias.

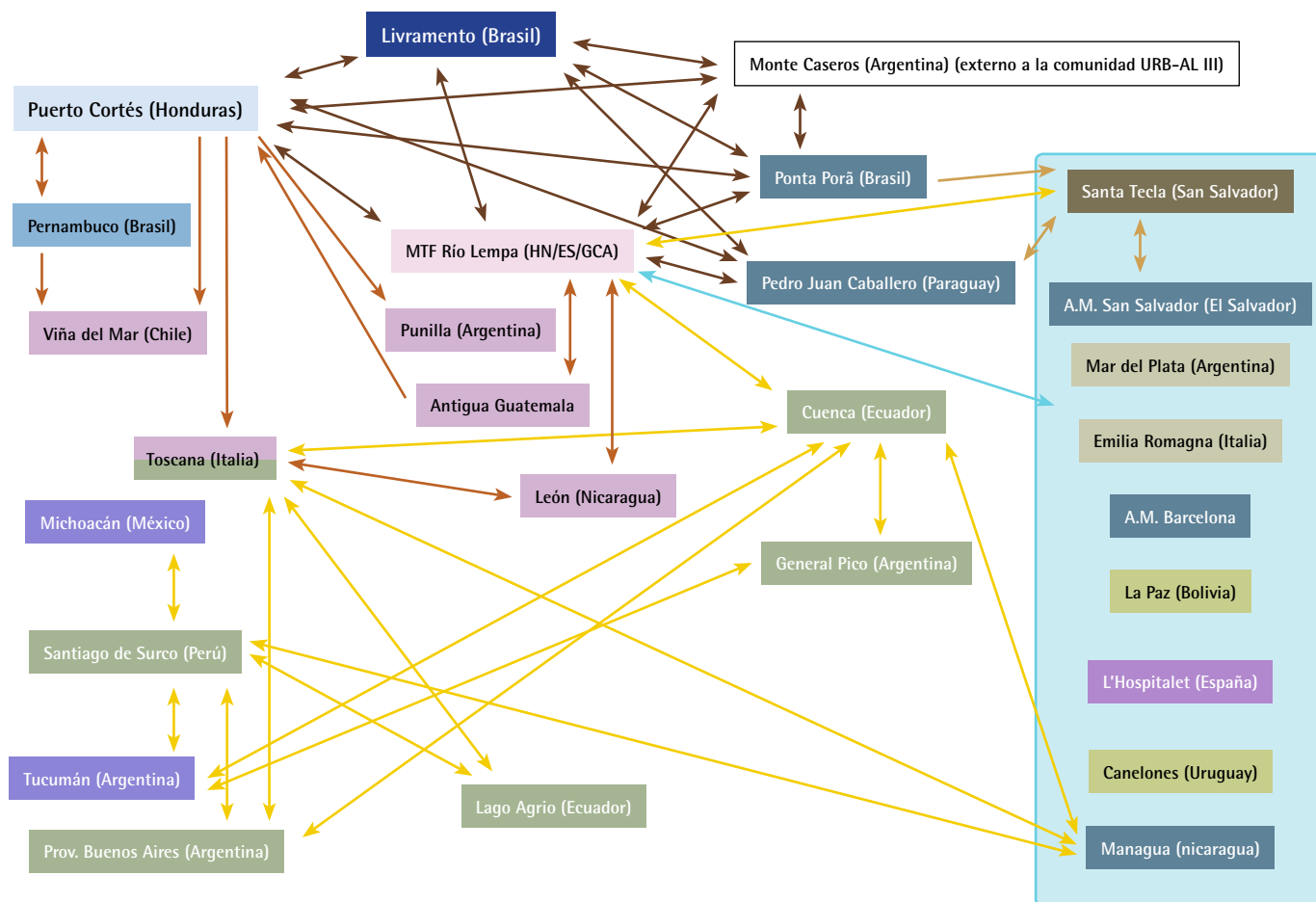
El intercambio temático, sin embargo, ha revelado una cierta homogeneidad y acercamiento entre los *clústers* y pone de relieve que no parece existir – por lo menos en la experiencia de capitalización

realizada en URB-AL III – una tipología única para la generación de intercambio. Es decir, todo tipo de práctica puede ser objeto de intercambio, los territorios intercambian lo que más necesitan en sus específicas condiciones del desarrollo y ésta parece ser la única determinante de la distribución de preferencias entre las diferentes prácticas.

La participación en varios encuentros de actores externos a la comunidad URB-AL III ha permitido verificar cómo muchos de los temas y aportes procedentes de los proyectos realmente eran coherentes con los debates en curso en América Latina respecto a las políticas de inclusión y cohesión social. Esto se ha podido comprobar prácticamente en todas las áreas de trabajo de los *clústers*, y particularmente en las políticas de integración y cooperación transfronteriza, la gestión integrada de desechos sólidos, la promoción de microempresas como instrumento de inclusión de grupos excluidos del mercado formal y la planificación participativa del territorio.

Una fortaleza del proceso de capitalización reside sin dudas en la intensidad de los intercambios realizados en los distintos *clústers*. La gráfica siguiente muestra las relaciones de intercambio de buenas prácticas establecidas en los cinco encuentros realizados entre marzo de 2012 y marzo de 2013, de las cuales se desprende la participación de más de cuarenta territorios (algunos actores allí indicados agrupan a más de un territorio) y una fuerte correlación entre prioridades e intereses.

Intercambios derivados de los acuerdos de capitalización de buenas prácticas impulsados por la OCO entre marzo de 2012 y marzo de 2013



PAMPA	IDEAL	Gente Diversa
Línea internacional	EMIDEL	La Basura Sirve
PREV	Gestión Urbana Terr.	EMIDEL
Gestión tierras	Trifinio	EULAWIN

- ↔ Esquipulas (Mancomunidades e Instrumentos de Cooperación Transfronteriza)
- ↔ León (Gestión Participativa del Territorio y Aplicación de Tecnologías)
- ↔ Santa Tecla (Modelos de Participación Ciudadana)
- ↔ Santiago de Surco (Políticas tarifarias y Educación Ambiental)

↔ Santa Tecla/San Salvador (Emprendedurismo y Economía Social)
 (el uso del círculo en lugar de las flechas se debe a que el debate en este grupo no llegó a definir intercambios específicos entre territorios)

La dirección de la flecha va desde el solicitante hacia el ofertante

Acuerdos de colaboración más allá de los encuentros de capitalización

El proceso realizado dio la oportunidad de desarrollar relaciones de colaboración, más allá de aquellas formalizadas al final de cada uno de los encuentros de capitalización. Se trata de una cierta cantidad de acuerdos “subterráneos”, que escapan al censo de parte de la OCO y precisamente por su carácter espontáneo son un síntoma más de la vitalidad del proceso impulsado. Entran en esta categoría las visitas de mancomunidades de la Mancomunidad Trinacional del Trifinio centroamericano a la alcaldía salvadoreña de Santa Tecla sobre modelos de participación, así como aquellas realizadas por representantes de las municipalidades de Puerto Cortés (Honduras), Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) a las mancomunidades del Trifinio sobre asociativismo municipal y redes transfronterizas; la visita de los dos últimos municipios a sus vecinos de Quaraí (Brasil), Rivera (Uruguay) y Livramento (Brasil) sobre instrumentos de colaboración transfronteriza; la colaboración entre territorios del proyecto Fronteras Turísticas y territorios del proyecto UNE sobre sostenibilidad de las redes de turismo local; el acuerdo de colaboración entre Santiago de Surco y El Callao (Perú) sobre temas relacionados con la diferenciación de desechos; etc.

A estas visitas se suman una serie de proyectos que nacieron a partir de los espacios de intercambio impulsados, como por ejemplo entre Antigua (Guatemala) y

San Salvador (El Salvador) en el marco del tema de integración urbana. Por último, cabe mencionar un importante resultado de acción colectiva entre los territorios participantes en la dinámica de capitalización, como son los **dos observatorios, respectivamente, sobre Integración Transfronteriza y Políticas de Gestión Integrada de Residuos Sólidos**, que se encuentran en una fase de acuerdos preliminares para su constitución y puesta en marcha. El Observatorio Latinoamericano de Residuos Sólidos, por ejemplo, fue lanzado oficialmente en Buenos Aires en abril de 2013 en el marco de una iniciativa del proyecto IDEAL. Reiteramos, no se trata de un listado exhaustivo –imposible por definición, puesto que estamos hablando de iniciativas que los proyectos gestionaron en autonomía y que no fueron censados por la OCO– sino de una muestra de acciones que señalan la productividad y los “efectos colaterales” u “objetivos implícitos” de la estrategia de capitalización adoptada.

Finalmente, quisiéramos subrayar que la experiencia desarrollada por la OCO confirma la validez de extender el enfoque de la cooperación territorial a la cooperación entre UE y América Latina. La UE constituye una experiencia exitosa en la formulación e implementación de políticas integradas de desarrollo¹⁵. La base conceptual de esta experiencia

15 De particular interés al respecto es la investigación *TERCO. European Territorial Co-operation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*

Encuentros bilaterales entre territorios y proyectos

Territorios/proyectos	Territorios/proyectos	Temática de colaboración
Alcaldía de Santa Tecla (San Salvador)	Mancomunidades de la región trinacional El Trifinio	Modelos de participación ciudadana
Mancomunidades de la región trinacional El Trifinio	Puerto Cortés (Honduras) Ponta Porá (Brasil) Pedro Juan Caballero (Paraguay)	Asociativismo municipal y redes transfronterizas
Quaraí (Brasil), Rivera (Uruguay) y Livramento (Brasil)	Ponta Porã (Brasil) Pedro Juan Caballero (Paraguay)	Instrumentos de colaboración transfronteriza
Territorios proyecto Fronteras Turísticas	Territorios proyecto UNE	Sostenibilidad de las redes de turismo local
Santiago de Surco (Perú)	El Callao (Perú)	Diferenciación de desechos

es el enfoque territorial del desarrollo (*place-based approach*), según el cual concentrar los esfuerzos en potenciales inexplorados en áreas intermedias y marginales no solamente no es un obstáculo para el desarrollo global, sino que realmente puede ampliar las perspectivas de desarrollo a nivel local y nacional. Este enfoque sugiere que habría que concentrarse en la búsqueda de mecanismos basados en capacidades locales y que promuevan ideas innovadoras a través de la interacción entre conocimiento local y conocimiento

general y entre actores endógenos y externos, en el diseño e implementación de las políticas públicas. En suma, el enfoque territorial implica que al diseñar estrategias de desarrollo es necesario prestar más atención a los territorios y a sus características propias¹⁶. Programas como URB-AL III contienen todos los

16 Véase F. Barca, P. McCann and A. Rodríguez-Pose, *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, IMDEA 2011.

“ingredientes” para un desarrollo exitoso de dicho enfoque: dimensión territorial de las acciones, coordinación y gobernanza atribuida los gobiernos intermedios y locales, participación activa de los actores económicos y sociales. El desarrollo del instrumento de la capitalización puede dinamizar las relaciones horizontales y verticales, fortalecer el rol de gobernanza multinivel que les corresponde a las instituciones intermedias y locales y difundir experiencias exitosas de carácter territorialmente definido hacia un nivel nacional o regional.

2.6 Creación de un espacio de articulación multinivel para la mejora de las políticas públicas que contribuyen a la cohesión social a nivel territorial

Si bien el Programa URB-AL III ha buscado incrementar la cohesión social mediante el apoyo a proyectos que impacten en PPL, a menudo los gobiernos subnacionales disponen de un margen de maniobra limitado por las políticas nacionales, regionales e incluso por acuerdos internacionales que condicionan su quehacer cotidiano. Con el objetivo de articular las políticas locales con las de otros niveles de gobierno, la OCO propuso crear espacios de diálogo multinivel, al tiempo que ha acompañado a los proyectos en la identificación de estrategias para su vinculación en las políticas nacionales o regionales.

En este sentido, se han organizado seis Diálogos Regionales para impulsar

encuentros multinivel y multisectorial sobre un conjunto de temáticas de alta relevancia política bajo la mirada de la buena gobernanza pública y la cohesión social local.

Gobernanza y cohesión social (Montevideo, septiembre 2010), seguridad ciudadana (San Salvador, junio 2011), desarrollo económico local (Lima, noviembre 2011), identidad e identidades (La Paz, marzo 2012), innovación social (Recife, mayo 2012) y financiación de las políticas públicas (Viña del Mar, julio 2012) fueron las materias escogidas en los distintos diálogos celebrados. En cada encuentro se presentaron y analizaron experiencias exitosas en una de esas materias y se buscó aportar elementos para la construcción de una agenda compartida de objetivos estratégicos deseables.

En total se aglutinó a casi 640 actores de una veintena de países de América Latina y Europa representando los diferentes niveles de gobierno (central, intermedio y local) de los países de la región en los que se organizaron (Cono Sur, Zona Andina y Centroamérica), de la sociedad civil, miembros de organismos internacionales y actores de la cooperación multilateral, bilateral y descentralizada, con especial mención de la participación de las delegaciones de la UE en los países anfitriones.

La pluralidad de actores participantes permitió poner en contacto personas que trabajan una misma temática desde perspectivas y ‘lugares’ diferentes. Ello

facilitó compartir una gran variedad de experiencias, acciones, programas y políticas públicas que los diferentes actores estaban implementando sobre el tema tratado. El formato, alrededor de una gran mesa redonda, permitió aunar esfuerzos para encontrar soluciones comunes y generar alianzas entre actores. En palabras de Enrique Gallichio,

asesor técnico principal de ART-PNUD (Bolivia), “*es difícil de actuar sobre la cohesión social si no tenemos presencia de diferentes niveles de gobierno, como tenemos en los espacios de los Diálogos Regionales, donde se vinculan diferentes tipos de actor conversando en un formato que permite avanzar, sacar conclusiones y establecer acuerdos*”.

PRINCIPALES IDEAS-FUERZA DE LOS DIÁLOGOS REGIONALES

DR sobre Gobernanza y cohesión social

La construcción de sociedades más cohesionadas requiere un marco político descentralizado, en el que los diferentes niveles de gobierno se articulan y cooperan. También requiere una fuerte voluntad, implicación y liderazgo de los gobiernos locales.

DR sobre Seguridad ciudadana y gobernanza multinivel para la cohesión social local

La cohesión social provee un paraguas político adecuado para dejar atrás el enfoque de represión-coerción a favor de un nuevo paradigma sobre seguridad ciudadana, centrado en la prevención y apoyado en el enfoque de derechos. El nuevo paradigma también provee cobertura que los gobiernos locales dejen de ser meros receptores de políticas de seguridad decididas y gestionadas exclusivamente desde el nivel central de gobierno y empiecen a tomar decisiones en esta materia que permitan avanzar hacia la materialización del mismo.

DR sobre Desarrollo económico local y cohesión social: retos y estrategias

En todos los territorios existen capacidades que pueden ser activadas y dinamizadas para valorizar los recursos productivos tradicionales y no tradicionales y promover procesos de desarrollo económico endógeno. Al activar y dinamizar las capacidades emprendedoras locales, el desarrollo económico local se convierte en una vía privilegiada para la construcción de territorios cohesionados.

Diálogo Regional sobre identidad e identidades: potenciales para la cohesión social y territorial

Las identidades pueden ser un factor de cohesión pero en la práctica lo son a menudo de exclusión. El reto de los gobiernos territoriales está en generar las condiciones para que los factores de exclusión que generan las identidades se conviertan en factores de inclusión todos los elementos identitarios de un territorio. En esa línea, las políticas públicas locales son un instrumento privilegiado para que todas las identidades existentes en un territorio se sientan parte de un proyecto común.

DR sobre Innovación social, acción pública y cohesión social: retos y estrategias

No es posible hablar de cohesión social sin vincular esta temática con la de innovación social. El poder público debería situar explícitamente ambas temáticas en el horizonte a construir de forma colectiva y dialogar activamente con la ciudadanía sobre el futuro con la mirada puesta en la generación de objetivos compartidos en materia de innovación y cohesión social.

Diálogo Regional sobre financiación de las políticas públicas locales en pro de la cohesión social: retos y estrategias

Las limitaciones financieras y competenciales de los gobiernos locales son obstáculos centrales para la construcción de territorios más cohesionados. Hacer realidad dicho objetivo requiere seguir dando pasos ciertos en materia de financiación local y descentralización. La planificación y la gestión territorial son instrumentos que pueden jugar un rol estratégico para avanzar en la dirección deseada.

Por lo que hace referencia al **acompañamiento a los proyectos en la identificación de estrategias para su vinculación en las políticas nacionales o regionales**, la metodología creada por la OCO incorporó un apartado específico sobre la articulación del proyecto con las políticas de otros gobiernos locales y/o de otros niveles de gobierno del país. Así, la herramienta identificó tres áreas principales (inserción del proyecto en

las políticas públicas del gobierno local; sostenibilidad y proyección de los aportes del proyecto en el marco de las políticas públicas del gobierno local; y articulación del proyecto con las políticas de otros gobiernos locales y/o de otros niveles de gobierno del país).

Para la mayoría de los proyectos, la **articulación responde a una opción estratégica** de las intervenciones, cuyos

vínculos con los niveles superiores de gobierno obedecen a la necesidad de encontrar formas de legitimación, apoyo y sostenibilidad. Por ejemplo, desde el proyecto “Habitar Goes”, coordinado por Montevideo (Uruguay), se afirma que *“los objetivos de los proyectos trascienden lo puramente local; es necesario el aporte de los diferentes actores para asegurar la sustentabilidad y sostenibilidad y que se logre el involucramiento de los decisores y efectores de políticas”*.

Otros proyectos, como el caso de “PACEF”, buscaron en la articulación multinivel la *“validación de los niveles departamentales y nacionales tanto para su aplicabilidad como su institucionalización”* o *“contar con el apoyo gubernamental para la organización y financiamiento de las acciones”*. En otros casos se pretendía abrir espacios para *“desarrollar incidencia hacia los gobiernos nacionales”*, como indican los territorios de intervención del proyecto “Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano”, coordinado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (El Salvador, Guatemala, Honduras).

Muchas veces, además, la articulación formaba parte de sus objetivos específicos de los proyectos. Por ejemplo, “PACEF” tuvo como objetivo principal la generación de un espacio multinivel. En efecto, los llamados “Pactos Formativos del Empleo Femenino”, generados en los tres territorios de intervención, se configuran alrededor de mesas de trabajo

formadas por los respectivos gobiernos subnacionales, ministerios y agentes privados. Según su coordinación, *“uno de los elementos que caracteriza el proyecto, que es un denominador común en los tres territorios y que ha dado mayores resultados, ha sido el diseño y la puesta en marcha de un método de articulación entre niveles de gobierno y entre instituciones públicas, sector empleador y capacitación profesional”*. A título de ejemplo, en este proyecto en el Departamento Central de Paraguay la mesa de trabajo creada cuenta con la participación de representantes institucionales del Viceministerio del Trabajo, de la Dirección de la Mujer Trabajadora, de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, de la Unión Industrial del Paraguay, de diversos municipios, de la Coordinadora General del Proyecto y Directora de la Dirección de la Mujer de la Gobernación Central; una Coordinadora Técnica y una Consultora en Género.

Otro caso de implementación de una metodología innovadora para los territorios y que forma parte de los propios objetivos del proyecto, generando la firma de convenios con otros niveles de gobierno, es el de COCAP. El proyecto dio un fuerte impulso al desarrollo productivo de San Juan (Argentina), Río Grande do Sul (Brasil) y Misiones (Paraguay) mediante el desarrollo de una metodología que logró insertar la cohesión social como una prioridad en las agendas políticas locales. Asimismo, facilitó la mejora de las competencias de los actores institucionales económicos y

sociales de los territorios para favorecer su posicionamiento estratégico en los mercados nacionales e internacionales. Por ejemplo, el territorio de Misiones desarrolló múltiples interacciones con instituciones públicas, secretarías del gobierno y entes privados. En concreto, para los procesos de formación, que fueron organizados en las tres diferentes usinas, se firmaron convenios entre la Gobernación misionera y el IPA (Instituto Paraguayo de Artesanía), la SENATUR (Secretaría Nacional de Turismo), la DEAg (Dirección de Extensión Agraria – Ministerio de Agricultura y Ganadería) o el CAH (Crédito Agrícola de Habilitación – Ministerio de Agricultura y Ganadería).

Cabe añadir que para las intervenciones de los niveles intermedios (departamentales, regionales, provinciales), la articulación con el nivel municipal/comunal *“se vuelve imprescindible para la consecución de los objetivos del proyecto”*, según indica el proyecto “Innovación institucional” coordinado por el Gobierno Provincial de Santa Fe. Lo mismo sucede con el proyecto EU-LA-WIN, cuya representante en el estado de Paraná (Brasil) destacó que *“el trabajo principal del proyecto ha sido el de la gobernanza multinivel. Se han involucrado todos los niveles de la Administración pública –provincial, estatales y municipales– con los principales actores de la sociedad civil”*.

Como podemos observar, por una u otra razón la mayoría de los territorios URB-AL III apostaron por generar sinergias y vínculos con otros niveles de gobierno y

entendieron la importancia de este aspecto como medida para garantizar una mayor sostenibilidad y eficacia de las políticas públicas que llevan a cabo. En este sentido se manifestaba el representante del proyecto RESSOC en Managua: *“El éxito de RESSOC en Managua radica en la capacidad de articulación y coordinación entre diferentes instituciones de gobierno como el Instituto Nacional Tecnológico o el Ministerio de Educación, organismos internacionales como el PNUD, la FAO y ONU Hábitat, y otros proyectos de cooperación principalmente italianos”*.

3. Hacia la generación, fortalecimiento y consolidación de políticas públicas locales

Uno de los aspectos más innovadores del Programa se encuentra en su propio objetivo específico: [...] **procesos y políticas de cohesión social** [...]. En efecto, en esta ocasión, URB-AL III da un paso más respecto sus anteriores fases, estableciendo como objetivo la mejora de la cohesión social mediante la ejecución de PPL. Este avance suponía un importante reto puesto que, por primera vez, un programa de cooperación regional de la Comisión Europea no sólo reconocía el papel clave de los gobiernos locales para la cohesión social, sino que subrayaba la importancia de las políticas públicas de las administraciones locales para su logro. De modo que el Programa recoge la especificidad de los actores participantes (administraciones públicas locales) y les invita a la ejecución de acciones que impacten en su propia naturaleza: el refuerzo institucional y la mejora de su capacidad de gestión y de gobernabilidad local. A pesar de la coherencia del planteamiento y de encontrarse en las bases de la convocatoria de URB-AL III, algunos territorios no contemplaban el sesgo político en sus actividades, acostumbrados al apoyo y a la ejecución de proyectos clásicos de cooperación al desarrollo.

A medida que el recorrido de ejecución y acompañamiento de los proyectos avanzaba, se constató la dificultad de superar el enfoque de proyecto y transitar hacia una mirada de proceso político. Así, la OCO en su rol de interacción con los proyectos para contribuir a la consecución del objetivo de URB-AL III, desde finales de 2010 creó y aplicó una

iniciativa metodológica para profundizar, reflexionar y aumentar el refuerzo a las políticas públicas apoyadas por estos. Dicha iniciativa, ya mencionada en el apartado 2.2 de este documento (la parte llamado paso 1 de *identificación de los aportes de de los proyectos a las políticas públicas locales*) ha sido implementada en el 74% de los territorios URB-AL III.

Desde esa fecha hasta la finalización del Programa, se han realizado 55 implementaciones de esta iniciativa, cuyo objetivo proponía a los territorios aventurarse en un ensayo auto evaluativo: reflexionar sobre los avances conseguidos desde el punto de vista de sus aportes a las PPL. Se esperaba de este modo que los proyectos adoptaran una mirada diferente sobre su accionar y sus logros. Como es sabido, por lo general las evaluaciones tienden a asumir como punto de referencia los objetivos de los proyectos, con el fin de determinar en qué medida y por qué los resultados alcanzados satisfacen o no los compromisos adquiridos en los diseños iniciales. La perspectiva abierta por la OCO, en cambio, refleja y a la vez apunta a conformar como horizonte común de los proyectos su pertenencia al Programa que les dio origen, cuya finalidad principal es producir avances de políticas PPL encaminadas a mejorar la cohesión social en sus territorios respectivos. Así, a través de una evaluación interna y a medio camino, se estimuló una revisión, una sistematización, un examen en profundidad con el objeto de que cada proyecto pudiera medirse con el propósito de ampliar el alcance, común

a las diferentes intervenciones, y que les otorga su identidad como Programa. Coherentemente con este enfoque, la exploración de los aportes a las PPL debía llevarse a cabo allí donde los proyectos están empeñados en apoyarlas: en los territorios y gobiernos locales latinoamericanos. Por tanto, como centro de observación no se tomó al proyecto entendido como consorcio o partenariado, sino a cada uno de los territorios latinoamericanos involucrados.

Para ordenar y facilitar la autoevaluación, la OCO predispuso una sección específica del modelo de Plan Operativo Anual 2011 (sección 2.4), articulada en tres grandes áreas, a saber: a) inserción del proyecto en las políticas públicas del gobierno local; b) sostenibilidad y proyección de los aportes del proyecto en el marco de las políticas públicas del gobierno local; y c) articulación del proyecto con las políticas de otros gobiernos locales y /o de otros niveles de gobierno del país. Para el seguimiento de las definiciones programadas en los POA's, se incorporó también la misma sección en los informes de seguimiento semestrales de los proyectos.

Con el objetivo de tener una visión de conjunto de Programa, la OCO ha sistematizado el análisis del punto 2.4 de los POA's e Informes de Seguimiento del año 2011 y del año 2012, cuyas principales conclusiones se recogen en este capítulo del Informe de Programa. En este sentido, el principal resultado que enmarca el proceso de impacto en términos políticos es que a lo largo de

estos años el Programa ha contribuido a impulsar y/o fortalecer 131 políticas públicas locales en el total de los 74 territorios de ejecución de actividades. De éstas, sobresalen 8 temáticas comunes entre socios: desarrollo económico, medio ambiente, ordenamiento territorial, participación ciudadana, cooperación transfronteriza, rehabilitación socio-urbana, seguridad pública y empleo. El total de políticas públicas apoyadas o impulsadas por cada uno de los socios se encuentra detalladamente desglosado en la publicación de la OCO: [“Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III”](#).

Para ordenar los principales avances en términos de generación, fortalecimiento y consolidación de políticas públicas se articula este capítulo en los siguientes apartados:

1. Los cambios tangibles que impliquen unos avances político-institucionales generados a partir de la ejecución de los proyectos (creación de nuevas unidades administrativas, avances normativos, puesta en marcha de mesas intersectoriales).
2. Posibles cambios de mentalidad respecto a qué es una política pública y apropiación de los actores respecto a los componentes que permiten ser más efectivos en las políticas públicas (enfoques integrales y transversales, mecanismos de participación ciudadana y articulación con los actores del territorio).
3. Capacidad de incidencia respecto a la pertinencia y necesidad de las políticas públicas locales o de otros niveles de gobierno con incidencia en el territorio, para alcanzar un mayor grado de cohesión social en la región (articulación multinivel, participación en el diseño de políticas públicas de otros niveles de gobierno).
4. Principales medidas de sostenibilidad de los proyectos URB-AL III (compromisos políticos, económicos y técnicos, institucionalización de mesas de trabajo multiactor y multinivel, alianzas territoriales).

3.1 Los cambios tangibles que impliquen avances político-institucionales generados a partir de la ejecución de los proyectos

En los dos documentos de sistematización de la implementación de la metodología *paso 1 de identificación de los aportes de de los proyectos a las políticas públicas locales* (2011 y 2012) todos los socios que han rellenado el punto 2.4 del sistema de seguimiento y de planificación, manifiestan su convencimiento de estar realizando aportes significativos a las políticas públicas locales. Si bien en el primer periodo no siempre les fue fácil identificar la adscripción de las intervenciones a áreas institucionales específicas de sus administraciones, en el último año no sólo hubo una mayor identificación, sino que se acentuó la necesidad de trabajar las políticas apoyadas de manera integral y transversal, es decir, intersectorialmente. Con lo cual se constata el avance hacia una mayor apropiación sobre el enfoque de proceso político y el aumento de prácticas políticas más integrales a partir de la ejecución de los proyectos. Otro dato relevante es que casi el 80% de los territorios señalan que las políticas apoyadas mediante las acciones URB-AL III son anteriores al Programa, hecho que pone de manifiesto su capacidad de articularse y fortalecerse institucionalmente mediante las acciones implementadas, al tiempo que se garantiza una mayor capacidad de arraigo y pertinencia de la acción.

Asimismo es relevante que alrededor del

Principales temáticas de las políticas impulsadas por los proyectos URB-AL III

1. Políticas de desarrollo económico local y emprendedurismo
2. Políticas de medio ambiente y gestión de residuos
3. Políticas de gestión y ordenamiento territorial
4. Políticas ocupacionales y de apoyo a migrantes
5. Políticas de participación ciudadana
6. Políticas de cooperación transfronteriza
7. Políticas de rehabilitación socio-urbana
8. Políticas de seguridad pública
9. Políticas de fiscalidad
10. Políticas de fortalecimiento institucional

30% de las respuestas analizadas destacan que las intervenciones están apoyando más de una política al mismo tiempo, lo que indica su capacidad de entrelazar diferentes sectores y áreas de las diversas instituciones de gobierno.

Por otro lado, se observa una buena penetración con la institucionalidad local, hecho que ocurre con mayor frecuencia en los municipios más pequeños o en casos donde las intervenciones son claramente una herramienta (entre otras) concebida por los gobiernos locales en función de sus planes y estrategias. Este es el caso del proyecto “Innovación Institucional” coordinado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina) o “Habitar Goes” liderado por Montevideo (Uruguay).

Es interesante analizar cómo ha habido diferentes niveles de impacto de las intervenciones en las políticas públicas.

Algunos proyectos han “utilizado” las acciones financiadas por URB-AL III para incrementar los resultados de una política pública local ya existente sin alterar la planificación estratégica. Es decir, mediante el aporte de recursos económicos y/o medios humanos la intervención han podido realizar más actuaciones, ampliar el número de personas beneficiarias o acelerar el calendario previsto. Por ejemplo, el proyecto “Línea Internacional. Unión de dos pueblos” coordinado por Ponta Porã (Brasil). Otros, han pretendido incidir en la mejora cualitativa de la política y no simplemente incrementar sus resultados. Este es el caso del proyecto emiDel que ha logrado fortalecer la política de desarrollo económico local que se venía realizando. Por ejemplo, en el caso de La Paz (Bolivia) a través de la generación de un modelo de gestión de desarrollo económico municipal y de su instrumento territorial: el modelo de emprendedurismo plural.

Algunos han ido más allá y su objetivo ha sido el fortalecimiento institucional en sí mismo, es decir, aumentar su capacidad para realizar políticas públicas en general (mayor capacidad para diseñar, programar, ejecutar o evaluar sus políticas públicas). Aquí encontramos proyectos como “Gestión Integral de Tierras” coordinado por Puerto Cortés, cuya intervención ha concluido en la elaboración de un catastro, ha dotado a los territorios implicados de un Sistema de Información Geográfica (SIG) y se han desarrollado planes de desarrollo con enfoque territorial. Otro caso similar es la “Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa” el cual ha ayudado a dotar a los municipios concernidos de unas estructuras compartidas destinadas a mejorar la planificación y la planificación de políticas públicas comunes.

Finalmente, destacar otro tipo de intervenciones que han ido más allá de su capacidad de gestión intentando mejorar las condiciones para su gobernanza local. Es decir, mejora las relaciones entre la administración local y los otros niveles de gobierno o con los diferentes actores territoriales. Este es el caso, por ejemplo, del proyecto “Innovación Institucional” coordinado por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina).

Por otro lado, algunos proyectos han logrado incorporar nuevos temas en la agenda política pública local y por lo tanto su paso por el Programa ha contribuido a impulsar o iniciar una nueva PPL. Un ejemplo en este sentido

es el proyecto “Fronteras Turísticas” cuya actuación piloto de crear un corredor turístico entre las municipalidades de los territorios implicados ha permitido sentar las bases para una futura implementación de una política pública de desarrollo turístico compartida entre los socios del proyecto. Otro caso es el del proyecto “PACEF”, que ha impulsado el inicio de una PPL orientada a estimular el empleo femenino acercando los departamentos de los temas de empleo y de género. En este caso, en el Departamento Central de Paraguay, las Oficinas de Capital Humano son un primer paso hacia el reconocimiento del tema del fomento del empleo femenino como uno de los elementos estratégicos a incluir dentro de la agenda del gobierno local.

En resumen, de un modo u otro, la mayoría de los territorios han logrado un refuerzo político-institucional a partir de la ejecución de los proyectos, poniendo de manifiesto uno de los aspectos fundamentales e innovadores del Programa que ha sido **el paso de un “proyecto de cooperación” a un proceso de política pública** y la pertinencia de apoyar el refuerzo institucional y la gobernabilidad local como paso indispensable para responder a las necesidades de la ciudadanía. Con la voluntad de ilustrar algunos cambios tangibles que implican dicho avance, queremos destacar algunos aspectos al respecto: 1) **la creación de nuevas unidades administrativas**; 2) **los avances normativos**; 3) **la institucionalización de mesas intersectoriales**.

En efecto, la ejecución de algunos proyectos ha impulsado la creación de nuevas unidades al interior de las administraciones públicas ejecutoras inexistentes antes del inicio de los proyectos. En el caso del proyecto “Fronteras Turísticas”, el proyecto ha creado una Unidad de Planificación y Proyectos que va a quedar instalada en los municipios una vez finalice la ayuda externa.

Otro caso es proyecto “RESSOC” y en concreto en el territorio del Área Metropolitana de San Salvador, cuya ejecución ha impulsado la creación de dos nuevas unidades dentro del Consejo de Alcaldes del AMSS (COAMS): la de género y la de cohesión social. Según su Secretario General *“todos los municipios tenemos unidades de género pero con la creación de ésta dentro de la COAMS ahora hay mayor diálogo y articulación, fortaleciendo el espacio del Consejo de Alcaldes”*.

Otros proyectos también han creado nuevas unidades pero no asociadas a las políticas públicas apoyadas sino a la creación de una nueva línea política vinculada a la **cooperación internacional**. Este es el caso del proyecto “Políticas locales de prevención de la violencia en áreas urbanas marginales” coordinado por el estado de Pernambuco. En este sentido, su coordinador resaltó: *“El proyecto posibilita trabajar con otras secretarías y otros niveles de gobierno y la sociedad civil. URB-AL III ha facilitado la inserción en la cooperación y esperamos que éste sea un camino que seguirá después de*

URB-AL III. Ya tenemos una propuesta de crear una unidad de cooperación descentralizada sobre seguridad” (de hecho ésta se ha creado en mayo de 2013).

Por lo que se refiera a **aspectos normativos**, algunos proyectos han impulsado o aprobado nuevas leyes, como el caso del proyecto de “COCAP”. En el marco de este proyecto en el territorio de la provincia de San Juan (Argentina) se aprobó una norma que dio rango de ley al proyecto permitiéndole manejar los fondos comunitarios. Según su coordinador *“esto no estaba en la provincia y permite que el proyecto sea directamente asumido como propio por el Ministerio de Desarrollo Económico.”* Asimismo, también en San Juan se ha elaborado un borrador de ley para la creación de una agencia financiera gracias al proyecto URB-AL. Según el coordinador de este proyecto *“por primera vez la provincia contará con una agencia autóctona que permita facilitar el acceso al crédito a los pequeños productores, hoy en día fuera del circuito financiero, reducir costes y reconducir los recursos”*.

Otro ejemplo lo encontramos en el proyecto de “PACEF”, en concreto en la provincia de Buenos Aires, donde se ha presentado una propuesta legislativa para regular de Plan Local de Políticas de Género a la Cámara de Diputados de la Provincia. Con anterioridad al proyecto URB-AL III, el Plan existía pero solo contenía líneas generales, tal como indica su coordinador *“el proyecto está innovando porque anteriormente existía una legislación de género pero*

solo de principios generales, en cambio lo que ahora se presenta va a regular el Plan Local concretamente y eso lo está elaborando el equipo de PACEF”.

Otro proyecto que también ha avanzado en cuanto a nueva normativa es el proyecto “Gestión Integral de Tierras”, el cuál ha elaborado y aprobado nuevas plataformas de valores catastrales en Tela, Puerto Cortés, Omoa y Puerto Barrios en los diferentes consejos municipales con rango de nueva normativa legal.

Finalmente, uno de los avances más comunes entre la mayoría de los proyectos ha sido la institucionalización de mesas intersectoriales, la puesta en práctica de mecanismos de articulación con otros actores del territorio.

Un buen ejemplo lo encontramos de nuevo en “COCAP” donde se han creado diversas usinas o mesas de trabajo entre diversos actores en los tres territorios. Las usinas son espacios de debate y formulación de ideas en los que participan los principales actores (administración, sociedad y sector privado) involucrados en un sector productivo concreto. Se trata de fomentar la participación y el asociacionismo entre productores tradicionalmente atomizados, formular propuestas y buscar soluciones a problemas comunes, las cuales se discuten posteriormente en laboratorios de ideas integrados por los responsables del proyecto y las autoridades correspondientes. Esta nueva fórmula está teniendo una gran aceptación tanto por parte del sector público como del sector

privado. Según uno pequeño productor con *“COCAP hemos podido compartir experiencias entre pequeños productores. Antes en San Juan estábamos muy aislados, pero ahora los insumos de unos y otros y el compartir las experiencias cotidianas nos benefician”* y según una representante de la administración provincial: *“Primero encontramos muchas resistencias; nos costó que entendieran que podíamos ayudarles a armar y gestionar proyectos viables. Pero ahora existe un compromiso por parte de los productores, que son conscientes de las ventajas del asociacionismo y de trabajar unidos”.*

Otro ejemplo es el proyecto “EU-LA-WIN” que ha implementado acuerdos territoriales para fortalecer las redes socioeconómicas para promover e incrementar la producción de bienes y servicios en el ámbito departamental y local, integrando recursos y competencias. En este sentido se expresó su coordinadora técnica: *“A través del Programa URB-AL III hemos logrado fomentar la participación de todos los actores del territorio y de los diferentes niveles de gobierno en la planificación e implementación de políticas y herramientas de desarrollo local.”*

Finalmente mencionar el proyecto de “Fronteras Turísticas” que con el objetivo de revitalizar su territorio mediante el llamado “Camino Andino” y poner en valor y reconocimiento de la cultura aymara y quechua, se ha dotado también de alianzas estratégicas público-privadas entre los municipios

y actores territoriales (redes de hoteles, museos, restaurantes, caravanas de llamas, centros religiosos, etc.). Según su coordinador en América Latina, *“lo bueno del proyecto es que hemos aprendido a no trabajar aisladamente y a desarrollar sinergias entre todas las instituciones y actores privados que se encuentran en el territorio. A través del proyecto lo que se ha articulado el territorio en base al Plan de Acción Turística y Ambiental”*.

3.2 Posibles cambios de mentalidad respecto a qué es una política pública y apropiación de los actores respecto a los componentes que permiten ser más efectivos en las políticas públicas

Uno de los aspectos que mejor destaca el aporte de URB-AL III a las PPL es el cambio de percepción respecto a qué es una política pública y la identificación y puesta en práctica de acciones innovadoras del quehacer político para incrementar la cohesión social local por parte de muchos territorios. Al respecto destaca la apropiación de práctica de diferentes aspectos: **gestión integral y estratégica, transversalidad, mecanismos de participación ciudadana y la creación de alianzas territoriales (público y privadas)** cuyo resultado es el logro de mayor transparencia y corresponsabilidad ciudadana.

En cuanto a la **incorporación de un enfoque más integral**, encontramos

diferentes experiencias en este sentido, como el proyecto INTEGRATION coordinado por Stuttgart (Alemania) cuyas ciudades socias (Chihuahua y Guadalajara en México, Bogotá en Colombia, Quito en Ecuador y Sao Paulo en Brasil) han creado e implementado procedimientos de planificación urbana sostenibles e integrados de manera interdisciplinaria y con la participación de todos los actores relevantes, especialmente de la ciudadanía. También cabe señalar el caso del Área Metropolitana de San Salvador (El Salvador) en el marco del proyecto de “RESSOC”, donde ha habido avances en la creación de una política con carácter metropolitano avanzando en una visión institucional más integral (estrategia integral) que recoge empleo, ambiente y educación.

Por su parte, los socios del proyecto “Gestión urbana y territorial participativa”, han incorporado una visión más integral y estratégica del territorio. Según su coordinadora, *“el proyecto ha generado una reflexión más integral del territorio, de una concepción de intervención puntual a una más de largo plazo y más integral que también se vislumbra en un cambio de mentalidad en todos los territorios por lo que hace referencia al trabajo de manera multidisciplinar, tanto a nivel del equipo configurado como del enfoque de política pública, más amplio e integral”*. Esta mirada se ha traducido en un avance en términos de gestión transversal e intersectorial, creando equipos de trabajo mixtos (urbanistas con técnicos sociales).

La generación, impulso y/o fortalecimiento de mecanismos de consulta y participación ciudadana pone de manifiesto la apropiación de un enfoque de política pública más acorde con la visión del Programa y manifiesta un cambio de mentalidad sobre la misma. Siendo uno de los aspectos centrales en la mayoría de las intervenciones, casi todos los territorios crean o fortalecen espacios de participación. Se trata de consejos, foros, mesas y otras instancias de coordinación y deliberación. La participación se ve reforzada también por otros mecanismos, tales como talleres, intercambios y espacios de diferente tipo en que se comparten informaciones y orientaciones.

Incluso, en algunos casos la participación no es concebida como un método de trabajo o algo accesorio, sino como un objetivo medular de algunas intervenciones. En este sentido, destacan los proyectos “Innovación Institucional”, “Gente Diversa, Gente Equivalente”, “Habitar Goes” y “Gestión Urbana y Territorial Participativa”, en los que la participación constituye un aspecto consustancial de las intervenciones, colocándose en el centro de las mismas.

En una época de consolidación de las democracias latinoamericanas y, al mismo tiempo, de desencanto y pérdida de confianza de la sociedad respecto a las instituciones públicas, la transparencia y la eficacia de los mecanismos de representación, estas experiencias suponen intentos de “corresponsabilidad” de la ciudadanía y son susceptibles de

convertirse en nuevos laboratorios de prácticas democráticas más avanzadas.

En el proyecto “Innovación Institucional” se ha armado una arquitectura de instrumentos de participación ciudadana y de articulación intersectorial que van desde comités, reuniones interministeriales a coordinaciones interministeriales, reflejando una nueva manera de gestionar la provincia y lo público. Según el Gobernador de la provincia de Santa Fe (Argentina) el proyecto ha impulsado *“políticas que jerarquicen al ser humano, que prioricen en el valor de lo público, de la participación ciudadana y el rol de las iniciativas sociales. La clave de este proceso es la participación, y el espacio local es el lugar privilegiado para eso”*.

Los mecanismos de participación ciudadana han supuesto también un cambio de mentalidad en los actores territoriales, “apropiándose” de los instrumentos practicados, con el consecuente cambio de relación con la administración pública local, sintiéndose partícipes de la misma y con la legitimidad de aumentar el grado de rendimiento de cuentas y de transparencia. Según la coordinadora en el terreno del proyecto de “Gestión urbana y territorial participativa” en La Antigua (Guatemala): *“Con esta técnica se logra la valoración del conocimiento comunitario en la gestión de la cosa pública, y al mismo tiempo la responsabilidad de la comunidad en la valoración y cuidado de los recursos públicos y el fortalecimiento de los valores identitarios. La participación comunitaria*

en la definición de las políticas locales, genera procesos de empoderamiento, que incluyen todos los grupos poblacionales: jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas, etc. A su vez, los líderes comunitarios mejoran su representatividad y capacidad de lobby y advocacy”.

Un logro anecdótico y representativo de hasta qué punto ha sido útil el empleo de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana es el Sistema de Información Geográfica (SIG) participativo, cuya aplicación en La Antigua ha permitido descubrir una comunidad de 80 personas que era desconocida por la municipalidad. El proyecto ha involucrado a la nueva comunidad a la administración local y ahora dicha comunidad es tenida en cuenta en la gestión pública local a través de la constitución de un COCODES (Consejo Comunitario de Desarrollo).

Finalmente también cabe destacar la ejecución del proyecto IDEAL en San Miguel de Tucumán (Argentina) el cual ha contribuido de manera clara y decida a la participación ciudadana, concretamente en el tema de la mejora de la calidad ambiental, puesto que la implicación de familias y centros educativos a logrado una notable adquisición de hábitos (la separación de residuos) que contribuyen a la mejora de la calidad ambiental de su entorno vecinal y por ende al bienestar común.

Se puede observar cómo el ejercicio de nuevos instrumentos de consulta y participación ciudadana apuntan a

tres de los componentes de las políticas públicas que contribuyen a la cohesión social que ha impulsado el programa URB-AL III: legitimidad, participación y reconocimiento.

Otra de las pautas comunes de muchos socios ha sido la articulación con los actores del territorio. Desde un enfoque territorial del desarrollo, muchas autoridades locales participantes han impulsado acciones donde el gobierno local ha emergido como agente dinamizador del desarrollo y responsable público con capacidad para generar alianzas entre todos los actores locales. En este sentido encontramos diversas modalidades de actuación: pactos público-privados, creación de mesas multiactor, convenios con diversas instituciones, etc.

En cuanto a pactos, muchos han firmado alianzas con las universidades, poniendo de manifiesto la importancia de contar con la academia para la mejora de la tecnología y la formación en diferentes ámbitos. Un primer ejemplo lo podemos encontrar en el proyecto de “Integración Regional” coordinado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, que ha establecido una alianza con el Centro Universitario de Oriente (CUNORI) de la Universidad de San Carlos de Guatemala para garantizar el desarrollo, la administración y la permanencia del Sistema de Información Territorial Trinacional (SINTET) que ha permitido la gestión compartida de información entre los municipios de cada Mancomunidad. Según su coordinador institucional, “*con este sistema se abrirán*

nuevas puertas no solamente para la Mancomunidad Trinacional sino también para el CUNORI, ya que se implementará como una herramienta de trabajo para los alumnos de los centros educativos e instituciones formales público-privadas que deseen obtener datos reales y actualizados de lo que pasa alrededor de la región Trifinio”.

Otro ejemplo es emiDel que recientemente ha firmado una alianza de las universidades para el desarrollo local. Esta alianza está conformada por las universidades participantes durante el proyecto en el desarrollo del “Curso de especialización de Desarrollo Económico Local” con el objetivo de continuar colaborando en la elaboración y formación de nuevas ediciones así como el de crear sinergias de colaboración futura. Se trata de: la Universidad Autónoma de Barcelona (España), la Universidad Católica Boliviana San Pablo (Bolivia), el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay) y la Universidad José Matías Delgado (El Salvador).

Otro caso es el proyecto “Habitar Goes” en su intervención en Montevideo, el cual ha impulsado la creación de una mesa de coordinación “Centro de Desarrollo Económico” con 26 instituciones con el objetivo de impulsar estrategias para incrementar las oportunidades productivas y laborales locales y fortalecer la articulación entre actores e instituciones públicas y privadas. El centro se ha ubicado en el barrio Goes y está dirigido a todas las personas

desempleadas que requieran apoyo o asesoramiento en la búsqueda de empleo e impulso de iniciativas emprendedoras.

En el mismo sentido también se ha creado la Agencia para la Empleabilidad Femenina en el Departamento Central de Paraguay en el marco del proyecto de “PACEF”, el cual institucionaliza los Pactos Formativos como resultado de la sinergia entre numerosos actores que participan en la mejora de las condiciones de capacitación y empleo de la mujer. En este caso es interesante anotar que el proyecto ha permitido vencer la falta de confianza inicial entre el sector público y el privado y, según afirma la coordinadora del proyecto en Paraguay, actualmente los municipios están en relación permanente con el sector privado para planes de capacitación, formación, etc.

Estas resistencias iniciales también se han dado en otros territorios, lo que da cuenta del cambio de percepción que ha supuesto para algunas autoridades locales la articulación público-privada. Muchos de ellos no conocían las posibilidades que ofrecen los mecanismos en este sentido. Por ejemplo, en el caso de León (Nicaragua) en el marco del proyecto “Gestión urbana y territorial participativa”. Según su coordinadora *“URB-AL III ha permitido dar a conocer la existencia de metodologías urbanas de inclusión de la recursos privados para la realización de obra pública, como ejemplo de derechos edificatorios”.*

Existen muchos más ejemplos en el marco de los 74 territorios URB-AL III de

prácticas de articulación territorial que no podemos detallar en el marco de este informe, pero que nos permiten afirmar que URB-AL III nos deja un laboratorio de experiencias innovadoras que ponen en práctica el enfoque territorial de desarrollo mucho más acorde con las nuevas tendencias de gobernanza que se dan a nivel mundial.

3.3 Capacidad de incidencia respecto a la pertinencia y necesidad de las políticas públicas locales o de otros niveles de gobierno con incidencia en el territorio, para alcanzar un mayor grado de cohesión social en la región

A pesar de la pertinencia de las políticas públicas locales para alcanzar un mayor grado de cohesión social en los territorios, éstas presentan también la particularidad de ser a menudo bastante más complejas y de estar condicionadas por los recursos financieros procedentes de diversos niveles de la administración: provincial, regional o estatal. Por lo tanto, muchas PPL se construyen combinando los programas de ámbito estatal o regional con las acciones propias del gobierno local, intentando tener en cuenta las especificidades locales, todo y aprovechando en lo posible los aportes externos. Por lo tanto, los gobiernos locales se ven obligados a articularse con otros niveles de gobierno para poder llevar a cabo sus propias políticas públicas

e intentar incidir en las políticas y agendas de otros niveles de gobierno que limitan o condicionan sus competencias, capacidades y recursos.

En consecuencia y tal y como se ha apuntado previamente en el punto 2.6 de este informe, la OCO ha impulsado espacios de articulación multinivel que permiten a los gobiernos locales participantes en URB-AL III dialogar, intercambiar y negociar con los niveles de gobierno supra locales cuyas políticas tienen incidencia directa en los territorios. Asimismo y mediante el sistema de seguimiento y acompañamiento a los proyectos para la identificación de sus aportes a las PPL, se diseñó un área específica (la tercera) respecto a la articulación del proyecto con las políticas de otros gobiernos locales y/o de otros niveles de gobierno del país. Así, la OCO también ha podido contribuir mediante el acompañamiento a los proyectos a procurar una mayor capacidad de incidencia multinivel y a identificar y sistematizar acciones que han realizado los proyectos en este sentido.

Muchos proyectos han manifestado en sus POAs e informes de seguimiento estar llevando a cabo acciones de **articulación multinivel** con el objetivo de **generar sinergias, incidencia directa y participación en espacios de diseño de políticas de supra locales**. Así encontramos diferentes intervenciones de articulación entre las que destacan los proyectos de residuos sólidos, de ordenamiento territorial y de cooperación transfronteriza.

Por ejemplo, en temas de residuos sólidos, el proyecto “La basura sirve” en el territorio de Surco (Perú) ha permitido a éste relacionarse con el Ministerio o la Secretaria de Ambiente para articularse con las políticas nacionales de gestión medioambiental. En el mismo proyecto pero en Cuenca (Ecuador), se han establecido lazos con el Ministerio de Salud Pública para garantizar la vacunación y asistencia médica a los recicladores, y con el de Ministerio de Educación colaborar en la apertura de guarderías por la noche para los hijos de los recicladores.

Otro proyecto que ha tenido un impacto directo en el fortalecimiento de acuerdos con otros niveles de gobierno ha sido “COCAP”, articulación que se ha dado en todos sus territorios de intervención: Provincia de San Juan (Argentina), Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) y Departamento de Misiones (Paraguay). En el caso argentino, se han gestado vínculos y convenios entre las diferentes usinas con organismos nacionales y provinciales (entre Universidad Nacional de San Juan y la Cámara Sanjuanina de Tecnologías de la Información y Comunicación o entre el Ministerio de Producción y los sindicatos presentes). Asimismo, en Paraguay la usina de TICs ha establecido un convenio con las secretarías del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y con organismos de otros ministerios de la Provincia como la Secretaría de Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas, la Unidad Tecnológica del Ministerio de Infraestructura y el Área de Sistemas del Ministerio de Educación.

En cuanto al aumento de capacidad de incidencia política, destaca el proyecto de “PACEF” en su intervención en Cochabamba (Bolivia) donde se ha intervenido en la elaboración de la propuesta de Estatuto Autonómico Departamental y se ha participado en el diseño de las Cartas Orgánicas Municipales con el objetivo de incluir el enfoque de género en éstas. Es decir, el proyecto ha participado en la generación de instrumentos para apoyar el proceso que regulará las políticas públicas a nivel de los gobiernos municipales quienes podrán replicar este modelo de manera estandarizada a través de Asociación de Municipios de Cochabamba (AMDECO) que representa a los 47 municipios de Cochabamba.

Por otra parte y también gracias a la articulación interinstitucional generada entre AMDECO, Asociación Departamental de Concejalas de Cochabamba (ADECO) y la Brigada de Asambleístas Plurinacionales (Cochabamba) – se participa activamente en el diseño de metodologías y herramientas de aplicación en el proceso de descentralización que atraviesa el país, en el cual el proyecto lidera la elaboración de la propuesta de género en el marco del Estatuto Autonómico Departamental. Por consiguiente, según la coordinación del proyecto, hay una incidencia de doble vía: desde los municipios al Departamento y desde la participación en las políticas de éste, a los municipios *“existe una incidencia del proyecto sobre un territorio más amplio que es la provincia de Cochabamba mediante la elaboración del estatuto autonómico departamental, al*

tiempo que se participa activamente para que las cartas orgánicas se difundan a los otros municipios. Dicha sinergia se lleva a cabo mediante la mesa de trabajo interinstitucional”.

Por lo que se refiere a la capacidad de formulación de propuestas políticas en otros niveles de gobierno, encontramos un primer ejemplo en el proyecto “UNE”, desde cuya intervención en Santa Rosa de Copán (Honduras) se ha logrado incidir en la elaboración de la política nacional de desarrollo económico local. Otro caso lo presenta el proyecto “Innovación Institucional”, el cual participa en el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), coordinado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Provincia de Santa Fe, con el objetivo de contribuir en la elaboración del anteproyecto de ley de ordenamiento territorial. Esta participación es importante, según expresó su coordinación ya que *“precisamente se pretende hacer incidencia sobre un modelo de ordenamiento territorial basado en la regionalización y la descentralización sobre el cual incide y refuerza la implementación del proyecto del URB-AL III”.*

Por otro lado, y según han manifestado varios proyectos, la articulación multinivel aporta complementariedad a las PPL y dota de aval y reconocimiento de las propias acciones de los gobiernos locales por parte de las autoridades de los niveles superiores de gobierno. En este sentido, se expresó también por parte del proyecto “Innovación institucional” que a raíz de la articulación entre el Plan de Gobierno

y el Plan Estratégico *“una de las mayores innovaciones que se han producido en términos de gestión gubernamental ha sido el establecimiento de un esquema de complementariedad y diálogo permanente entre estos dos instrumentos de planificación”.*

Asimismo, a título de ejemplo es necesario subrayar la opinión del coordinador del proyecto de “Fronteras Turísticas”. Según el cual *“gracias a lo articulación multinivel, se consolidaron las alianzas regionales y apoyos con los gobiernos centrales en aportación de recursos a beneficiarios directos para la puesta en valor de servicios turísticos, y acompañamiento y respaldo a los objetivos del proyecto”.* Según indicó, en este sentido destacan *“el Gobierno Central del Perú, a través de su Ministerio de Turismo, que se ha asociado al proyecto y se ha vinculado con el desarrollo de la región andina Aymara en su conjunto; del Gobierno Central de Bolivia, a través de su Ministerio de Culturas, Cancillería y el Ministerio de Turismo, apoyando a los socios del proyecto, así como el apoyo del Ministerio de Desarrollo Rural de Bolivia a través del proyecto VALE que trabaja en forma coordinada con el proyecto”.*

Incluso, según la opinión de los representantes de este proyecto, su ejecución ha servido como punto de arranque para una nueva trama de relaciones: *“ningún municipio subnacional ha logrado tanta articulación y posicionamiento en las instancias del gobierno central, estamos siendo invitados por nuestros socios del gobierno central a*

participar de eventos de nivel nacional e internacional como ejemplo de articulación y de generación de proyectos fronterizos para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

3.4 Medidas de sostenibilidad

La sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo mediante un programa de cooperación internacional siempre presenta un reto y una preocupación por parte de los actores participantes. URB-AL III no es una excepción y además, dada la especificidad de sus actores (administraciones públicas locales) y su objetivo de impulso y refuerzo a PPL que generan mayor cohesión social, la sostenibilidad ha sido un aspecto esencial en el camino recorrido. Con el objetivo de acompañar a los proyectos hacia una apropiación real de los impactos conseguidos que se traduzca en su continuidad una vez finalizada la ayuda externa, la OCO ha impulsado diversas actividades.

En formación, se ha brindado un curso específico de sostenibilidad dirigido a todos los socios, cuyo trabajo final ha consistido en la elaboración de una hoja de ruta orientada a fijar medidas de continuidad. Dicha formación ha contado también con la elaboración de un manual de sostenibilidad que ha sido socializado y trabajado con todos los proyectos. Además y dada la importancia de la temática, el tercero y último URBsociAL celebrado en Bogotá en octubre de 2012, centró su mirada en la continuidad de

los logros alcanzados y en la búsqueda de modelos que ayuden a los gobiernos locales a atender las crecientes demandas de sus ciudadanos. En este sentido y bajo el lema “Gobernando lo local: hacia un futuro inclusivo y sostenible” el futuro de la cooperación descentralizada planeó a lo largo de todas las actividades. Tal y como manifestó Vittorio Tonutti como representante de EuropeAid/G2 en el acto de clausura *“gracias al Programa, muchos han descubierto la política como el arte de hacer posible lo que parecía imposible, estos cuatro años se han logrado muchos resultados concretos que se pueden comunicar con cifras. Ahora tendremos que asegurar la duración de estos resultados en el tiempo”.*

Por lo tanto, todos los proyectos han trabajado con una visión a largo plazo y progresivamente han ido estableciendo e implementando medidas concretas para el mantenimiento y continuidad de los logros conseguidos en términos políticos. La OCO cuenta con una [publicación](#) donde se recogen las principales medidas de sostenibilidad de cada uno de los 20 proyectos. Entre éstas, destacamos los compromisos de los gobiernos subnacionales participantes (tanto financieros como de recursos humanos y técnicos), la institucionalización de las mesas de trabajo con otros actores del territorio (privados y públicos), de los espacios y mecanismos de participación ciudadana y el establecimiento de acuerdos con otros niveles de gobierno. Por ejemplo, en el caso del proyecto “Melgodepro” en Pimampiro (Ecuador) mediante la aprobación de una ordenanza

de las Oficinas de Desarrollo Local (UPE) no sólo se ha institucionalizado dichas unidades sino que hay un compromiso de mantenerlas económicamente por parte del gobierno local y de las PYMES. También destaca el proyecto “Políticas Públicas Locales de Prevención de la Violencia” cuya continuidad está garantizada gracias al firme compromiso formalizado por las autoridades de los territorios de intervención. En este sentido, en la Secretaría de Defensa de Pernambuco (Brasil), como ya se ha señalado con anterioridad, se ha creado una oficina específica de cooperación descentralizada enfocada en temas de seguridad ciudadana. El gobierno de Loreto (Perú) se ha comprometido a continuar impulsando el Programa Regional de Prevención de Violencia y la intendencia de Paysandú (Uruguay) trabaja para la constitución de una Escuela de Seguridad Ciudadana y ha formalizado un convenio marco con el Ministerio del Interior de Uruguay para institucionalizar la colaboración en la materia.

Otro ejemplo es “RESSOC”, cuyos resultados en el Área Metropolitana de San Salvador quedan garantizados en parte gracias a la integración de la plantilla del proyecto como personal estable de la OPAMMS. Finalmente, resaltar la creación de una macomunidad binacional en el marco del proyecto “Gestión Integral de Tierras” que permitirá dar seguimiento a los compromisos asumidos a partir del proyecto. En este sentido se expresó su coordinador en Puerto Cortés (Honduras): *“mediante el proyecto hemos formulado las políticas públicas en relación a la*

cohesión social y territorial a todos los niveles políticos y por medio de las mismas se ha fortalecido la relación con la población y las instituciones a nivel nacional, culminando en la creación de una mancomunidad conformada por los 4 municipios socios que seguirán trabajando para dar seguimiento a los resultados y/o productos obtenidos.”

A parte de las medidas de sostenibilidad mencionadas, algunos proyectos han conseguido además nuevo aporte financiero externo para su continuidad. Por ejemplo, el proyecto “Fronteras Turísticas”, el primero de los 20 que finalizó sus actividades en el marco de URB-AL III, tiene continuidad mediante el llamado “Camino Andino” con apoyo financiero de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia. También ha obtenido fondos de la Delegación Europea en Ecuador el proyecto “La Basura Sirve” en su territorio de intervención en Lago Agrio a través del proyecto “Lago Agrio Ciudad Limpia” para la ampliación de 3 a 38 barrios de las actividades contempladas en dicho proyecto que están relacionadas con la recolección diferenciada.

Finalmente mencionar el caso de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa que ha firmado un acuerdo con PRENSANCA II, programa de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con fondos de Unión Europea, comprometiéndose a trabajar de manera conjunta con el objetivo final de establecer una política pública de seguridad alimentaria y nutricional en los próximos cinco años.

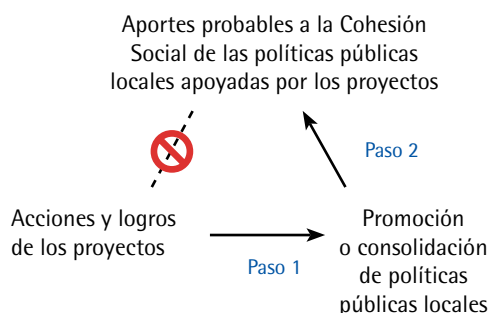
4. Refuerzo de la cohesión social local en América Latina

Mejorar la cohesión social en los 74 territorios de América Latina ha sido el gran desafío lanzado por URB-AL III para los 20 proyectos seleccionados. Por lo tanto, la OCO ha ideado varias maneras para apoyar a los proyectos en la consecución del objetivo último del Programa. El primer esfuerzo en este sentido ha sido llegar a una definición clara, operativa y consensuada sobre un concepto que era desconocido por muchos actores latinoamericanos y poco concretado por parte de la propia CE en las bases de su convocatoria. La definición adoptada fue: “Una comunidad socialmente cohesionada –cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional– se caracteriza por una situación global en la que los ciudadanos comparten **un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad** relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan **confianza y legitimidad...**”¹⁷

Tal y como se observa en los subrayados, la OCO identificó cinco componentes como marco de referencia de la cohesión social: participación; legitimidad del gobierno local; sentido de pertenencia; reconocimiento del otro e igualdad/

inclusión. Como ya se ha avanzado, desde el principio de URB-AL III se constató que la cohesión social local solo se podía alcanzar mediante el ejercicio de políticas públicas. Por lo tanto, se evidenció que los actores del Programa no realizaban aportes directos a la construcción de una sociedad cohesionada, sino que se trataba de contribuciones indirectas mediante cursos de políticas públicas en clave de cohesión social.

Dicha argumentación se ilustró de la siguiente manera:

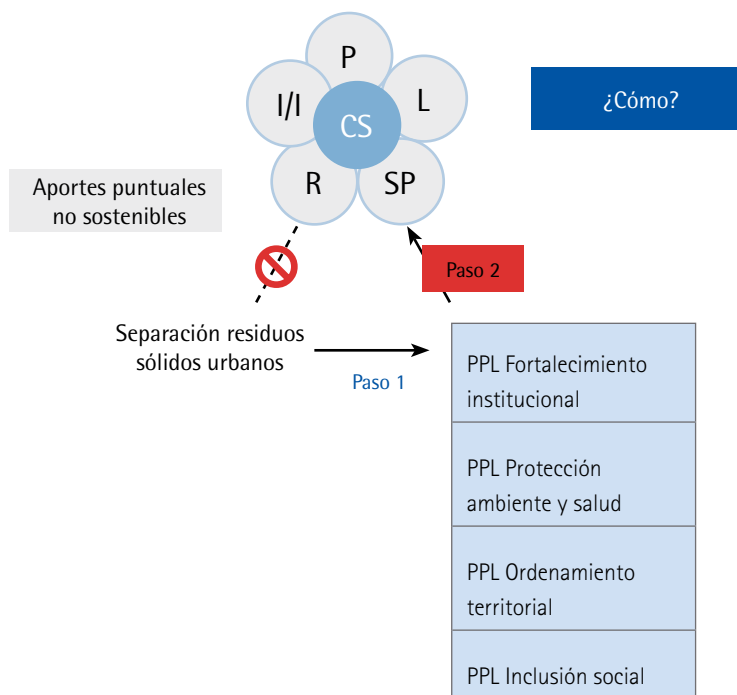


Como indica el gráfico, los pasos a seguir han respondido al [sistema de seguimiento](#) impulsado por la OCO para acompañar a los proyectos en el logro de los objetivos específicos de URB-AL III. El primer paso, la identificación de la contribución específica de un proyecto a la consolidación o impulso de PPL sostenibles, ha sido detalladamente explicado y analizado en los capítulos anteriores. Ahora se trata de **analizar y dar cuentas de los resultados obtenidos**

¹⁷ Véase *Documento base del Programa URB-AL III*, Oficina de Coordinación y Orientación, pp.10-11

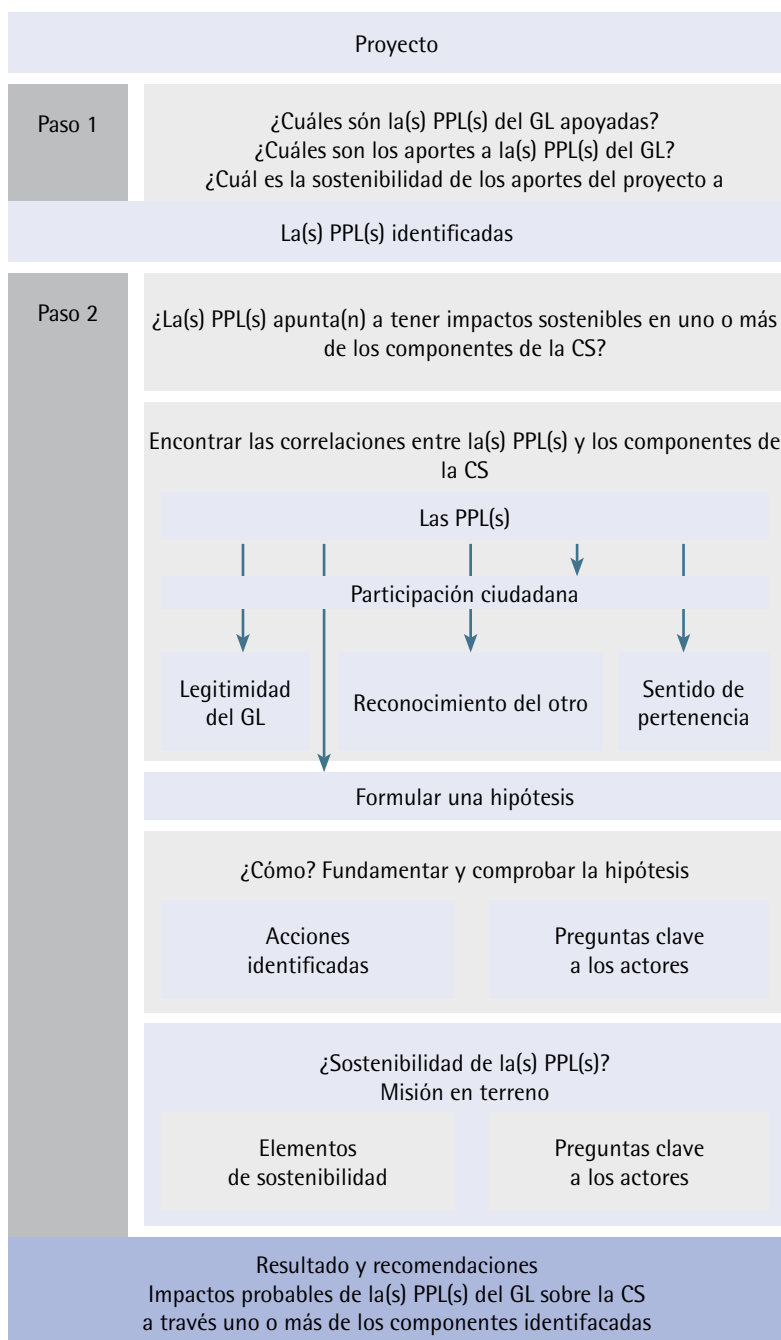
mediante el segundo paso. Es decir, la exploración sobre en qué forma dichas políticas públicas se encaminaron y apuntaron a la generación de mayor cohesión social, eso es, al desarrollo y afianzamiento de uno o más de los componentes que la caracterizan.

Gráficamente podríamos resumir la lógica de la práctica de la siguiente manera:



Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación
Programa URB-AL III

4.1 Sistematización de la metodología (paso 1 y paso 2)



Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación Programa URB-AL III

Para llevar a cabo esta segunda fase, se plantearon una serie de hipótesis sobre la correlación entre las políticas públicas y los cinco componentes, al tiempo que se identificó una batería de 21 indicadores para “medir” si las políticas públicas apoyadas por los proyectos contribuían a aumentar la cohesión social. Posteriormente se realizaron 15 misiones de acompañamiento a los proyectos para ayudarlos en la realización de esta práctica de autoevaluación y aprendizaje respecto a si las políticas públicas apoyadas o generadas por sus proyectos contribuían a la generación de cohesión social.

4.2 Batería de indicadores por cada uno de los cinco componentes de la cohesión social local

Indicadores
Participación
Gobernanza multiactor
Mecanismo que integra las decisiones de la ciudadanía
Combate fenómenos negativos de la participación popular (clientelismo, etc..)
Legitimidad
Capacitación operadores públicos
Impulsa y reconoce la autonomía de la Sociedad civil
Acerca los servicios a los lugares de residencia
Efectivos mecanismos de transparencia de la Acción Pública
Promueve acuerdos sociales sostenibles
Voluntad de prevenir y sancionar la corrupción
Sentido de pertenencia
Plan estratégico con visión de futuro
Produce iniciativas que refuerzan la practica de valores compartidas
Espacios de convivencia
Promoción del interés general por encima de los intereses particulares
Mecanismos de conciliación entre sectores ciudadanos conflictos

Reconocimiento del otro
Reconocimiento y valorización de las diferencias
Acciones afirmativas en favor de grupos víctimas de discriminación
Igualdad inclusión
Incrementa la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos básicos
Acciones para la inclusión de grupos específicos
Garantiza la compatibilidad del desarrollo del territorio con la reproducción sostenible de bienes y recursos ambientales
Fortalece el sistema de servicios para respuesta a desigualdades e inclusión
Combate fenómenos de segregación espacial

Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación Programa URB-AL III

4.3 Análisis de los resultados obtenidos de las misiones realizadas por la OCO

Las conclusiones del análisis que hizo la OCO sobre los resultados de las 15 misiones deben tomarse con cierta cautela ya que se trató de una muestra que si bien abarcó el 65% de los proyectos URB-AL III, los 15 territorios analizados representaban un 22% del total de actores que han ejecutado proyectos. Por lo tanto, se trata de unas primeras conclusiones que apuntan a la identificación de tendencias interesantes en el camino hacia la cohesión social local.

A pesar de ello, la muestra es representativa de todos los contextos de América Latina, de diferentes territorios de carácter urbano o rural, así como de todos los niveles de gobiernos locales: municipal o supramunicipal (mancomunidades y gobiernos intermedios que han participado en los proyectos). Asimismo, cabe tener en cuenta (como limitante) el carácter parcial de los indicadores o componentes dada la dificultad de abarcar todos los aspectos por su complejidad de la cohesión social. Por lo tanto, no se ha tratado de un análisis científico, sino más bien experimental, cuyo resultado destaca

aspectos significativamente interesantes para aquellos gobiernos subnacionales latinoamericanos que quieran contribuir a la cohesión social en sus territorios mediante el impulso de procesos de PPL (en este caso a través de un proyecto de cooperación descentralizada).

4.4 ¿Cuáles son las dimensiones y/o políticas públicas que mayor contribución han tenido hacia el avance de la cohesión social?

El análisis ha puesto en evidencia que los aportes a la cohesión social no dependen de qué políticas públicas concretas se lleven a cabo. Sin embargo, cabe destacar que las políticas públicas que han tenido un impacto más estrechamente relacionado con los cinco componentes han sido las de desarrollo económico y empleo (dimensión productiva), y las de ordenamiento y gestión territorial (dimensión territorial).

Por lo que hace referencia a las políticas que tienen una **dimensión social**, se constatan dos características: (1) las que trabajan para mejorar el acceso y la calidad de servicios sociales básicos no generan reconocimiento de las personas marginalizadas porque abarcan al conjunto de los habitantes (2) las PPL para la inclusión de grupos específicos debido a su carácter sectorial no generan siempre sentido de pertenencia.

Esto no significa que tengan menos impacto sobre la cohesión social porque

se ha medido la intensidad de los flujos. Simplemente, se ha puesto en evidencia que las PLL de desarrollo económico y de ordenamiento territorial **generan mayor diversificación de los impactos.**

4.5 ¿Mediante qué componentes se alcanza la cohesión social?

Los resultados obtenidos del análisis ponen de manifiesto que al menos el 70% de los proyectos URB-AL III generan aportes a la cohesión social a través de los componentes. En concreto, se observa que los más presentes en el desempeño de los proyectos son por orden de más a menos: el **componente de participación (100 %)** del **componente legitimidad (84%)** de **igualdad e inclusión (77%)**, **sentido de pertenencia (74%)** y **reconocimiento del otro (60%)**.

El aporte a la cohesión social a través del **componente participación** se dio mediante el desarrollo de un sistema de gobernanza multiactor y/o mecanismos que integran las decisiones opiniones, necesidades y propuestas de la población interesada. En cambio el tercer indicador propuesto para este componente (combate de fenómenos negativos de la participación popular-clientelismo) se identifica en un solo caso. Además, cinco gobiernos han logrado instalar PPL sostenibles de participación ciudadana generando aportes a la cohesión social mediante acciones en la **dimensión cívica**: el gobierno regional de Arica en

Chile, (proyecto “UNE”), la intendencia de Montevideo en Uruguay (proyecto “Habitar Goes”), el municipio de Santa Rosa de Copan en Honduras (proyecto “UNE”), el gobierno departamental de Antioquía en Colombia (proyecto “EULAWIN”), el gobierno provincial de Santa Fe en Argentina (Proyecto “Innovación Institucional”). En cuanto al **componente legitimidad** casi todos los territorios analizados demuestran llegar a él mediante acciones que corresponden a los indicadores propuestos. De hecho, se constata que cinco proyectos llevado a cabo acciones que corresponden a 4 de los 6 indicadores propuestos:

- COCAP: *San Juan (Argentina)* mediante una PPL integrada de desarrollo económico y empleo.
- INTEGRATION: *Guadalajara (México)* mediante una PPL de ordenamiento y gestión territorial para reducir desequilibrios.
- Innovación institucional: *Santa Fe (Argentina)* mediante una PPL de construcción de una ciudadanía activa.
- Políticas locales de prevención de la violencia en *Pernambuco (Brasil)* mediante la PLL desarrollada.
- La Basura Sirve: *Santiago de Surco (Perú)* (Medio ambiente y salud) mediante una PPL de para mejorar el acceso y la calidad de servicios sociales básicos.

Es interesante notar que estas PPL tienen dimensiones diferentes, responden a especificidades distintas, y sin embargo han construido mecanismos similares que generan aportes a la cohesión social.

El **sentido de pertenencia** también ha sido alcanzado por el 74% de los GL analizados, de los cuales, dos aportaron a través de 4 de los 5 indicadores propuestos:

- La PPL de fortalecimiento institucional del proyecto Línea Internacional en Ponta Pora (Brasil).
- La política pública local de prevención de la violencia en Pernambuco (Brasil).

Casi el 60% de los territorios socios analizados (12 de los 15) generan aportes a la cohesión social a través del **componente reconocimiento del otro** y dos lo hacen mediante los dos indicadores propuestos:

- La PPL de construcción de una ciudadanía activa del proyecto innovación institucional en Santa Fe (Argentina).
- La PLL de desarrollo económico y empleo del proyecto Fronteras Turísticas en San Pedro de Quemes (Bolivia).

De los 15 territorios socios analizados, 14 ha generado aportes a la cohesión social a través del **componente igualdad e inclusión**. De éstos, el 77,4% lo

hizo mediante uno de los indicadores establecidos. Una de estas 24 PPL generó igualdad/inclusión a través de los 5 indicadores establecidos:

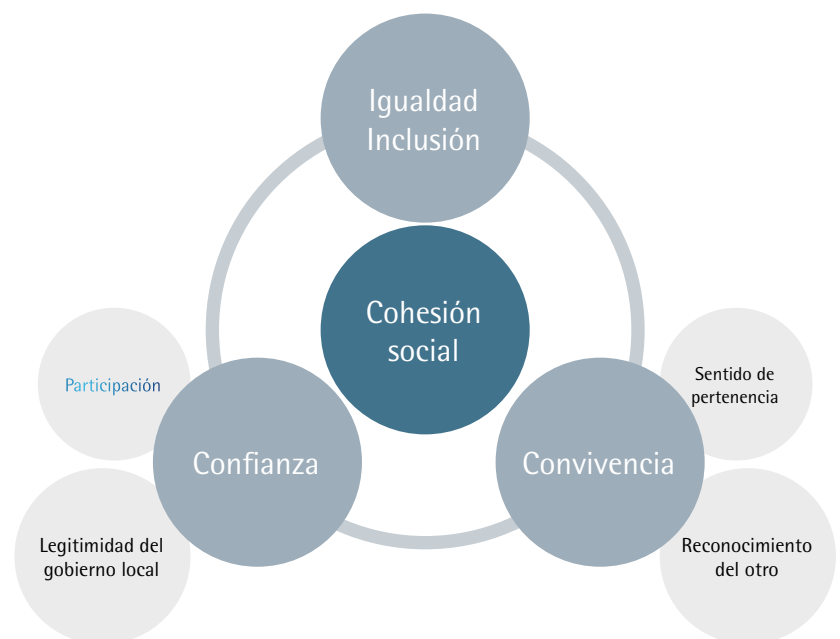
- La PPL de ordenamiento y gestión territorial desarrollada en el marco del proyecto INTEGRATION en Guadalajara (México).

Posteriormente al desarrollo de la metodología implementada se realizó una “[Guía metodológica de identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social](#)” con el objetivo de difundir y socializar la herramienta en formato práctico y amigable para llegar a cualquier gobierno subestatal que pretenda contribuir a la mejora de la

cohesión social mediante sus políticas públicas locales. La versión pedagógica de la publicación agrupó los componentes a tres con la finalidad de simplificar el método. Así, se establecieron los siguientes:

1. Buen nivel de convivencia al interior de la sociedad
2. Igualdad de oportunidades e inclusión
3. Buen grado de confianza de la ciudadanía.

Bajo esta lectura, se ha constatado que los proyectos URB-AL III analizados desarrollaron sobretodo mecanismos para aumentar el grado de **confianza de la ciudadanía**.



4.6 ¿Qué condiciones favorecen la contribución a la cohesión social?

Una de las conclusiones más relevantes de la implementación de la herramienta y del análisis de sus resultados es que los proyectos y sus socios han generado aportes presentes y futuros a la cohesión social, que no dependen ni de las dimensiones de las PPL, ni de la problemática enfrentada por el proyecto, ni del tipo de territorio, ni del contexto económico y social del país latinoamericano donde se desarrolla

el proyecto. Los aportes a la cohesión social vienen de la mano del diseño e implementación de las políticas públicas locales, es decir, de una determinada forma de accionar entre cuyas características más relevantes encontramos:

COMPONENTES	INDICADORES IDENTIFICADOS
Participación	Construcción de un sistema de gobernanza multiactor.
	Uso de mecanismos para integrar en las decisiones las opiniones, necesidades y propuestas de la población interesada, así como en los procesos de seguimiento.
Legitimidad	Capacitación de operadores públicos.
	Impulso y reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil.
	Acercamiento de los servicios a los lugares de residencia.
	Efectividad de mecanismos de transparencia de la acción pública.
Pertenencia	Construcción de un plan estratégico con visión de futuro.
	Producción de iniciativas que refuerzan la practica de valores compartidas
	Creación de espacios de convivencia.
	Promoción del interés general por encima de los intereses particulares.

Reconocimiento	Reconocimiento y valorización de las diferencias.
	Acciones afirmativas en favor de grupos víctimas de discriminación.
Igualdad e inclusión	Incremento de la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos básicos.
	Acciones para la inclusión de grupos específicos.
	Acciones para garantizar la compatibilidad del desarrollo del territorio con la reproducción sostenible de bienes y recursos ambientales
	Fortalecimiento del sistema de servicios para dar respuesta a las desigualdades y a la inclusión.
	Acciones que combaten fenómenos de segregación espacial.

Los indicadores más presentes fueron “gobernanza multiactor”, “creación de mecanismos que integran las decisiones de la ciudadanía” y la “implementación de planes estratégicos con visión de futuro”.

Por lo tanto, se puede concluir que la contribución a la cohesión social no depende de las dimensiones ni de las políticas públicas apoyadas, sino fundamentalmente de la metodología de trabajo ejercida mediante acciones que tienen como resultado un mayor alcance en alguno de los cinco componentes. Para ampliar, pueden consultar el documento “[Los aportes del Programa URB-AL III a la cohesión social en América Latina](#)”.

4.7 ¿Existe un camino exitoso hacia la cohesión social?

El análisis desarrollado permite vislumbrar un posible círculo virtuoso o un camino exitoso en la búsqueda de la cohesión social: desarrollar políticas públicas integradas de desarrollo económico y del empleo y/o de ordenamiento y gestión territorial para reducir los desequilibrios, eventualmente completadas por políticas de políticas de mejoramiento del acceso y de la calidad de los servicios sociales básicos y/o políticas sectoriales para la inclusión de públicos marginalizados generan aportes a la cohesión social a condición de:

/implementar planes estratégicos con visión de futuro que van a procurar un **sentido de pertenencia** al territorio para sus habitantes;

/implementar acciones afirmativas en favor de los grupos víctimas de discriminación para que sean **reconocidos**;

/fortalecer el sistema de servicios para construir respuestas a las desigualdades e la inclusión, y acercar los servicios a los lugares de residencia, capacitando los operadores públicos lo que incrementa la igualdad de oportunidades en los derechos básicos y genera **igualdad, inclusión y legitimidad del gobierno local**;

/construir un sistema de gobernanza multiactor, mecanismos que integran las decisiones de la ciudadanía, e impulsar y reconocer la autonomía de la sociedad civil, lo que genera **participación de los habitantes** y por ende da legitimidad al gobierno local.



Fuente: Oficina de Coordinación y Orientación Programa URB-AL III

4.8 Buenas prácticas URB-AL III identificadas

El análisis anterior permite identificar experiencias de territorios socios analizados que desarrollaron buenas prácticas que pueden ser referentes en la búsqueda de un camino exitoso hacia la cohesión social. Siguiendo con la lógica de la metodología propuesta, la identificación se realizó entorno a los componentes y sus indicadores relacionados:

Participación. Ejemplos de alcance a una mayor participación mediante la construcción de un sistema de gobernanza multiactor y el uso de mecanismos para integrar en las decisiones las opiniones, necesidades y propuestas de la población interesada, así como en los procesos de seguimiento.

Territorios: el gobierno regional de Arica en Chile, (proyecto “UNE”), la intendencia de Montevideo en Uruguay (proyecto “Habitar Goes”), el municipio de Santa Rosa de Copán en Honduras (proyecto “UNE”), el gobierno departamental de Antioquía en Colombia (proyecto “EULAWIN”), el gobierno provincial de Santa Fe en Argentina (proyecto “Innovación Institucional”).

Legitimidad del Gobierno local, a través de la capacitación de operadores públicos, de la impulsión y el reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil, del acercamiento de los servicios de los lugares de residencia,

de la efectividad de mecanismos de transparencia de la acción pública. Territorios: departamento de San Juan en Argentina (proyecto COCAP), municipalidad de Guadalajara en México (proyecto INTEGRATION), provincia de Santa Fe en Argentina (proyecto “innovación institucional”), estado de Pernambuco en Brasil (proyecto de seguridad ciudadana), Santiago de Surco en Perú (proyecto “La Basura Sirve”).

Sentido de pertenencia a través de la construcción de un plan estratégico con visión de futuro, de la producción de iniciativas que refuerzan la práctica de valores compartidos, de la creación de espacios de convivencia, de la promoción del interés general por encima de los intereses particulares.

Territorios: los municipios Transfronterizos en el Trifinio (Guatemala/Honduras/El Salvador) del proyecto “Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios transfronterizos del Trifinio Centroamericano”.

Reconocimiento del otro a través del reconocimiento y la valorización de las diferencias, mediante acciones afirmativas en favor de grupos víctimas de discriminación (pueblos originarios, mujeres, jóvenes, trabajadores informales).

Territorios: la provincia de Santa Fe en Argentina (proyecto “Innovación institucional”), el municipio de San Pedro de Quemes en Bolivia del proyecto “Fronteras Turísticas”.

Igualdad e Inclusión a través del incremento de la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos básicos, de acciones para la inclusión de grupos específicos, de la garantía de la compatibilidad del desarrollo del territorio con la reproducción sostenible de bienes y recursos ambientales, del fortalecimiento del sistema de servicios para respuesta a desigualdades e inclusión, de acciones que combaten de fenómenos de segregación espacial

Territorios: municipalidad de Guadalajara en México (proyecto INTEGRATION).

4.9 Resumen

A pesar que el análisis se basa en un muestreo de los proyectos URB-AL III podemos afirmar, teniendo en cuenta los resultados de los proyectos y la interacción entre éstos y la OCO, que el conjunto de proyectos del Lote 1 se han apropiado del **enfoque de cohesión social en el diseño y ejecución de las políticas públicas apoyadas:**

1. generación de sistemas de gobernanza multiactor;
2. la creación de mecanismos que integran decisiones de la ciudadanía;
3. la implementación de planes estratégicos con visión de futuro;
4. el aumento de la igualdad de oportunidades en el acceso a derechos básicos
5. el impulso y reconocimiento de la sociedad civil.

A pesar de las dificultades iniciales de introducir una temática, cuyo contenido a menudo fue visibilizado como “eurocéntrico” por parte de los actores latinoamericanos, actualmente podemos afirmar que en la mayoría de los territorios de intervención de proyectos URB-AL III la cohesión social ha entrado en la agenda política y se están llevando a cabo acciones para contribuir a su aumento mediante políticas públicas locales.

5. Aprendizajes y aportes del Programa

URB-AL III

5.1 Aprendizajes

Por primera vez el Programa URB-AL contó con una oficina (la OCO) que además de actuar como secretaría técnica de apoyo a los proyectos, tuvo el rol de velar por la consecución de los objetivos del Programa, más allá de los específicos de cada uno de los proyectos aprobados. Además, se optó por apostar por un **partenariado euro-latinoamericano de gobiernos subnacionales**, acorde a los objetivos mismos de URB-AL (refuerzo a la cooperación descentralizada UE-AL). A pesar de las dificultades, lentitud y complejidad de los procesos administrativos y burocráticos de las administraciones públicas en la gestión y ejecución de este tipo de consorcios, se considera que el enfoque ha sido el acertado. En efecto, el hecho de que la OCO fuera configurada por **gobiernos locales, ha permitido generar una agenda política local euro-latinoamericana con mucha mayor facilidad**. Pese a los diferentes tipos de administraciones participantes, la sensibilidad para identificar los temas y retos a nivel político y administrativo de los gobiernos subnacionales y su conocimiento sobre la institucionalidad local, ha permitido avanzar hacia una agenda común de manera ágil y clara. Por lo tanto, se valora positivamente la iniciativa de crear una instancia como la OCO configurada por los mismos actores a los cuales iba destinado el Programa.

En un sentido parecido, se considera pertinente y adecuada la elección de una temática priorizada por la agenda

política euro-latinoamericana: la cohesión social local. Después de cuatro años de trabajo, se ha podido constatar la efectividad de trabajar mediante un programa específico de cooperación en torno a un tema prioritario y estratégico del Documento de Programación Regional 2007-2013 para América Latina. En efecto, a día de hoy, la cohesión social local se ha instalado como agenda política en estos territorios, se han generado alianzas e iniciado procesos que apuntan a una continuidad en la vigencia de la temática como tema prioritario de las relaciones de cooperación entre UE y AL dado que sigue constituyendo un tema clave en la región. Al respecto, la coordinación del proyecto “Gestión Urbana y Territorial Participativa” de la Región Toscana, Italia, expresó: *“los socios han podido compartir instrumentos y metodología entre ellos y con otros proyectos generando nuevos espacios de interconexión. Asimismo, el proyecto ha permitido clarificar la idea de cohesión social, facilitando una nueva visión política que ha contribuido a un mayor compromiso institucional por parte de todos los socios”*.

En coherencia con el punto anterior, URB-AL III **apostó decididamente por generar y fortalecer procesos y políticas públicas** e intentar superar la lógica de proyecto y trabajar en clave de proceso logrando una apropiación real de la temática por parte de las administraciones públicas locales. A día de hoy, podemos afirmar que este ha sido un aprendizaje significativo e innovador, el cual se ha traducido en 131 políticas públicas impulsadas o reforzadas por los 20

proyectos URB-AL III que contribuyen a la cohesión social. Precisamente, el trabajo desde una perspectiva de proceso de política pública ha permitido que muchos actores territoriales cambiaran su visión respecto a la cooperación más tradicional asentada en proyecto a corto plazo. Este cambio se ha reflejado en una mayor confianza hacia las instituciones locales y por lo tanto, contribuyendo a aumentar su legitimidad. Por ejemplo, en el caso del Proyecto de “RESSOC”, su representante en Managua ponía de relieve que *“RESSOC ha ayudado a generar mayor legitimidad ya que antes la dinámica era que los proyectos llegaban a la comunidad y luego desaparecía, ahora hemos generado expectativas a medio plazo para que se puedan cumplir y la población si ve que se hace la cosa y genera confianza”*. Asimismo, Vittorio Tonutti, representante de EuropeAid/G2 (Comisión Europea) concluyó en el último URBsociAL celebrado en Bogotá: *“URB-AL III ha contribuido a construir el legado más importante que los ciudadanos pueden esperar: tener políticos apasionados por el bien común y comprometidos por impulsar políticas para el interés general”*.

En este sentido, cabe destacar algunas de las conclusiones extraídas del taller “Debate sobre el presente y el futuro de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana. Aportes de la comunidad URB-AL III”, organizado por la OCO coincidiendo con URBsociAL en Bogotá (octubre 2012). En concreto, los socios de los proyectos destacaron que uno de los aspectos más importantes de URB-AL

III había sido el cambio de mirada de proyecto a política pública: entender y aprender a hacer política con un enfoque de gobernanza territorial y multinivel y las temáticas abordadas como parte de la cohesión social. Este taller lo organizó la OCO como aporte al proceso de consulta a los actores no estatales y autoridades locales llevada a cabo por la CE de cara a su comunicación sobre la nueva política de cooperación con los gobiernos subnacionales latinoamericanos que sentará las bases para la nueva programación 2014-2020. El resultado del debate en el cual participaron 160 electos/as y personal técnico de gobiernos subnacionales de 25 países (18 de América Latina y 6 europeos) fue el documento de [aporte del programa URB-AL III a EuropeAid para su nueva programación](#).

Otra de las conclusiones declaradas por los y las participantes del taller fue que URB-AL III demostró que se avanza más rápido y con mayor eficacia y eficiencia cuando se impulsan políticas desde el ámbito local en pro de la cohesión social que si esto depende exclusivamente de políticas de ámbito nacional. Asimismo, se constató el éxito de un modelo de cooperación descentralizada que apuesta por un mayor diálogo multinivel y un enfoque territorial que incorpora la articulación con todos los actores locales, incluida la ciudadanía y el sector privado.

El impacto en políticas públicas comporta otro aprendizaje altamente significativo para los gobiernos subnacionales latinoamericanos participantes en el programa: el refuerzo institucional y

la mejora de la gobernabilidad local. En efecto, uno de los resultados para cuyo alcance inicialmente no se contaba con herramientas ni metodológicas ni conceptuales, fue la mejora en la gestión local y el fortalecimiento institucional de las administraciones locales participantes en URB-AL III. En este sentido, URB-AL III ha aportado una nueva manera de abordar la política pública local más acorde con las nuevas tendencias de gobernanza multiactor y con el enfoque territorial del desarrollo y alejadas de las antiguas formas piramidales de mando. Muchos actores han empezado a conducir una acción pública desde el diálogo entre diferentes niveles de gobierno (multinivel y complementariedad), entre diferentes departamentos de una misma administración (transversalidad e integralidad) y con los diferentes actores del territorio. Bajo este enfoque se inscriben los mecanismos de participación ciudadana impulsados desde la gran mayoría de los territorios, la creación de alianzas público-privadas, de mesas de trabajo intersectoriales, de espacios de concertación multinivel o la firma de acuerdos transfronterizos.

En este sentido Paz Alonso, ex coordinadora del proyecto “Habitar Goes” (Montevideo, Uruguay) apuntaba: *“destacamos la integralidad de la intervención y la participación activa de actores públicos y privados que confluyen en el territorio, atendiendo a que la participación ciudadana de garantías de continuidad al proyecto. Asimismo, es destacable la sinergia entre el proyecto y las políticas públicas del municipio y*

la articulación entre diferentes niveles de gobierno.” En la misma dirección y como parte de las conclusiones del taller sobre el futuro de la cooperación descentralizada UE-América Latina, se destacó que URB-AL III demostró la pertinencia de centrar las relaciones de cooperación entre UE y América Latina en el apoyo a políticas públicas de cohesión social, donde el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernanza local emergen como temas clave para superar la falta de sostenibilidad que los cambios de gobierno producen respecto a las políticas apoyadas por los proyectos.

5.2 Aportes de URB-AL III

Desde su propia concepción, URB-AL fue planteado como un aporte innovador a la cooperación descentralizada UE-América Latina. Los resultados y logros que hemos ido detallando en este documento dan cuenta de los aportes más significativos, según la valoración del conjunto de actores que de un modo u otro han participado en esta tercera fase. Por lo tanto, en este apartado solo nos detendremos en aquellos aspectos que según nuestro modo de ver, significan **aportes innovadores para afrontar el nuevo panorama de cooperación descentralizada UE-América Latina** después de más cuatro años de andadura.

Uno de estos aspectos es la metodología que permite asociar actividades concretas y tangibles (tal como un proyecto de renovación urbana) y actividades de fortalecimiento institucional que

impulsan la participación ciudadana, el apoyo político local o la visibilidad de los resultados y sobre todo, el paso de proyectos a políticas públicas locales. En este sentido, destacar particularmente las **herramientas metodológicas** para el monitoreo y la reflexión sobre la contribución de un proyecto de cooperación a la PPL y el análisis del impacto de ésta a la cohesión social.

Se trata de herramientas que fueron utilizadas y valoradas por un importante número de socios de proyectos en América Latina y que se socializaron en los espacios comunes para ser utilizadas en territorios no implicados en el Programa. Para facilitar la divulgación de dichas herramientas, la OCO elaboró, publicó y difundió, varias **guías metodológicas** que recogían el trabajo e intercambio con los proyectos y las lecciones aprendidas. Las guías abarcan gran diversidad de temas como son: el seguimiento, la evaluación, la comunicación de proyectos, la construcción de políticas públicas locales en América Latina, la incidencia de esas políticas en la cohesión social, y la definición de estrategias de ciudad que incorporen la visión de cohesión social. Estas herramientas se inscriben en las nuevas tendencias de la cooperación descentralizada que buscan un sentido horizontal, de relación entre iguales y donde la especificidad de los actores dota de sentido y de valor añadido a las relaciones que se establecen entre éstos. Es decir, el conocimiento sobre PPL y sobre la gestión e institucionalidad local es lo que caracteriza el saber hacer y la naturaleza de los gobiernos locales y

por lo tanto, la relación entre ellos se establece desde un plano igualitario que permite el aprendizaje mutuo y el refuerzo de su capacidad de acción.

En este sentido, se trata de valiosas e innovadoras herramientas que pretenden contribuir política y técnicamente a la mejora de las relaciones de cooperación descentralizada y sus diversas modalidades de intervención. De especial relevancia consideramos la guía [¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de políticas públicas locales](#), la cual ofrece un recorrido sobre los principios directores de una cooperación descentralizada enfocada a las políticas públicas con el objetivo de dar pautas sobre cómo diseñar, implementar y evaluar una intervención de cooperación internacional al desarrollo con dicha orientación.

Asimismo, nos aporta una serie de herramientas y ejemplos prácticos sobre cómo aprovechar los proyectos puntuales en curso para la consolidación de políticas públicas mediante el fortalecimiento institucional y la mejora de las condiciones de gobernanza local. Es decir, cómo aprovechar un proyecto existente para avanzar en la dirección propuesta. Los nuevos modelos de cooperación descentralizada a los que hemos hecho mención, cobran hoy mayor sentido que en el momento inicial en el que el Programa se concibe. El nuevo escenario internacional, de crisis en Europa y de incremento de índices de crecimiento económico en algunos países de América Latina que han pasado a ser considerados

de renta media y de renta media alta (aunque la región sigue siendo la más desigual del mundo), el impacto de la globalización y del proceso imparable de urbanización han acelerado la emergencia de nuevos actores clave en los procesos de desarrollo. Esta situación y el desgaste de la ayuda han impulsado un cambio de rumbo en las dinámicas tradicionales de la cooperación al desarrollo, empujando un proceso de construcción de un nuevo marco internacional al respecto. Se suele considerar como punto de inicio de este cambio la celebración del segundo Foro de Alto Nivel (FAN-2) que dio lugar a la Declaración de París en 2005.

Desde ese momento, la llamada “nueva arquitectura de la ayuda” ha transitado hacia el objetivo de lograr una “Alianza Global para la cooperación eficaz al desarrollo” (FAN-4 de Busán celebrado en noviembre de 2011). El nuevo marco internacional estableció los principios de apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad que fueron suscritos por 8 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú).

Desde entonces, los debates, procesos de consulta y acuerdos sobre la cooperación al desarrollo, junto con la preocupación respecto al vencimiento de la fecha cumplimiento de los Objetivos del Milenio (diálogo Post-2015) y el peso que han adquirido los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no han cesado de aumentar. Los gobiernos subestatales han participado progresivamente en este proceso,

sobretudo a partir de (FAN-3) celebrado en Accra en 2008, haciendo oír su voz e intentando poner en valor su especificidad como actores públicos locales.

Las nuevas tendencias de cooperación descentralizada en América Latina como la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular han ido avanzando al mismo tiempo que la transferencia de recursos como instrumento protagónico de la cooperación tradicional era superada por otras modalidades más innovadoras.

En efecto, la cooperación técnica, la transferencia de conocimientos, los intercambios de experiencias o los encuentros temáticos, han ido ganando terreno dotando de sentido y práctica los principios de **partenariado y horizontalidad** bajo los cuales nació URB-AL III. En este sentido, el Programa aporta un rico laboratorio de experiencias a la cooperación descentralizada UE-América Latina impulsando prácticas de cooperación Sur-Sur, intercambios de experiencias, transferencias de conocimientos y asistencia técnica, tal y como lo demuestran los logros e impactos de los proyectos del Lote 1.

Estas prácticas además, ponen de relieve la apropiación del **enfoque territorial de desarrollo**, el cual cada día cobra más sentido ante la constatación de la necesidad de una gobernabilidad democrática. En este sentido, es necesario reconocer el papel de los gobiernos subestatales democráticamente electos que velan por el bienestar público. El trabajo hacia una visión y un proyecto compartido de la ciudad/territorio fuerza a

los gobiernos locales a jugar un rol clave en facilitar el encuentro entre diferentes actores y su articulación. Con lo que los gobiernos locales acaban jugando un liderazgo en el posicionamiento de su territorio. Así, URB-AL III ha aportado ricos ejemplos de alianzas público-privadas entre la administración local y actores territoriales y la firma de pactos entre diferentes niveles de gobierno (acuerdos multi-nivel) que ponen de manifiesto **el rol del gobierno local o regional como el agente dinamizador del territorio**, el que aglutina los actores y fija los ejes del desarrollo local y regional.

En este sentido se dirigieron las conclusiones del taller “Debate sobre el presente y el futuro de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana”, apuntando que *“en el momento actual de crisis financiera internacional, URB-AL III ha puesto de relieve el acierto de la CE al apostar por un modelo de cooperación más recíproco, basado en partenariados horizontales y territoriales”*. En concreto se afirmó que: *“se apuesta por la continuidad de una cooperación entre gobiernos locales de UE y América Latina que siga teniendo como eje central políticas públicas de cohesión social pero teniendo en cuenta la evolución y el cambio de situación que supone el nuevo escenario marcado por la crisis de algunos países en Europa y de emergencia de otros en América Latina, algunos de los cuales ya han pasado de receptores a donantes (como Brasil). En este sentido se apuesta por revisar el modelo actual de cooperación descentralizada transformándolo en un*

modelo de cooperación territorial, que potencie el papel de todos los actores del sistema territorial. Asimismo la apuesta sería combinar modalidades de cooperación Norte-Sur con iniciativas de cooperación Sur-Sur, la constitución de redes temáticas y dar mayor protagonismo a los gobiernos locales de América Latina no solo como receptores, sino como impulsores de iniciativas de cooperación”.

Finalmente, observar que el conjunto de todos los aportes mencionados conduce a considerar que la ejecución del Programa URB-AL III ha contribuido a la generación de un lenguaje común, aprendizajes, experiencias colectivas y modelos de referencia sobre políticas públicas locales que aportan a la **cohesión social en América Latina**. La capitalización de los procesos y sus logros, así como la sostenibilidad de los mismos, constituye la base de los retos a afrontar a partir de ahora.

5.3 Retos

En efecto, uno de los retos más acuciantes que se plantea una vez finalizado el Programa es la continuidad y sostenibilidad de los logros y resultados alcanzados. No en vano el título del último diálogo euro-latinoamericano URBsociAL 2012 fue: “Gobernando lo local: hacia un futuro inclusivo y sostenible”, el cual versó de manera transversal sobre la medidas de continuidad de los logros e impactos del Programa. Entre otras actividades, se presentaron las estrategias de

sostenibilidad de todos los proyectos y se debatió respecto a las mejoras fórmulas para ello. Una de las iniciativas más aplaudidas por los participantes fue la vinculación de los gobiernos locales con actores territoriales (tanto sociales como sector privado) y con otros niveles de gobierno. Asimismo, se destacó la virtud de las intermunicipales como una posible solución a la inestabilidad de las políticas públicas que a menudo suponen los cambios de gobierno en la región y la necesidad de incorporar en los presupuestos municipales la continuidad de las políticas apoyadas, reforzadas o creadas mediante URB-AL III.

Otro de los retos más inmediatos que presenta el Programa es la capitalización de sus experiencias con el objetivo de dar a conocer los logros de cada intervención con miras a impulsar nuevos acuerdos entre territorios y facilitar posibles replicabilidades entre actores de URB-AL III. Al tiempo que el proceso de sistematización y divulgación debe superar el universo del Programa y llegar al conjunto de territorios euro-latinoamericanos interesados en la implementación de políticas públicas que aporten a la cohesión social desde un proyecto de cooperación descentralizada.

Finalmente, el mayor desafío actual es encontrar nuevas fórmulas de apoyo a la **continuidad de programas de cooperación descentralizada centrados en el logro de impactos en políticas públicas y por lo tanto, de impactos a medio y largo término.** De común acuerdo, la comunidad URB-AL III reunida

en Bogotá durante el taller sobre el futuro de la cooperación descentralizada expresó firmemente la necesidad de que sigan existiendo programas de apoyo en la línea de URB-AL donde se priorice la cooperación entre territorios facilitando las relaciones entre actores de la misma región. En este sentido, se subrayó la pertinencia de combinar modalidades de cooperación Norte-Sur con iniciativas de cooperación Sur-Sur, la constitución de redes temáticas y la dotación de mayor protagonismo a los gobiernos locales de América Latina no solo como receptores, sino como impulsores de iniciativas de cooperación.

En definitiva, el reto es ubicar la cooperación descentralizada como parte de la acción exterior de los gobiernos locales y entenderla como una oportunidad en el contexto actual. Para ello, los representantes de los proyectos aprovecharon el último encuentro en Bogotá para apuntar algunos elementos que han encontrado en falta en el marco del Programa y que facilitarían las relaciones de cooperación descentralizada en un futuro: la elaboración de diagnósticos integrales que identifiquen las necesidades pero también los aspectos fuertes del municipio o territorio que pueden ser de interés por parte de otros gobiernos locales. Dichos diagnósticos deberían permitir contar con planes estratégicos de ciudad donde la acción exterior sea parte de éstos. Asimismo, se consideró importante contar con líneas de base y con un plan estratégico que permita optimizar las acciones que se lleven a cabo, sea mediante la

participación en proyectos de cooperación o en redes temáticas entre territorios. En resumen, para dar sostenibilidad a los logros de URB-AL III y a la cooperación descentralizada UE-América Latina en general, es básico superar la perspectiva de proyecto para adentrarse y profundizar en una visión política que impacte de manera integral y estratégica a las políticas públicas locales. Para ello y teniendo en cuenta que se trata de dinámicas salientes de programas de cooperación al desarrollo, se considera básico y clave, avanzar hacia una cooperación descentralizada articulada como una auténtica política pública local.

6. ANEXOS

6.1 Listado de proyectos y socios del Lote 1 del Programa URB-AL III

Coordinador proyecto	País	Nombre corto o acrónimos	Nombre completo	Socios	País
Alcorcón	España	Melgodepro	Gobernanza local para el desarrollo productivo	Municipio de Valparaíso	México
				Provincia de Paysandú	Uruguay
				Curahuara de Carangas	Bolivia
				Municipio de Pimampiro	Ecuador
				Cámara Municipal de San Joao de Madeira	Portugal
				Asociación AMIBE Curahuara	Bolivia
				Asociación de amas de casa por el desarrollo en Pimampiro	Ecuador
Área Metropolitana de Barcelona	España	RESSOC	Emprendurismo social y ecogestión de residuos urbanos	Área Met. de San Salvador	El Salvador
				Municipalidad El Callao	Perú
				Alcaldía Managua	Nicaragua
				Municipalidad Montevideo	Uruguay
				Mairie de Toulouse	Francia
Arezzo	Italia	La basura sirve	Reducción, reciclaje, recuperación y concienciación medioambiental	Santiago de Surco	Perú
				Cuenca	Ecuador
				Lago Agrio	Ecuador
				General Pico	Argentina
				Municipios de Arica	Chile
				Lille Metropole	Francia
				Provincia de Buenos Aires	Argentina
				Oxfam Italia.	Italia
Borba	Portugal	URB-AL Pampa	Aglomerados urbanos en área protegida	Departamento de Rivera	Uruguay
				Municipio de Alegrete	Brasil
				Município de Quaraí	Brasil
				Município de Rosário do Sul	Brasil
				Município de Santana do Livramento	Brasil
				Comune di Pigna	Italia

Emilia Romagna	Italia	EU-LA-WIN	Welfare Integrated Policies	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Argentina
				Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná	Brasil
				IDEA + CISP	Colombia
				Regione Marche	Italia
				Comune di Roma – Municipio XVII	Italia
				Centro di Educazione Sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (CESTAS)	Italia
				Mancomunidad de la Ribera Alta	España
				Municipio Mar del Plata	Uruguay
Frosinone	Italia	Fronteras Turísticas	Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible	Provincia Autonoma de Bolzano	Italia
				Comision Municipal de Purmamarca	Argentina
				Asociación para el desarrollo Social-ADESO	Argentina
				Municipalidad de San Pedro de Quemes	Bolivia
				Municipalidad de Calacoto	Bolivia
				Municipalidad provincial de Tarata	Perú
Irún	España	UNE	Estrategias de desarrollo local incluyentes y participativas	Gob. Reg. Arica y Parinacota	Chile
				Mun. Santa Rosa de Copán	Honduras
				Mun. Zapotlán El Grande	México
				Gob. Reg. de Tacna	Perú
				Castilla y León	España
L' Hospitalet	España	EmiDel	Desarrollo local y emigración en Latinoamérica	Municipalidad de La Paz	Bolivia
				Intendencia Municipal de Canelones	Uruguay
				Diputación de Barcelona	España
				Alcaldía Municipal de Santa Tecla	El Salvador
Michoacán	México	IDEAL	La Intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial	Mun. San Miguel de Tucuman	Argentina
				Mancomunidad Norte Paceño	Bolivia
				Mun. San Antonio Huista	Guatemala
				Alcaldía Tuma La Dalia	Nicaragua
				Asoc. Mun. Del Oriente	México
				Ayunt. San Sebastian de los Reyes	España
				Departement Hautes Pyrenées	Francia

Montevideo	Uruguay	Habitar Goes	Rehabilitación sociourbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas centrales degradadas	Intendencia de Florida	Uruguay
				Municipalidad de Rosario/Santa Fe	Argentina
				Alcaldía Municipal de San Salvador	El Salvador
				Gobierno Municipal de La Paz	Bolivia
				Ayuntamiento de Bilbao	España
				Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife	España
Pernambuco	Brasil	Políticas locales de prevención de la violencia en áreas urbanas marginales	Políticas locales de prevención de la violencia en áreas urbanas marginales	Intendencia de Paysandú	Uruguay
				Gobierno de la Región Loreto	Perú
				Cesvi fundación	Italia
				Comune di Bergamo	Italia
Ponta Pora	Brasil	Línea Internacional	Reurbanización del espacio común limítrofe	Pedro Juan Caballero	Paraguay
				Diputación de Málaga	España
				Paz y Desarrollo (Málaga)	España
Puerto Cortés	Honduras	GIT	Gestión integral de tierras	Municipalidad de Tela	Honduras
				Municipalidad de Omoa	Honduras
				Municipalidad de Puerto Barrios	Guatemala
				Kadaster	Holanda
Río Lempa	Guatemala	Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa	Fomento de la cohesión social e integración regional territorial en el Trifinio Centroamericano	Man Copan Chorti	Guatemala
				Man Nororiente	Guatemala
				Man Lago de Guija	Guatemala
				As. Municipios Valle de Sesecapa	Honduras
				As. Municipios Trifinio	El Salvador
				As. Municipios Cayaguanca	El Salvador
				Diputación Huelva	España
				Región Lombardía	Italia
Santa Fe	Argentina	Innovación institucional	Innovación institucional en gobiernos intermedios	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS)	El Salvador
				Fundación Nacional para el Desarrollo	El Salvador
				Gobierno Regional de Arequipa	Perú
				Diputación de Barcelona	España

Santa Tecla	El Salvador	Gente diversa, gente equivalente	Hacia una convivencia ciudadana en equidad	Distrito Metropolitano de Quito	Ecuador
				Ayuntamiento de Saint Denis (FR)	Francia
Sicilia	Italia	PACEF	Pacto para la capacitación y el empleo femenino	Gobernación Departamento Central	Paraguay
				Alcaldía Sacaba	Bolivia
				Alcaldía Vinto	Bolivia
				Mancomunidad de la Región Andina de Cochabamba	Bolivia
				Asociación de Municipios de Cochabamba	Bolivia
				Provincia de Buenos Aires	Argentina
				ASAEL – Asociación Aragonesa de Entidades Locales	España
Stuttgart	Alemania	Integration	Integrated Urban Development	Chihuahua– Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología–SDUE	México
				Gobierno Municipal de Guadalajara	México
				Sao Paulo –Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo	Brasil
				Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Ecuador
				Secretaria Distrital de Ambiente, Bogota	Colombia
				KATE	Alemania
				ICLEI Gobiernos locales por la sostenibilidad	Brasil
				Rio de Janeiro –Secretaria Municipal de Urbanismo – Instituto Pereira Passos	Brasil
Toscana	Italia	Gestión urbana y territorial participativa	Una llave para la cohesión social	Comunidad Regional Punilla	Argentina
				Municipalidad Viña del Mar	Chile
				Asamblea Municipal Poder Popular Centro Habana	Cuba
				Alcaldía Municipal de León	Nicaragua
				Municipalidad de Antigua	Guatemala
				Departamento Provence-Alpes-Côte d'Azur	Francia
				Associazione Co.opera	Italia
Veneto	Italia	COCAP	Cohesión social a través del fortalecimiento de las cadenas productivas	Fondazione di Venezia	Italia
				Provincia di San Juan	Argentina
				Estado do Rio Grande do Sul	Brasil
				Departamento de Misiones	Paraguay

6.2 Listado de socios de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)

Oficina de Coordinación y Orientación (OCO). Lote 2 Programa URB-AL III	
Socio líder	Diputació de Barcelona (España)
Socios	Fundación Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FILAPP, España)
	Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia)
	Municipalidad de San José (Costa Rica)
	Provincia de Santa Fe (Argentina)
	Región Toscana (Italia)
	Observatorio Interregional de Cooperación al Desarrollo (OICS, Italia)

7. GLOSARIO

PPL: política pública local

CS: cohesión social

UE: Unión Europea

CE: Comisión Europea

PLL: Plataforma de Liderazgo Local

URBsociAL: Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales

OCO: Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III

DR: Diálogos Regionales

SIG-PP: Sistema de Información Geográfica Público y Participativo



urb-al III

Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de la colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



MUNICIPALIDAD
DE SAN JOSÉ

