

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA. ANÁLISIS DE UN CASO EXITOSO EN ANTIOQUIA

Millennium Development Goals, public policies
and human development in Latin America.
Analysis of a success story in Antioquia

Carlo Tassara

Università "La Sapienza" de Roma

CARLO TASSARA

UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DE ROMA. *carlo.tassara@uniroma1.it*

* Parte de este artículo se basa en los análisis contenidos en los textos de Tassara (2011a) y Tassara y Grando (2011).

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO VOL. 19, N° 2 (2011) - ISSN 0121-3261

RESUMEN

El propósito principal de este artículo es plantear una reflexión sobre los nuevos paradigmas de la cooperación internacional al desarrollo, con especial referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a su aplicación en el contexto latinoamericano. Al respecto, después de una breve presentación del marco teórico y del contexto internacional, se propone la sistematización de un caso exitoso en el Departamento de Antioquia (Colombia).

Otra clave para la lectura es la constatación de que, en algunos casos, los enfoques de la cooperación Norte-Sur y de la cooperación Sur-Sur interactúan y se superponen, así que la primera puede operar como puente y multiplicador de la segunda, abriendo así espacios novedosos para intercambios enriquecedores entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta.

PALABRAS CLAVE: Acuerdos territoriales, América Latina, Antioquia, Colombia, Cohesión social, Cooperación al desarrollo, Desarrollo humano, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Políticas públicas, Presupuesto participativo, Unión Europea.

ABSTRACT

This paper aims to debate the new paradigms of international development aid, with a specific focus on the Millennium Development Goals (MDGs) and their implementation within the context of Latin America. The paper will start drawing both the conceptual framework and the international environment, and afterwards will provide readers with an analysis of a success story occurred in the Department of Antioquia (Colombia).

A further analytical approach will be proposed to appraise the potential of the North-South and South-South developmental co-operations. These may be linked one to each other with the first strengthening and widening up the second, thus creating innovative enabling environments for fruitful exchanges between local actors and organized civil societies of the North and the South of the world.

KEYWORDS: *Antioquia, Colombia, Development co-operation, European Union, Human development, Latin America, Millennium Development Goals (MDGs), Participatory budgeting, Public policies, Social cohesion, Territorial agreements.*

1. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CONTEXTO INTERNACIONAL

En esta parte del texto se intentan identificar los factores que han influido sobre los cambios en los paradigmas de la cooperación al desarrollo, hasta llegar a la aprobación de la Declaración del Milenio. De mismo modo, se plantean algunas condiciones específicas que podrían condicionar el logro de niveles más altos de desarrollo humano en los países de América Latina y el Caribe.

1.1. Antecedentes: los nuevos paradigmas de la cooperación de los años 90

La cooperación internacional ha ido modificando su filosofía, y también sus enfoques y metodologías, en el curso de los años. Entre los años cincuenta y los sesenta, el análisis era muy simple: el “subdesarrollo” se debía a la baja capacidad de ahorro y de inversión de los países no industrializados. Por ende, la cooperación era fundamentalmente una “ayuda a los países pobres”, para que aumentaran la producción industrial y el crecimiento. Por ende, el enfoque de la cooperación era básicamente económico y estaba orientado a la constitución del capital físico: su papel era dirigir el ahorro de los países industrializados hacia los países en vía de desarrollo, por un lado, y apoyar la realización de las infraestructuras necesarias, por el otro. Además, los Estados nacionales eran los únicos actores de la cooperación y las relaciones entre donantes y beneficiarios eran de tipo jerárquico.

Poco a poco, las cosas han cambiado de manera relevante. Hoy en día, la cooperación internacional se concentra en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, el partenariado, la participación activa y la apropiación por parte de los actores locales, se consolidan como enfoque y criterios metodológicos cada vez más universales. En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los Estados nacionales, sino también los gobiernos sub-estatales

(municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y el sector privado.

¿Cómo se ha llegado a la concretización de unos cambios tan relevantes? Sin tener la pretensión de resumir la historia de las relaciones internacionales y de la cooperación al desarrollo en pocos renglones, es importante entender lo que ha pasado en el mundo en los años noventa.

A lo largo de esta década, se manifestaron todos los límites del paradigma neoliberal¹, cuya aplicación al contexto de la cooperación internacional había hecho descuidar factores importantes para el desarrollo, como la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento institucional de las entidades y organizaciones de los países de Sur. Se registró también que los planes de ajuste estructural tuvieron un costo social altísimo: el crecimiento económico no generó redistribución del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales menos favorecidos. Al contrario, los pobres eran más pobres y los ricos más ricos (Tassara, 2011b).

Frente a esta situación, en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lanzó el primer informe sobre el desarrollo humano² y planteó que este concepto

[...] abarca mucho más que la variable económica: significa un estado en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses. [...] Por eso el desarrollo significa mucho más que el crecimiento o disminución

-
- 1 Según este enfoque, que tuvo su auge durante los años ochenta, la cooperación interfería con el libre mercado (por ejemplo, apoyando producciones que hubieran desaparecido si no contasen con ayudas externas) y desperdiciaba tiempo y recursos en actividades “poco efectivas”, como los proyectos en salud, educación y otras políticas sociales. Al contrario, la cooperación tenía que dedicarse a fomentar políticas económicas neoliberales y apoyar una reforma del Estado coherente con las mismas, condicionando la ayuda a la implementación en los países en desarrollo de los planes de ajuste estructural planteados por el Fondo Monetario Internacional.
 - 2 Al respecto, es necesario recordar el aporte del economista bengalí Amartya Sen, que planteó algunos de los elementos teóricos que lo sustentan. Gracias a los estudios en los cuales demostró que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de las desigualdades en los mecanismos de su distribución, en 1998 Sen ganó el Premio Nobel de Economía.

del ingreso nacional per cápita, el cual constituye solamente un medio [...] para ampliar las opciones de la población. Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana (...). Las capacidades esenciales son una vida extensa y sana, la educación y el conocimiento, el acceso a los recursos para una vida digna y la potestad de participar en la vida comunitaria. Esta manera de percibir el desarrollo contrasta con la preocupación inmediata por la acumulación de riqueza y se engloba en el concepto superior de los derechos humanos [http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/dh2002_8.html].

Entre las principales implicaciones operativas de este nuevo enfoque, se pueden identificar las siguientes: la superación de la pobreza se persigue aumentando las oportunidades y las capacidades de las personas, ya que el ingreso per cápita no es el único factor importante; el papel del Estado tiene que ser flexible y “acompañar los procesos”, sin imponerlos desde arriba; para ser más efectivos en el desarrollo, es necesario tener en cuenta un conjunto integrado de políticas y actividades en salud, educación, desarrollo institucional, participación, derechos humanos, etc.; las políticas globales (macro) tienen que conjugarse con las políticas nacionales y las especificidades territoriales (micro), valorizando las capacidades locales con enfoques participativos.

Pero no hay que olvidar que en el desarrollo humano confluieron y fueron sistematizadas las innovaciones que habían empezado a afirmarse a lo largo de los años ochenta, sobre todo gracias a los planteamientos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a las experiencias innovadoras realizadas por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores de cooperación internacional. Por ende, los gobiernos y las agencias oficiales empezaron a utilizar nuevos conceptos, como por ejemplo el diálogo y la participación de los actores de la sociedad civil, el partenariado entre las entidades que ejecutan los proyectos y la promoción de la apropiación por parte de los actores locales.

Otro elemento importante, que abrió las puertas a un replanteamiento de los paradigmas de la cooperación internacional, fueron las consecuencias del progresivo debilitamiento y del derrumbe final de la Unión Soviética y del bloque de los países comunistas³. Lo anterior influyó notablemente sobre el mapa de la geopolítica internacional. Por un lado, disminuyó el interés estratégico de los países industrializados hacia los países en desarrollo, muchos de los cuales eran muy sensibles a los planteamientos políticos y a la ayuda económica de la Unión Soviética y de sus aliados. Por el otro, el fin de la guerra fría abrió nuevos caminos a la cooperación, que ya no era una variable de la confrontación global entre los dos bloques y por ende subordinada a los intereses geopolíticos de los donantes.

Los cambios antes mencionados contribuyeron a modificar también el panorama de los protagonistas. Además de las ONG, que ya habían consolidado su protagonismo a partir de los años sesenta y setenta, y en este periodo emergieron nuevos actores, especialmente en lo referente a la cooperación descentralizada; a la responsabilidad social empresarial; a la cooperación al desarrollo con participación empresarial; y a la investigación aplicada y la formación superior.

La cooperación descentralizada, en un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por los gobiernos sub-estatales (municipios, provincias, regiones, etc.). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de las iniciativas y las relaciones con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores locales en su propio desarrollo (Pérez de Armiño, 2000). A principios de los noventa la CE (1992) definió la cooperación descentralizada como un “nuevo enfoque [...] que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus

³ Este proceso empezó en los años ochenta y llegó a su desenlace entre 1989 (caída del Muro de Berlín) y 1991 (golpe de estado en la Unión Soviética).

capacidades de programar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de la población interesada, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”.

1.2. Declaración del Milenio y agenda internacional: el camino hacia 2015

Los cambios que se dieron a lo largo de los años noventa influyeron en la formulación y promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyen los principios ordenadores de la actual política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y las prioridades operativas de todos los países y los donantes internacionales.

La Cumbre del Milenio se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2000, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 Jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de transmitir el mensaje que la erradicación de la pobreza a nivel mundial debía ser una prioridad para todos los países. Este enfoque plasmó también la Declaración del Milenio, que firmaron los países asistentes a la cumbre, y que constituye un compromiso con los ODM.

Los primeros siete objetivos se dirigen a la erradicación del hambre y de la pobreza extrema, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la detención del avance del VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. El último objetivo fomenta una asociación mundial para el desarrollo, con la materialización de un compromiso que aúne recursos y voluntades en una alianza entre países ricos y pobres.

En los años posteriores se ha avanzado en la dirección trazada por los ODM, a pesar de las grandes dificultades que todavía existen para lograrlos y de las marcadas diferencias que se registran al respecto en los distintos continentes y países del Sur. Según el

último Informe de las Naciones Unidas (2011), por ejemplo, los avances hacia el logro de los ODM están amenazados por varios factores. Entre ellos: un crecimiento económico lento, o incluso negativo; la posible reducción de los fondos provenientes de los países donantes; y la disminución de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo. El documento señala también que las diferencias de progreso entre áreas urbanas y rurales siguen siendo enormes y que los efectos del cambio climático, cada vez más evidentes, pueden tener un impacto negativo tanto en los países ricos como en los pobres.

En todo caso, la aprobación de la Declaración del Milenio reflejó un cambio de rumbo bastante evidente en la cooperación internacional al desarrollo.

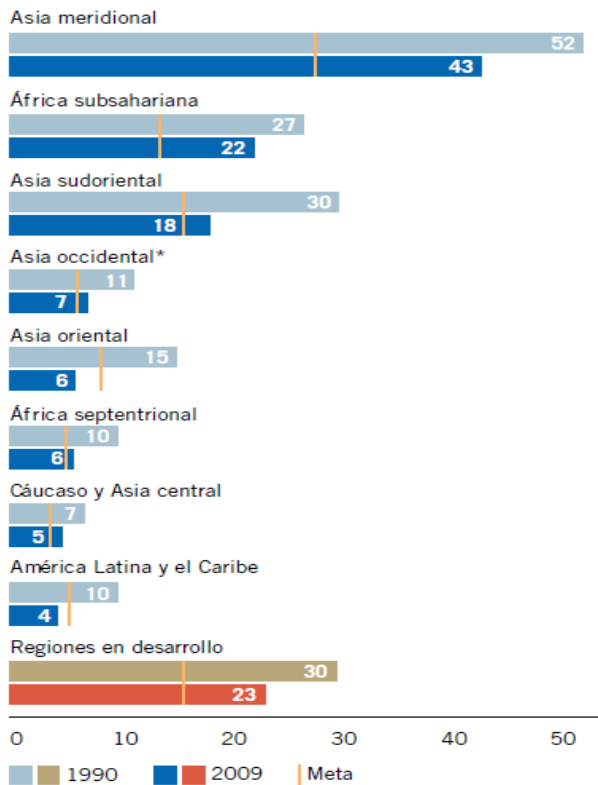
En el caso de América Latina y el Caribe hay luces y sombras y la situación es muy desigual⁴. Según el último informe de las Naciones Unidas (2011), la región alcanzó las metas establecidas en los ODM en lo relacionado a la reducción del hambre y avanza satisfactoriamente hacia el cumplimiento de las metas de supervivencia infantil e igualdad de género. Pero los progresos no son tan notables en otros aspectos como la reducción de la pobreza, la educación y los relacionados con la salud y la sostenibilidad medioambiental.

América Latina y el Caribe cumplieron la meta de reducir a la mitad la proporción de niños con nutrición insuficiente, al lograr que la proporción de menores de 5 años con peso inferior al normal disminuyera de 10% en 1990 a 4% en 2009. Del mismo modo, la tasa de mortalidad de menores de 5 años disminuyó significativamente de 52% en 1990 a 23% en 2009. Si esta tendencia se mantiene, la región alcanzará reducir la tasa en dos tercios para 2015.

También se ha progresado en la igualdad de género, dado que la región cumplió la meta de los ODM sobre la paridad de género en la educación. El número de niñas matriculadas en la

⁴ Hasta el momento sólo Chile y Venezuela han cumplido los ODM, mientras que Cuba y Perú podrían lograrlo para el 2015.

enseñanza secundaria y terciaria, respecto al de niños, es el más alto de todas las regiones en desarrollo. La cantidad de mujeres que trabajan en empleos remunerados ha casi igualado la de hombres, y la proporción de mujeres empleadas en labores no agrícolas era 43% en 2009, la segunda más alta en el mundo.



Fuente: UN 2011.

Gráfica 1. Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (%)

En cambio, la región no avanza al ritmo necesario para poder alcanzar la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema en 2015, fundamentalmente debido a que la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólar al día en el Caribe solo disminuyó de 29% a 26% entre 1990 y 2005.

Es posible que la región tampoco alcance la meta de la enseñanza primaria universal para 2015, porque la matriculación en la enseñanza primaria aumentó solamente de 93% en 1999 a 95% en 2009.

En la salud, el Caribe registra la segunda tasa más alta de nuevas infecciones con VIH entre las regiones en desarrollo. Pero el lado positivo es que la proporción de personas que viven con VIH y reciben terapia antirretroviral aumentó de 5% a 38% entre 2004 y 2009, y la proporción de mujeres que reciben medicamentos antirretrovirales para prevenir la transmisión del VIH a los hijos aumentó de 20% a 55%.

La mortalidad materna en el Caribe sigue siendo elevada, ya que en 2008 se registraron 170 muertes por cada cien mil nacidos vivos y solo el 69% de los partos fueron asistidos por personal cualificado en 2009. Además, América Latina sigue teniendo una tasa de fecundidad adolescente muy alta: 82 partos por cada mil mujeres de entre 15 y 19 en 2008.

Por otro lado, pese a que América Latina y el Caribe han cumplido la meta de reducir a la mitad la proporción de la población sin acceso a agua potable, la región está lejos de alcanzar la meta de utilización de servicios de saneamiento mejorados.

En cuanto a la sostenibilidad medioambiental, América del Sur sigue registrando las pérdidas netas más numerosas de bosques de todas las regiones del mundo, con casi 4 millones de hectáreas anuales entre 2000 y 2010.

1.3. Más allá de los ODM: gobernanza, cohesión social y desarrollo local

De manera que, con algunas excepciones, el balance relativo a los ODM es moderadamente positivo. Pero, ¿hasta qué punto el logro de estos objetivos, por si solo, puede garantizar un futuro con niveles más altos de desarrollo humano en la región? Como observa muy oportunamente Sanahuja (2011):

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM [...] es manifiestamente insuficiente, en particular para los países de renta medio-alta (PMRA) [...], dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a [...]: a. la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b. la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c. las dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

Ahora bien, como el planteamiento anterior parece muy acertado, a continuación se profundiza el análisis sobre el primero de los tres temas propuestos por Sanahuja, intentando aclarar por qué en América Latina es tan importante la promoción de políticas públicas orientadas a la ampliación de la cohesión social⁵ y el fomento de un desarrollo local que sea inclusivo y equitativo.

Los principales desafíos que enfrenta la región en lo referente al fortalecimiento de la institucionalidad son los siguientes: reformar las instituciones políticas para que sean transparentes y eficientes; elaborar políticas públicas eficaces y manejarlas de manera eficiente; contar con reglas claras y ampliamente compartidas; atender los aspectos de la equidad social; invertir en la construcción del capital social; enfatizar la necesidad de que los actores sociales se comporten con ética; resaltar los valores y las pautas culturales convergentes.

Dicho de otra manera: las oportunidades y perspectivas de los ciudadanos se encuentran fuertemente relacionadas con el buen funcionamiento de las instituciones. Al respecto, desde hace mucho tiempo se ha claramente identificado la relación exicial

5 Julio Cotler (2006) caracteriza la cohesión social “como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que [...] han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores excluidos”.

que existe entre un desarrollo firme y duradero, orientado al fortalecimiento de la cohesión social y a la disminución de las desigualdades y las asimetrías entre los ciudadanos, y la fortaleza del Estado y, más en general, de las instituciones (PNUD, 2005). Por esto, los países con Estados e instituciones poco eficaces, en la mayor parte de los casos, contribuyen a generar pobreza, exclusión social, y atraso económico y educativo.

Otro factor crítico que resta efectividad a la actuación del Estado es el centralismo. Se trata de una constante en la historia institucional de muchos países de la región⁶ y radica en que las decisiones más importantes⁷ se toman en la capital, a nivel de gobierno nacional. Con base en un enfoque de arriba hacia abajo, los gobiernos locales sólo cumplen con un rol de ejecución. La limitada capacidad de los gobiernos locales representa la otra cara del centralismo y se debe a que la mayoría de los gobiernos municipales no tienen suficientes capacidades de gestión técnica, administrativa y financiera –ni los necesarios recursos humanos y financieros– para cumplir con sus competencias en lo relacionado con el desarrollo local.

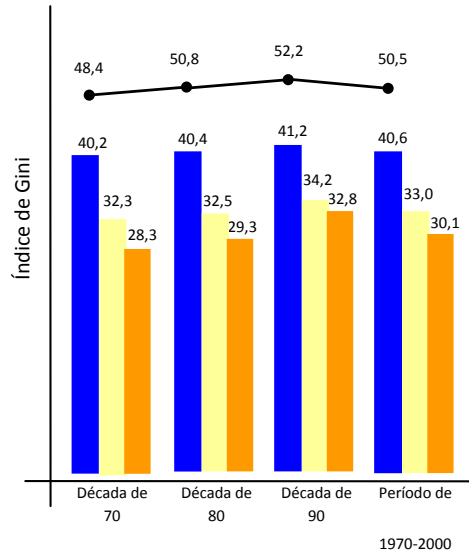
Por otro lado, no hay que olvidar que el subcontinente latinoamericano es la región más desigual del mundo. Y esta desigualdad no sólo es alta, sino muy persistente. Esto se puede apreciar comparando la evolución temporal del Índice de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos, entre las grandes regiones del planeta (ver gráfica 2).

A pesar de los avances que se dieron en los últimos años, en 2008 la incidencia de la pobreza todavía alcanzaba un 33,0% de la población de la región, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia⁸. Estas cifras corresponden, respectivamente, a 180 millones de pobres y 71 millones de indigentes.

6 Y, en cierta medida, de una herencia del colonialismo europeo.

7 Así como la formulación de las políticas públicas y la planificación de la mayoría de los programas sociales.

8 A nivel internacional, esta medición se basa en los niveles de ingresos de 2 dólares (pobreza) y 1 dólar (indigencia) por día.

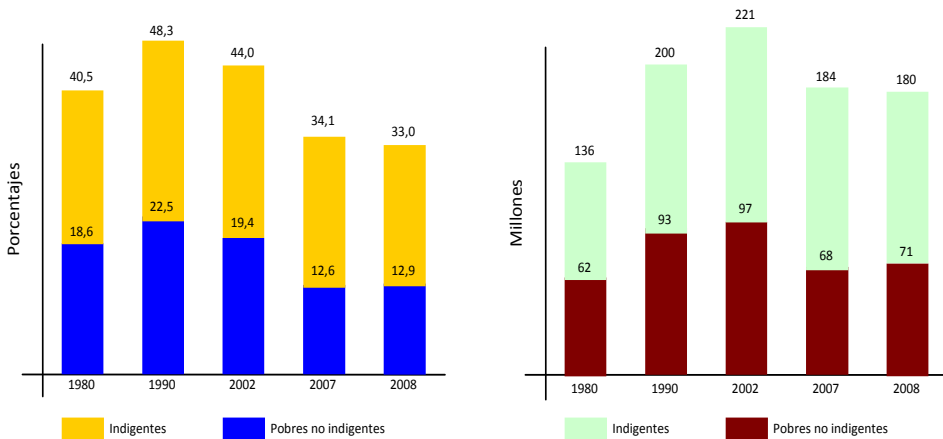


Promedios decenales

■ Asia ■ OCDE ■ Europa Oriental ● América

Fuente: PNUD, 2010.

Gráfica 2. Índice de Gini por regiones del mundo (Promedios decenales)



Fuente: CEPAL, 2009.

Gráfica 3. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina (en porcentaje y en millones de personas)

Además, la gráfica 3 muestra una desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. Más aún: en el caso de la indigencia, los datos evidencian una reversión del comportamiento que se observaba desde 2002.

La disminución de la tasa de pobreza en 2008 respecto de 2007, del 1,1%, es notablemente inferior a la reducción anual de la pobreza que se produjo entre 2002 y 2007, del 2% por año.

También es oportuno subrayar que un aspecto preocupante es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a la pobreza según las características demográficas, particularmente la edad, el sexo y la etnia.

La exposición a la pobreza de las mujeres, por ejemplo, es más alta que la de los hombres en todos los países de la región. También el origen étnico de la población es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre.

Otra característica relevante de la región es la baja presión tributaria. A pesar de que la misma ha aumentado en los últimos años, todavía sigue bastante lejos de los valores de los países industrializados y de otros países en desarrollo con características similares. Parece ser que aún no existe una clara voluntad política para superar las dificultades históricas que merman la capacidad de recaudar impuestos, y especialmente aquellos que recaen sobre la renta y el patrimonio y que tienen un mayor potencial redistributivo.

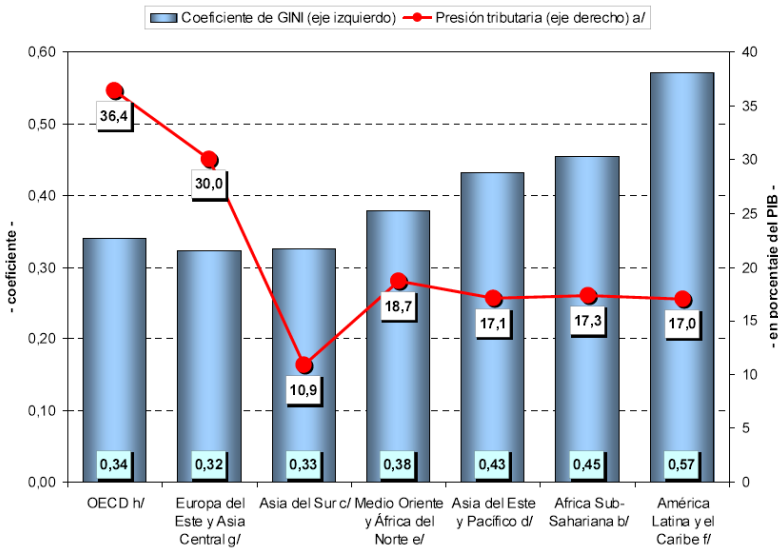
Tabla 1
Recaudación impositiva comparada (como porcentaje del PIB)

	Ingresos fiscales totales	Impuestos sobre la renta	Impuestos sobre servicios y productos	Impuestos sobre el comercio exterior	Aportes al sistema de previsión social
Promedio ALC	19,78	4,78	8,82	1,79	4,39
Promedio G-7	36,99	13,54	9,51	0,08	10,54

Fuente: BID, 2006.

Este rasgo central de las finanzas públicas [...] tiene una doble vía de relación entre presión tributaria y distribución del ingreso.

Al ser la región del mundo con peores indicadores distributivos, se pone al descubierto la existencia de una demanda insatisfecha de políticas redistributivas y de mayores recursos fiscales para su financiamiento. Por otro lado, la concentración de la riqueza es una de las razones generalmente argumentadas en relación con las dificultades. Todo esto implica evidentemente una notable limitación al volumen de gasto público que puede ser destinado a las políticas públicas orientadas a la disminución de la pobreza, la ampliación de la cohesión social, el apoyo a los procesos de descentralización institucional y de desarrollo territorial a nivel local (Cetrángolo et al., 2009).



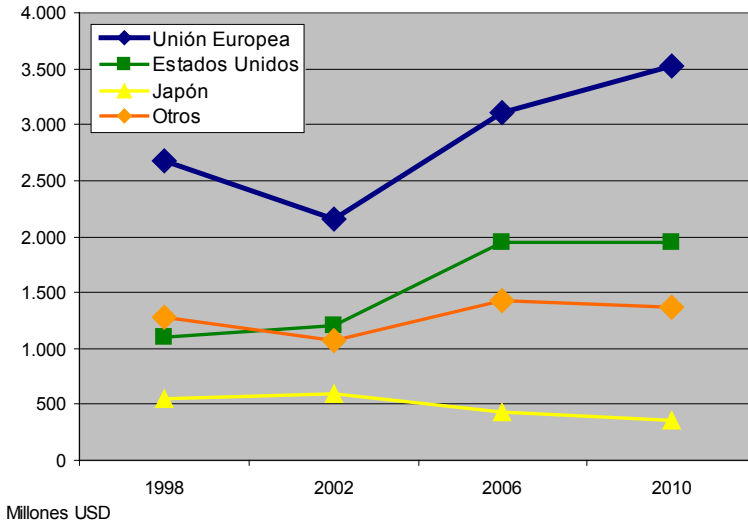
Legenda: a. Promedio simple regional. Se utilizó el dato de presión tributaria más reciente de cada país dentro del período 1999-2005 (fuentes oficiales); b. número de países incluidos: 20; c. 7; d. 14; e.10; f. 19; g. 22; h. 24.

Fuente: Cetrángolo et al. 2009

Gráfica 4. Desigualdad y presión tributaria por regiones

La gráfica compara el Coeficiente de Gini y la presión tributaria en distintas regiones del mundo, lo que permite apreciar cómo en América Latina se observa la peor combinación entre desigualdad y ausencia de recursos tributarios para financiar políticas públicas necesarias. “Este hecho actúa como limitante a la

efectiva capacidad de los gobiernos centrales para desempeñar un rol de coordinador de la política de gasto público, compensando diferencias entre regiones y articulando la política a nivel sectorial” (Cetrángolo et al., 2009).



Fuente: Elaboración del autor en base a DAC Aid Statistics [www.oecd.org/dac/stats]

Gráfica 5. Composición de la AOD para América Latina

1.4. Filosofía de la cooperación euro-latinoamericana

A pesar de que las primeras experiencias de la cooperación europea con América Latina y el Caribe remontan a finales de los años sesenta, un diálogo político más sistemático empieza a finales de los años noventa. En junio de 1999, en Río de Janeiro se celebró la Primera Cumbre Unión Europea (UE) - América Latina y el Caribe (ALC), en la que se decidió estrechar los vínculos birregionales y se planteó la implementación de una asociación estratégica entre las dos regiones.

En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004) identificó el tema de la cohesión social como

elemento central de la asociación estratégica birregional y de la política europea de cooperación al desarrollo con América Latina.

La Comunicación de la Comisión Europea (CE) al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (CE 2009) sintetiza bien la evolución de los últimos años.

Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región. Esta es la razón por la que la mejora de la cohesión social ha sido un objetivo político clave de la Asociación Estratégica desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara. Las ventajas mutuas del diálogo birregional sobre cuestiones tales como el desarrollo de las capacidades para cubrir las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil, la ampliación de la protección social y el trabajo digno, son evidentes. Se han hecho muchas cosas para promover la cohesión social en la región. Tras la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006, se puso en marcha en 2007 el primer Foro UE-ALC sobre la cohesión social. Una parte importante de los fondos disponibles para la cooperación de la CE con América Latina se ha asignado a la cohesión social. El diálogo y la cooperación entre autoridades gubernamentales, instituciones internacionales y sociedad civil también se ha intensificado gracias a los programas EUROsociAL y URB-AL.

Al respecto, es importante evidenciar que la Unión Europea le ha reconocido cada vez más importancia a factores como la cohesión y la inclusión social, sobre todo en la cooperación con los países de renta media, y por ende con la gran mayoría de los países de América Latina.

Por otro lado, la cooperación europea ha ido consolidando los cambios que introdujo en su filosofía desde los años ochenta y noventa: hoy en día el diálogo sobre las políticas globales, el interés

mutuo, el partenariado, la participación activa y la apropiación por parte de los actores locales son enfoques muy difundidos.

En este marco, los nuevos actores de la cooperación han ganado mucho espacio. Como por ejemplo los gobiernos sub-estatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación, y el sector privado. Al mismo tiempo, es interesante señalar que algunos programas de la cooperación euro-latinoamericana, como por ejemplo URB AL⁹, abren caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local y, al mismo tiempo, representan una hipótesis de “mestizaje” entre la clásica cooperación Norte-Sur y la novedosa cooperación Sur-Sur, creando también espacios novedosos para intercambios enriquecedores entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta.

2. ANÁLISIS DE UN CASO EXITOSO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

En esta segunda parte, después de unos elementos de contexto, se analiza un caso exitoso de la cooperación internacional vinculado con los temas del fortalecimiento de las políticas públicas, la cohesión social y el desarrollo local.

2.1. Elementos de contexto

Las experiencias que se presentan más adelante se llevaron a cabo en el contexto de la realización de varios proyectos de cooperación internacional al desarrollo que gozaban de aportes financieros

9 El Programa URB AL fue lanzado en 1995 por la Unión Europea en el marco de la estrategia de cooperación regional con los países de América Latina. Su objetivo es promover la creación de redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales y otros actores europeos y latinoamericanos, tanto a nivel municipal como regional, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se le da especial énfasis a la identificación y a la promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

de la Unión Europea y del respaldo de múltiples actores locales, tanto públicos como privados.

No hay la menor duda que lo anterior contribuyó a determinar una situación muy especial y en cierta medida privilegiada. Al respecto, se puede afirmar que en muchos casos la presencia de la cooperación internacional produce un relevante valor añadido en varios frentes: aumenta la visibilidad del y el control social hacia los procesos institucionales y, por esta vía, la transparencia de los mismos; genera cierta expectativa hacia los posibles aportes financieros externos y por ende aumenta la disponibilidad de los actores locales en apoyar las propuestas impulsadas por la cooperación internacional; desempeña un rol de garantía hacia los demás actores públicos y privados presentes en el territorio y funciona como un “multiplicador”, estimulando la disponibilidad de los mismos en aportar recursos propios para co-financiar las actividades identificadas como prioritarias por parte de la comunidad.

Sin embargo, todo esto contribuye a generar una especie de “efecto demostrativo” y muestra que es posible dinamizar los procesos participativos y el protagonismo de las colectividades locales. De esta forma se logra ejercer una presión democrática hacia los gobiernos sub-estatales y aumentar sus eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos y de las políticas públicas a nivel local.

2.1.1. *Características generales de las áreas de operaciones*

A nivel geográfico, estos proyectos se ubicaron en varios departamentos¹⁰, pero la mayoría se implementó en Antioquia y en particular en la subregión del Bajo Cauca.

El departamento de Antioquia se ubica en el noroccidente del país y está conformado por 125 municipios, agrupados en 9 subregiones, con un área de 63.612 km². Tiene una población de unos 6 millones de habitantes y su capital, Medellín, es la segunda ciudad más importante de Colombia después de Bogotá.

¹⁰ Departamentos del Antioquia, Chocó, Magdalena y Sucre.

Antioquia es un departamento con notables potencialidades de desarrollo y un tejido productivo y social muy articulado. De hecho, Antioquia ocupa un lugar destacado en muchos sectores productivos, como el sector de los servicios, las actividades mineras, la producción de café, banano y plátano de exportación, la generación de energía, la industria (con especial referencia a la producción textil), la acuicultura, las flores de exportación.

Sin embargo, la mayor parte de la producción se concentra en Medellín y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que representa aproximadamente un 70% del total departamental, mientras que el resto del departamento sigue manifestando altos niveles de pobreza, indigencia y marginalidad. En el 2008, más de tres millones de antioqueños, o sea más del 50% de la población total, vivían por debajo de la línea de la pobreza y casi un millón y medio de ellos se encontraban en la indigencia.

Esta situación es mucho más aguda en las áreas rurales. El 65% de los municipios presenta en sus áreas urbanas menos del 25% de su población en estado de pobreza. La proporción se invierte en las áreas rurales: en este caso sólo el 11% de los municipios presenta valores inferiores al 25% de pobreza y el 75% registra condiciones de pobreza e indigencia en más del 90% de su población.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2007), en los municipios más alejados de Medellín, y marcadamente en sus áreas rurales, existen deficiencias también en los servicios públicos y en otros elementos vinculados con la calidad de vida, como por ejemplo la educación (índices de analfabetismo, deserción y acceso a la educación secundaria y superior), los centros de salud (tasas de mortalidad infantil), el saneamiento (cobertura de agua potable, alcantarillado y sistemas de recolección de basura), y la alimentación (desnutrición y otras deficiencias nutricionales).

Como se mencionó, los 125 municipios del departamento están agrupados en 9 subregiones¹¹, que se crearon mediante la Ordenanza 41 del 30 de noviembre de 1975.

11 Las 9 subregiones son: Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá.

La subregión Bajo Cauca tiene una extensión de 8.485 km², una población estimada de 235.000 habitantes, 143.000 en la zona urbana y 92.000 en la rural (GdA-DAP 2006 y GdA, 2008) y se ubica al nororiente en límites con los departamentos de Córdoba y Bolívar. Esta subregión está dedicada principalmente a la ganadería y a la minería, con producción agrícola marginal, de subsistencia, y con arroz en la zona nororiental. El municipio de Caucasia, su mayor asentamiento urbano, funciona además como un polo importante para los municipios del sur de Córdoba y presenta en la actualidad un gran crecimiento urbano.

La subregión está conformada por una sola zona, con 6 municipios, y tiene más del 95% de la población pobre, siendo el municipio de Nechí el de mayor índice de pobreza (99,4%) y Caucasia el de menor (89,9%).

Según el análisis de la Gobernación de Antioquia (GdA, 2008), sus principales ventajas comparativas son las siguientes: ubicación geográfica estratégica; infraestructura vial articulada a las vías principales y mercados externos; riqueza en biodiversidad; presencia de importantes empresas ganaderas; suelos aptos y clima favorable para la producción agropecuaria; alto potencial minero; presencia de instituciones de educación superior; estructura comercial y de servicios para el desarrollo subregional; diversidad sociocultural y étnica.

2.1.2. Actores y antecedentes

Las experiencias que se presentan a continuación hacen referencia a varios proyectos realizados en el departamento de Antioquia por una organización no gubernamental (ONG) italiana, el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP¹²) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos].

12 El CISP nació en 1983, tiene su sede principal en Roma y opera en el campo de la cooperación internacional y de la lucha contra la exclusión social. En colaboración con distintos partners locales, ha realizado y realiza proyectos de desarrollo, rehabilitación, ayuda humanitaria e investigación aplicada en más de 30 países de África, América Latina, Medio Oriente, Asia y Europa del Este.

Cuadro 1

Proyectos de cooperación al desarrollo involucrados

El primer proyecto, denominado "Cohesión social y desarrollo: Consolidación del arraigo territorial de las comunidades afectadas por el conflicto armado en el Oriente, Bajo Cauca y Atrato Antioqueño y Chocoano", fue co financiado por la Comisión Europea (CE) y llevado a cabo, entre 2005 y 2010, por el CISP, la Gobernación de Antioquia y la asociación Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los Ríos Negro-Nare (MASER).

El segundo proyecto, denominado "EU/LA WIN Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social", también es cofinanciado por la CE en marco del Programa URB-AL, empezó en 2008 y terminará en 2012. Este proyecto es liderado por la Regione Emilia Romagna de Italia y creó una red de autoridades locales de 5 países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y el apoyo a políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local. La "componente Colombia" del proyecto es liderada por la Gobernación de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y el CISP.

Su objetivo general es apoyar las administraciones locales en la consolidación y la innovación de las políticas públicas de bienestar orientadas a la reducción de las desigualdades económicas y sociales, contribuyendo así a: a. aumentar la cohesión y la inclusión social; b. fortalecer el papel de las comunidades locales y de las organizaciones de la sociedad civil; y c. aumentar la competitividad de los territorios involucrados.

Su objetivo específico es promover el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en el diseño y la implementación de políticas públicas de bienestar entre administraciones locales europeas y latinoamericanas.

A nivel general, los resultados esperados del proyecto pueden ser sintetizados de la siguiente manera: 1. aumentar la difusión de métodos e instrumentos útiles para el desarrollo de políticas integradas de bienestar; 2. fortalecer el sistema de gobernanza de las administraciones locales en el diseño, la planificación y la implementación de políticas de bienestar integradas e innovadoras; 3. transferir competencias, capacidades y buenas prácticas a funcionarios públicos y líderes de la sociedad civil; 4. mejorar los servicios de bienestar existentes y crear nuevos servicios basados en enfoques innovadores.

Fuente: Tassara, 2011^a.

Esta ONG trabaja desde 1983 en Colombia, donde ha realizado múltiples proyectos en una docena de departamentos y en varios sectores: apoyo a la producción agropecuaria y pesquera a pequeña escala; salud y saneamiento básico; reforestación, gestión sustentable de recursos naturales y manejo de cuencas hidrográficas; protección de la niñez de la calle y lucha contra la prostitución de los menores de edad.

En el caso de Antioquia, de 1997 en adelante sus actividades se han focalizado en la atención a la población desplazada en

Medellín y en varias subregiones del departamento (Oriente, Bajo Cauca, Urabá y Nordeste).

Al respecto, se pueden identificar dos etapas principales: atención de emergencia (entre el 1997 y el 2002) y promoción y realización de iniciativas de desarrollo local (desde el 2003). En la segunda etapa, se ha venido consolidando un enfoque orientado a la promoción del desarrollo local y la cohesión social, que ha permitido realizar múltiples proyectos de desarrollo económico local y de promoción de políticas sociales, también en el marco del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño.

Es importante evidenciar también que la viabilidad de los Acuerdos Territoriales y de los Presupuestos Participativos se debe, entre otros factores, a la coherencia y la articulación de los mismos con las prioridades incluidas en el Plan de Desarrollo Departamental.

2.2. Acuerdo territorial

2.2.1. Descripción de la experiencia

Los Acuerdos territoriales (AT) son espacios y procesos colectivos que promueven sinergias entre las comunidades, las alcaldías y las instituciones de cada territorio, posibilitando elementos de concertación, negociación y acción conjunta. Son, además, una herramienta que conduce a las comunidades a buscar su propio desarrollo en una forma organizada, participativa y concreta, favoreciendo su ingerencia en la gestión. En cada situación y en cada territorio, el proceso colectivo de articulación logra unir y conectar esfuerzos y recursos frente a las necesidades específicas de las comunidades.

La negociación e implementación de un AT está orientada a la generación de espacios de articulación interinstitucional y de sinergias entre las comunidades, las alcaldías y las instituciones de cada región, posibilitando puntos de concertación, de negociación, de intervención conjunta. Se trata de una herramienta que conduce

a las comunidades a buscar su propio desarrollo en una forma organizada y participativa. Con los AT las comunidades alcanzan una mayor participación ciudadana, las alcaldías desarrollan una mejor gestión pública y las instituciones presentes en el territorio actúan de manera más efectiva y coordinada, estimulando y consolidando la cohesión social y territorial.

Un AT es el resultado formal de un proceso que se desarrolla progresivamente con las comunidades y sus asociaciones, con las administraciones locales y con las demás entidades presentes (tanto públicas como privadas), para intentar resolver las problemáticas sociales, económicas y productivas que afronta la población de un determinado territorio. Obviamente, es importante que las comunidades, las alcaldías y los demás actores locales mantengan un liderazgo efectivo sobre este proceso.

Por ende, el AT es un documento en el cual se definen las prioridades para el desarrollo local; se establece el producto, el servicio, o el importe con el cual cada entidad contribuye al desarrollo local; y se identifica la persona responsable en representación de cada entidad. Tanto la comunidad como las entidades involucradas en el proceso deben firmar el documento para darle validez.

La primera experiencia se realizó en 8 municipios del departamento de Antioquia¹³, en el ámbito del proyecto “Cohesión social y desarrollo” en estrecha colaboración con la Gobernación. En este marco, en el año 2007 se realizó un proceso de articulación con las entidades locales y se presentaron los propósitos y la metodología de los AT. Posteriormente se planificó un primer AT, a través de la creación de un consejo comunitario, y se logró la asistencia y el compromiso no sólo de las alcaldías y de las comunidades, sino también de la mayoría de las entidades presentes en el territorio¹⁴.

13 Cáceres, Caucasia y Tarazá (Subregión Bajo Cauca); Argelia, Cocorná, Granada, San Carlos y Sonsón (Subregión Oriente).

14 Entre ellas: SENA, Corantioquia, INCODER, ICBF, FEDEGAN, Universidad de Antioquia, Cornare, PMA, MASER, ICA, Universidad Católica del Norte (UCN), Diócesis de Santa Rosa de Osos y Comité de Cafeteros.

En estos espacios también se debatieron otras problemáticas, como la seguridad, las vías, la salud, la educación y las comunicaciones, buscando hacer algún tipo de gestión e intervención con las comunidades involucradas.

En 2009, los AT trascendieron de lo departamental a lo nacional, y se realizaron otras experiencias exitosas en el mismo departamento de Antioquia (municipio de Vigía del Fuerte), y en los departamentos del Chocó (Bojayá), Magdalena (Santa Marta) y Sucre (Magangué). Entre finales de 2009 y principios de 2010, se realizaron las primeras rendiciones de cuentas y evaluaciones de los AT anteriormente implementados.

Además, el proceso de los AT se apoya en dos herramientas adicionales, como son los intercambios de experiencias y los planes de desarrollo veredal, que aumentan la dinámica interinstitucional y proporcionan otros espacios de participación e interacción colectiva.

Los intercambios de experiencias¹⁵ facilitan la interacción entre comunidades distintas y enriquecen la dinámica de cada una de ellas, gracias al conocimiento de los errores y aciertos que se han dado en cada proceso de formulación e implementación de otros Acuerdos Territoriales.

Por otra parte, los Planes de Desarrollo Veredal (PDV) ayudan a las comunidades a construir su futuro, partiendo de su propio análisis sobre las necesidades y sus posibles soluciones, y también a generar una gestión más propia. Hasta el momento se elaboraron unos 60 PDV.

Hoy en día, los AT cuentan con un Comité Técnico de planeación¹⁶ en cada subregión, con un compromiso comunitario e institucional de peso, tanto que otros municipios aledaños están solicitando vincularse al proceso.

15 Que representan una metodología de trabajo ampliamente utilizada en el marco de la cooperación euro-latinoamericana.

16 Integrados por los representantes de las comunidades, la institucionalidad y las alcaldías respectivas.

2.2.2. *Modalidades operativas y base legal*

El Acuerdo Territorial tiene tres propósitos generales: aclarar el mandato institucional de cada entidad involucrada; definir los proyectos previstos y los compromisos tomados por cada entidad al respecto; sentar las bases para el posterior seguimiento y rendición de cuentas. El proceso de formulación, negociación, firma e implementación de un AT puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- a. Revisión de las políticas de desarrollo local (planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial a nivel departamental y municipal, etc.), reconocimiento de los roles y funciones de cada entidad presente en el territorio, e identificación de los principales problemas y de las necesidades insatisfechas. Esto permite situar los proyectos en las políticas públicas locales, departamentales y nacionales.
- b. Identificación, formulación y promoción de los proyectos e iniciativas consideradas útiles y pertinentes para el desarrollo de la comunidad.
- c. Formulación, negociación y firma del AT y creación de un Comité Técnico de Seguimiento.
- d. Articulación operativa de los proyectos que vienen realizando en el territorio las diferentes organizaciones.
- e. Promoción y fortalecimiento del liderazgo comunitario como eje articulador de la acción interinstitucional, con el fin de reconocer su propia dinámica en el plan de desarrollo veredal, municipal y subregional.
- f. Realización de actividades concertadas entre las partes con un enfoque integral, que permita mejorar la cohesión social y la calidad de vida de las comunidades involucradas.

El Comité Técnico se encarga de capacitar a los socios, a través de foros, seminarios y talleres; coordinar la realización de los proyectos para el desarrollo económico y social local; acompañar a las comunidades en la construcción de sus Planes de Desarrollo Veredal; promover y apoyar la realización de eventos de intercambios de experiencias; darle seguimiento a los compromisos tomados por cada entidad, inclusive con la presentación de rendiciones de cuentas periódicas.

A nivel teórico, los AT se han construido en base a la elaboración de la Comisión Europea en el tema de la cohesión social y territorial y a la bibliografía que existe sobre las múltiples experiencias de desarrollo participativo realizadas en América Latina.

La base legal está constituida por la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 143 de 2002, por medio de la cual se desarrolla lo referente a la organización, funcionamiento y vigilancia de la acción comunal, y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

2.2.3. *Resultados logrados*

Las alianzas que se consolidan a través de un Acuerdo Territorial permiten ampliar el impacto de las intervenciones y de sus efectos positivos sobre las condiciones de vida de las comunidades. Los Acuerdos Territoriales que han sido propuestos en las diferentes comunidades se han estructurado según los distintos componentes, en los cuales las entidades firmantes, bajo la coordinación institucional de las alcaldías, se han comprometido a contribuir a las actividades productivas y micro empresariales, a la vivienda, al saneamiento básico, a la mejora de los servicios, y a las actividades de fortalecimiento comunitario e institucional.

Las experiencias realizadas hasta el momento han permitido romper los paradigmas clásicos de la planificación del desarrollo y generar nuevos espacios para la participación, organización y gestión comunitaria y organizacional. En este marco, ha aumentado la confianza de la población hacia las instituciones, ha cre-

cido el arraigo territorial y se ha fortalecido la transparencia institucional.

2.3. Presupuesto Participativo

2.3.1. Descripción de la experiencia

El Presupuesto Participativo es una metodología que tiene sus orígenes en Brasil, en los años ochenta, y se ha ido difundiendo a grandes y pequeños centros, urbanos y rurales, de toda América Latina. A través de ejercicios de planeación local, se puede lograr que las comunidades identifiquen y prioricen las inversiones públicas municipales en proyectos que los benefician en lo social y económico, permitiendo una mayor transparencia en la ejecución de los recursos.

Entre otros, esta metodología ha permitido apoyar estrategias empresariales formuladas por las mismas comunidades, logrando además un importante impacto en la generación de ingresos y de empleo.

Las primeras experiencias realizadas en Antioquia en el marco de la cooperación internacional, remontan al año 2005, cuando una ONG europea (ver punto 2.1.2), en colaboración con la Gobernación, acompañó la fase de puesta en marcha y sistematización de una alternativa de gobernabilidad que se venía desarrollando en el municipio de Nariño. A la par de una iniciativa similar que se empezaba a acompañar en el municipio de Medellín, lo anterior permitió la retroalimentación y fortalecimiento de la estrategia.

Con base en la experiencia realizada, esta metodología fue divulgada entre las comunidades e instituciones en algunas veredas del municipio de San Carlos, las cuales la contemplaron como una herramienta principal en la definición de los planes de desarrollo veredal.

Cuadro 2

La experiencia del Municipio de Nariño

La propuesta del Alcalde, que venía de su Plan de Gobierno 2004-2007, era la de “no dejar la participación comunitaria en letra muerta”. Se hacía necesario profundizar en el ejercicio democrático “para encontrar soluciones a los problemas locales y regionales involucrando un conjunto más amplio de recursos (financieros, organizacionales, humanos), en la construcción concertada del desarrollo municipal”.

Para alcanzar esta finalidad, se conformó un Comité de Participación Comunitaria (COPACO) con las tareas de identificar las problemáticas, generar propuestas, programar las obras y proyectos, concertar y priorizar el presupuesto municipal y la ejecución de obras, evaluar el presupuesto invertido y las obras ejecutadas.

El COPACO, que todavía está vigente, está conformado por representantes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), gremios, asociaciones y organizaciones de base, y se reúne cada 3 meses.

Igualmente, existen también varios subcomités en los sectores de vivienda, salud, educación, vías, infraestructura, desarrollo agroambiental, cultura, deporte y desarrollo comunitario.

Semestralmente se organizan Asambleas comunitarias y Cabildos abiertos con los líderes y la comunidad en general, a quienes se les presenta un informe escrito de las actividades administrativas, las actas de las reuniones, y se recogen las opiniones, sugerencias y conceptos de los participantes.

Fuente: Valderrama, 2007

Esta experiencia fue asimilada y difundida en otras veredas y en la actualidad constituye un mecanismo bastante consolidado de interlocución y relación entre las administraciones municipales y las comunidades urbanas y rurales de varias colectividades locales, lo que contribuye a consolidar la gobernabilidad.

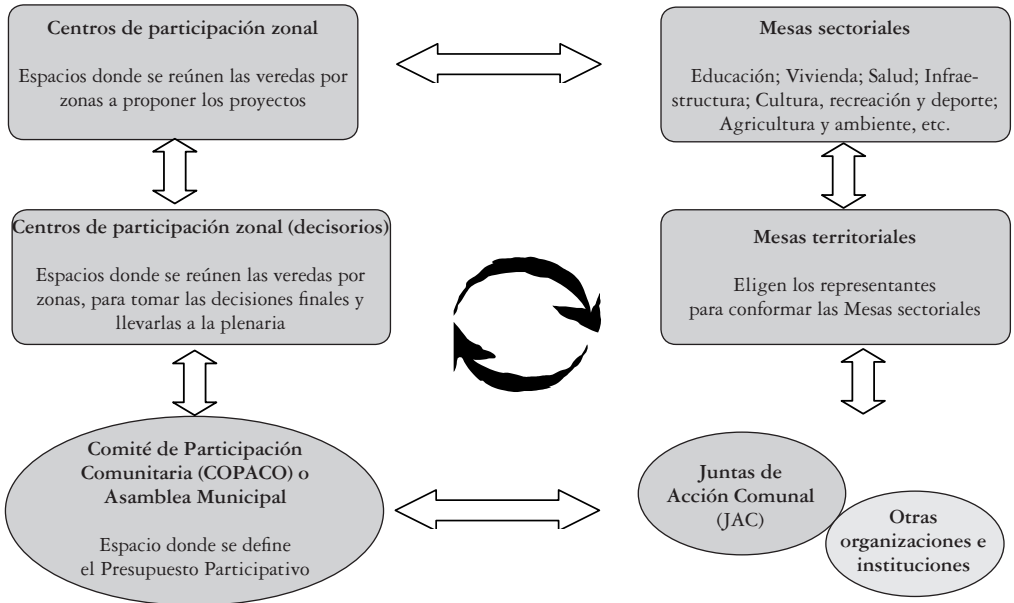
2.3.2. Modalidades operativas y base legal

Las comunidades organizadas (a través de Juntas de Acción Comunal, comités o gremios) eligen sus representantes para conformar mesas sectoriales sobre los temas considerados relevantes, como por ejemplo: educación, vivienda, salud, desarrollo económico, servicios municipales. Las mesas sectoriales identifican las necesidades prioritarias en cada área y proponen soluciones. Finalmente, se producen algunos documentos temáticos, que se relacionan con los planes

de desarrollo que existen (veredal, zonal, municipal) y se formulan propuestas operativas sobre el uso de los recursos.

Estos documentos son validados ante organizaciones de mayor nivel, como son el COPACO y la asamblea municipal y finalmente presentados al concejo municipal para su aprobación.

De acuerdo con la naturaleza de las actividades, estas son remitidas a la dependencia de la alcaldía municipal que se encarga del tema (educación, vivienda, salud, etc.), para que lo ponga en su portafolio de proyectos. La administración municipal y la comunidad ejecutan el presupuesto y hacen seguimiento y evaluación.



Fuente: elaboración del autor con base en Valderrama, 2007.

Figura 1. Esquema del proceso participativo

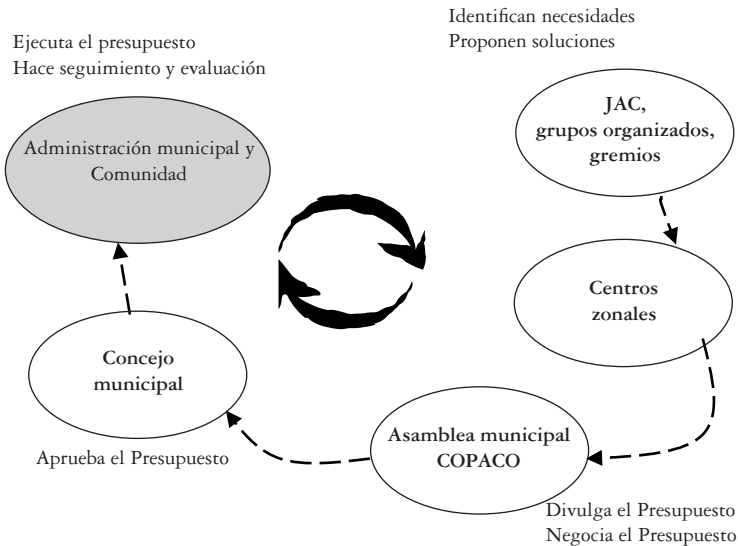
Este proceso puede ser sintetizado de la siguiente manera:
a. Construcción participativa del plan de desarrollo municipal. b. Formulación, negociación y firma de preacuerdos y acuerdos entre las organizaciones territoriales y la Alcaldía municipal. c. Creación

y fortalecimiento de un Comité de Participación Comunitaria (COPACO), de unos centros de participación zonal que agrupan distintas veredas y de unas mesas sectoriales. d. Priorización de necesidades e identificación de propuestas operativas de inversión. e. Concertación con el Concejo municipal y articulación de voluntades. f. Deliberación pública del presupuesto municipal. g. Rendición de cuentas, monitoreo permanente y evaluaciones periódicas.

La base legal de referencia es bastante rica y articulada: el Código de Procedimiento Civil (artículos 3, 103, 345 y 355); la Ley 819 de 2003 "Normas orgánicas del presupuesto para la transparencia fiscal"; la Ley 388 de 1997 "Desarrollo territorial" y el Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)".

2.3.3. Resultados logrados

A través del Presupuesto Participativo las comunidades locales se involucran directamente en el proceso de toma de decisión relativo a la destinación de una parte importante de los recursos públicos.



Fuente: elaboración del autor con base en Valderrama, 2007.

Figura 2. Dinámica local del proceso participativo

Este proceso, conjuntamente con la adopción de los Acuerdos Territoriales, permite que otros actores diferentes a las administraciones y comunidades, tales como instituciones públicas y privadas presentes en la zona, se vinculen de manera más firme a la implementación de las estrategias de desarrollo local.

A nivel puntual, se pueden destacar otros resultados importantes, como por ejemplo los siguientes: mayores niveles de participación y transparencia en la gestión municipal; consolidación de la participación ciudadana y surgimiento de nuevos liderazgos, tanto a nivel de base como de la administración municipal; menores niveles de corrupción en la gestión de los recursos; oportuna identificación y priorización de las necesidades existentes; aumento de la inclusión y la cohesión social; impacto positivo en la generación de ingresos y de empleo.

Más específicamente, la cabal aplicación del enfoque del Presupuesto Participativo en los distintos municipios en los que se introdujo, permitió lograr algunos resultados concretos muy relevantes, como por ejemplo los que se especifican a continuación.

- a. Ampliación de la cobertura en seguridad social (del 54% al 96%), aumentando los subsidios de salud a través del acceso a recursos nacionales y departamentales, con cofinanciación municipal.
- b. Mejoramiento de 1.300 viviendas existentes y autoconstrucción de 200 viviendas nuevas.
- c. Mayor cobertura de los programas de seguridad alimentaria y complementación nutricional, con especial referencia a los comedores escolares y a los grupos vulnerables, como son los niños en estado de desnutrición, madres gestantes y lactantes, adultos mayores y población desplazada.
- d. Reactivación de la producción agropecuaria, con especial referencia a los sectores panelero, cacaotero, cafetero y ganadero.

- e. Construcción de 10 puentes peatonales con el apoyo de la comunidad y la cofinanciación del departamento y del municipio.
- f. Impacto del proceso participativo en el mejoramiento de la seguridad y la disminución de los eventos que perturbaban la tranquilidad del municipio.

3. LECCIONES APRENDIDAS

En términos generales, se puede afirmar que las experiencias analizadas son complementarias y, en su conjunto, representan un buen ejemplo de cómo la cooperación internacional puede apoyar la ampliación y la consolidación de la cohesión social y el desarrollo local participativo.

Además, en los países con ingresos medios, como es el caso de Colombia y de la gran mayoría de los países de América Latina, la cooperación internacional se inclina cada vez más a dar apoyo a la adopción de políticas públicas orientadas al desarrollo social, al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil y a la formación de los recursos humanos.

En términos específicos, las lecciones aprendidas en lo referente a las experiencias presentadas en este artículo pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- a. La cooperación tiene que fundamentarse en un análisis atento de la situación del país y del territorio en el cual se va a operar. Sobre esta base, es muy importante que el diseño de los proyectos se oriente en fortalecer las estrategias y las políticas formuladas por los actores locales, ampliando las dinámicas de participación ciudadana y valorizando al mismo tiempo las experiencias exitosas y el personal local.
- b. Es importante trabajar a nivel local, pero es necesario mantener una visión y una estrategia global, que no se agote en

perseguir tan sólo resultados a corto plazo y se oriente a la creación de bases firmes para la introducción de cambios estructurales, cuyos impactos puedan consolidarse a mediano y largo plazo.

- c. Es posible lograr un mayor impacto de los proyectos de cooperación dedicándole más tiempo y recursos a la creación de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones locales. De hecho, consolidar y fortalecer las autoridades locales, por un lado, y apoyar los procesos de participación ciudadana, por el otro, representa una base firme para conseguir un efecto multiplicador sobre la inversión pública orientada al desarrollo social y económico de un territorio. Hasta se podría afirmar, que la cooperación internacional podría lograr mejores resultados sobre la construcción de infraestructuras físicas invirtiendo más recursos en el fortalecimiento de los actores locales que en la construcción directa de estas infraestructuras.
- d. La creación y la consolidación de redes de actores locales, y la difusión de la capacidad de manejar esta metodología de trabajo, representan herramientas fundamentales para el fortalecimiento de los actores locales. Entre otras razones, porque el intercambio de buenas prácticas y de lecciones aprendidas por la experiencia, y las alianzas e intercambios que de ahí pueden surgir, constituyen una fuente inagotable para aumentar las capacidades operativas de estos actores.
- e. Los Acuerdos Territoriales representan un instrumento valioso para la promoción de la cohesión social, principalmente en las siguientes formas: 1. Estableciendo un mecanismo efectivo de articulación y relegitimación de la institucionalidad pública en territorios fuertemente afectados por el conflicto: promoción de una visión compartida del modelo social, económico y territorial desde una perspectiva

de participación democrática; 2. Contribuyendo a la definición de soluciones concretas a las necesidades de las familias en el sector del hábitat, del ingreso y de los servicios sociales (educación y agua): reducción de la brecha social y generación de sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad; 3. Estimulando una amplia participación de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado y de otros actores en la implementación de soluciones concretas a las situaciones de exclusión y pobreza: promoción de mecanismos de subsidiariedad vertical y horizontal.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [Ferroni M. y otros] (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Nueva York: BID.
- Cetrángolo, O. Goldsmith, A. & Jiménez, J. P. (2009, Julio). *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*. Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL. Bruselas.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comisión Europea (CE) (2009). Comunicación de la CE al Consejo y al Parlamento Europeo [SEC (2009)1227 del 30.09.2009]. La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Bruselas.
- CE. (1992). Cooperación descentralizada: objetivos y métodos. Dirección General VIII: Desarrollo. Bruselas.
- Cotler, J (Ed.). (2006, diciembre). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL).

- GdA. (2008, marzo). Plan de desarrollo 2008-2011. Antioquia para todos ¡Manos a la obra!. Medellín.
- GdA - DAP. (2006). Sistema Departamental de Planificación (SDP). Medellín.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2007). *Antioquia. Características geográficas*. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), IGAC.
- Naciones Unidas (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011. Nueva York.
- Pérez de Armiño, K. (2000). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Icaria y Hegoa. Bilbao. Versión online: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. PNUD. Nueva York.
- PNUD. (2005). Informe sobre desarrollo humano, 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Nueva York: PNUD.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En: *Pensamiento Iberoamericano*, 8 - 2ª época 2011/1 (pp. 195-222). Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina. Madrid.
- Tassara, C. (2011^a). Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional. Lecciones aprendidas en el caso de Colombia. En: Said Hung, Elias (Ed.). *Migración, desarrollo humano e internacionalización* (pp. 85-109). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2011^b). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. En: *UNAULA*, 31. Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Septiembre 2011. UNAULA. Medellín.
- Tassara, C. & Grando, L. (2011). Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo. (capítulo de un libro en curso de edición). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Valderrama, F. V. (2007). Una experiencia en Antioquia: El presupuesto participativo del Municipio de Nariño. Alcaldía Municipal de Nariño/CISP/Comisión Europea/ACNUR. Medellín.