



Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local. Revisión de buenas prácticas EURO-LATINOAMERICANAS*

Public policies, social cohesion and local development. Review of EURO-LATIN AMERICAN good practices.

Tassara, Carlo

Carlo Tassara tassara@cisp-ngo.org
Universidad de Roma Sapienza., Italia

Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro
Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia
ISSN: 2422-1783
ISSN-e: 2422-2518
Periodicidad: Semestral
vol. 1, núm. 1, 2014
profundidad@ufps.edu.co

Recepción: 26 Septiembre 2014
Aprobación: 20 Octubre 2014

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/737/7374034001/>

DOI: <https://doi.org/10.22463/24221783.2217>

Resumen: Los propósitos principales de este texto son los de aportar unas claves de lectura sobre los vínculos que existen entre políticas de cohesión social y desarrollo local, por un lado, y de analizar algunas buenas prácticas de la cooperación euro-latinoamericana en este campo, por el otro. Con este fin, el artículo aborda primero una breve revisión conceptual del enfoque de políticas públicas, analizando también su reciente difusión en América Latina y su creciente aplicación en el ámbito sub-nacional. Finalmente, después de un somero análisis del concepto de cohesión social, la última parte del texto presenta algunas buenas prácticas y experiencias exitosas de la cooperación euro-latinoamericana en la identificación y promoción de políticas públicas protagonizadas por las autoridades locales y basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

Palabras clave: Políticas públicas, Cohesión social, Desarrollo local, Autoridades locales, América Latina, Cooperación euro-latinoamericana.

Abstract: The main purposes of this paper are to provide some reading keys on the links between social cohesion policies and local development, on one hand, and analyse some best practices of the Euro-Latin American cooperation in this field, on the other hand. With this target, the article approaches a brief review of the conceptual focus of the public policies, also analysing the recent diffusion in Latin America and their growing application at the sub-national level. Finally, after a brief analysis of the social cohesion concept, the last part of the paper presents some good practices and successful experiences of the Euro-Latin American cooperation, identifying and promoting public policies made by local authorities and based on a good governance, social cohesion and democratic participation.

Keywords: Public Policies, Social Cohesion, Local Development, Local Authorities, Latin America, Euro-Latin American Cooperation.

1. Enfoque de políticas públicas

En esta primera parte del texto se plantean los conceptos y antecedentes del enfoque de políticas públicas, se analiza su reciente difusión en América Latina, y se evidencia cómo – a partir de los años ochenta - este enfoque ha ganado importancia también para las autoridades locales.

1.1 Conceptos y antecedentes

Según muchos autores (entre otros Ordóñez-Matamoros 2013; Muller 2010; y Roth Deubel 2012) existe una cierta dificultad en comprender exactamente el campo de aplicación del estudio de las políticas públicas en las naciones hispanófonas, y más en general en los países de habla latina, porque se crea una notable confusión entre los conceptos de *policy*, *politics* y *polity*, que nacieron en contextos de habla anglosajona. Al respecto Ordóñez-Matamoros (2013: 27) afirma que:

En efecto, el concepto de *policy* es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como *politics* (la actividad política como competencia por el poder) o *polity* (el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de / en oposición a la sociedad civil). De esta manera, se confunde el arte de la puja por el poder (*politics*) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué hacer con el poder una vez que este es adquirido.

A lo anterior se suma una intersección de tipo conceptual. Porque, en el mismo mundo anglosajón, por lo menos hasta el segundo posguerra, las políticas públicas se consideraban como el resultado, casi mecánico, de la política entendida como puja por el poder. Dicho de otra manera, las acciones concretas de un gobierno se podían prever del resultado de las elecciones, y no se necesitaba estudiar los contenidos de las políticas públicas para entender mejor sus efectos prácticos. Por el contrario, es a partir de los años cincuenta y sesenta que en Estados Unidos y en el Reino Unido se empieza a consolidar el estudio de la acción pública y el enfoque de políticas públicas como un nuevo ámbito autónomo, aunque relacionado con el anterior.

La ciencia política se siguió interesando en la comprensión de los determinantes del poder - en 'cómo', 'quiénes', 'por qué' se llega y se mantiene el poder -, pero al lado de esta área tradicional, se ha desarrollado un campo de estudio específico sobre las políticas públicas y los estudios políticos que se concentran en analizar qué se hace con el poder una vez se tiene o se conquista (Ordóñez-Matamoros 2013: 28).

En cierta medida, se puede afirmar que las políticas públicas como objeto de estudio aparece paralelamente al cuestionamiento del 'estado todopoderoso' que, según el enfoque decimonónico, era una «institución separada, soberana, autónoma, rectora de la sociedad y garante del interés general» (Roth Deubel 2012: 211-212), y del racionalismo abstracto utilizado hasta ese momento para comprender el funcionamiento del estado y la manifestación de su voluntad a través de la aprobación de las leyes.

Además, es bien interesante notar que liberalismo, marxismo y weberianismo, las tres grandes corrientes de pensamiento que se afirman entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, comparten una concepción de la administración pública como un aparato monolítico que implementa técnica y mecánicamente lo que otros actores disponen. Es así que la administración pública, según los casos,

se percibe como la herramienta que el gobierno elegido utiliza para implementar su voluntad (según el liberalismo), el artilugio de la burguesía para reafirmar su hegemonía en la sociedad (según el marxismo), o el simple instrumento operativo de cualquier poder político (según el weberianismo).

Por el contrario, la realidad del segundo posguerra – en cuyo contexto aumenta el intervencionismo público, se afirma el modelo del estado social de bienestar, y los gobiernos de los países más industrializados asumen cada vez más tareas y responsabilidades en la educación, la salud, la protección social y la redistribución de los ingresos – pone al desnudo la debilidad del estado en conseguir sus objetivos declarados y los múltiples obstáculos que encuentra en su pretensión de regir los destinos de la sociedad a través de la implementación de decisiones y procesos racionales.

Sobra decir que el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas encuentra un terreno favorable en la consolidación de las ciencias sociales, que en la misma época desarrollan metodologías sofisticadas para llevar a cabo análisis interdisciplinarios y más ambiciosos de los fenómenos sociales e institucionales. Por otro lado, vale la pena señalar el aporte de tres corrientes de pensamiento que se originan entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX: el estudio de la burocracia, la teoría de las organizaciones y los estudios de la gestión pública (Muller 2010: 59).

En este marco, en los Estados Unidos y los países anglosajones en general, en los años cuarenta y cincuenta se empieza a estructurar el nuevo enfoque objeto de esta parte del artículo. Es Harold Lasswell, tal vez el más reconocido de los precursores, que en 1936 escribe *Politics: Who Gets What, When and How?*, la obra pionera de la disciplina, y posteriormente formaliza los términos de ‘ciencias de políticas’ y ‘orientación hacia las políticas’ (Lasswell 1951) como reacción frente a los estudios jurídicos de los años veinte y treinta, cuyos análisis se enfocaban en las dinámicas organizativas del estado y la administración pública y no prestaban ninguna atención a cómo operaban concretamente los individuos y las instituciones.

Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas, para lo que partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas sociales así como las que la comunidad esperaba, luego analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros (González Tachiquín 2005: 103).

Lasswell y otros pioneros se orientan a realizar estudios para aumentar la calidad del desempeño público y les dedican especial atención al análisis del proceso de las políticas, o sea de las fases funcionales que caracterizan el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones realizadas por el estado para influir en la sociedad.

Más en general, se puede afirmar que el enfoque de políticas públicas nace como un intento de aprovechar los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la economía para analizar el concreto accionar del estado, por un lado, y formular propuestas prácticas para aumentar su eficacia y eficiencia, por el otro. En síntesis, según Ordóñez-Matamoros (2013: 35) «la cuestión que se plantea es: ¿cómo producir políticas eficaces que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible?». De paso, esto contribuye a

disminuir la pompa con la que se percibía el sector público, ya que saca «a luz la distancia, a veces importante, entre las intenciones iniciales del estado o del legislador y las realizaciones concretas» (Roth Deubel 2012: 18).

Aclarado lo anterior, es útil aproximarse a unas definiciones más recientes. Según Hecló y Wildawsky (1974: xv) «una política pública es una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma», mientras que Jean-Claude Thoenig (1997) la explica como «el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación». Finalmente, Muller y Surel (1998: 13) señalan que una política pública «designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados [...] alrededor de objetivos explícitos».

Por otro lado, pasando a las definiciones elaboradas en el contexto latinoamericano, según Alejo Vargas Velásquez (1999: 57) las políticas públicas son «el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables». Posteriormente, Raúl Velásquez (2009: 5) hace referencia a un «proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática». Finalmente, Jorge Iván Cuervo (2010: 7) conceptualiza la política pública como «la acción del estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución».

Sin embargo, vale la pena dedicarle una especial atención a la reflexión de Roth Deubel (2012: 27), un docente e investigador europeo radicado desde hace tiempo en Colombia, que hace un valioso intento de formular una definición multidimensional de esta disciplina.

[...] se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos, y procesos. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables [...], por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de la cosas percibido como problemático. [...] una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Por ende, el análisis de los actores (estatales y no estatales), de las reglas del juego y de las acciones llevadas a cabo por cada uno de ellos, en dos palabras el análisis sociológico del concreto accionar de todas las partes involucradas, asume una importancia central en el estudio de las políticas públicas. Dicho de otra manera, «los procesos de negociación [...] entre grupos de interés diversos

cumplen un papel muy importante en la toma de decisiones públicas y en su instrumentación» (Muller 2010: 15).

En todo caso, se puede coincidir con Dávila y Soto Soutullo (2011: 12) cuando afirman que el estudio de las políticas públicas se ha caracterizado por tres aspectos comunes: la vocación a resolver problemas concretos, el enfoque multidisciplinario, y la asunción de vincular lo anterior «con opciones valóricas. Es decir, conocimiento para el mejoramiento de la democracia y dignidad humana».

1.2 Difusión en América Latina y aplicación al desarrollo local

A pesar de algunos antecedentes aislados, en América Latina se empieza a hablar de políticas públicas entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se traducen al castellano obras como *Politiques publiques* de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992) y se publican los primeros estudios elaborados por autores latinoamericanos.

La coyuntura es especialmente positiva, porque en ese período se dan dos procesos sumamente importantes: la vuelta de muchos países a la democracia, después de largas temporadas de dictaduras militares y conflictos armados^[1], por un lado, y la aprobación de nuevas constituciones o de profundas reformas de las mismas^[2], por el otro. Máxime si se tiene en cuenta que, más allá de las diferencias, estas constituciones comparten varios elementos comunes, como por ejemplo el reconocimiento de la diversidad en múltiples campos, la ampliación y protección de los derechos individuales y colectivos (con especial referencia a las comunidades indígenas y afrodescendientes y el reconocimiento de la multiculturalidad), la introducción de nuevos mecanismos de planificación territorial y participación ciudadana, y el fortalecimiento de la descentralización. Como señala Uprimny (2011) en lo referente a este último aspecto

[...] se ampliaron los funcionarios locales electos por voto popular, se trasladaron nuevas competencias, en especial en materia de gasto social, a las entidades locales.
[...] se establecieron mecanismos para fortalecer a las autoridades locales, en especial gracias al mecanismo de transferencia de recursos del gobierno central a gobiernos locales.

De manera que en los años noventa el enfoque de políticas públicas empieza paulatinamente a difundirse dentro de las élites nacionales, impulsado también por los organismos internacionales que influyen en la solución de los problemas de los estados latinoamericanos. Finalmente, a principios de este siglo el análisis y la evaluación de las políticas públicas se vuelve de actualidad y genera un volumen significativo de datos y publicaciones, acompañado por múltiples iniciativas académicas y el surgimiento de observatorios y grupos de investigación públicos y privados, mientras que «[...] el reconocimiento de la complejidad de los problemas a los cuales se enfrentan los gobiernos evidencia la necesidad del uso sistemático de herramientas científicas para desarrollar políticas públicas basadas en el conocimiento adquirido, tanto por la experiencia como por la educación formal y profesional» (Ordóñez-Matamoros 2013: 37).

Por otro lado, algunos autores evidencian las particularidades de América Latina y destacan que

[...] hay ciertos aspectos específicos de los estados latinoamericanos que le confieren singularidad al proceso de políticas públicas. Por ejemplo, la relación del estado con

los partidos, la relación estado-sociedad, la menor institucionalización o la influencia de las instituciones informales [y] surge también la pregunta sobre el mecanismo a través del cual se [...] difunde el enfoque de políticas públicas, si es un efecto de la modernización, quiénes y cómo difunden este conocimiento y quiénes son los agentes modernizadores (Dávila y Soto Soutullo 2011: 15).

Otros subrayan que en América Latina todavía no se han afianzado los supuestos que en su momento dieron pie a la aplicación del enfoque de políticas públicas, a saber: (a) la existencia de un sistema político democrático y muy consolidado; (b) la presencia de actores sociales totalmente independientes de los gobiernos; (c) un entramado institucional compuesto por muchas entidades motivadas en promover el ejercicio eficaz y eficiente de la función de gobierno; (d) la concurrencia «de varios entes, involucrados con la marcha y la fiscalización de las directrices de todas y cada una de las decisiones públicas» (Muller 2010: 41).

Ahora bien, llegando a la aplicación del estudio de las políticas públicas al desarrollo local, es necesario recordar que desde los años ochenta, y sobre todo desde los noventa, el mundo ha vivido transformaciones relevantes en las ciudades y los otros territorios sujetos a la acción de las autoridades locales (provincias, distritos, departamentos, etc.), así como en la forma de gobernarlas. Descentralización, globalización y renovada atención al papel del sector privado le han dado trascendencia a aspectos como la participación democrática, la planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio, la gestión del desarrollo urbano, la vivienda social, la provisión de servicios públicos, y la generación y sostenimiento del espacio público.

En general, aunque se hayan ampliado las atribuciones de las autoridades locales, en América Latina éstas siguen orientando prioritariamente su actividad a la prestación de algunos servicios, y menos al diseño implementación y evaluación de políticas públicas. Por lo general, ha sido el ámbito nacional que ha emprendido los procesos desde arriba para abajo, mientras que las autoridades locales han desempeñado en el mejor de los casos el papel de ejecutoras de tales políticas públicas.

En pocas palabras: los gobiernos sub-nacionales han ganado espacios y nuevas atribuciones, pero sigue siendo el ámbito nacional el que decide sobre las políticas públicas. En la región, el ámbito sub-nacional está todavía en un proceso de formación, a pesar caracterizarse como un espacio complejo y variado en donde confluyen distintos actores y factores: así como existen autoridades locales que solo ejecutan las directivas elaboradas en el ámbito nacional, hay otras que empiezan a formular sus propuestas de políticas públicas, a instrumentarlas, e incluso a evaluar sus resultados.

2. Cohesión social y desarrollo local

En la literatura abundan las definiciones de la cohesión social, y esta multiplicidad indica la riqueza de los fenómenos políticos, sociales y económicos que se relacionan con el tema y explica el interés y la atención que todo esto genera en la comunidad internacional. Por otro lado, es un hecho contundente que en la cohesión social se han inspirado y se inspiran políticas públicas y programas muy concretos, que a menudo han logrado resultados importantes para la calidad de vida de millones de personas.

Ahora bien, ¿cómo podemos definir la cohesión social? Una buena definición es la siguiente: «La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social» (CE y BID 2006: 4).

En particular, Julio Cotler (2006: 14) enfatiza la necesidad de promover políticas activas de inclusión y 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, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores excluidos».

Para el Consejo de Europa (2004: 9) la cohesión social es concebida sobre todo como integración material, o sea «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles».

Finalmente, Freres y Sanahuja (2006: 35) evidencian que se trata de «un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el estado, y la sociedad, el estado y el mercado, que posibilite que todos se sientan partícipes y con igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales, y permita hacer frente a las presiones y desafíos de la globalización». Por esta vía, se pueden identificar los aspectos clave de la cohesión social:

- es un concepto que abarca múltiples vertientes: política, económica, territorial y social;
- tiene una dimensión vertical, relacionada con la lucha contra la pobreza y la distribución del ingreso, y una horizontal, vinculada con otros tipos de desigualdad y exclusión social (género, grupo étnico, territorio, etc.). En este marco, la cohesión social se concreta a través de varias formas de inclusión y participación, incluyendo también las oportunidades económicas y en especial el acceso a un empleo digno;
- se fundamenta en una idea del bien común y de la organización equitativa de la comunidad nacional, lo que implica la negociación y la construcción de consenso entre el estado y los principales actores organizados, como son partidos políticos, sindicatos, empresas, y asociaciones de ciudadanos. Por consiguiente, la sociedad es gobernada por un contrato social entre un estado transparente, solidario y comprometido con los principios de justicia y solidaridad, y ciudadanos que gozan de derechos y responsabilidades (BID 2006a y Cotler 2006);
- es un proceso abierto y un desafío permanente para toda sociedad, tanto en los países más industrializados como en los países emergentes;
- tiene una relación directa con la gobernanza^[3] democrática, la calidad y la transparencia de las instituciones, y la legitimidad de los sistemas políticos democráticos;

- interactúa estrechamente con los modelos de integración regional y transfronteriza, que por lo general tienen importantes efectos sobre el crecimiento, el empleo, las políticas sociales y el desarrollo regional;
- se vincula fuertemente con el concepto de capital social, entendido como «patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. En este sentido, el capital social da cuenta, en buena medida, de un acervo de los agentes sociales que contribuye a una sociedad más cohesionada» (CEPAL 2007: 15).

Por otro lado, la progresiva institucionalización de los derechos sociales contribuye a la integración material de la sociedad, en tanto posibilita a las personas, independientemente de los méritos y la condición social, a participar de un mínimo de bienestar.

Por ende, una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social implica la aceptación de algunos desafíos, como por ejemplo los siguientes: progresiva universalización de la protección social; mejoramiento de la calidad y ampliación del acceso a los servicios públicos y a la justicia, sobre todo para los sectores más pobres de la población; implementación de políticas activas de empleo y ampliación de los derechos de los trabajadores; generación de mecanismos fiscales progresivos y solidarios; fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática. Según Delgadillo y Cortez (2009: 2):

Frente a estos desafíos, el papel de las políticas públicas y de los responsables de gestionarlas territorialmente de manera coherente, eficiente, democrática y solidaria, representa la base sobre la cual deberán soportarse las estrategias y las acciones de desarrollo sostenible en los ámbitos locales, en coordinación con los gobiernos subnacionales y los propios actores sociales quienes serán los beneficiarios del nuevo modelo de desarrollo al que se aspira.

Por consiguiente, la dimensión territorial de la cohesión social consiste en garantizar un armonioso desarrollo de territorios con características muy diversas, transformando la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de una región (CE 2008).

En una economía mundial cada vez más globalizada, la competitividad y la prosperidad no dependen únicamente de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales, sino también de los vínculos que se establecen con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible.

En este marco, el desarrollo local se puede definir como «un proceso [...] que, mediante la utilización del potencial [...] existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar desarrollo local endógeno. [...] el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades, comarcas y regiones concretas» (Caicedo Cuervo 2008: 18).

Al respecto, son sumamente importantes las iniciativas de los habitantes y los recursos disponibles en cada territorio. En la práctica, las iniciativas

locales interactúan con las regionales y pueden aprovechar de la existencia de oportunidades vinculadas a las políticas del gobierno nacional, pero concentran su accionar en el aprovechamiento de los recursos y capacidades locales agregando una dimensión social. Esto implica la posibilidad de impulsar un modelo de desarrollo económico basado en emprendimientos y conocimientos de los habitantes y empresas de la región. Por esto, los distintos tipos de intervención tienen que ver con la promoción de la inversión local, las redes de interacción e innovación, y los organismos locales de desarrollo.

De manera que la participación democrática y la iniciativa autónoma de los actores presentes en los territorios son esenciales para empujar y retroalimentar el desarrollo local y pueden generar efectos multiplicadores sobre la cohesión social ya que «mejoran la calidad de las políticas públicas al incorporar nuevos sujetos [...] y aumentar el nivel de información disponible para su identificación, formulación, ejecución y evaluación» y «establecen nuevos cauces de comunicación entre representantes y representados en la identificación de demandas sociales y en el seguimiento de las decisiones tomadas» (FIIAPP 2008: 14).

3. Cooperación y buenas prácticas euro-latinoamericanas

La política de Asociación estratégica birregional entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina se articula alrededor de los tres pilares de la acción exterior comunitaria, que son el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales (Tassara 2012a: 34). Al respecto, José Antonio Sanahuja (2011: 42-44) destaca lo siguiente:

En el ámbito político la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reforma del estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el 'buen gobierno'. En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de 'cohesión social'. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas transversales como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad.

Entre los ejes principales de la cooperación y el diálogo político euro-latinoamericanos se encuentra la aspiración de ampliar y consolidar las políticas de cohesión social y de desarrollo local en América Latina y de profundizar la cooperación entre pares europeos y latinoamericanos en lo relacionado a la identificación y promoción de políticas públicas sociales más eficaces, incluida la dimensión de la gobernanza local.

En este marco, en 1995 fue lanzado el Programa URB AL, que hace parte de la estrategia de cooperación regional con América Latina y se ha articulado en tres fases: URB AL I (1995-2000), URB AL II (2000-2007) y URB AL III (2007-2013).

Su objetivo general es promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río 2011:

17) a través de la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales europeas y latinoamericanas sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se da énfasis a la identificación y promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas sub-nacionales protagonizadas por las autoridades locales y basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

Entre 1995 y 2007, a través de la implementación de las primeras dos fases del programa, se han realizado actividades como la creación y consolidación de 13 redes temáticas conformadas por unas 2.500 autoridades locales y otros actores y la implementación de 188 proyectos piloto.

La última fase del Programa, o sea URB AL III, se ha orientado a consolidar o promover procesos y políticas que puedan convertirse en modelos de referencia para impulsar dinámicas de cohesión social a nivel local. En este contexto, se aprobaron 20 proyectos, se involucraron otros 160 actores institucionales y se impulsaron unas 130 políticas públicas locales (Programa URB AL III 2013: 11-12).

Hasta el momento, el Programa URB AL ha contribuido a: (1) reforzar la capacidad de acción de las administraciones locales en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; (2) consolidar la capacidad de gestión mediante la formación de los recursos humanos; (3) promover la asociación y el diálogo entre administraciones locales y representantes de la sociedad civil; (4) aumentar la participación de las administraciones locales en el ámbito internacional; (5) difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades locales^[4].

Finalmente, es importante recordar que el Documento base del Programa URB-AL III se refiere claramente a la importancia de la cohesión social para el desarrollo del buen gobierno a todo nivel:

Una comunidad socialmente cohesionada - cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional - supone 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 y la ciudadanía se ejerce a plenitud (FEMP 2007).

Para entender mejor las razones de fondo que originaron este programa quizás no sea secundario registrar que, según un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los principales desafíos que tiene que enfrentar la administración pública en América Latina son los siguientes (OCDE-CEPAL 2011: 51-54): (1) disponibilidad y gestión eficiente de los recursos; (2) profesionalización de la función pública; (3) exceso de centralización de las decisiones en el gobierno nacional; (4) falta de transparencia de la administración (nacional y local) y desconfianza de la población; (5) introducción de la regulación como instrumento de política, sobre todo en lo referente a los estándares de eficiencia y a la gestión de las tarifas en servicios públicos como el agua, la electricidad y las comunicaciones.

Es fácil observar que todos estos puntos, y especialmente los últimos tres, involucran directamente el papel de los gobiernos sub-nacionales y la importancia de fortalecer las políticas públicas locales y dan cuenta del carácter polifacético de la innovación en el proceso de desarrollo territorial y local. Por ende, no es un caso que la misma fuente insiste sobre la importancia de la descentralización (OCDE-CEPAL 2011: 51-52).

Los países de América Latina registran en promedio un nivel de descentralización fiscal y administrativa inferior al promedio de los países de la OCDE. El gasto municipal como proporción del producto interno bruto (PIB) en América Latina es menos de la mitad del que tiene la OCDE (9,5% y 20,6%, respectivamente), mientras que los ingresos propios son casi una tercera parte. Esto refleja desequilibrios verticales importantes. [...] Además del impacto sobre la eficiencia de la gestión pública y la equidad en la distribución de los recursos públicos, la centralización puede limitar la capacidad de los ciudadanos de participar en los asuntos del estado. Si los gobiernos sub-nacionales proveen parte importante de los servicios que requiere la ciudadanía y la inversión de mayor interés para las comunidades, la carencia de recursos y atribuciones, así como la excesiva dependencia de transferencias del gobierno central son limitaciones estructurales a la participación ciudadana que este último difícilmente puede suplir.

Con base en la reflexión anterior, puede ser útil presentar algunas buenas prácticas y experiencias exitosas realizadas en el marco del Programa URB AL y de la cooperación euro-latinoamericana en apoyo a la implementación de políticas públicas locales protagonizadas por los gobiernos sub-nacionales y la sociedad civil, con énfasis en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática.

Cuadro 1. Políticas públicas locales: innovaciones protagonizadas por el sector público local

1. Adopción del presupuesto participativo, o sea una innovación de origen latinoamericano que posteriormente se difundió en varios países del mundo. Como es sabido, se trata de una metodología de programación que abre nuevos espacios institucionales para que los ciudadanos participen en la priorización del gasto público local, tal y como hoy ya se realiza en muchas ciudades. Entre ellas: Ontario (Canadá), Medellín (Colombia), Ciudad de México, y Porto Alegre (Brasil), donde se originó esta innovadora forma de participación ciudadana.
2. Concesión de subvenciones públicas locales solo a proyectos que los ciudadanos decidan, como el programa 'Ayuda a un parque de Londres', por medio del cual la población decide un orden de prelación sobre qué parques precisan ser arreglados.
3. Introducción de sistemas participativos de fiscalización del gasto público, como se está realizando en varios lugares de América Latina. Una experiencia especialmente exitosa, realizada en el Estado de Maringá (Brasil) en 2006, es la creación de un Observatorio Social como una herramienta de control para prevenir el desvío de fondos. Los miembros del Observatorio, integrados también por representantes de organizaciones sociales, acompañan a la institución pública local en todas las fases de las licitaciones y concesiones: formulación y revisión de pliegos de condiciones, precios, calidad, objetivos de seguimiento y plazos del trabajo. El Observatorio Social se ha consolidado como modelo de mecanismos de prevención del fraude y de la mejora de la confianza en las instituciones.
4. Introducción de impuestos locales 'variables'. Reducir impuestos a los hogares cuyas instalaciones sean parte de proyectos sustentables de recolección de basura seleccionadas y compensarlos con el aumento de los impuestos a los que no lo aceptan (Municipalidad de Harlow, Gran Bretaña).
5. Creación de empresas mixtas locales para fomentar programas de energía sostenible, como el *Working Borough Council* y el *London Climate Change Agency (LCCA)*, o el mantenimiento de escuelas e infraestructuras sociales.
6. Creación del Observatorio Latinoamericano de Residuos Sólidos Urbanos, promovido por una red de municipios y otras autoridades locales que protagonizaron la implementación de cuatro proyectos URB AL III. El Observatorio fue constituido en 2012, está liderado por la Provincia de Buenos Aires y cuenta entre sus socios autoridades locales de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay. El trabajo mancomunado realizado por el Observatorio permitió lograr resultados importantes en los siguientes ámbitos relacionados con la gestión de los residuos sólidos: (a) regularización del trabajo de los recicladores, (b) organización institucional y sistemas de tarifas, (c) proceso técnico de recolección y reciclaje, (d) educación y participación ciudadana.

elaboración del autor con base en Esguevillas Ruiz 2013: 51-53 y Lamela et al. 2013: 39-43.

Otra experiencia valiosa, protagonizada simultáneamente por el sector público local y la sociedad civil, fue la adopción del enfoque de planificación del desarrollo local basado en la adopción de un Acuerdo territorial (AT). Se trata de una metodología que, conjuntamente con las ‘conferencias de programación’ y los ‘pactos programáticos para el desarrollo’, se empezó a utilizar en Italia en los años ochenta y fue adaptada e introducida exitosamente en el Departamento de Antioquia.

Esta iniciativa se llevó a cabo en el marco del Proyecto ‘EU/LA WIN Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social’, financiado por el Programa URB AL y liderado por la Gobernación de Antioquia y la *Regione Emilia Romagna* de Italia, y de otros proyectos realizados por el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos]. Según Tassara (2013b: 180)

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 [públicas y privadas], para intentar resolver las problemáticas sociales, económicas y productivas que afronta la población de un determinado territorio. [...] es importante que las comunidades, las alcaldías y los demás actores locales mantengan un liderazgo [...] 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.

Cuadro 2. Políticas públicas locales: innovaciones protagonizadas por la sociedad civil

1. Promoción del papel de los jubilados para otorgar servicios de interés público a las colectividades locales. El caso del proyecto ‘Abuelas cuentacuentos’, iniciado en 2000 en el Chaco (Argentina) y liderado por la Fundación ‘Mempo Giardinelli’, busca estimular en los niños y niñas el gusto por la lectura mediante el voluntariado de personas mayores. El proyecto promueve la tradición de la lectura en la primera infancia como práctica cultural que transmite valores estético-educativos y genera, en el largo plazo, una mayor demanda de lectura y bienes culturales. Los niños mejoran su rendimiento escolar y las voluntarias rompen el aislamiento social propio de la tercera edad y se sienten valoradas. Desde 2002 la cobertura del proyecto se ha extendido progresivamente en toda Argentina, con más de dos mil abuelas voluntarias que leen cuentos a unos 20.000 niños
2. Valorización de las instituciones de educación superior para mejorar la calidad de algunos servicios. En febrero de 2005, por ejemplo, el Juzgado de Menores del Condado de Goiânia (Brasil) y algunas universidades de la zona promovieron la creación del Grupo de Estudios de Apoyo a la Adopción con el propósito de mejorar el seguimiento y la atención a los procesos de adopción.
3. El proyecto Familias Andinas Educadoras, iniciado en 2006, tiene por objetivo combatir las altas tasas de deserción y aumentar la asistencia escolar en varias comunidades rurales ubicadas en el norte del Distrito de Andarapa. Dado que una parte relevante del absentismo se debe a tareas agrícolas para las cuales la familia requiere el apoyo de todos sus miembros, se reactiva la práctica ancestral del ‘ayni’, en la cual personas de la comunidad apoyan solidariamente a la familia que requiere mano de obra a cambio de que manden a los niños y niñas al colegio y que aporten su trabajo cuando otro lo necesita. De esta forma se ha reducido el absentismo en más de un 90%, la repitencia ha bajado de 8% al 2%, mientras que la tasa de matrícula y la promoción de grado se acerca al 100%.

elaboración del autor con base en Esguevillas Ruiz 2013: 54-56.

Referencias bibliográficas

- BID [Ferroni M. y otros]. 2006. La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Caicedo Cuervo, Carlos Jorge. 2008. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Desarrollo Territorial N° 3.
- CEPAL [Ottone, Ernesto Dirección]. 2007. Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CE. 2008. Comunicación de la CE: Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. CE [SEC(2008)2550]. Bruselas: Comisión Europea (CE).
- CE y BID. 2006. Conferencia de Alto Nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea – América Latina y el Caribe. 27-28 de marzo de 2006. Bruselas: CE y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cotler, Julio (Editor). 2006. 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).
- Consejo de Europa [Council of Europe]. 2004. (October). A new strategy for Social Cohesion. Revised Strategy for Social Cohesion. [Approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004]. Strasbourg: Council of Europe: European Committee for Social Cohesion (CDCS).
- Cuervo, Jorge Iván. 2010. Las políticas públicas y el marco normativo. En: Política Pública Hoy, Vol. 3, N° 1, pp. 5-8. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Dávila, Mireya y Soto Soutullo, Ximena. 2011. ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. En: Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública, N° 17 (2011), pp. 5-33. Santiago de Chile: Universidad de Chile - Instituto de Asuntos Públicos (INAP).
- Delgadillo Macías, Javier y Cortez Yacila, Héctor. 2009. Desarrollo sostenible y cohesión territorial. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Del Río, Olga. 2011. Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 01. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Esguevillas Ruiz, Javier. 2013. Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Colección de estudios sobre políticas públicas locales y regionales de cohesión social 07. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio. 2006. La cohesión social en las relaciones Unión Europea - América Latina. En: Julio Cotler (Editor). La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea (pp. 29-63). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina (OBREAL).

- FIIAPP [Martín Carretero, José Moisés]. 2008. Participación de la sociedad civil y cohesión social. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- FEMP. 2007. Cohesión social: ¿qué definición? Acción local y nacional. Documento presentado en el Foro de colectividades locales Unión Europea-América Latina y el Caribe. París, 29.11.2007. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Página web: <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf> (consulta 20.04.2013). Manuscrito no publicado.
- González Tachiquín, Marcelo. 2005. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. En: *Quid Iuris?*, Año 1, Volumen 2, pp. 99-116. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Hecko, Hugh y Wildavsky, Aaron. 1974. *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*. Londres: Macmillan.
- Lasswell, Harold. 1951. *The Policy Orientation*. En: Harold Lasswell y Daniel Lerner. *The Policy Sciences*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Mayntz, Renate. 2001. El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 21, Octubre 2001. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).
- Muller, Pierre. 2010. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (Tercera edición).
- Muller, Pierre y Surel, Yves. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien.
- OCDE-CEPAL. 2011. *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación de estado para el desarrollo*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - OECD Publishing.
- Ordóñez-Matamoros, Gonzalo (Director). 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Programa URB AL III. 2013. *Principales resultados e impactos del Programa URB AL III*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Lamela, Myriam; Rhi-Sausi, José Luis; y Conato, Dario. 2013. *Capitalización de buenas prácticas del Programa URB AL III*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 07. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Roth Deubel, André-Noël. 2012. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora (Octava edición).
- Sanahuja, José Antonio. 2011. *La política de desarrollo de la Unión Europea en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Madrid: Fundación Carolina: Centro de Estudios CeaLCl. Cuaderno N° 12.
- Tassara, Carlo. 2014. *Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local. La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana*. En: *Perfil de Coyuntura Económica*, N° 23, Enero-Junio 2014, (pp. 15-36). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Tassara, Carlo. 2013a. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.

- Tassara, Carlo. 2013b. Cohesión social y desarrollo local en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación euro-latinoamericana. En: Carlo Tassara. 2013. Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano (pp. 151-200). Medellín: Ediciones UNAULA.
- Tassara, Carlo. 2012a. Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En: Elías Said Hung (Editor). Diálogos y desafíos euro-latino-americanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación (pp. 1-51). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, Carlo. 2012b. Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En: Jairo Agudelo Taborda (Editor). Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo (pp. 15-81). Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Cartagena.
- Thoenig, Jean-Claude. 1997. Política pública y acción pública. En: Gestión y política pública, Vol. 6, N° 1, Primer Semestre 1997, pp. 19-37. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Uprimny, Rodrigo. 2011. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: Tendencias y desafíos. En: Pensamiento penal, N° 122. Viedma: Asociación de Pensamiento penal [<http://www.pensamientopenal.com.ar/node/28469>].
- Vargas Velásquez, Alejo. 1999. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. Hacia una nueva definición de concepto política pública. En: Revista Desafíos, N° 20, Semestre I, pp. 149-187. Bogotá: Universidad del Rosario.

Notas

- * Este texto es una versión sintética de un artículo anterior de mismo autor (Tassara 2014).
- [1] Son los casos de Nicaragua y Ecuador (1979), El Salvador y Perú (1980), Bolivia y Honduras (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil y Uruguay (1986), Guatemala (1986), Panamá y Paraguay (1989), y Chile (1990).
- 2 Como en los casos de Brasil (1988), Costa Rica (1989), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (1998), y Venezuela (1999).
- 3 La gobernabilidad alude al poder de toma de decisiones de un gobierno y al ejercicio de la autoridad para ponerlas en práctica. El concepto de gobernanza implica que no sólo el gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil participa en las determinaciones que la afectan. «En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas» (Mayntz 2001: 9).
- 4 Desarrollo y Cooperación Europeaid – URB AL Programa Regional de Cooperación: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm (consulta del 24.02.2014).