

07

Guías metodológicas
URB-AL III

Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III

Oficina de Coordinación y Orientación (OCO)

Esta publicación ha sido elaborada por Myriam Lamela, de la Oficina en Toscana de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III; Dario Conato, investigador coordinador América Latina del CeSPI; y José Luis Rhi-Sausi, director general del CeSPI

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

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

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

Consejo Editorial: Jordi Castells,
Octavi de la Varga,
Maria Dina Tozzi y Verónica Sanz

Edición: **TiGi**
Meeting & Congress

Diseño: Estudi Josep Bagà

07

Guías metodológicas
URB-AL III

Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Indice

Prólogo

1. Aspectos metodológicos de la capitalización de buenas prácticas

- 11 1.1 Objetivos, resultados esperados, fases de la metodología
- 13 1.2 Fase I. La capitalización de buenas prácticas adopta el método del *cluster*
- 16 1.3 Fase II: Intercambio de 'hipótesis' de buenas prácticas y experiencias en la ejecución de los proyectos
- 20 1.4 Fase III: Análisis del intercambio, sistematización y asistencia técnica para la capitalización de las buenas prácticas
- 25 1.5 Fase IV: capitalización

2. Los proyectos, sus dimensiones, los temas comunes que permitieron el intercambio

- 27 2.1 El fortalecimiento institucional como objetivo transversal a los *clusters* temáticos
- 28 2.2 Los proyectos del Programa URB-AL III y su colocación en los *clusters* temáticos
- 30 2.3 Las dimensiones de intervención y los principales indicadores de cada *cluster* temático

3. Características y dinámicas principales en los *clusters* temáticos

- 37 3.1 *Cluster*: gestión integrada y sostenible de *clusters* sólidos urbanos
- 42 3.2 *Cluster*: cooperación transfronteriza
- 47 3.3 *Cluster*: competitividad territorial e innovación
- 56 3.4 *Cluster*: integración urbana y territorial

4. Conclusiones y recomendaciones

- 65 4.1 Conclusiones
- 71 4.2 Recomendaciones

Anexos

- 75 1. Principales resultados y actividades del *cluster* sobre gestión integrada y sostenible de residuos sólidos urbanos
- 78 2. Principales resultados y actividades del *cluster* sobre cooperación transfronteriza
- 79 3. Principales actividades y resultados del *cluster* sobre competitividad territorial e innovación
- 81 4. Principales actividades y resultados del *cluster* sobre integración urbana y territorial

Prólogo

En el marco del Programa URB-AL III, la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) promovió y acompañó un proceso de capitalización de buenas prácticas entre los 20 proyectos de cooperación ejecutados en América Latina (Lote 1). La capitalización es un ejercicio que permite ir aprendiendo y construyendo conocimiento a medida que se van implementando proyectos y experiencias, a partir del intercambio de informaciones sobre las actividades y los resultados. A través de los instrumentos y espacios promovidos con esta metodología, se crean las condiciones para poder administrar de manera sistemática la información y conocimiento que se produce durante la ejecución de un Programa. En los programas de cooperación, esta tarea generalmente queda postergada, ya que no es común aprender de lo realizado: a pesar de que muchos proyectos sean de alta calidad, éstos no son conocidos ni estudiados, quedando sólo en la memoria de sus técnicos sin aportar al conocimiento colectivo de otros actores y territorios.

Precisamente por este motivo, el objetivo específico del Programa URB-AL III apuntaba al intercambio de experiencias "consolidando o promoviendo procesos y políticas públicas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos sub-nacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social". Dada la escala regional del Programa y contando con el carácter profundamente innovador de muchos de sus proyectos, se apostó por realizar un proceso de capitalización destinado a contribuir de manera relevante a la difusión de prácticas innovadoras

entre los gobiernos locales y regionales involucrados.

Los instrumentos de seguimiento y monitoreo del Programa utilizados por la OCO permitieron constatar la presencia de experiencias de calidad que aportan de manera significativa al objetivo específico del Programa. Sin embargo, raramente dichos procesos y políticas públicas llegan a convertirse en "modelos de referencia" debido a la falta o insuficiencia de mecanismos que permitan identificarlos, capturarlos y convertirlos en patrimonio de conocimiento común. Las experiencias del Programa demostraban la posibilidad de construir conocimiento 'descontextualizado' a partir del conocimiento 'situado'. Esta evidencia motivó a la OCO a impulsar, a partir de 2011, un ejercicio de capitalización de buenas prácticas, convencidos de la capacidad constructiva y del valor agregado que tiene la puesta en común de prácticas útiles entre gobiernos que se proponen desafíos similares mediante proyectos temáticamente afines.

Las buenas prácticas propuestas por los participantes no fueron evaluadas externamente por expertos sino que se aplicó el sistema de evaluación basado en la peer review (revisión entre pares), que consiste en una evaluación interna en un colectivo de territorios que participan en el Programa URB-AL III. Según esta metodología, una práctica adoptada por una institución participante era examinada (evaluada) por una entidad de la misma naturaleza.

El proceso de capitalización contó también con la participación de algunas experiencias destacadas en América Latina en las temáticas trabajadas fuera del universo URB-AL III, lo

que permitió enriquecer los aprendizajes de los socios territoriales del Programa.

El presente informe contiene los principales resultados alcanzados a partir del proceso de capitalización llevado a cabo durante la implementación del Programa URB-AL III (2009-2013). La publicación está dividida en cuatro capítulos: el primero en el que se describe la metodología aplicada; el segundo en el que se aborda el contexto en el que se desarrolló la estrategia; el tercero que expone las principales características de cada *cluster* temático; y el cuarto en el que se presentan las conclusiones generales y algunas recomendaciones para futuros programas de cooperación de la Comisión Europea.

Maria Dina Tozzi

Representante del Servicio de Actividades Internacionales y socia institucional de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).
Región Toscana

Jordi Castells i Masanés

Director de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona y coordinador general de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO).

Capítulo I

Aspectos metodológicos de la capitalización de buenas prácticas

1.1 Objetivos, resultados esperados, fases de la metodología

El objetivo general de la capitalización es contribuir a aumentar el impacto de los proyectos de cooperación descentralizada en línea con las finalidades del Programa URB-AL III, a través de la identificación, sistematización y difusión de los saberes y aprendizajes desarrollados durante la implementación de los 20 proyectos del Lote 1. Concretamente, la capitalización se focaliza en tres objetivos específicos:

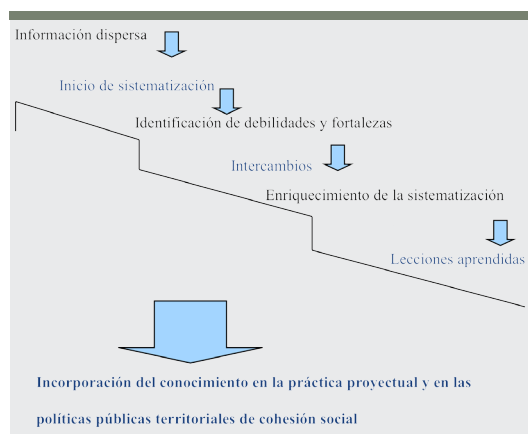
1. Un objetivo operativo dirigido a la llamada Comunidad del Desarrollo –compuesta por los *clusters*, proyectos y territorios– el cual consiste en favorecer el intercambio de buenas prácticas entre proyectos y entre territorios empeñados en la innovación de políticas públicas para la cohesión social, facilitando la incorporación del conocimiento en las políticas locales y nacionales.
2. Dos objetivos estratégicos dirigidos a la llamada Comunidad del Conocimiento –compuesta por la comunidad URB-AL III en su conjunto y la Comisión Europea– dirigidos a 1. verificar la eficacia de la metodología URB-AL, basada en la construcción de redes euro-latinoamericanas y 2. verificar la coherencia de los proyectos financiados a través de URB-AL con el debate, los experimentos y las prácticas más avanzadas en América latina, creando un

patrimonio de lecciones aprendidas en la ejecución de los proyectos del Programa.

Los objetivos se logran a partir de la creación de espacios concretos para el intercambio y la revisión entre pares.

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

Figura 1. “De la información dispersa a las lecciones aprendidas”. La dinámica del proceso de capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III



El proceso de construcción de conocimiento y de identificación de buenas prácticas se basó en el denominador común del Programa: los proyectos. Los 20 proyectos representaron la base de referencia para la creación de los *clusters* y la identificación de temas comunes. Durante los estadios posteriores, el foco se desplazó de los proyectos a los distintos territorios socios y sus políticas públicas locales, trascendiendo la mera experiencia del proyecto.

Los resultados esperados del proceso de capitalización son los siguientes:

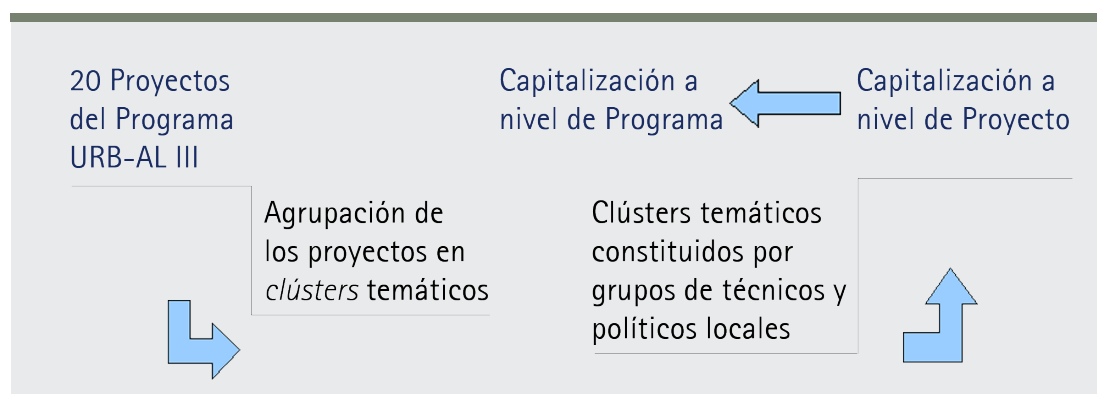
a) Creación de una comunidad URB-AL III dialogante (la comunidad del desarrollo) capaz de intercambiar y aprender entre pares sobre las buenas prácticas experimentadas en diferentes ámbitos temáticos.

b) Mejora de la calidad de los proyectos en función del logro de los objetivos específicos del Programa URB-AL III. El ejercicio de capitalización inició en junio de 2010 y se desarrolló en cuatro fases:

Tabla 1. Las fases de la capitalización de buenas prácticas

Fase	Nombre	Período de ejecución
Fase I	Análisis de los proyectos y construcción de los <i>clusters</i> temáticos	Julio 2010 - Enero 2011
Fase II	Intercambio de experiencias e hipótesis de buenas prácticas	Febrero - Septiembre 2011
Fase III	Sistematización y asistencia técnica	Mayo 2011 hasta la conclusión del Programa
Fase IV	Capitalización	Agosto 2011 hasta la conclusión del Programa

Figura 2. "Del Proyecto al territorio". Principales actores del proceso de capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III



1.2 Fase I. La capitalización de buenas prácticas adopta el método del cluster

A pesar de que los 20 proyectos URB-AL III se encuentren enmarcados en un objetivo común definido por el Programa, cada uno de ellos explora sectores y temas diferentes de intervención, además de ser multidimensionales y multinivel¹. Dada la heterogeneidad de condiciones, se decidió llevar adelante la capitalización de buenas prácticas aplicando la metodología de la

clusterización.

Los 20 proyectos del Lote 1 se agruparon en *clusters* temáticos. Para su constitución y para asegurar la identificación de cada proyecto con los temas propuestos, se realizó una encuesta donde se solicitó a cada consorcio de proyecto su preferencia

¹ Cada proyecto URB-AL III se desarrolla en varios territorios socios, alcanzando una presencia regional, además, el universo de socios corresponden a distintas tipologías de actores locales o intermedios (municipios, mancomunidades, provincias, regiones, departamentos, etc.)

Líder de Proyecto	Dimensiones de la cohesión social													
	1. Productiva y ocupacional		2. Social		3. Cívica		4. Territorial				5. Institucional			
	competitividad territorial e innovación	políticas activas de empleo	regulación de los flujos migratorios	fortalecimiento de servicios sociales básicos	seguridad ciudadana	políticas culturales	políticas para la juventud	integración urbana, urbanización social y mejora de la calidad de las periferias	ordenamiento territorial	gestión territorial con enfoque integrado	cooperación transfronteriza	planificación estratégica intersectorial	capacitación de las instituciones locales	articulación de los diferentes niveles de decisión
Alcorcón		2		1									3	
Área metropolitana Barcelona		1		2										3
Arezzo				1	°	3				2				
Borba	1	2									3			
Emilia Romagna	2					2				2		2		
Frosinone	1							4	3	2	1			
Irún	1	3												2
L'Hospitalet		2				3		4						
Michoacán				3				1				2		
Montevideo		2				3		1						
Pernambuco		2			1								3	
Ponta Porã	3							2			1			
Puerto Cortés									2	1	3			
Región Toscana						3		2		1				
Río Lempa				2					1	1	3	4		2
Santa Fe						3								
Santa Tecla								1						
Sicilia		1											2	
Stuttgart								1		2				3
Veneto	1	2	3											

Tabla 2. Resultados de las preferencias temáticas atribuidas por los proyectos (julio-septiembre 2011)

Fuente: resultados de la Encuesta telemática realizada a los 20 proyectos del Programa entre los meses de julio y septiembre de 2011.

en relación a un conjunto de temas propuestos, utilizando el listado presente en la convocatoria del Programa URB-AL III². En la ciudad de Sitges (España) en octubre de 2010, en un encuentro realizado en el marco de URBsociAL, fueron presentados los resultados de la encuesta (tabla 2) y se lanzó formalmente el inicio de la segunda fase del proceso de capitalización.

La encuesta fue acompañada por entrevistas bilaterales que permitieron ajustar las preferencias y alcanzar la agrupación de los proyectos en *clusters* temáticos de acuerdo a las exigencias e intereses expresados. Los cuatro grupos temáticos son por lo tanto el producto de una amplia discusión entre los actores de los proyectos. Los cuatro *clusters* temáticos, que representan el universo de proyectos del Programa y cuentan con la adhesión de todos ellos³, son los siguientes:

1. Competitividad territorial e innovación
2. Gestión integrada y sostenible de residuos urbanos
3. Integración urbana y territorial
4. Cooperación transfronteriza

En el proceso de capitalización la agrupación por ejes temáticos cumple tres funciones principales:

- (a) define un punto de partida para generar discusiones interesantes y productivas
- (b) ofrece una plataforma concreta y manejable para el intercambio
- (c) delimita el campo de reconstrucción de conocimiento

Es importante subrayar que la adhesión de los proyectos al mecanismo de intercambio de

información y a la constitución de los *clusters* temáticos se dejó a la libre voluntad de los territorios. El resultado fue la participación plena de los 20 proyectos y la adhesión de los territorios a uno o más *clusters*. Los temas seleccionados corresponden concretamente a tres dimensiones de la cohesión social (según lo establecido en la convocatoria para la presentación de proyectos): productiva y ocupacional, social y territorial, mientras que las dimensiones cívica e institucional están presentes en los cuatro temas identificados.

2 Para asegurar el carácter exhaustivo de los temas propuestos, se decidió incorporar el mismo listado presente en la convocatoria de presentación de proyectos del Programa.

3 Algunos proyectos multi-temáticos participaron en más de un *cluster*.

	Dimensión ⁴			
	Productiva y ocupacional	Social	Territorial	
<i>Cluster</i>	Competitividad territorial e innovación	Gestión de servicios sociales básicos, en particular la gestión de residuos	Políticas de integración urbana, urbanización social y mejora de la calidad de las periferias	Cooperación transfronteriza
Proyectos según ente coordinador	Alcorcón Emilia-Romagna Irún L'Hospitalet Sicilia Véneto	Área M. de Barcelona Arezzo Michoacán Río Lempa	Montevideo Pernambuco Ponta Porã Puerto Cortés Santa Fe Santa Tecla Stuttgart Toscana	Borba Frosinone Irún Ponta Porã Río Lempa

Tabla 3. Composición de los *clusters* según polo temático. Agrupación por coordinador de proyecto.

Fuente: documentos internos de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III

Principales actividades de la Fase 1 (de julio 2010 a enero 2011)

Julio - Octubre 2010	Análisis de los proyectos, verificación de los temas de interés a través de una encuesta dirigida a los proyectos, y construcción de una propuesta de organización de los <i>clusters</i> temáticos.
Octubre 2010 - Sitges	Presentación de la metodología en el marco de los tres talleres de cohesión social organizados por la OCO en Europa y América Latina.
Octubre 2010 - Enero 2011	Ilustración del ejercicio de capitalización y discusión colectiva de la propuesta de organización en <i>clusters</i>
	Distribución de los documentos metodológicos a los participantes para validar el ejercicio de capitalización propuesto y definir la conformación de los <i>clusters</i> . Adhesión de los participantes y constitución de los cuatro <i>clusters</i> .

⁴ Las dimensiones corresponden a las identificadas en la convocatoria de presentación de proyectos del Programa URB-AL III, faltando únicamente la institucional y cívica, las cuales son de carácter transversal/horizontal a todos los grupos temáticos.

1.3 Fase II: Intercambio de 'hipótesis' de buenas prácticas y experiencias en la ejecución de los proyectos

El ejercicio de capitalización se basa en el concepto de buena práctica. Para este contexto se elaboró la siguiente definición: "las buenas prácticas son políticas o bien, aspectos, componentes, actividades, o productos de políticas o proyectos innovadores que provocan cambios tangibles (eficacia), los cuales contribuyen a alcanzar los objetivos (impacto)". Lo anterior es necesario pero no es suficiente, las prácticas, para ser "buenas", deben ser transferibles, adaptables y replicables, además de tener cabida y reconocimiento del contexto político institucional en el cual se colocan (mainstreaming). Y, sobre todo, en nuestro ejercicio de capitalización, la buena práctica tiene que ser reconocida como tal por la comunidad de territorios involucrados a la cual es propuesta.

La característica principal de la segunda fase fue la realización de los llamados encuentros temáticos de capitalización, es decir, los primeros intercambios intra-*cluster*. La preparación de los mismos implicó un fuerte trabajo conceptual y la identificación de los temas a abordar en cada *cluster*, con el objetivo de poder sentar bases sólidas para un intercambio eficiente.

Para este fin se pidió a cada uno de los participantes que identificara las que consideraba ser sus mejores prácticas, para ponerlas a disposición de los demás miembros del *cluster*. Esa puesta en común se realizó en el marco de los encuentros temáticos de

capitalización celebrados durante el primer semestre de 2011. Es decir, que no estaban definidas, a priori, las buenas prácticas a intercambiar, sino que las mismas se fueron perfilando a través de un proceso de autoselección de prácticas y territorios.

Para los encuentros temáticos de capitalización se convocó a la totalidad de los actores presentes en cada uno de los *clusters*, es decir, a todos los actores participantes en el Programa. Los encuentros se realizaron, en la medida de lo posible, en una ciudad emblemática en función del tema en cuestión permitiendo una relación estrecha entre la teoría y la práctica.

Una vez definida la temática común entre los proyectos del *cluster* se identificaron algunos temas transversales, es decir, presentes para cada *cluster* a partir de los cuales se organizaría el diálogo y el intercambio entre los proyectos. Además, para cada tema se elaboró un documento que proporcionara un marco conceptual de referencia, en el que se subrayaron los aspectos más relevantes a nivel internacional. Estos documentos permitieron que los proyectos superaran la auto referencialidad y tomaran contacto con un debate más amplio, proporcionándoles otros puntos de referencia y de comparación. Una suerte de *benchmarking* antes de tomar contacto directo con las demás experiencias del Programa URB-AL III.

Para el buen funcionamiento de los encuentros temáticos fue necesario que las administraciones locales participantes tuvieran conciencia de sus alcances y limitaciones, por lo que debían haber reflexionado previamente respecto a aquello que "podían dar" y aquello que "querían pedir" a los otros colegas participantes. Esto permitió avanzar rápidamente en la elaboración de unas primeras hipótesis de buenas prácticas. Las definimos "hipótesis" no porque no se trate realmente de prácticas que hayan tenido éxito en sus territorios, sino porque todavía carecen de aquella validación de parte de los demás, que permitiría definir las como "buenas".

Todos los encuentros temáticos se basaron en la siguiente estructura:

- Presentación de las hipótesis de buenas prácticas y experiencias relevantes de cada proyecto.
- Identificación y discusión de los conceptos clave propuestos por la nota conceptual e intercambio entre los participantes de las experiencias al respecto.
- Realización de reuniones espontáneas de "grupos de interés", entre los proyectos y territorios participantes.
- Definición de una matriz de prioridades de intercambio y capitalización por parte de los territorios participantes.

Al final de cada encuentro fue elaborada una memoria del mismo. Además de los consensos/discrepancias que surgieron sobre los puntos propuestos por la nota conceptual, las memorias ponen en evidencia otros aspectos surgidos en los 'grupos de interés'. Los encuentros permitieron definir los objetivos compartidos para desarrollar el ejercicio de capitalización y los primeros compromisos contraídos en términos de intercambio.

Los encuentros temáticos tuvieron lugar entre marzo y julio de 2011 en las siguientes ciudades:

- La Antigua, Guatemala. 6, 7 y 8 de marzo de 2011. Encuentro temático de Integración urbana y territorial.
- Purmamarca, Argentina. 6 y 7 de abril de 2011. Encuentro temático de Cooperación transfronteriza.
- Arezzo, Italia. 13 y 14 de junio de 2011. Encuentro temático de Gestión de residuos sólidos urbanos.
- Curitiba, Brasil. 4 y 5 de julio de 2011. Encuentro temático de Competitividad territorial e innovación.

Los veinte proyectos URB-AL III y un centenar de territorios tomaron parte

en los cuatro encuentros temáticos organizados por la OCO en esta fase.

Actividades de la fase II:

Enero – Agosto 2011	<p>Elaboración de notas conceptuales sobre cada uno de los cuatro ejes temáticos de los <i>clusters</i> (Integración urbana y territorial; Cooperación transfronteriza; Gestión integral de residuos sólidos urbanos; Competitividad territorial). Cada nota conceptual sintetiza la experiencia internacional en mérito y propone los argumentos centrales a tratar en cada encuentro temático. La propuesta de articulación temática tuvo en cuenta los contenidos concretos de los proyectos participantes en cada <i>cluster</i>. Es decir que, de alguna manera, cruza transversalmente los proyectos presentes en cada grupo</p> <p>Elaboración de matrices "auto-evaluativas" de los proyectos participantes donde cada uno de ellos identificó sus fortalezas y debilidades y sus expectativas de intercambio con la comunidad URB-AL III.</p> <p>Identificación de las buenas prácticas que lograron atraer la atención de los otros territorios participantes.</p> <p>Informe de cada encuentro realizado (Integración urbana y territorial; Cooperación transfronteriza; Gestión integral de residuos sólidos urbanos; Competitividad territorial).</p>
---------------------	--

1.4 Fase III: Análisis del intercambio, sistematización y asistencia técnica para la capitalización de las buenas prácticas

En esta fase se realizaron intercambios técnicos y metodológicos sobre los temas identificados durante los encuentros del primer semestre de 2011 y sucesivamente confirmados en el encuentro de seguimiento que tuvo lugar en Rosario (Argentina) en septiembre 2011 en el marco de la segunda edición de URBsociAL. Se trató de afinar en los temas de discusión, acercándose cada más a la realidad de los participantes, que ya no asistieron en calidad de proyectos sino de territorios.

Durante el proceso de capitalización se logró ir centrando de manera progresiva los temas de interés. En octubre 2010, en el encuentro de Sitges, los proyectos de cada *cluster* sólo compartían el tema que definía el mismo *cluster*.

Luego de casi dos años de trabajo y de intercambio, los territorios de cada grupologaron definir intereses comunes y se comenzaron a promover actividades conjuntas y acciones de asistencia bilateral y multilateral. Si bien la amplia mayoría de los actores del proceso pertenecía al Programa URB-AL III, también participaron otros actores relevantes que enriquecieron el intercambio. Este proceso de "afinamiento" de los temas de interés se realizó a partir de la definición de acuerdos de capitalización.

Los Acuerdos temáticos en la capitalización de buenas prácticas

La puesta en común realizada en Rosario en septiembre de 2011 puso en evidencia la voluntad de los territorios participantes en los proyectos URB-AL III de continuar trabajando en red y desarrollar iniciativas e intercambios sobre temáticas e intereses comunes.

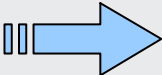
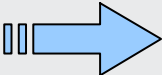
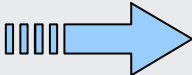
Octubre 2010	Primer semestre 2011	Segundo semestre 2011	Primer semestre 2012	Segundo semestre 2012
Lanzamiento de la capitalización (Sitges): Temas genéricos	Encuentros temáticos (Antigua, Arezzo, Purmamarca y Curitiba): Identificación de temas de interés común entre los proyectos	Encuentro de seguimiento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

Tabla 4. Proceso de intercambio entre los proyectos participantes en la capitalización

Los acuerdos de capitalización constituyen otro método de intercambio entre proyectos del Programa URB-AL III, basado en necesidades concretas manifestadas por los mismos proyectos. Se trata de ideas operativas que apuntan a profundizar temas específicos de interés común. Representan de alguna manera una evolución de los encuentros temáticos por lo que concierne a los temas abordados y el grado de implicación de los participantes. Una vez concluida la segunda fase, la OCO lanzó la idea de los acuerdos de capitalización. Para este fin se creó un breve formulario y se dieron algunas indicaciones sobre cómo deberían construirse tales acuerdos.

El término "acuerdo" nace con un doble sentido: se refiere a temas acordados por los mismos proyectos y crea las condiciones para compromisos de acción futura, que puedan dar una perspectiva de sostenibilidad a las políticas de los territorios participantes.

Los acuerdos de capitalización permitieron transitar desde las hipótesis de buenas prácticas hacia la identificación de las mismas a partir del reconocimiento otorgado por los territorios que intervinieron en

el proceso de capitalización. Al respecto, cabe mencionar que en la fase inicial del ejercicio, la OCO proporcionó una definición clásica de buenas prácticas. La definición de los acuerdos de capitalización permitió identificar las buenas prácticas como aquellas que lograron atraer la atención de otros territorios y no a partir de una definición construida planteada a priori.

La respuesta de los proyectos a la propuesta de promover acuerdos de capitalización fue positiva. Los territorios involucrados en al menos un acuerdo de capitalización representan el 60% de los proyectos. En concreto se recibieron diez propuestas correspondientes a los cuatro *clusters*.

Como refleja la tabla 7, varias de las propuestas se enmarcaron en el *cluster* Gestión integral de residuos sólidos urbanos, a saber: los modelos de gestión de residuos en el contexto latinoamericano, tema en el cual la Municipalidad de Cuenca es líder; la educación ambiental, particularmente desarrollada por la Municipalidad de Santiago de Surco; las plantas de tratamiento y los modelos de inclusión social, propuesto de manera conjunta por las ciudades francesas

Tabla 5. Listado de propuestas formalizadas a la Oficina de Coordinación entre Septiembre y diciembre de 2011 a partir de las sinergias identificadas en los Encuentro de capitalización del 2011.

Tema común de interés para el intercambio	Proyectos y territorios involucrados
<i>Integración urbana y territorial</i>	
GIS participativo	Gestión territorial: Viña del Mar, La Antigua, León, Habana, Región Punilla; GIT: Puerto Cortés, Puerto Barrios; INTEGRATION: San Paolo, Bogotá; Seguridad ciudadana: Pernambuco
Acuerdos público-privado en la gestión urbana	Coordinaciones de los proyectos liderados por Toscana (Gestión territorial), Puerto Cortés (GIT) y Stuttgart (INTEGRATION)
Modelos de participación ciudadana	Gente diversa, gente equivalente: Santa Tecla; Línea internacional: Ponta Porã y Pedro Juan Caballero



<i>Cooperación transfronteriza</i>	
Acción de integración de Tacna en el circuito turístico de Fronteras Abiertas	UNE, Tarata; Fronteras Turísticas: Tacna, Arica y Parinacota, Pacajes y Carangas, Gran tierra de los Lipez
Modelos de integración regional en AL	Ponta Porã: Pedro Juan Caballero y Ponta Porã; UNE: Irún, Río Lempa; URB-AL PAMPA: Livramento, Rivera
<i>Gestión integral de residuos urbanos</i>	
Plan estratégico de gestión de residuos	La basura sirve: Cuenca, Lille
Modelos de empresas intermunicipales de gestión de residuos	IDEAL: Tucumán; La basura sirve: Buenos Aires, Lille, Santiago de Surco, Lago Agrio, Arica; RESSOC: Managua, San Salvador; Trifinio: Anvas
Tarifas y gestión de residuos	IDEAL: Tucumán; La basura sirve: Buenos Aires, Lille, Santiago de Surco, Lago Agrio; RESSOC: Managua, San Salvador.
Plantas de tratamiento	La basura sirve: Cuenca, Buenos Aires; Trifinio; IDEAL: Tucumán.
<i>Competitividad territorial</i>	
Emprendedurismo e innovación social	EmiDel, RESSOC, La basura sirve, EULAWIN, Trifinio.

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

de Toulouse y Lille. Por su parte, el grupo de Integración urbana y territorial está integrado por dos iniciativas: la participación aplicada al GIS con un liderazgo de la Región Toscana y los modelos de participación a partir de la experiencia de Santa Tecla. Fue L' Hospitalet de Llobregat quien lideró una iniciativa sobre emprendedurismo y economía social en el marco del *cluster* de competitividad territorial e innovación. Finalmente destaca una iniciativa de profundización de los modelos de integración transfronteriza tomando como referencia el proceso madurado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa perteneciente al *cluster* de Cooperación Transfronteriza.

La OCO analizó las propuestas (Acuerdos de capitalización) recibidas y elaboró una contrapropuesta para cada *cluster* que incluía la mayor parte de los temas planteados, sobre la base de los siguientes criterios:

1. Que las propuestas incidieran directamente en la sostenibilidad de los procesos de innovación territorial impulsados a través de los proyectos.
2. Que los territorios participantes contaran con capacidad de ejecución (tomando en consideración el estado de avance físico y financiero del propio proyecto).
3. Que fueran cofinanciadas por los territorios participantes.
4. Que generaran experiencias piloto que se pudieran llevar adelante en los territorios en 2012.
5. Que los participantes de los intercambios no fueran personal asesor externo sino alcaldes o funcionarios que trabajan en los gobiernos locales involucrados.

Tabla 6. Acuerdos de capitalización promovidos por la Oficina de Coordinación y Orientación

<i>Cluster</i>	<i>Sede y fecha</i>	<i>Temas</i>	Gobiernos territoriales y otros actores participantes
Integración urbana y territorial	León, Nicaragua 11- 14 de junio de 2012	GIS participativo	Coopera (IT) - Valle de Punilla (AR) - Puerto Cortés (HON) - León (NI) - Kaster (HO) - Trifinio - Pernambuco (BR) - Asociación de Municipios Cayaguanca (SAL), del Valle de Sesecapa (HON), Nororiente (GUA)
	Santa Tecla, El Salvador 26 - 18 de abril de 2012	Modelos de participación	Santa Tecla (SAL) - Ponta Porã (BR) - Mancomunidades Trifinio - San Salvador (SAL)
Cooperación transfronteriza	Esquipulas, Guatemala 28 - 30 de mayo de 2012	Asociativismo municipal Redes intermunicipales y mancomunidades en el desarrollo territorial Redes transfronterizas	Pedro Juan Caballero (PY) - Rivera (UY) - Monte Caseros (AR) - Santana do Livramento (BR) - Ponta Porã (BR) - Puerto Cortés (HON) - Huelva (ES) - Macomunidades Trifinio
Gestión integral de residuos urbanos	Santiago de Surco, Perú 26 - 30 de marzo de 2012	Políticas tarifarias en la gestión de residuos urbanos Educación ambiental	Oxfam Italia - Santiago de Surco (PE) - Lago Agrio (EC) - Cuenca (EC) - Gral. Pico (AR) - Prov. Buenos Aires (AR) - Tucumán (AR) - Managua (NI) - El Callao (PE) - Michoacán (MX) - Mancomunidad CopanChorti (GU) - Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (HON)
	Florencia 18 - 25 de septiembre de 2013	Aspectos técnicos en la gestión de residuos sólidos urbanos	Oxfam Italia - Santiago de Surco (PE) - Lago Agrio (EC) - Cuenca (EC) - Gral. Pico (AR) - Prov. Buenos Aires (AR) - Tucumán (AR) - Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (HON)
	Buenos Aires 11 de abril de 2013	Lanzamiento del Observatorio Latinoamericano de residuos sólidos urbanos	Prov. Buenos Aires (AR) - Tucumán (AR) - Santiago de Surco (PE) - Michoacán (MX)
Competitividad territorial e innovación	Santa Tecla - San Salvador 11 - 13 de marzo de 2013	Emprendedurismo y economía social	L'Hospitalet de Llobregat (ES) - Área Metropolitana de Barcelona (ES) - Emilia Romagna (IT) - Santa Tecla (SAL) - Área Metropolitana de San Salvador (SAL) - Puerto Cortés (HON) - Managua (NI) - La Paz (BO) - Mar del Plata (AR) - Canelones (UR)

Fuente: registros de la Oficina de Coordinación y Orientación

A partir del análisis de las propuestas, fueron contruidos siete grupos de intercambio correspondientes a los cuatro *clusters* a los cuales adhirieron 32 territorios de 12 proyectos URB-AL III. Cabe aclarar, sin embargo, que a partir de los encuentros temáticos se crearon numerosas acciones de cooperación bilateral entre los territorios

participantes que fueron llevadas adelante de manera autónoma por los proyectos al margen de los circuitos formales promovidos por la OCO, sin dejar de ser todas ellas menos importantes. La tabla 8 informa exclusivamente sobre los Acuerdos de capitalización en los cuales la OCO jugó un rol activo de promoción y organización.

Además de los mecanismos promovidos por la OCO, tuvieron lugar otros acuerdos bilaterales y multilaterales que, si bien se desprenden de los mismos espacios de intercambio, fueron organizados directamente por los mismos proyectos.

Ya se explicó que, para que una práctica se convierta en "buena práctica", se requieren un examen y una validación por parte de las

otras instituciones homólogas. A través de los encuentros y los intercambios se pudieron conocer y analizar las características y las "bondades" de las distintas experiencias propuestas con el objetivo de poner en evidencia aquellas prácticas innovadoras y replicables. Mirando el panorama de las relaciones promovidas a través del ejercicio de capitalización es posible identificar un

Tabla 7 Buenas prácticas identificadas por los proyectos participantes en la capitalización

<p>Cluster: integración urbana y territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proceso participativo de Santa Tecla del Proyecto Gente equivalente, gente equivalente - El proceso participativo en Ponta Porã y Pedro Juan Caballero del proyecto Línea Internacional - La aplicación participativa del GIS en La Habana, La Antigua, Viña del Mar, Valle de Punilla y León del Proyecto Gestión territorial participativa - El sistema catastral en Puerto Cortés del proyecto GIT - Los modelos de articulación multinivel de Puerto Cortés (sistema SIGIT) y Viña del Mar (GIS participativo) - ordenamiento territorial y modelo de recaudación tributaria en Puerto Cortés <p>Actores externos participantes: Consorcio LAMMA de la Región Toscana</p>	<p>Cluster: cooperación transfronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> - El modelo de mancomunidades en Centroamérica (Trifinio, Puerto Cortés) - Las políticas de gestión mancomunada (transfronteriza) en Centroamérica - Los instrumentos de diálogo transfronterizo en zona Andina y cono Sur (PARLIM en Ponta Porã y Pedro Juan Caballero; Comités de Frontera en Tacna y Arica Parinacota) - El modelo de desarrollo local turístico transfronterizo del proyecto Fronteras Turísticas - Un sistema estadístico transfronterizo creado por el proyecto URB-AL Pampa <p>Actores externos participantes: la red Mercociudades</p>
<p>Cluster: Competitividad territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los pactos formativos del proyecto PACEF - Las cadenas de desarrollo productivo del proyecto COCAP - Las usinas y laboratorios de ideas para el desarrollo local del proyecto COCAP - Los pactos sociales para el desarrollo local del Proyecto Melgodepro. - El sistema 3 x 1 del Proyecto Melgodepro en Valparaíso (México) - La ley de promoción económica en La Paz del proyecto emiDel - El sistema integral de desarrollo económico local de Santa Tecla del proyecto emiDel - El sistema de mentoring entre agencias de desarrollo local de la Provincia de Buenos Aires del proyecto EULAWIN - Los sistemas de inclusión social y laboral de mujeres en Mar del Plata (proyecto EULAWIN), Asunción y Cochabamba (proyecto PACEF) <p>Actores externos participantes: Sebrae, Brasil.</p>	<p>Cluster: Gestión de residuos sólidos urbanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las cooperativas de pepenadores constituidas por los proyectos La basura sirve y RESSOC - El modelo tarifario de Cuenca - Las campañas de sensibilización y educación ambiental de Tucumán (proyecto IDEAL), Santiago de Surco y Lago Agrio (proyecto La basura sirve) - El modelo de intermunicipalidad de Michoacán (proyecto IDEAL) - Nuevas infraestructuras para una gestión integral de residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de San Salvador (proyecto RESSOC) <p>Actores externos participantes: CISPEL Toscana, Escuela Gredos San Diego de Madrid</p>

conjunto de acciones que, en la comunidad URB-AL III, lograron transformarse en "buenas prácticas". En realidad el Programa cuenta con un número mucho más amplio de buenas prácticas, pero la siguiente tabla sintetiza aquellas que despertaron mayor interés entre los territorios de otros proyectos. Durante la tercera fase también se preparó un proceso de transición que va desde las experiencias específicas y concretas de los proyectos (objeto de las Fases 1, 2 y 3) hasta la conformación de un conocimiento compartido, basado en el patrimonio de lecciones aprendidas. Los principales resultados de esta construcción de conocimiento se describen en los informes específicos de cada *cluster* disponibles en la página web de URB-AL III.

1.5 Fase IV: capitalización

La estrategia de capitalización ha consolidado una comunidad dialogante de actores públicos y privados de América Latina y Europa que construyen sinergias e intercambios más allá del horizonte URB-AL III a partir de la identificación de las buenas prácticas desarrolladas en el marco del Programa. El proceso ha sido posible gracias a la metodología de *clusterización*, inspirada en la *cluster evaluation*.

La conformación de los *clusters* permitió acotar el campo de estudio para poner en común prácticas sobre temas específicos entre colegas que enfrentan desafíos y problemas similares. La plataforma de diálogo y de intercambio se fue definiendo y afinando. El universo ya no estaba compuesto por 20 proyectos que hablaban de políticas públicas locales de cohesión social sino por decenas de territorios articulados en grupos de interés. Concretamente nacieron la comunidad de directores y técnicos ambientales, así como

el grupo de trabajo de planificadores urbanos y territoriales, el grupo de alcaldes que contribuye a la cohesión social a través de la integración transfronteriza, entre otros. La afinidad temática y la similitud de roles en los territorios de pertenencia convirtieron al *cluster* en un buen punto de referencia para empezar a identificar e intercambiar buenas prácticas, pensando en sinergias, actividades de asistencia técnica bilateral y multilateral y acciones comunes a varios territorios.

Una vez alcanzada una fase madura de puesta en común y de construcción de conocimiento entre los territorios, los acuerdos, colaboraciones y acciones conjuntas establecidos adquirieron autonomía, dando lugar a dinámicas destinadas a mejorar las políticas y acciones de los actores pertenecientes a la comunidad URB-AL III.

Finalizado el ejercicio, es posible constatar que el proceso de intercambio, de conocimiento entre gobiernos pares del Programa y la generación de redes ha dado buenos resultados. En particular cabe aquí destacar los efectos de los encuentros y acuerdos de *cluster*:

- la superación de los límites territoriales del proyecto para crear un lenguaje común de Programa. La creación de espacios de puesta en común e intercambio promovidos por la OCO permitió a los distintos participantes trascender los interlocutores típicos y tradicionales favoreciendo el contacto con otras experiencias latinoamericanas y europeas;
- La interlocución eficaz entre pares sobre temas/problemas concretos. Dada las características de los encuentros de capitalización, en su organización

fue prevista la afinidad temática de los territorios, permitiendo entre sus participantes un diálogo basado en problemas concretos y transversales, es decir un innovador ejercicio de peer review entre administradores locales;

- la vinculación entre las políticas de cohesión social y sus aspectos técnicos. Y paralelamente el análisis de cuestiones meramente técnicas a la luz de los principios de la cohesión social. A través de la capitalización de buenas prácticas se intentó que, además de reforzar las políticas públicas de cohesión social, éstas fueran sectorialmente de calidad, a la vanguardia e innovadoras. Es decir, que existió de parte de la OCO la voluntad concreta de vincular las políticas sectoriales a la cohesión social y territorial y viceversa;
- la creación de verdaderos laboratorios de puesta en común que permitieron la formación y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales participantes;
- la definición de numerosos compromisos de intercambio y asistencia técnica entre los gobiernos participantes.

Capítulo II

Los proyectos, sus dimensiones, los temas comunes que permitieron el intercambio

2.1. El fortalecimiento institucional como objetivo transversal a los *clusters* temáticos

Innovar y fortalecer las políticas públicas era el objetivo esperado por el Programa. Los gobiernos locales participantes fomentaron la gobernanza democrática a través de modalidades participativas, mejoraron la articulación multinivel, aumentaron sus capacidades y las de los actores de los territorios, crearon partenariados públicos-privados y crecieron a nivel institucional. Independientemente de la vocación temática de los proyectos financiados en el marco del Programa URB-AL III y gracias al liderazgo público que los caracteriza, todas las intervenciones previeron el fortalecimiento de las instituciones involucradas en términos de capacidades y competencias mejorando la oferta de bienes y servicios públicos. Los proyectos URB-AL III innovaron y fortalecieron a las administraciones regionales, intermedias y locales y sus políticas públicas, potenciando sus funciones y competencias dirigidas a promover y sustentar la cohesión social y territorial.

Las autoridades locales participantes desarrollaron el principio de subsidiariedad vertical y horizontal entre los niveles de gobierno y los actores del desarrollo local, en el marco de un creciente proceso de descentralización. En este contexto, el compromiso activo de las administraciones intermedias y locales permitió que las ideas y propuestas de innovación promovidas por la cooperación descentralizada -en este caso por el Programa URB-AL III- fueran efectivamente absorbidas en las normas y estructuras institucionales.

Durante la primera fase del Programa y del proceso de capitalización, la OCO se concentró en analizar el contenido de los proyectos identificando dimensiones e indicadores que caracterizaban el conjunto de los proyectos de cada *cluster*, para poder luego seleccionar los temas de interés común sobre los cuales construir sinergias y plantear colaboraciones.

Todas las reflexiones e intercambios temáticos entre los proyectos se realizaron en el marco de los procesos institucionales que caracterizan a los gobiernos locales latinoamericanos. Es decir que las reflexiones temáticas y sectoriales que alimentaron la capitalización de buenas prácticas se realizaron a la luz de los siguientes procesos:

- Gobernanza vertical. Las reflexiones temáticas consideraron el rol pro-activo que las administraciones locales pueden tener respecto a los niveles superiores para obtener un reconocimiento político, promover cambios en la articulación de las políticas, acceder a nuevas funciones y a mayores recursos, fomentar el proceso de descentralización en pos de una colaboración positiva entre los niveles de gobierno, superando los conflictos, compartiendo ideas y desarrollando una visión común.
- Gobernanza horizontal y construcción de una relación abierta, transparente y positiva con la ciudadanía capaz de fomentar una participación eficaz y una visión común. Los contenidos temáticos del proceso de capitalización tuvieron siempre en consideración la participación activa y eficaz de la ciudadanía -promovida por todos los proyectos- y en particular de

las capas más desfavorecidas y marginadas bajo mecanismos de participación en la toma de decisiones. Otro tipo de articulación horizontal que estuvo presente en el Programa URB-AL III es el que promueve formas de colaboración con el sector privado, dejando enseñanzas sobre su utilidad y eficacia.

- Fortalecimiento institucional en políticas de cohesión social. Los intercambios temáticos guardaron una relación directa con los componentes de la cohesión social identificados por la OCO. Se hizo hincapié en el fortalecimiento de capacidades de las administraciones en las funciones de elaboración de normativas, programación, gestión y evaluación de las políticas que tuvieran como objetivo global el fortalecimiento de la cohesión social. Tratándose de un concepto multidimensional con un abordaje complejo, fue necesario incorporar la óptica del trabajo transversal entre distintas áreas de las administraciones para mejorar la eficacia y eficiencia y multiplicar los impactos sobre la ciudadanía.

- Cohesión territorial. Otro proceso en curso en el desarrollo institucional latinoamericano, para el cual la capitalización fue un medio explorativo, se refiere la política para la promoción de un desarrollo policéntrico y la reducción de los desequilibrios entre los territorios. Temas como el fortalecimiento de competencias y la sensibilidad hacia la adopción de medidas de compensación y de solidaridad entre los territorios y entre los distintos grupos sociales para una distribución más equitativa a nivel territorial de los servicios públicos centraron muchas reflexiones temáticas

que tuvieron lugar en los espacios de capitalización.

2.2. Los proyectos del Programa URB-AL III y su colocación en los *clusters* temáticos

Los 20 proyectos financiados por la Comisión Europea en el marco del Lote 1 participaron activamente en la actividad de capitalización de buenas prácticas promovida por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa. Más de un centenar de territorios involucrados en el Programa participó en esta actividad reforzando redes y construyendo conocimiento a partir de la experiencia. Gracias a esta estrategia de intercambio y de puesta en valor de los resultados y de las experiencias de cada territorio participante, los gobiernos locales pusieron sobre la mesa problemáticas comunes y accedieron a un conjunto de soluciones propuestas por otras entidades, mejorando la calidad de las políticas públicas locales de cohesión social y realizando un efectivo ejercicio de *peer-review*.

Si analizamos los intercambios que el Programa URB-AL III produjo desde un punto de vista temático en función de los *clusters* identificados en el trabajo de capitalización de buenas prácticas se observa una prioridad sectorial hacia temas de integración urbana y territorial, seguidos por la competitividad territorial, la gestión integral de residuos y la cooperación transfronteriza⁵ (gráfico 1).

De hecho, el 40% de los recursos financieros movilizados por el Programa de los 55,4 millones de euros invertidos en proyectos (conjuntamente entre los fondos de la Comisión Europea –que asciende a 44 millones– y el cofinanciamento de los distintos socios) se destinan a acciones orientadas a la gestión del territorio.

Esto se pone de manifiesto a través de 9 proyectos que cubren las siguientes áreas:

- a) Planificación urbana y territorial en general, como los casos de los proyectos Gestión Integral de Tierras y Gestión urbana y territorial participativa, Innovación institucional en gobiernos intermedios y Mancomunidad Trifinio. Todos ellos comprenden la elaboración de planes estratégicos y/o de desarrollo, etc.
- b) Mejora de áreas degradadas, como el caso del Proyecto INTEGRATION
- c) Transformación de barrios vulnerables y mejora de las condiciones de habitabilidad, como el caso de Habitar Goes y Línea Internacional. El *cluster* incluyó, además, otros dos proyectos de corte social que abordan la seguridad ciudadana (Políticas locales de prevención de la violencia) y la participación comunitaria (Gente diversa, gente equivalente).

5 Es necesario aclarar que la clasificación de los proyectos se realizó en base al tema prevalente que el conjunto de actividades previstas abordaba. Los proyectos son heterogéneos entre sí, por un lado, se cuenta con acciones paralelas y homogéneas en distintas ciudades socias latinoamericanas, sin embargo, por otro, hay proyectos que desarrollan actividades distintas en los diferentes territorios socios. Por otro lado, se utilizó el criterio de la participación en las actividades de capitalización, es decir que es posible que algunos proyectos aborden una mayor cantidad de temas respecto de lo que le fue atribuido en esta caracterización. En tres casos (Trifinio, Línea internacional y UNE) los recursos del proyecto fueron divididos respetando la diversidad temática, por haber activamente participado en dos o más *clusters* distintos.

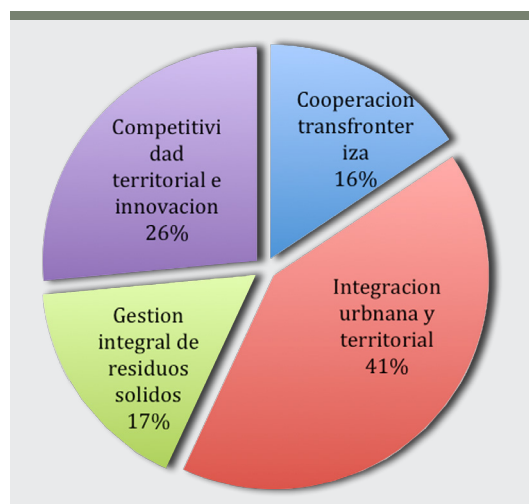


Gráfico 1 Clasificación de proyectos URB-AL III según *cluster* temático de referencia

La **competitividad territorial** ha sido trabajada de forma central por 5 proyectos, a los que el Programa ha destinado más de un cuarto de los recursos movilizados: acciones destinadas al diseño y puesta en marcha de políticas activas de empleo (PACEF), la creación de usinas sectoriales y cadenas productivas, (COCAP), el uso eficiente de remesas (UNE y Melgodepro) y actividades orientadas al emprendedurismo y la economía social (emiDel y EULAWIN).

Los últimos dos *clusters* se atribuyen prácticamente la misma importancia: el Programa invirtió el 17% de los recursos en proyectos relacionados con la **gestión integral de residuos sólidos urbanos** y el 16% en proyectos de cooperación transfronteriza. Entre los proyectos del tercer grupo, se observan acciones directamente orientadas a la mejora de la gestión de residuos y a la inclusión laboral de pepenadores (recolectores informales), como los casos de La basura sirve o RESSOC, acompañados por otros proyectos que se ocupan parcialmente de estos temas como IDEAL y Mancomunidad Trifinio.

En el marco de la **cooperación transfronteriza** se colocan 5 proyectos del Programa: Fronteras Turísticas, UNE, Mancomunidad Trifinio, URB-AL PAMPA y Línea Internacional.

2.3. Las dimensiones de intervención y los principales indicadores de cada *cluster* temático

Los procesos de fortalecimiento institucional constituyeron el escenario de fondo de todas las discusiones promovidas durante los encuentros temáticos organizados por la OCO. Cada tema abordado presenta, además, dimensiones propias que se desprenden de sus características sectoriales.

Las tablas que siguen comprenden los ámbitos propios de cada *cluster* temático y presentan algunos indicadores útiles para dar cuenta de los resultados alcanzados en los temas seleccionados. Obviamente no se trata de un esquema exhaustivo sino que son las

principales indicaciones observadas en los proyectos. Dicha información se completa con las tablas finales que figuran en cada Anexo de *cluster* donde aparecen los principales resultados y actividades puestas en marcha por el Programa URB-AL III en los cuatro temas abordados.

Tabla 9 Principales ámbitos de intervención de los proyectos por *cluster* temático

Cluster temático	Principales ámbitos de acción
Competitividad territorial e innovación	Político-institucional/gobernanza
	Infraestructura
	Capital social
	Tecnología
	Innovación y calidad de producto
	Financiamiento del desarrollo
Gestión integral de residuos sólidos urbanos	Político-institucional/gobernanza
	Ecológica: conservación del capital natural a nivel global y territorial
	Socio-cultural
	Económica: desarrollo sostenible de las actividades productivas
Cooperación transfronteriza	Político-institucional/gobernanza
	Planificación y gobernanza horizontal
	Mejoramiento de la calidad de vida
	Mejoramiento de los procesos de integración
Integración urbana y territorial	Político-institucional/gobernanza
	Participación comunitaria y ciudadana
	Recuperación de áreas degradadas
	Fortalecimiento de las políticas para la gestión territorial, la ordenación territorial y la planificación
	Inclusión social y contraste a la violencia

Para cada uno de los ámbitos identificados en los cuatro *clusters* temáticos fueron recopilados un conjunto de indicadores que se desprenden de las mismas según la información contenida en el marco lógico de cada proyecto.

Ámbitos	Indicadores
Político-institucional/gobernanza	<p>Propuestas institucionales articuladas de desarrollo productivo local (Planes estratégicos, Planes de desarrollo, Pactos sociales por el desarrollo)</p> <p>Propuestas articuladas con otros niveles de gobierno y/o con el sector privado</p> <p>Número de perfiles creados (en el staff interno de los municipios) para la promoción del desarrollo local (Agentes de desarrollo local o similares)</p> <p>Nuevos departamentos u oficinas de desarrollo local en los municipios participantes. Unidades municipales cualificadas y capaces de diseñar, dirigir y ejecutar acciones directas de promoción productiva-económica, cualificación para el empleo y asistencia técnica a PYMES.</p> <p>Nuevas propuestas de articulación entre los distintos servicios municipales</p> <p>Número de iniciativas puestas en marcha desde los gobiernos locales para sostener la ayuda (técnica o financiera) de (nuevas) empresas locales</p> <p>Propuestas institucionales que favorecen el clima de inversiones</p> <p>Propuestas institucionales que reducen la burocracia</p> <p>Número de herramientas creadas en los gobiernos locales para la puesta en marcha de modelos de desarrollo económico local</p>
Infraestructura	<p>Número de obras de infraestructura social: estructuras culturales, recreativas, Escuelas y estructuras sanitarias</p> <p>Otras obras de infraestructura asociadas al desarrollo de un proyecto específico.</p>
Capital social	<p>% de la fuerza de trabajo que, gracias al proyecto, accede a un título de educación superior o a iniciativas de formación profesional</p> <p>Pactos sociales por el empleo realizados</p> <p>Número de cursos de capacitación organizados por los proyectos y número de participantes</p> <p>Número de cursos con contenidos relevantes a las necesidades locales</p> <p>Número de visitas-estudio realizadas en Europa</p>
Tecnología	<p>Nuevos productos que adquieren mayor valor agregado gracias a las actividades puestas en marcha por el proyecto</p> <p>Procesos productivos que asumen el uso de nueva tecnología</p>
Innovación y calidad de producto	<p>Número de empresas que crecen por la asunción de nuevas tecnologías</p> <p>Tasa de crecimiento de las empresas, tasa de inscripción y de cesación de empresas en el período de ejecución del proyecto</p> <p>Número de empresas que utilizan fuentes/recursos renovables</p> <p>Número de empresas que diversifican sus producción</p> <p>Número de empresas que producen un producto o servicio nuevo en la realidad local</p> <p>Número de empresas que expanden los mercados de colocación de sus propios productos/servicios</p>
Financiamiento del desarrollo	<p>Fondos de desarrollo creados o fortalecidos</p> <p>Cantidad de remesas de migrantes puestas al servicio del desarrollo local</p>

Tabla 10. Principales ámbitos e indicadores de los proyectos que abordan la promoción de la competitividad local

Las claves de lectura para la observación de un proyecto que actúa acciones tendientes a reforzar la competitividad territorial en América Latina pueden ser las siguientes:

- La sinergia entre lo productivo y lo territorial. La creación de un entorno para el desarrollo es importante para comprender si las políticas de competitividad son aisladas o bien si se enmarcan en un plan de desarrollo más complejo que comprende otras medidas (educativas, infraestructurales, sanitarias, etc.).
- La presencia de sectores con alto valor agregado. Ha quedado ampliamente demostrado que las economías locales pueden lograr crecimiento sostenible cuando apoyan la generación de productos y servicios que prevén valor agregado y creciente uso de tecnología.
- La generación de empleo de calidad. El empleo informal es una de las grandes deudas sociales de América Latina que compromete el presente y el futuro de la protección social de la región. El aumento de la competitividad territorial debe necesariamente generar empleo de calidad.
- La presencia de liderazgo a nivel local. El liderazgo institucional local es un elemento fundamental en la definición de un plan de desarrollo local capaz de generar sentido de pertenencia en la ciudadanía, en las empresas y en los distintos actores sociales.

Más ampliamente los distintos temas a indagar son los siguientes:

- La calidad de las instituciones y los partenariados locales (público-público/público-privado)
- La articulación de los niveles productivo y territorial
- El rol de los agentes y de las agencias
- El rol de las pymes y de los encadenamientos productivos, modelos para la superación de su estancamiento.
- Las complementariedades productivas en las cadenas de valor internacionales
- Las alianzas locales e internacionales para su penetración en el mercado
- El capital humano, la formación, el acceso a los servicios sociales
- El alcance de los instrumentos financieros
- La capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico (los sectores capaces de generarla y difundirla)
- La capacidad de generar empleo de calidad
- Elementos de contexto
- Infraestructura local y nacional
- El ordenamiento territorial en pos del desarrollo local

Ámbitos	Indicadores
Político-institucional/gobernanza	Introducción de nuevos mecanismos de articulación horizontal y vertical e introducción de nuevos modelos de gestión de los residuos Introducción de nuevos instrumentos de monitoreo y evaluación de la gestión de los residuos % de personal técnico formado en actividades de capacitación o de intercambio con otros funcionarios Introducción de elementos innovadores en la gestión de residuos (nuevos modelos tarifarios, nuevos modelos de cobro, experiencias de trabajo mancomunado o intermunicipal, etc.) Introducción de nuevas normas en materia ambiental
Ecológica: conservación del capital natural a nivel global y territorial	Hectáreas degradadas recuperadas (modificación o conversión de uso) Aumento de áreas liberadas del uso como depósito de desechos Incremento en el % de desechos segregados Disminución de contaminantes emitidos en las áreas interesadas por el proyecto
Socio-cultural	Disminución de la cantidad de desechos destinados a rellenos sanitarios Variación en la erosión del suelo o de otras formas de deterioro físico Disminución de la contaminación presente en lagos y ríos interesados en las áreas de proyecto % de población que mejora la calidad de vida gracias a las actividades de salubridad del ambiente promovidas por el proyecto Áreas verdes creadas y puestas a disposición de la comunidad Disminución de enfermedades conducibles a la contaminación del ambiente Aumento de las actividades de promoción y protección del ambiente urbano organizadas por los ciudadanos a nivel local % de población que mejora sus hábitos de consumo y de gestión de los residuos
Económica: desarrollo sostenible de las actividades productiva	Incremento/formalización de microempresas que trabajan en actividades afines a la gestión de residuos Mejora de la calidad del ambiente de trabajo de recicladores informales y del trabajo de pepenadores en general

Tabla 11 . Principales ámbitos e indicadores de los proyectos que abordan la gestión de residuos sólidos urbanos

Tabla 12. Principales ámbitos e indicadores de los Proyectos que abordan la cooperación transfronteriza

Ámbitos de la cooperación transfronteriza	Indicadores para los proyectos
Político-institucional/gobernanza vertical	<p>Políticas públicas (o de actividades para su formulación) orientadas a la gestión territorial transfronteriza</p> <p>Políticas compartidas entre autoridades locales</p> <p>Estructuras transfronterizas para la gestión del territorio</p> <p>Existencia de competencias específicas transferidas desde las autoridades locales hacia las estructuras transfronterizas para la gestión de las actividades en los territorios compartidos</p> <p>Existencia de mecanismos de interacción formalizados entre los distintos niveles institucionales</p> <p>Existencia de mecanismos participativos interinstitucionales para la definición de las iniciativas y de las políticas transfronterizas</p> <p>Existencia de planes de acción interinstitucionales para intervenir en las áreas transfronterizas</p> <p>Existencia de políticas a favor de la descentralización</p> <p>Existencia de políticas a favor de la subsidiariedad</p> <p>Existencia de acuerdos o convenciones entre instituciones locales o regionales</p> <p>Existencia de acuerdos o convenciones entre instituciones de distinto nivel institucional</p>
Planificación y gobernanza horizontal	<p>Existencia de un documento de planificación territorial transfronteriza</p> <p>Existencia de un proceso de definición de actividades de planificación territorial transfronterizo</p> <p>Firma de acuerdos para la definición de actividades de planificación territorial transfronterizo</p> <p>Existencia de sistemas de información territorial transfronterizo</p> <p>Existencia de mecanismos participativos para la definición de intervenciones transfronterizas y su planificación</p> <p>Existencia de mecanismos de participación del sector privado</p> <p>Existencia de mecanismos de participación de la sociedad civil</p> <p>Existencia de mecanismos de participación del sector de la universidad y de la investigación en general</p>
Mejora de la calidad de vida	<p>Existencia de iniciativas destinadas a superar problemas comunes que tienen un impacto directo sobre la vida de las poblaciones locales</p> <p>Existencia de iniciativas destinadas a simplificar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de frontera (ej. iniciativas burocrático-administrativas, construcción de infraestructura, etc.)</p> <p>Existencia de iniciativas destinadas a estimular el desarrollo local en las áreas de frontera</p> <p>Existencia de iniciativas dirigidas a mejorar la infraestructura en las áreas de frontera (mejora de las redes camineras, urbanización, etc.)</p>
Mejora de los procesos de integración	<p>Existencia de procesos de integración supranacionales en los países donde tiene lugar la cooperación transfronteriza</p> <p>Coherencia y complementariedad de las iniciativas de cooperación transfronteriza con los procesos de integración</p> <p>Puesta en valor de una cultura e identidad común en las áreas de frontera</p> <p>Existencia de intercambios culturales</p> <p>Existencia de mecanismos de difusión de los procesos de integración y cooperación transfronteriza (páginas web, participación de los medios, etc.)</p> <p>Existencia de actividades de sensibilización de la ciudadanía en temas de integración y cooperación transfronteriza</p> <p>Puesta en valor de una cultura e identidad común en las áreas de frontera</p> <p>Existencia de intercambios culturales</p> <p>Existencia de mecanismos de difusión de los procesos de integración y cooperación transfronteriza (páginas web, participación de los medios, etc.)</p> <p>Existencia de actividades de sensibilización de la ciudadanía en temas de integración y cooperación transfronteriza</p>

Ámbitos de la cooperación transfronteriza	Indicadores para los proyectos
Político-institucional/gobernanza	<p>Diseño, elaboración y/o actuación de planes estratégicos</p> <p>Planes de ordenamiento, de movilidad y en general de gestión del territorio aprobados por las autoridades locales involucradas</p> <p>Políticas de cohesión territorial aprobadas e implementadas</p> <p>Diseño y elaboración de nuevas estrategias de lucha contra la violencia</p> <p>Nuevos mecanismos y acciones multidimensionales e intersectoriales</p> <p>Desarrollo y aplicación de nuevos procedimientos de gestión territorial municipal de acuerdo con la normativa intermedia y nacional</p> <p>Creación de núcleos regionales que aseguren la cohesión social y territorial (ej: Consejos Regionales de Planificación Estratégica)</p>
Participación comunitaria y ciudadana	<p>Procesos de participación de la ciudadanía (modelos, metodologías utilizadas, modelos de evaluación del impacto)</p> <p>Participación ciudadana en la elaboración de planes estratégicos</p> <p>Canales creados de comunicación entre el ciudadano y la administración local</p> <p>Formación de líderes comunitarios</p> <p>Líderes comunitarios capacitados</p> <p>Espacios de participación ciudadana creados o fortalecidos</p> <p>Análisis de conflictos territoriales e identificación de canales de colaboración</p>
Recuperación de áreas degradadas	<p>Áreas revitalizadas (nuevas actividades desarrolladas, nuevos emprendimientos, nuevas viviendas, nuevos espacios públicos, nuevos centros de desarrollo del área, etc.)</p> <p>Áreas revitalizadas integradas al entorno urbano o que superan el aislamiento geográfico y social</p> <p>Edificios recuperados (con valor patrimonial)</p> <p>Aumento del cuidado ambiental de las áreas objeto de intervención</p>
Fortalecimiento de las políticas para la gestión territorial, la ordenación territorial y la planificación	<p>Diseño, elaboración y/o actuación de planes estratégicos de gestión del territorio e incorporación de tecnologías innovadoras</p> <p>Diseño y desarrollo del sistema de Información de Gestión Integral del territorio</p> <p>Planes de gestión de movilidad interna de la población</p> <p>Planes de gestión de áreas recuperadas</p> <p>Creación y/o fortalecimiento del conocimiento del territorio y uso de tecnología y nueva infraestructura informática para la gestión ordenada</p> <p>Implementación de nuevas políticas de marketing territorial (con particular referencia al turismo)</p> <p>Levantamiento catastral de zonas no regularizadas</p> <p>Aumento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra</p> <p>Coordinación de registros catastrales a distintos niveles de gobierno</p> <p>Incremento en la recaudación municipal por concepto de bienes inmuebles</p>
Inclusión social y contraste a la violencia	<p>Nuevas iniciativas de inclusión social dirigidas a jóvenes y otros grupos vulnerables</p> <p>Nuevas modalidades de conocimiento y de medición de las dinámicas de violencia</p> <p>Nuevos dispositivos de prevención de la violencia</p>

Tabla 13. Principales ámbitos e indicadores de los proyectos que abordan la integración urbana y territorial

Como se expuso en el primer capítulo, a partir de los ámbitos de intervención seleccionados en cada tema, la OCO se ocupó de identificar –para cada *cluster*– un grupo de asuntos de interés común que impulsaron el intercambio y sirvieron como plataforma inicial de diálogo. Dichos temas son los siguientes:

A continuación se desarrollan las características centrales que tuvieron lugar en cada uno de los cuatro *clusters* temáticos. La relatoría completa sobre las dinámicas y temas de reflexión de cada uno está disponible en la página web de URB-AL III.

Tabla 14. Los temas del intercambio en el proceso de capitalización del Programa URB-AL III

Temas de interés común identificados en la primera Fase	Elementos que atrajeron la atención de los proyectos
Integración urbana y territorial	
Instrumentos de ordenamiento territorial	Participación comunitaria
Gestión de áreas y barrios degradados	GIS participativo
Participación comunitaria	
Competitividad territorial e innovación	
Políticas públicas y las agencias para el desarrollo	Emprendedurismo
Finanzas para el desarrollo y remesas	Economía social
El enfoque de las cadenas productivas en el desarrollo local	
Gestión integral de residuos sólidos urbanos	
Gestión de residuos e inclusión social	Sistema tarifario y organización institucional
Organización institucional y sistema de tarifas	Educación ambiental
El proceso técnico	
La participación y educación ciudadana	
Cooperación transfronteriza	
Construcción e implementación de una agenda compartida en la región transfronteriza y la coordinación horizontal de las políticas territoriales	Asociativismo municipal (Mancomunidades)
Articulación multinivel en los procesos transfronterizos y la coordinación con las estrategias nacionales	Redes intermunicipales y mancomunidades en el diseño de políticas públicas y proyectos para el desarrollo territorial
Innovación institucional a nivel subnacional, la búsqueda y experimentación de formas de institucionalidad transfronteriza	Mancomunidades transfronterizas, redes transnacionales
Oportunidades y modalidades de incidencia desde lo territorial hacia el nivel nacional y trans-nacional	

Capítulo III

Características y dinámicas principales en los *clusters* temáticos

3.1. *Cluster*: gestión integrada y sostenible de residuos sólidos urbanos

El *cluster* sobre gestión integrada de residuos sólidos urbanos contó con una participación numerosa y constante durante todo el trabajo propuesto por la OCO. Probablemente los cuatro proyectos presentes en este grupo contaban con varios elementos comunes que facilitaron y dieron relevancia y utilidad al intercambio de experiencias, tanto a través de los canales propuestos por la OCO como a través de acuerdos autónomos gestionados directamente por los proyectos. El 17% de los recursos movilizados en el marco de URB-AL III abordan temáticas relacionadas con la gestión integral de residuos. El Programa URB-AL III, de hecho, ha destinado 9,2 millones de euros para fortalecer las políticas públicas locales de gestión de residuos a través de cuatro proyectos, en 15 territorios y 10 países de América Latina.

Las quince ciudades latinoamericanas que integran el *cluster* corresponden a los siguientes proyectos: 1. La basura sirve; 2. RESSOC; 3. Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano; 4. IDEAL.

Su composición evidencia la presencia de experiencias a escala regional, con una representación andina (Ecuador -Lago Agrio, Cuenca-; Chile -Arica-; Perú -Santiago de Surco y El Callao-) de Centroamérica y México (Honduras -Trifinio centroamericano-; El Salvador -Área Metropolitana de San Salvador-; Nicaragua -Managua-; México (Estado -Michoacán-) y sudamericana (Argentina -Provincia de Tucumán, Provincia

de Buenos Aires, General Pico-) acompañada de una coincidencia geográfica de los Proyectos RESSOC y La Basura sirve en la periferia de Lima.

Coordinador	Proyecto	Socios europeos	Socios latinoamericanos
Municipalidad de Arezzo (Italia)	La basura sirve	Francia, Lille Metropole Oxfam Italia	Chile, Municipio de Arica; Ecuador, Lago Agrio, Cuenca, Argentina, General Pico, OPDS Provincia de Buenos Aires; Perú, Santiago de Surco.
Área Metropolitana de Barcelona (España)	RESSOC Emprendedurismo social y ecogestión de residuos urbanos	Francia, Mairie de Toulouse	El Salvador, Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador; Municipios de San Salvador, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo y Mejicanos; Perú, Municipalidad Provincial del Callao; Municipios de El Callao, Ventanilla, Carmen de la Legua, la Punta, Bellavista y la Perla; Nicaragua, Alcaldía de Managua; Uruguay, Intendencia Municipal de Montevideo
Mancomunidad trinacional fronteriza Río Lempa (Guatemala-Honduras-El Salvador)	Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano	Italia, Región de Lombardía; España, Diputación de Huelva	El Salvador, Asociación de Municipios Cayaguana; Asociación de Municipios Trifinio; Guatemala, Mancomunidad Nororiente; Mancomunidad Lago de Guija, Mancomunidad Copan Ch'orti; Honduras, Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa
Estado de Michoacán Do Campo (México)	IDEAL, termunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en América Latina	España, Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes; Francia, Consejo General de los Altos Pirineos	Guatemala, Alcaldía Municipal de San Antonio Huista; Nicaragua, Alcaldía Municipal de Tuma-La Dalia, Argentina, Municipalidad de San Miguel de Tucumán; Bolivia, Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical

Tabla 15 Proyectos URB-AL
III cluster Gestión integral de
residuos sólidos urbanos

Los temas a abordar en el marco de la gestión integrada de residuos sólidos eran numerosos dadas las problemáticas y el desarrollo que la misma está teniendo en América Latina. De acuerdo a la metodología propuesta (de identificación colectiva de los temas de interés común en base a la información suministrada por los mismos participantes), fueron individualizados cuatro argumentos que sirvieron de plataforma para el intercambio y para la construcción de sinergias.

1. Inclusión social
2. Organización institucional y sistema de tarifas

3. El proceso técnico
4. La participación y educación ciudadana

La experiencia desarrollada por los territorios y la profesionalidad de sus participantes permitieron llevar adelante tres tipo de intercambio:

1. intercambio de información y documentación a través de los encuentros y acuerdos temáticos organizados durante 2012 y 2013. En este ámbito jugó un papel importante el proceso de sistematización que caracterizó a los proyectos. Si bien sólo el proyecto La basura sirve elaboró un estudio empírico sobre dos experiencias exitosas

-Santiago de Surco y Cuenca- hay que reconocer el esfuerzo realizado por todos los proyectos a fin de comunicar los procesos y resultados que estaban obteniendo. La capitalización de buenas prácticas, de hecho, incentivó continuamente la preparación de presentaciones y matrices que permitieran a los proyectos autoevaluar sus logros y comunicarlos a sus colegas.

2. Acuerdos bilaterales que permitieron sinergias geográficas como en el caso de El Callao (RESSOC) y Santiago de Surco (La basura sirve) o entre Área Metropolitana de San Salvador (RESSOC) y Trifinio. Estas sinergias se concretaron a través de convenios de colaboración bilaterales.

3. Acciones colectivas de fortalecimiento y visibilidad de las redes construidas, de formación de capacidades y de búsqueda de sostenibilidad futura. Este tercer nivel de intercambio constituye un valor agregado ya que involucra a todos los participantes y promueve las colaboraciones horizontales en sintonía con el objetivo específico del Programa. En este caso cabe citar varias acciones que fueron en esta dirección:

1. Creación de un Observatorio Latinoamericano de Residuos Sólidos Urbanos, promovido por el *cluster* en el marco de un Acuerdo de Capitalización organizado por la OCO en la ciudad de Santiago de Surco. El Observatorio está liderado por la Provincia de Buenos Aires y fue lanzado formalmente en abril de 2013 bajo el auspicio del proyecto IDEAL y de la Provincia de Tucumán.

2. El *cluster* participó conjuntamente en un congreso mundial promovido por el ISWA (International Solid Waste Association) donde presentó públicamente el documento 'Decentralized Cooperation as an Agent of Social Cohesion in Solid Waste Management' en la Mesa de "Cooperación iberoamericana".

3. Finalmente, las actividades de capitalización cerraron con el curso especializado en Cispel que se celebró los días 24 y 25 de septiembre de 2012. En el marco de tal formación se realizaron visitas a dos empresas toscanas de gestión de residuos (Publiambiente y Quadrifoglio), al vertedero localizado en el municipio de Peccioli (Pisa) y a la empresa que trata el material derivado de la recolección diferenciada, Revet (Pisa).

4. Diseño conjunto de un cuestionario capaz de relevar datos relacionados con las características de la gestión territorial de residuos sólidos urbanos.

El trabajo de puesta en común y de intercambio de información en el marco del *cluster* se realizó a través de las siguientes actividades:

- Encuentro temático de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de Arezzo (junio 2011)
- Encuentro de seguimiento en la ciudad de Rosario, en el marco de URBsociAL (septiembre 2011)

- Acuerdo de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de Santiago de Surco (marzo 2012)

- Acuerdo de capitalización, participación en congreso mundial y alta formación en la ciudad de Florencia (septiembre 2012)

- Presentación del Observatorio Latinoamericano de Residuos Sólidos en la feria de proyectos de URBsociAL, en la ciudad de Bogotá (octubre, 2012)

El panorama conceptual que guió la reflexión del *cluster* de gestión integral de residuos sólidos urbanos

La gestión de los residuos urbanos constituye uno de los principales retos ambientales de nuestro siglo. El actual manejo y disposición de desechos en América Latina, que provoca contaminación de tierra, aguas y aire, y presenta riesgos a la salud humana, constituye un problema grave. El medio ambiente es un activo del desarrollo, un bien público global, que supera los límites administrativos. Por este motivo, las alianzas multinivel y multisectoriales contribuyen de manera relevante al principio de la sostenibilidad ambiental.

El manejo actual de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) constituye una preocupación prioritaria en distintos ámbitos sociales y políticos de los países latinoamericanos, por cuanto las carencias existentes derivan en efectos perjudiciales sobre la salud y la calidad de vida de la población, como así también sobre el ambiente

La gestión de los RSU en la gran mayoría de los países de la región es esencialmente una responsabilidad que recae en los gobiernos locales, pero debido a los aspectos técnicos, sociales y económicos que involucra, generalmente se caracteriza por requerir de soluciones que exceden el ámbito de lo estrictamente local.

El punto de partida que aquí se propone en relación al manejo integrado y sostenible de los residuos urbanos es el conjunto de principios establecidos en la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas (1992).

Este documento sienta las bases del manejo integral de los residuos sólidos municipales, factor fundamental del desarrollo sostenible.

"La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o aprovechamiento a través de métodos seguros de los desechos producidos, y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo". En este sentido, un Programa amplio de gestión de residuos debería incorporar las siguientes cuatro áreas de intervención, difícilmente tratables de manera aislada:

- (a) Reducción al mínimo de los desechos.
- (b) Aumento al máximo de la reutilización y el reciclado ecológicamente racionales de los desechos.
- (c) Promoción de la eliminación de desechos y tratamiento ecológicamente racional.
- (d) Ampliación del alcance de los servicios que se ocupan de los desechos.

La combinación de actividades y la importancia que se de a cada una de esas cuatro áreas variarán según las condiciones

socioeconómicas y físicas locales, las tasas de generación de desechos y su composición.

Con el término "ciclo integrado de los residuos sólidos urbanos" nos referimos a un proceso coherente, definido, que se articula en los elementos que aparecen en la figura 3

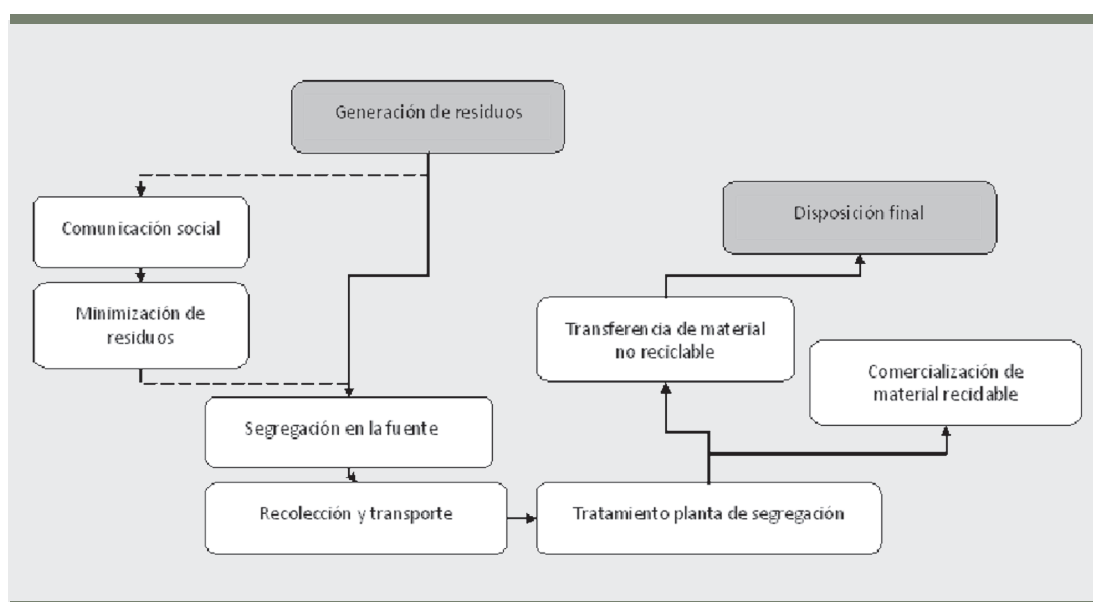
El ciclo de gestión integrada de residuos está compuesto por los siguientes elementos:

- los elementos generales y de contexto
- la recolección
- los instrumentos técnicos del servicio
- las plantas de separación y tratamiento
- la comunicación
- la explotación económica de los residuos

- la inclusión social de las fracciones marginales de la población
- la participación de los ciudadanos y la ciudadanía activa

A partir de este marco conceptual que fue puesto en común en el primer encuentro de capitalización de Arezzo se llevaron adelante exposiciones y reflexiones concretas sobre las problemáticas y buenas prácticas llevadas adelante en los territorios que participan en el *cluster*.

Figura 3. "Ciclo integrado de los residuos sólidos urbanos"



Fuente: "La gestión integrada de los residuos sólidos municipales. Dos modelos latinoamericanos" a partir de datos de la Municipalidad de Santiago de Surco.

3.2. Cluster: cooperación transfronteriza

A diferencia del *cluster* apenas tratado, cuyos proyectos conservan una alta homogeneidad entre ellos, el de cooperación transfronteriza contó con la participación de cinco proyectos que se ejecutan en áreas de frontera distintas. Por un lado se encuentra Fronteras Turísticas, que tiene lugar en el camino andino que atraviesa los países de Argentina, Bolivia y Perú. Por otro, contamos con URB-AL Pampa, caracterizado por espacios fronterizos secos entre ciudades colindantes de Brasil y Uruguay. Esta situación es similar a la presentada por el proyecto de la Mancomunidad Trinacional del Trifinio, correspondiente a un área de frontera entre tres países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras). También participó el proyecto UNE, con actividades de emprendimiento y promoción económica entre áreas fronterizas de Perú y Chile. Y el cuadro queda completado con el proyecto Línea Internacional, cuyo espacio de actuación se centra en dos ciudades gemelas limitadas por una calle entre Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil).

No obstante los espacios de frontera de actuación fueran distintos, el equipo OCO hizo el esfuerzo de definición conceptual para la identificación de temas que pudieran ser comunes o sobre los cuales fuera posible construir sinergias y dar utilidad y relevancia a los intercambios entre los territorios participantes. De hecho, todos los proyectos participaron a las actividades de capitalización promovidas desde la Oficina de Coordinación.

Casi un cuarto de los recursos movilizados por URB-AL III abordan temáticas relacionadas con la cooperación transfronteriza, demostrando la relevancia de este tema en el Programa. URB-AL III, de hecho, ha destinado más de 12 millones de euros⁶ para fortalecer las políticas públicas locales de cooperación transfronteriza en más de 20 territorios y 14 países de América Latina.

Las ciudades latinoamericanas que integran el *cluster* corresponden a los siguientes proyectos: 1. Fronteras turísticas; 2. URB-AL Pampa; 3. Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano; 4. UNE; 5. Línea internacional. Su composición evidencia la presencia de experiencias a escala regional con una representación andina (Argentina -Purmamarca-; Perú -Tarata y Tacna-; Bolivia -Calacoto y San Pedro de Quemes-; Chile -Arica-), de Centroamérica (Honduras, San Salvador, Guatemala -Trifinio centroamericano-) y del Cono Sur (Uruguay -Rivera; Brasil -Alegrete, Livramento, Quaraí, Rosário do Sul y Ponta Porã; Paraguay - Pedro Juan Caballero-).

6 Es necesario especificar que 4 de los 5 proyectos son intervenciones estrictamente transfronterizas, mientras que en otro caso (UNE), la dimensión transfronteriza se presenta en 2 de los 4 socios latinoamericanos.

Tabla 16 Proyectos URB-
AL III cluster Cooperación
transfronteriza

Coordinador	Proyecto	Socios europeos	Socios latinoamericanos
Mancomunidad trinacional fronteriza Río Lempa (Guatemala-Honduras-El Salvador)	Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano	Italia, Región de Lombardía; España, Diputación de Huelva	El Salvador, Asociación de Municipios Cayaguanca; Asociación de Municipios Trifinio; Guatemala, Mancomunidad Nororiente; Mancomunidad Lago de Guija, Mancomunidad Copan Ch'orti; Honduras, Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa
Ayuntamiento de Irún-Hondarribia (España)	UNE: Estrategias de desarrollo local incluyentes y participativas	España, Ayuntamiento de Irún-Hondarribia; Junta de Castilla y León	Chile, Gobierno Regional de Arica Parinacota; Perú, Gobierno Regional de Tacna Honduras, Municipalidad de Santa Rosa de Copán; México, Ayuntamiento de Zapotlán el Grande
Provincia di Frosinone (Italia)	Fronteras Turísticas: Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible	Italia, Provincia di Frosinone; Provincia Autónoma de Bolzano	Argentina, Municipalidad de Purmamarca; Bolivia, Municipalidad de Calacoto; Municipalidad de San Pedro de Quemes Perú, Provincia de Tarata
Municipio de Borba (Portugal)	URB-AL Pampa: Aglomerados urbanos en 'áreas protegidas: métodos para promover el desarrollo socio-económico de la población con la tutela del territorio	Portugal, Municipio de Borba	Uruguay, Intendencia Departamental de Rivera; Brasil, Municipio de Alegrete, Municipio de Santana do Livramento; Municipio de Quaraí, Municipio de Rosário do Sul, Fundação Maronna
Prefeitura de Ponta Porã (Brasil)	Línea Internacional: Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes		Brasil, Ponta Porã Paraguay, Pedro Juan Caballero

- De acuerdo a la metodología propuesta (de identificación colectiva de los temas de interés común en base a la información proporcionada por los mismos participantes), fueron individualizados cuatro argumentos que sirvieron de plataforma para el intercambio y para la construcción de sinergia:

 1. La construcción de la agenda compartida en microrregiones transfronterizas.
 2. La articulación multinivel en los procesos transfronterizos y la coordinación con las estrategias nacionales.
 3. La innovación institucional, es decir, el fortalecimiento de las instituciones locales y la experimentación de formas de institucionalidad transfronteriza.
 4. Las oportunidades y modalidades de incidencia desde lo territorial hacia el nivel nacional y transnacional.

La experiencia desarrollada por los territorios y la profesionalidad puesta a disposición de sus participantes permitieron llevar adelante tres tipos de intercambios:

- Intercambio de información y documentación a través de los encuentros y Acuerdos temáticos organizados durante 2012 y 2013. En este ámbito jugó un papel importante la innovación institucional transfronteriza presente en los territorios participantes. Si bien un papel de liderazgo fue jugado por la Mancomunidad Trinacional del Trifinio, cuya experiencia transfronteriza viene desde hace varios años, es necesario subrayar el esfuerzo realizado por todos los proyectos a fines de comunicar los procesos y resultados que estaban obteniendo. El intercambio de experiencias involucró asimismo la participación de actores relevantes a nivel subregional latinoamericano. En particular se realizó un encuentro con Mercociudades, que participó también en el encuentro de Capitalización realizado en Esquipulas (Guatemala).

- Acuerdos bilaterales que permitieron sinergias geográficas como en el caso de Tacna y Tarata (Fronteras turísticas y UNE) Pedro Juan Caballero (Línea internacional) y Rivera y Livramento (URB-AL Pampa) o entre Ponta Porã (Línea Internacional) y Trifinio. Estas sinergias se concretaron a través de convenios u otros acuerdos de colaboración bilaterales.

- Acciones colectivas de fortalecimiento y visibilidad de las redes construidas, de formación de capacidades y de búsqueda de sostenibilidad futura. Este tercer nivel de intercambio constituye un

valor agregado por su capacidad de involucrar a todos los actores participantes. Como en el caso del *cluster* de gestión de residuos, este grupo realizó dos actividades comunes:

1. Creación de un Observatorio Latinoamericano de Cooperación Transfronteriza, promovido en el marco de un Acuerdo de Capitalización organizado por la OCO en la ciudad de Esquipulas, Guatemala. Su diseño actualmente se encuentra en manos del Trifinio, quien puso a disposición su propia página web.
2. El *cluster* participó conjuntamente en un evento centroamericano promovido por el Programa PRESANCA en la ciudad de Esquipulas, donde fueron presentadas las distintas experiencias de los proyectos transfronterizos del Programa URB-AL III.

El trabajo de puesta en común y de intercambio de información en el marco del *cluster* se realizó a través de las siguientes actividades:

- Encuentro temático de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de Purmamarca (abril 2011)
- Encuentro de seguimiento en la ciudad de Rosario (septiembre 2011)
- Acuerdo de capitalización de buenas prácticas y participación en un congreso regional en la ciudad de Esquipulas (mayo 2012)

El panorama conceptual que guió la reflexión del *cluster* de cooperación transfronteriza

Históricamente las fronteras latinoamericanas, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, dieron lugar a una serie de conflictos cuyo producto fue la construcción de 36 fronteras con una longitud de más de 40.000 kilómetros.

En la historia latinoamericana es notable el peso político y económico de la frontera con sus consecuencias sociales, ambientales, culturales y de seguridad. Sin embargo, en las últimas dos décadas la visión de las fronteras se está modificando: a la par de la tradicional visión de las mismas como el límite lejano y despoblado donde termina la nación y que a la vez define a la nación misma, objeto de preocupaciones sobre seguridad y de defensa nacional, ha comenzado a afirmarse una perspectiva nueva que ve a las áreas transfronterizas como microrregiones estratégicas. Estas microrregiones se perciben entonces como escenarios de procesos de integración macro regional gracias a la contigüidad física, el diálogo permanente y los intercambios. Se trata, en otras palabras, de áreas en donde los múltiples procesos de integración regional en curso en América Latina pueden asumir una especial visibilidad y "tangibilidad".

La cooperación transfronteriza presenta un gran potencial por su naturaleza simultánea de integración territorial y social, en la cual los aspectos físicos, económicos e institucionales de la integración tienen implicaciones relevantes en la cohesión y en

la participación en los procesos territoriales de los distintos sectores de cada lado de la frontera y a través de las mismas líneas fronterizas.

La cooperación transfronteriza entre actores y territorios contiguos constituye hoy en día una de las dimensiones más innovadoras de los procesos latinoamericanos de integración regional.

Las fronteras no son solo líneas de límite, sino zonas de influencia de países diferentes en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los Estados a distintos niveles. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales, en las áreas fronterizas las competencias son compartidas con los gobiernos subnacionales y locales, con base en las atribuciones que la Constitución otorga a los niveles intermedios y locales. Esto convierte a estos gobiernos en actores fundamentales de la cooperación transfronteriza, sobre todo cuando se trata de potenciar y garantizar la gobernanza y la convivencia democrática en dichos territorios. Por otra parte, es necesario distinguir entre el "desarrollo de las regiones fronterizas" y la "cooperación transfronteriza": A pesar de ser términos utilizados a menudo como sinónimos, realmente se trata de conceptos bien distintos. El "desarrollo de las regiones fronterizas" apunta a reducir las asimetrías de las áreas periféricas respecto al resto del país o por ejemplo a adecuar las infraestructuras de la franja de frontera al paso de ejes de conexión vial. En cambio, la "cooperación transfronteriza" se genera a través de las redes de relaciones establecidas entre los territorios, las instituciones locales y las personas.

La cooperación transfronteriza permite conciliar los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en las últimas décadas. Por un lado, el criterio geoeconómico que ha servido de guía a la integración física del subcontinente. Por el otro, el criterio geopolítico que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional. No se trata de criterios incompatibles, por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en una instrumentación operativa para promover la integración y la cooperación transfronteriza.

Los procesos de integración en América Latina muestran una agenda todavía muy incipiente por lo que respecta a la gobernanza de los espacios transfronterizos. Por una parte, las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las competencias, capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que en algunos casos pueden asumir en el contexto de la nueva conectividad latinoamericana, cuando estén ubicadas a lo largo de los ejes estratégicos de comunicación (es oportuno señalar que por lo general las grandes obras estratégicas de conexión vial, aún pasando por las fronteras, no tienen entre sus objetivos el desarrollo de las áreas fronterizas). Asimismo, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernanza territorial de

frontera.

La colaboración entre socios latinoamericanos y europeos en el tema de la cooperación transfronteriza cobra particular relevancia en consideración de la experiencia europea en la superación de sus fronteras internas. En efecto, en el caso de la Unión Europea eliminar el concepto tradicional de fronteras entre sus Estados miembros ha sido uno de los objetivos clave para conseguir la integración comunitaria entre los ciudadanos.

Conviene recordar en este sentido algunos de los principios y conceptos que guían y contribuyen al funcionamiento de la coordinación entre los varios niveles institucionales (gobernanza multinivel) en las áreas fronterizas: subsidiariedad (integración multinivel que otorga competencias prioritarias al nivel institucional más cercano a los ciudadanos), flexibilidad (posibilidad de adecuar la programación de actividades a cambios en el contexto), participación ciudadana, transparencia administrativa. Los temas a abordar en el marco de la cooperación transfronteriza son numerosos dadas las problemáticas y el desarrollo que la misma está teniendo en América Latina. Sin embargo, como fue expuesto en el capítulo metodológico, es necesario que cada *cluster* delimite los temas de interés para poder construir redes de intercambio y de conocimiento. Por ello, el grupo temático de cooperación transfronteriza se concentró en los cuatro temas que fueron mencionados anteriormente.

3.3 Cluster: competitividad territorial e innovación

Este *cluster* contó con una participación menos numerosa respecto a los casos expuestos en los apartados anteriores. Sin embargo, se lograron resultados concretos en términos de aprendizaje colectivo, intercambio y construcción de sinergias. Este proceso, a diferencia de los casos anteriores, se observó en la fase conclusiva de los proyectos de pertenencia, quienes vieron la necesidad de compartir resultados alcanzados, poniendo en común instrumentos probados en campo, y procesos concretos que produjeron cambios tangibles en los territorios donde los proyectos se desarrollaron.

El 26% de los recursos movilizados en el marco del URB-AL III abordan temáticas relacionadas con la competitividad territorial, demostrando la centralidad de este tema en el Programa. El Programa URB-AL III, de hecho, ha destinado 20,7 millones de euros para fortalecer las políticas públicas locales de competitividad a través de seis proyectos, en más de 20 territorios y 16 países de América Latina. Además de los 6 proyectos que aparecen en la tabla 20 habría que considerar otras dos intervenciones (URB-AL Pampa y Fronteras Turísticas) que no participaron en el *cluster* de competitividad (por haberse adherido al de cooperación transfronteriza) pero abordan esta temática.

Las veinte ciudades latinoamericanas que integran el *cluster* corresponden a los siguientes proyectos: 1. Eulawin; 2. emiDel; 3. COCAP; 4. PACEF; 5. Melgodepro; 6. UNE. Su composición evidencia una neta presencia

de experiencias en el Cono Sur y zona Andina, si bien Centroamérica se ve representado a través de dos territorios.

Aunque los proyectos tienen mucho en común entre ellos, pueden diferenciarse dos subgrupos:

a. Desarrollo económico local. Los proyectos COCAP (coordinado por la región del Véneto, Italia), EULAWIN (coordinado por la región Emilia Romagna, Italia), URB-AL PAMPA (coordinado por el municipio de Borba, Portugal), Fronteras Turísticas (coordinado por la provincia de Frosinone, Italia) y PACEF (coordinado por la región de Sicilia, Italia) se enmarcan en la estrategia de desarrollo económico local. Por lo tanto, contribuyen al fortalecimiento de la competitividad territorial.

En todos estos casos:

- Se analiza y se presenta la propuesta razonando en forma sistémica. Es decir, estos proyectos se estructuran a través de un sistema: generación de cadenas productivas (COCAP), creación de un Área Protegida Internacional del Pampa (URB-AL Pampa), desarrollo de un corredor turístico asociado a las comunidades aymaras, etc.
- Se prevé la participación activa de los gobiernos locales (a través de la alta formación sus técnicos y de la creación de espacios específicos para la definición de una estrategia de desarrollo local).
- Se define una estrategia de desarrollo relacionada con la mejor explotación de los recursos naturales presentes (turismo,

industria agroalimentaria, vino, etc.).

- Están contemplados cursos de formación y capacitación para los operadores de los sectores seleccionados.
- Se prevén pequeñas obras de infraestructura.
- Todos ellos se sitúan en el Cono Sur y zona andina.

Indirectamente, por el contexto en que se colocan y la población a la que se dirigen, la mayor parte de ellos son proyectos económicos de lucha contra la pobreza (sobre todo, Fronteras Turísticas y URB-AL PAMPA, donde incluso se facilitó el acceso a servicios básicos como agua o energía). Eulawin y COCAP se colocan, además, en realidades dinámicas y mayormente propensas a procesos de internacionalización.

b. Emprendedurismo y remesas donde se encuentran los proyectos Melgodepro (coordinado por el Ayuntamiento de Alcorcón, España) y emiDel (liderado por L'Hospitalet de Llobregat, España). Estos proyectos se centraron en la promoción del autoempleo y del emprendedurismo mediante la puesta en valor, entre otras cosas, del aporte de los emigrantes bajo el lema "ciudades emprendedoras".

En ambos casos:

- Se plantea aumentar la capacidad de los territorios de retener su capital humano evitando el fuga de cerebros.
- Se generan capacidades en los gobiernos locales finalizadas a la gestión del desarrollo local.
- Las actividades tienden a la promoción de una cultura emprendedora (acompañamiento y ayuda económica).
- Se prevé la participación directa o indirecta de los emigrados en Europa explotando la experiencia desarrollada.
- Se prevé una mejor utilización de las remesas de los emigrados.
- Se realizan cursos de capacitación para los futuros emprendedores.

Tabla 17 proyectos URB-AL III
Cluster Competitividad territorial
e innovación

Coordinador	Proyecto	Socios europeos	Socios latinoamericanos
Regione Veneto (Italia)	COCAP Cohesión social a través del fortalecimiento de las Cadenas Productivas - desarrollo de métodos permanentes de acción colectiva en los sistemas regionales de países del MERCOSUR	Italia, Fondazione Venezia	Argentina, Provincia de San Juan; Brasil, Estado do Rio Grande do Sul; Paraguay, Departamento de Misiones
Ayuntamiento de Alcorcón (España)	MELGODEPRO Modelo Euro-latinoamericano de gobernanza local	Portugal, Câmara Municipal de San Joao de Madeira	Ecuador, Municipio de Pimampiro; Bolivia, Curahuara de Carangas; México, Municipio de Valparaíso; Uruguay, Provincia de Paysandú
Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat (España)	emiDEL Desarrollo local y emigración en Latinoamérica	España, Diputación de Barcelona	Bolivia, Gobierno Municipal de la Paz; Uruguay, Intendencia Municipal de Canelones; El Salvador, Alcaldía Municipal de Santa Tecla
Ayuntamiento de Irun-Hondarribia (España)	UNE Estrategias de desarrollo local incluyentes y participativas	España, Junta de Castilla y León	Chile, Gobierno Regional de Arica Parinacota; Perú, Gobierno Regional de Tacna; Honduras, Municipalidad de Santa Rosa de Copan; México, Ayuntamiento de Zapotlán el Grande
Regione Emilia Romagna (Italia)	EULAWIN European Union and Latin America for welfare integrated policies	Italia, Regione Marche; Comune di Roma; España, Mancomunidad de la Ribera Alta	Argentina, Provincia de Buenos Aires; Brasil; Municipio de General Pueyrredón; Brasil, Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná; Colombia, Antioquia
Regione Siciliana (Italia)	PACEF Pacto para la capacitación y el empleo femenino	España, ASael – Asociación Aragonesa de Entidades Locales	Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; Paraguay, Gobernación Departamento Central; Bolivia, Alcaldía Sacaba, Vinto, Mancomunidad de la Región Andina de Cochabamba y Asociación de Municipios de Cochabamba

De acuerdo a la metodología propuesta (de identificación colectiva de los temas de interés común en base a la información suministrada por los mismos participantes), fueron individualizados tres argumentos que sirvieron de plataforma para el intercambio y para la construcción de sinergias.

1. Políticas públicas y agencias para el desarrollo
2. Finanzas para el desarrollo y remesas
3. Enfoque de las cadenas productivas en el desarrollo local
4. Emprendedurismo y economía social

La experiencia desarrollada por los territorios y la profesionalidad puesta a disposición de sus participantes permitieron llevar adelante tres tipos de intercambio:

- *Intercambio de información* y documentación a través de los encuentros y acuerdos temáticos organizados durante 2012 y 2013. En este ámbito jugó un papel importante el proceso de sistematización que caracterizó a los proyectos, un esfuerzo importante que permitió la puesta en valor y difusión de los resultados.
- *Acuerdos bilaterales* que permitieron sinergias geográficas como en el caso de San Salvador, donde coinciden los proyectos emiDel, RESSOC y Trifinio.
- *Acciones colectivas* de fortalecimiento y visibilidad de las redes construidas, de formación de capacidades y de búsqueda de sostenibilidad futura. En este caso, cabe citar la iniciativa de capitalización de buenas prácticas que tuvo lugar en Santa Tecla y San Salvador en el marzo de 2013, bajo el

liderazgo de los proyectos emiDel, RESSOC y Trifinio. En el marco de las acciones colectivas, es oportuno citar, asimismo, una actividad formativa realizada en Sebrae (Curitiba), donde fueron ilustradas las políticas de desarrollo y a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas brasileñas.

El trabajo de puesta en común y de intercambio de información en el marco del *cluster* se realizó a través de las siguientes actividades:

- Encuentro temático de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de Curitiba (julio 2011)
- Encuentro formativo en Sebrae, Curitiba (julio 2011)
- Encuentro de seguimiento en la ciudad de Rosario (septiembre 2011)
- Acuerdo de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de San Salvador (marzo 2013)

A continuación se presentan las principales reflexiones surgidas en los espacios de intercambio propuestos por la OCO. Dejamos constancia, sin embargo, del marco conceptual que acompañó a los proyectos y que fue propuesto por los expertos durante los distintos encuentros organizados. El siguiente marco conceptual facilita la lectura por parte de los no 'especializados' en la materia. Somos conscientes de que los argumentos a tratar serían numerosos, por lo que aquí nos concentramos solo en aquellos temas que generaron interés por parte de los territorios participantes.

El panorama conceptual que guió la reflexión del *cluster* de competitividad territorial e innovación

La competitividad, en el marco del fortalecimiento de la cohesión social, comprende, por un lado, la perspectiva de productividad, innovación y crecimiento de un territorio enmarcado en un plan de desarrollo local integral y, por otro, la distribución de los beneficios obtenidos entre la población en términos de impacto del crecimiento en la inclusión socio-económica. La competitividad se basa en una batería de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad y distribución del ingreso.

Las elementos de la competitividad⁷.

Se desarrollan a continuación los principales elementos que fueron abordados por los proyectos participantes en el *cluster*:

1. Instituciones. La calidad de las instituciones tiene una fuerte influencia sobre la competitividad y el crecimiento, pues se trata del marco administrativo y jurídico en el que los individuos, las empresas y los gobiernos interactúan para generar ingresos y riqueza en la economía local. Entre los principales obstáculos a un buen marco institucional pueden citarse: el exceso de burocracia y papeleo, el exceso de reglamentación, corrupción, deshonestidad en las licitaciones públicas, la falta de transparencia y confiabilidad, la dependencia política de las autoridades judiciales, el sistema de altos costes económicos para las empresas que retrasan el proceso de desarrollo económico, etc..

2. Infraestructura. La dotación de infraestructuras es esencial para asegurar un efectivo funcionamiento de la economía, sobre todo de aquellos territorios aislados de los grandes centros urbanos. Un buen desarrollo de infraestructuras reduce las disparidades entre territorios, permitiendo acceso e integración con otros mercados nacionales o internacionales. La calidad y extensión de la infraestructura impacta en el crecimiento económico y consecuentemente podría generar mecanismos de reducción de la pobreza. Modos eficaces de transporte de mercancías, de movilidad de personas y servicios, (carreteras de calidad, ferrocarriles, puertos y transporte aéreo, suministro de electricidad, red de telecomunicaciones, etc.) habilitan a los empresarios a colocar sus productos y servicios en el mercado de forma segura y oportuna, facilitando, al mismo tiempo, la circulación de los trabajadores entre los puestos de trabajo más adecuados. Si bien los proyectos URB-AL no tienen entre sus objetivos impactar directamente sobre las infraestructuras, varios de ellos destinaron parte de sus recursos a la puesta en valor o la mejora de pequeñas obras necesarias para garantizar su éxito (por ejemplo en los casos de URB-AL Pampa y Fronteras Turísticas).

3. Salud y educación primaria. Salud y productividad constituyen factores directamente asociados. Una fuerza de trabajo saludable es vital para la competitividad y el crecimiento de un

7 The Global Competitiveness Report 2009-2010. World Economic Forum

territorio. Además de la salud, este pilar tiene en cuenta la cantidad y calidad de la educación básica que tiene y recibe la población. La falta de educación básica puede ser una limitación para el desarrollo de oportunidades, reduciendo las posibilidades de las empresas de mejorar la cadena de valor o de producción de materias de calidad o de alto valor agregado. En este caso, es oportuno citar el ejemplo del proyecto Eulawin que identificó ya desde su formulación la importancia de la mejora de las políticas de bienestar y su integración en el sistema de políticas dirigidas al fortalecimiento del desarrollo local.

4. Educación superior y formación. La educación superior de calidad y la formación son cruciales para las economías que quieren mejorar su participación en cadenas de valor complejas. Esto comprende las tasas de participación de la población en educación secundaria, terciaria y universitaria, así como las posibilidades de formación profesional y continuada de la fuerza de trabajo. Ambas características contribuyen a una mejoría constante de las habilidades de los trabajadores respecto de las necesidades cambiantes de la economía.

5. Uso de tecnología. Es la capacidad de un territorio de adoptar ágilmente nuevas tecnologías para reforzar la productividad de sus industrias. En general las tecnologías relacionadas con la ICT se han convertido en el elemento prioritario de nuestros tiempos. El

punto central, en este sentido, no es la capacidad de producir tecnología sino de poder acceder a ella y usarla. Si bien la innovación tecnológica formó parte de las intenciones de varios proyectos, lo cierto es que el desarrollo tecnológico solo formó parte de un proyecto (UNE).

6. Innovación. La productividad en sí misma dejó de ser el elemento más importante en la competitividad de un territorio. La innovación aparece como un factor especialmente importante para las economías que se desarrollan y que se acercan a las fronteras del conocimiento. Esto requiere que la innovación sea apoyada tanto por instituciones públicas como privadas.

7. Otros elementos relevantes de la competitividad tienen que ver con la estabilidad macroeconómica, la regulación del mercado, del mercado de trabajo y del mercado financiero. Todos estos asuntos, al no ser de incidencia directa por parte de los proyectos URB-AL III, no fueron considerados durante los encuentros de competitividad organizados por la OCO.

El contexto general que caracteriza a los proyectos URB-AL III

La aceleración del conocimiento científico-tecnológico, la progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, la deslocalización productiva en función del coste de los factores son sólo algunos de los procesos mundiales que inciden en la realidad latinoamericana. Estas transformaciones se afrontan con gran déficit en la provisión de

bienes públicos, con fuertes desigualdades y rezagos productivos y con un marcado deterioro del mundo laboral. La región ha experimentado en las últimas dos décadas un crecimiento moderado que no ha ampliado en la medida deseada las oportunidades de bienestar de toda la población. Los bajos niveles de crecimiento se asocian con los bajos niveles de creación de empleo formal, que a su vez reducen el mecanismo de integración social y superación de la pobreza, conllevando asimismo restricciones a la movilidad social y constriñendo las arcas fiscales (CEPAL, 2007⁸).

El sistema productivo latinoamericano se caracteriza por una alta heterogeneidad estructural que refleja y refuerza la brecha social. Las diferencias de productividad son muy marcadas y han dado lugar a distintas brechas económicas y sociales aún pendientes de superar.

Las economías menos desarrolladas compiten a través de factores primarios, fuerza de trabajo poco especializada y cursos naturales

con poco valor agregado que se ve reflejado en bajos salarios.

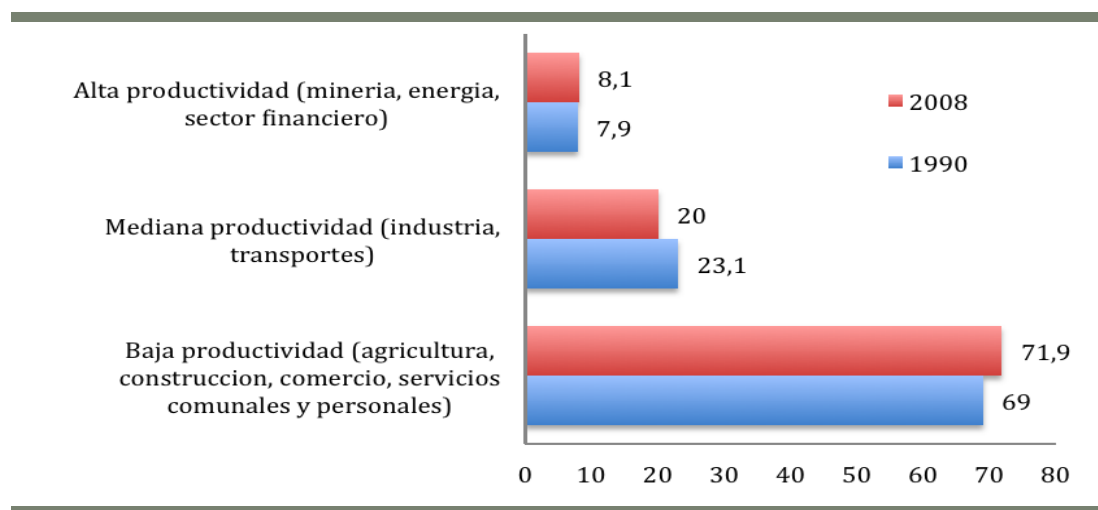
Las brechas que dificultan la competitividad

- a) *Brecha externa*: el rezago relativo de la región respecto de sus capacidades tecnológicas con relación a la frontera
- b) *Brecha interna*: Las elevadas diferencias de productividad que existen entre sectores y dentro de los mismos con una alta concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa (brecha interna). La mayor brecha interna refuerza la brecha externa. "La heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De esta forma se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural" (CEPAL, 2010⁹).

8 "Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina". Pág.18

9 "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir". Documento de síntesis

Gráfico 2 Peso de los sectores según grado de productividad en la ocupación formal. Años 1990 y 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2010

Esta heterogeneidad origina también la brecha salarial.

Entre 1990 y 2008 sólo una pequeña parte de empresas y trabajadores se acerca a la frontera internacional mientras el resto se aleja. La convergencia en los niveles de productividad sectoriales debería llevar a una mejor distribución del ingreso y a una menor exclusión social.

c) Brechas innovadoras: las ramas intensivas en recursos naturales han adquirido creciente importancia en ese lapso de tiempo, implicando un incremento modesto de la productividad y ampliando aún más la brecha con las economías avanzadas (que han modificado su producción hacia modalidades de uso intensivo de la tecnología).

d) Brecha ambiental: el esquema productivo latinoamericano ha incentivado sistemas de producción altamente dependientes de las energías fósiles, generando un patrón insostenible que la comunidad internacional comenzará a castigar por la vía económica y comercial.

Los sistemas de desarrollo territorial, tanto en sus modalidades maduras como incipientes, están viviendo un proceso de profunda transformación, mediante el cual tratan de adecuar y mejorar su competitividad para afrontar las condiciones y dinámicas de la globalización. En este sentido, no existen modelos por replicar, sino experiencias de mayor o menor éxito, pero de las cuales se pueden extraer aprendizajes significativos. La construcción de capacidades competitivas puede vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una

cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas y que ayude a superar la situación de mayor deterioro de los territorios más atrasados (Iván Silva Lira, ILPES/CEPAL, 2005¹⁰).

El desafío, en el contexto descrito, es entonces la convergencia productiva y territorial. Remediar las desigualdades mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas capaces de innovar y relacionarse con otros sistemas a nivel internacional. Las experiencias de éxito en América Latina presentan las siguientes características comunes:

- I. Un compromiso claro de las instituciones y actores del territorio a favor del desarrollo local. Presencia de un gobierno dedicado a fortalecer, reestructurar e innovar el sistema productivo local, basado en las micro, pequeñas y medianas empresas.
- II. La adopción del enfoque *cluster*, en alguna de sus diversas modalidades, como base de la política económica y como instrumento articulador de las pymes en los procesos productivos locales.
- III. La incorporación de innovación (en las empresas, en las instituciones, en la sociedad), como componente fundamental de la competitividad.

10 "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina".

IV. La existencia de una gobernanza eficaz del proceso, tanto en términos horizontales (con los actores del territorio), como en términos verticales (con las instituciones nacionales e internacionales).

V. La concepción del desarrollo económico local como mecanismo de inclusión socio-económica mediante las cuales se asume la lucha contra la exclusión social, la generación de trabajo digno y la sostenibilidad del desarrollo.

VI. La presencia de políticas de integración territorial a partir de un plan de reordenación del territorio en función del desarrollo.

Hipótesis para el análisis

Hoy, más que antes, existen mejores condiciones para una colaboración virtuosa entre los sistemas de desarrollo territorial biregional. Sin embargo, los actuales sistemas de desarrollo territorial latinoamericanos requieren, de forma más decisiva que en el pasado, de conexiones globales con sistemas territoriales de innovación más maduros.

Potencialidades de la cooperación internacional en la competitividad territorial:

- Promoción de las complementariedades productivas en las cadenas productivas y de valor internacionales.
- Promoción de alianzas estratégicas para el acceso al mercado.
- Desarrollo de programas definidos y específicos para mejorar la gestión empresarial, la calidad de las instituciones

locales y la capacitación de los recursos humanos.

- Constitución, con la participación internacional, de estructuras intermedias para la innovación.
- Creación de instrumentos financieros específicos destinados a la innovación y al desarrollo tecnológico.

Condiciones para la competitividad:

Existencia de un ambiente institucional y macroeconómico estable, que transmita confianza, atraiga capitales y tecnología, y un ambiente nacional (productivo y humano) que permita a las empresas absorber, transformar y reproducir tecnología, adaptarse a los cambios en el contexto internacional y exportar productos con mayor agregado tecnológico.

3.4 Cluster: integración urbana y territorial

Este *cluster* constituyó el grupo más numeroso, logrando una estructuración temática importante que permitió un buen nivel de intercambio y de aprendizajes. Este grupo, en el que participaron 9 proyectos del Programa URB-AL III, se organizó espontáneamente en dos subgrupos, dada la fuerte presencia de acciones vinculadas a la planificación urbana y territorial y mejora de áreas degradadas, por un lado; y de proyectos de corte social, por otro.

El 40% de los recursos financieros movilizados por el Programa fueron invertidos en proyectos orientados a la gestión del territorio a través de 9 proyectos, en más de 30 territorios y 16 países de América Latina.

Las 30 ciudades latinoamericanas que integran el *cluster* corresponden a los siguientes proyectos: 1. Gestión integral y territorial participativa; 2. Innovación institucional; 3. Integration; 4. Gente diversa, gente equivalente; 5. Línea internacional; 6. Habitar Goes; 7. Gestion integral de tierras (GIT); 8. Políticas locales de prevención de la violencia; 9. Mancomunidad trinacional del Trifinio.

Su composición evidencia la presencia de experiencias a escala regional con una superioridad centroamericana y mexicana, seguida por el Cono Sur y con una representación menor del área andina.

Tabla 18 Proyectos URB-AL III
Cluster Integración urbana y territorial

Coordinador	Proyecto	Socios europeos	Socios latinoamericanos
Alcaldía municipal de Santa Tecla El Salvador)	Gente diversa -gente equivalente. Hacia una convivencia ciudadana en equidad	Francia, Saint Denis	El Salvador, Alcaldía municipal de Santa Tecla; Ecuador, Quito
Pernambuco (Brasil)	Políticas locales de prevención de la violencia en áreas urbanas marginales	Italia, Comune di Bergamo	Brasil, Pernambuco; Perú, Gobierno de la Región Loreto; Uruguay, Intendencia de Paysandú
Intendencia de Montevideo (Uruguay)	Habitar Goes. Revitalización socio-urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas centrales degradadas	España, Ayuntamiento de Bilbao; Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife	Uruguay, Montevideo, Intendencia Municipal de Florida; Argentina, Municipalidad de Rosario; El Salvador, Alcaldía Municipal de San Salvador; Bolivia, Gobierno Municipal de La Paz
Municipalidad de Ponta Porã (Brasil)	Línea Internacional Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía	España, Diputación de Málaga	Brasil, Municipalidad de Ponta Porã; Paraguay, Municipalidad de Pedro Juan Caballero
Mancomunidad trinacional fronteriza Río Lempa (Guatemala-Honduras-El Salvador)	Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano	Italia, Región de Lombardía; España, Diputación de Huelva	El Salvador, Asociación de Municipios Cayaguanca; Asociación de Municipios Trifinio; Guatemala, Mancomunidad Nororiente; Mancomunidad Lago de Guija, Mancomunidad Copan Ch'ortí; Honduras, Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa
Provincia de Santa Fe (Argentina)	Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad	España, Diputación de Barcelona	Argentina, Provincia de Santa Fe; El Salvador, Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador; Perú, Región de Arequipa
Regione Toscana (Italia)	Gestión urbana y territorial participativa: una llave para la cohesión social	Francia, Région Provence	Argentina, Valle de Punilla; Chile, Municipalidad de Viña del Mar; Cuba, La Habana; Nicaragua, Municipio de León; Guatemala, La Antigua
Puerto Cortés (Honduras)	Gestión Integral de Tierras (GIT)	KADASTER	Honduras, Puerto Cortés; Municipalidad de Tela; Municipalidad de Omoa; Guatemala, Municipalidad de Puerto Barrios
Stadt von Stuttgart (Alemania)	INTEGRATION Integrated urban development	Alemania, Stadt von Stuttgart	Brasil, Ciudad de Sao Paulo; Ciudad de Rio de Janeiro; México, Estado de Chihuahua; Municipalidad de Guadalajara Colombia, Ciudad de Bogotá; Ecuador, Quito

Los temas a abordar en el marco de la gestión integral del territorio son numerosos dadas las problemáticas y el desarrollo que la misma está teniendo en América Latina. De acuerdo a la metodología propuesta (de identificación colectiva de los temas de interés común en base a la información presentada por los mismos participantes), fueron individualizados cuatro argumentos que sirvieron de plataforma para el intercambio y para la construcción de sinergias.

1. Ciudades ordenadas (ordenamiento y gestión territorial)
2. Ciudades inclusivas (inclusión social)
3. La tecnología aplicada a los procesos participativos de gestión territorial (GIS participativo)
4. La participación ciudadana

Los proyectos y territorios del *cluster* participaron a un largo proceso de intercambio y capitalización, con dos eventos que marcaron etapas significativas del camino. La experiencia desarrollada por los territorios y la profesionalidad de sus participantes permitieron llevar adelante dos tipo de intercambio:

- *Intercambio de información y documentación* a través de los encuentros y acuerdos temáticos organizados durante 2012 y 2013. En este ámbito jugó un papel importante el proceso de sistematización que caracterizó a los proyectos. La capitalización de buenas prácticas, de hecho, incentivó continuamente la preparación de presentaciones y matrices que permitieran a los proyectos autoevaluar sus logros y comunicarlos a sus colegas. Es importante

destacar que algunos proyectos, sobre todo aquellos mayormente asociados a la planificación urbana, elaboraron documentos de síntesis de los procesos promovidos con los proyectos aportando buena materia prima para el intercambio de información.

- *Acuerdos bilaterales* que permitieron sinergias temáticas (y no tanto geográficas como sucedió en varios de los acuerdos bilaterales derivados de la capitalización de buenas prácticas). Es importante destacar que varios proyectos demostraron interés y llevaron adelante intercambios bilaterales a partir de dos experiencias del Programa: i. GIS participativo llevado adelante por la Región Toscana (Italia) con el proyecto 'Gestión urbana y territorial participativa' y ii. Políticas de participación ciudadana liderado por Santa Tecla (El Salvador). Cabe aclarar que precisamente estas experiencias hicieron que los acuerdos de capitalización atraigan la atención de territorios en función de sus propias necesidades de innovación y desarrollo.

El trabajo de puesta en común y de intercambio de información en el marco del *cluster* se realizó a través de las siguientes actividades:

- Encuentro temático de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de La Antigua (marzo 2011)
- Encuentro de seguimiento en la ciudad de Rosario (septiembre 2011)

- Acuerdo de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de Santa Tecla (abril 2012)

- Acuerdo de capitalización de buenas prácticas en la ciudad de León (junio 2012)

El panorama conceptual que guió la reflexión del cluster de integración urbana y territorial

La integración urbana y territorial en la cohesión social

El fenómeno del crecimiento de las ciudades es un aspecto fundamental de las dinámicas demográficas en América Latina. Las grandes áreas urbanas continúan creciendo y en ellas se concentran las principales actividades económicas. También las ciudades intermedias, sedes y motores efectivos o potenciales de procesos productivos innovadores (Pulido, 2006), tienden a incrementar su número y a incluir nuevos territorios.

Las posibilidades ofrecidas por las ciudades siguen siendo el foco de atracción de los flujos de movilidad humana interna y externa. Estas tendencias, aunque ofrezcan nuevas oportunidades tanto a los sectores marginales de la población como a las clases medias emergentes, generan también procesos de exclusión social para los cuales es necesario proponer soluciones.

El fenómeno de la urbanización en América Latina es objeto de un reciente estudio de la agencia ONU Hábitat, Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012, que

nos recuerda que dicha región es la más urbanizada del mundo. Según el informe, la explosión demográfica urbana "ya es asunto del pasado" (p. XI) y estamos asistiendo a una desaceleración del crecimiento. Entre 1950 y 1990 la población urbana pasó en la región del 40 al 70%; para el año 2050 la previsión es de un 90% de población latinoamericana y caribeña viviendo en las ciudades. El informe de ONU Hábitat señala la existencia de marcadas diferencias en el proceso de urbanización: el Cono Sur y países como Brasil presentan una alta tasa de urbanización, el arco andino-ecuatorial y México se encuentran en la media del patrón general latinoamericano, mientras que Centroamérica y el Caribe están por debajo del mismo.

En los espacios urbanos se juegan buena parte de los desafíos de la cohesión social y territorial. En las ciudades se concentran los asentamientos humanos y, por ende, se manifiestan con mayor densidad los problemas de pobreza, marginalidad y violencia. En función de su desarrollo a lo largo de los años, la ciudad latinoamericana ha sido y continúa siendo escenario "privilegiado" de las desigualdades sociales que se manifiestan en el continente. Las desigualdades económicas, el limitado acceso a los servicios públicos, la segregación residencial y la carencia de infraestructuras provocan conflictos sociales, postergando la cohesión entre los ciudadanos.

Las ciudades latinoamericanas conviven con problemas de desintegración social y territorial que se reflejan en sus propias estructuras urbanísticas. Los sectores más vulnerables de la población son aquellos que

experimentan en mayor medida los aspectos negativos del vivir en una metrópoli. Amplios espacios de las ciudades subsisten sin conectividad, material e inmaterial, y requieren intervenciones estructurales para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Los asentamientos informales ocupan porcentajes elevados de las ciudades, su población accede en forma muy limitada a los servicios públicos y constituye la principal víctima de la inseguridad y la discriminación. En contraposición, los barrios ricos se encierran y aíslan a través de barreras físicas y servicios de seguridad privada. Como señala Bauman (2005), los habitantes de las grandes ciudades latinoamericanas viven una "socialidad ambigua": el territorio en que se mueven les brinda protección contra las fuerzas de la globalización y garantiza amparo por medio de mecanismos de tipo comunitario, por otro lado, esos mismos territorios son espacios violentos en el que los derechos no se reconocen.

En las últimas décadas las ciudades se alargaron hacia las periferias requiriendo nuevas capacidades de las instituciones nacionales y locales de gobernar el desarrollo territorial en su conjunto, incluyendo a las áreas rurales y las pequeñas ciudades.

Las fracturas territoriales de las ciudades generan una serie de fronteras artificiales, pero no menos reales. La ciudad formal y la ciudad informal, divididas por una serie de límites invisibles que contribuyen a la segregación de los ciudadanos, forman parte de una misma aglomeración urbana. Este concepto se refleja en la idea de "ciudad escasa" formulada por María Alice Rezende de Carvalho (2005), según la cual la falta

de espacios públicos compartidos, la baja capacidad de las instituciones y de la sociedad de universalizar reglas y valores, así como la participación limitada a la vida pública ocasionan una fragmentación en la población.

El informe de ONU-Hábitat nos señala que de un total de aproximadamente 180 millones de pobres en América Latina, 124 millones (el 69%) son pobres urbanos, sobre una tasa de urbanización del 80%. Asimismo, la incidencia de la pobreza en el conjunto de los países latinoamericanos es del 33,1%, del cual el 13,3% corresponde a indigencia. Entre los habitantes de las ciudades, la pobreza llega al 27,8% y la indigencia al 8,8%. Todo pareciera indicar que en las ciudades "se vive mejor". Sin embargo, es oportuno calificar la pobreza urbana por sus características propias, no solamente aplicando uno de los índices de medición de la pobreza elaborados a nivel internacional (como la línea de pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas, u otros similares).

Una apropiada definición de pobreza urbana es la adoptada por UN-HABITAT (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) en ocasión del encuentro preparatorio a la Conferencia UN-HABITAT II del 1996 realizado en Recife (Brasil). Según la llamada Declaración de Recife (UN-HABITAT, 1996) en las áreas urbanas:

"Por una parte, los pobres no sólo sufren la falta de ingresos y de acceso a bienes y servicios básicos, sino también experimentan un estatus social limitado; marginación en el espacio urbano y un entorno de vida degradado; un acceso limitado a la justicia,

a la información, a la educación, al poder de toma de decisiones y a la ciudadanía; así como una vulnerabilidad a la violencia y pérdida de seguridad. Ahora bien, por otra parte, la pobreza urbana significa igualmente movilizar y compartir experiencias, soluciones, capacidades y solidaridades, particularmente entre mujeres y jóvenes cuya fuente de apoyo primordial, y a veces única, deriva del potencial humano colectivo de su comunidad”.

Un desafío fundamental de la ciudad latinoamericana consiste, por consiguiente, en superar su fragmentación y separación territorial, recuperando áreas degradadas, insertando a las franjas marginales de la población en el tejido social, mejorando la dotación de viviendas e infraestructuras y fortaleciendo las políticas de gestión del territorio, impulsando la participación, la cultura cívica y la cohesión social.

Elementos de la integración territorial

Los proyectos URBAL-III que pertenecen al grupo de la integración territorial pueden distribuirse, de acuerdo con sus características, entre los tres elementos que se describen a continuación. Si bien las acciones de los proyectos contienen características distintas, tanto en términos de contexto físico como institucional, las políticas públicas desarrolladas tienden a devolver el espacio urbano y el territorio a los ciudadanos.

- *Inclusión social y prevención de la violencia.* La pobreza en América Latina tiene características distintas en las aglomeraciones urbanas y en las áreas

rurales. La pobreza urbana se manifiesta en las desigualdades que conviven en el mismo territorio y, a diferencia de lo que pasa en áreas rurales, se determina en términos de pobreza relativa, esto es, como distancia del nivel de acceso a un conjunto de bienes y servicios colectivos que tiene el patrón medio (Ziccardi, 2008). La exclusión de los pobres en las ciudades no se debe solamente a factores económicos y a la dificultad de acceso a los servicios básicos, sino también a la organización física del espacio urbano, la que contribuye a la generación de una condición de vulnerabilidad permanente. Las distinciones económicas al interior del espacio urbano se reflejan en su geografía, arquitectura y estructura urbanística: la ciudad se compone de “zonas francas” en las cuales la presencia de las instituciones públicas es fragmentada y los fenómenos de desviación social más frecuentes. Los resultados de estas condiciones son la exclusión social de los grupos que viven situaciones de riesgo y la segregación del espacio urbano. Contribuir a la inserción de los pobres urbanos en el tejido social de la ciudad en que viven significa contrastar la difusión de la violencia y aumentar la cohesión del territorio.

- *Fortalecimiento de las políticas para la ordenación territorial y la planificación.* Un territorio equilibrado e integrador influye positivamente la cohesión social. Por lo que concierne a los mecanismos de ordenación territorial, la cohesión social se fortalece a través de políticas capaces de leer los problemas del presente y planificar el desarrollo evitando nuevas discriminaciones por ubicación geográfica. Este enfoque se traduce en la aplicación de instrumentos que

permitan pensar, diseñar y realizar una mejor distribución territorial de infraestructuras, servicios y viviendas sociales. Según el punto de vista europeo, expresado en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (CEMAT, 1983) y reafirmado más tarde (CEMAT, 2000), la ordenación territorial es "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

Se trata, por lo tanto, de un concepto multifacético y articulado en el cual se basa la idea del planificar el futuro de los territorios de forma sostenible. Las políticas de ordenación territorial tienen un papel importante en los procesos que influyen en la cohesión territorial. La ciudad, así como toda aglomeración humana, es concebida como un espacio articulado que necesita de políticas que garanticen la cohesión en su interior. En realidades con crecimiento positivo, como es el caso de las grandes y medianas ciudades latinoamericanas, las instituciones públicas tienen que diseñar el futuro de los territorios de manera que los desequilibrios sean lo más reducidos posible y el crecimiento sea lo más ambientalmente y socialmente sostenible.

- *Recuperación de áreas degradadas.*
Las grandes áreas urbanas de América Latina son ciudades divididas por límites que, aunque no sean oficiales, son efectivos. La presencia de numerosos asentamientos informales, el problema de la segregación residencial, la insuficiencia de viviendas de calidad, los servicios públicos inadecuados, la permeabilidad a los fenómenos de violencia y crimen organizado, el estado de abandono de enteros barrios o las dificultades de movilidad son algunos de los elementos que contribuyen a diseñar el mapa de las ciudades según el estado de degradación e inserción en el tejido urbano de sus barrios. En muchos casos las barriadas informales ni siquiera aparecen en los mapas oficiales, aunque en ellas vivan millares de personas.

La ciudad necesita abrir cada vez más sus "fronteras" para garantizar iguales oportunidades a sus ciudadanos y contribuir a la cohesión social. Este proceso puede lograr su objetivo solamente recuperando sectores urbanos en estado de abandono para que sean restituidos a la ciudadanía o para que por primera vez sean parte de la "ciudad oficial".

En el primer caso barrios históricos, plazas, parques o puertos en estado de degradación pueden representar nuevos espacios públicos articuladores de la vida ciudadana. En el segundo caso, barrios y asentamientos informales, con las necesarias obras de urbanización y medidas de seguridad, pueden entrar oficialmente en el mapa de las ciudades. En esta segunda situación el caso de Río de Janeiro es indicativo: en la ciudad brasileña se pasó de las políticas de remoción forzada de las favelas de los años sesenta

y setenta a la aplicación de programas de recuperación e integración urbana exitosos, a partir de la experiencia del programa Favela Bairro (Cavallieri, 2003). Por medio de esta acción de la municipalidad, realizada con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, se empezó a dotar a los asentamientos informales de servicios de saneamiento básico de calidad, integrar las comunidades en la red vial, realizar espacios de utilización colectiva, activar servicios sociales para la población, regularizar del punto de vista legal la propiedad privada y los ambientes públicos.

- *Participación comunitaria.* Muchos autores insisten en la necesidad de involucrar cada vez más a la ciudadanía en el diseño del desarrollo territorial. La participación de las comunidades locales en la planificación del futuro de las ciudades es un ingrediente fundamental para el éxito de las políticas de ordenación territorial desde el punto de vista de la cohesión social. Los habitantes pueden contribuir a la identificación de necesidades, la elaboración de la agenda de problemas a ser resueltos y la formulación de propuestas; además, la sociedad civil puede tener un papel importante para monitorear y controlar la ejecución de las políticas de desarrollo urbano-territorial (Jordán, 2003).

Capítulo IV

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo se compone de dos apartados, uno que contiene las conclusiones y los resultados alcanzados con el ejercicio de capitalización, y un segundo punto que propone una serie de recomendaciones que surgen de la experiencia realizada.

4.1 Conclusiones

El proceso de capitalización de buenas prácticas, a través de grupos de interés (*clusters*) propuesto por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III tuvo desde un punto de vista conceptual dos niveles de intervención, que se relacionan con interlocutores diferentes:

– *La comunidad del desarrollo*: compuesta por los *clusters*, proyectos en su conjunto y territorios participantes. Para esta comunidad la capitalización favoreció el intercambio de buenas prácticas entre proyectos y entre territorios empeñados en la innovación de políticas públicas para la cohesión social.

– *La comunidad del conocimiento*: compuesta por la comunidad URB-AL III en su conjunto, la Comisión Europea y otros gestores de programas. Para esta comunidad la capitalización contribuyó a verificar la eficacia de la metodología de URB-AL III basada en la construcción de redes euro-latinoamericanas para mejorar las políticas públicas de cohesión social, además de verificar la coherencia de los proyectos financiados a través del Programa con el debate, los experimentos y las prácticas más avanzadas en América Latina.

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

- todos los proyectos participaron en los encuentros iniciales e intermedios de orientación metodológica (Sitges 2010, Rosario 2011).
- los 20 proyectos participaron en uno o más de los cuatro encuentros de intercambio realizados a lo largo de 2011.
- alrededor de 32 territorios, activos en 12 de los 20 proyectos URB-AL, participaron en los acuerdos de capitalización realizados en 2012 e inicio 2013.

Los datos anteriores muestran que la propuesta de establecer mecanismos de intercambio y capitalización de buenas prácticas respondió efectivamente a una necesidad de los territorios participantes en URB-AL III de "salir" del ámbito limitado de cada proyecto, para ampliar la perspectiva hacia otras experiencias alimentando de esta forma la que llamamos "la comunidad del desarrollo".

Organizar los *clusters* por ejes temáticos obtuvo buenos resultados, pues los territorios se reconocieron con cierta facilidad en uno o más de los temas propuestos y, sobre todo, se reconocieron mutuamente por la similitud de problemas y acciones a enfrentar. Así, la *clusterización* temática permitió espacios eficaces de diálogo, comprensión e intercambio entre pares.

El intercambio temático, sin embargo, reveló una cierta homogeneidad y acercamiento entre los *clusters* si se observan las características transversales de las buenas

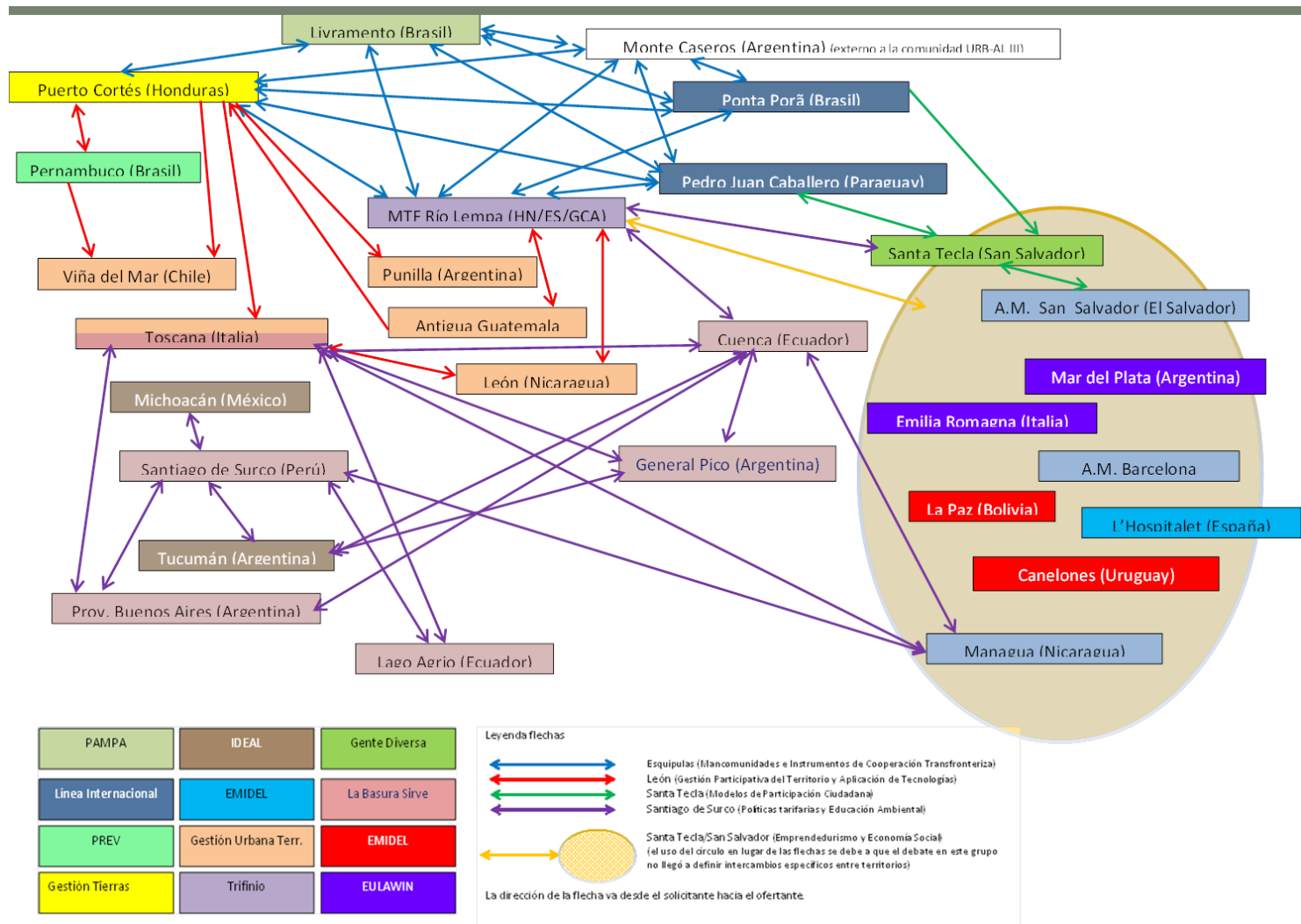
prácticas intercambiadas. El intercambio se desarrolló a partir de 25 "buenas prácticas" (indicadas en la tabla 9) las cuales –dejando por un momento el carácter temático– parecen ir en la dirección de los cambios institucionales mencionados en el capítulo 2. Seis de ellas tienen que ver con el fomento del desarrollo local; cinco con procesos participativos y otras tantas respectivamente con la prestación de servicios y la articulación interinstitucional multinivel, ya sea horizontal o vertical; tres con la inclusión laboral; y una con el uso de tecnologías innovadoras. No parece existir – por lo menos en la experiencia de capitalización realizada en URB-AL III – una tipología prevalente para la generación de intercambio. En otras palabras, todo tipo de práctica puede ser objeto de intercambio, los territorios intercambian lo que más necesitan en sus específicas condiciones del desarrollo y ésta parece ser la única determinante de la distribución de preferencias entre las diferentes prácticas.

Asimismo, el proceso llevado a cabo mostró la coincidencia entre los temas comunes sugeridos por la OCO y los intereses de los proyectos. Por ejemplo, la participación comunitaria y el GIS participativo en el *cluster* de integración urbana y territorial; el emprendedurismo y la economía social en el *cluster* de competitividad territorial; el sistema tarifario, la organización institucional y la educación ambiental en el *cluster* de gestión integral de residuos sólidos urbanos; o el asociativismo intermunicipal y las redes transnacionales en el *cluster* de cooperación transfronteriza.

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

Una fortaleza del proceso de capitalización reside sin duda en la intensidad de los intercambios realizados en los distintos *clusters*. La gráfica siguiente muestra las relaciones de intercambio de buenas prácticas establecidas en los cinco encuentros realizados entre marzo 2012 y marzo 2013, de las cuales se desprende la participación de más de 40 territorios (algunos actores allí indicados agrupan a más de un territorio) y una fuerte correlación entre prioridades e intereses.

Gráfico 3. Intercambios derivados de los Acuerdos de capitalización de buenas practicas impulsados por la OCO entre marzo de 2012 y marzo de 2013



El proceso realizado dio la oportunidad de desarrollar relaciones de colaboración más allá de aquellas formalizadas al final de cada uno de los encuentros de capitalización. Se trata de una cierta cantidad de acuerdos "subterráneos", que escapan al censo de la Oficina de Coordinación y Orientación y precisamente por su carácter espontáneo son un síntoma más de la vitalidad del proceso impulsado.

Entran en esta categoría las visitas de mancomunidades de la región trinacional del Trifinio centroamericano a la alcaldía salvadoreña de Santa Tecla sobre modelos de participación; las realizadas por representantes de las municipalidades de Puerto Cortés (Honduras), Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) a las mancomunidades del Trifinio sobre asociativismo municipal y redes transfronterizas; la visita de los dos últimos municipios a sus vecinos de Quaraí (Brasil), Rivera (Uruguay) y Livramento (Brasil) sobre instrumentos de colaboración transfronteriza; la colaboración entre territorios del proyecto Fronteras Turísticas y territorios del proyecto UNE sobre sostenibilidad de las redes de turismo local; el acuerdo de colaboración entre Santiago de Surco y El Callao (Perú) sobre temas relacionados con la diferenciación de desechos; etc.

A estas visitas se suman una serie de proyectos que nacieron a partir de los espacios de intercambio impulsados, como por ejemplo entre Antigua y San Salvador en el marco del tema de integración urbana. Por último, cabe mencionar un importante resultado de acción colectiva entre los territorios participantes en la

dinámica de capitalización, como son los dos Observatorios, sobre Cooperación Transfronteriza y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, que se encuentran en una fase de acuerdos preliminares para su constitución y puesta en marcha. Reiteramos, no se trata de un listado exhaustivo –imposible por definición, puesto que estamos hablando de iniciativas que los proyectos gestionaron en autonomía y que no fueron censados por la OCO– sino de una muestra de acciones que señalan la productividad y los "efectos colaterales" u "objetivos implícitos" de la estrategia de capitalización adoptada.

Los intercambios acordados están fuertemente vinculados a las políticas públicas y a la agenda de los territorios. La metodología adoptada para definir las "buenas prácticas" a través de los actores locales del desarrollo y la modalidad voluntaria de adhesión al ejercicio de capitalización permitió asociar de manera muy sólida los intercambios a las estrategias de los gobiernos intermedios y locales. El enfoque y la modalidad de trabajo propuesto por la capitalización –basado en las necesidades manifestadas por los mismos proyectos– crearon condiciones favorables para que las iniciativas del Programa URB-AL III puedan generar nuevas acciones coherentes con las prioridades de los territorios, a través de una suerte de "selección" de prácticas en la que fueron privilegiadas aquellas que presentaban mayor coherencia con las necesidades del desarrollo local.

En este sentido, es necesario destacar el acercamiento y el diálogo entre la OCO y los proyectos y el abordaje participativo que tuvo

desde el inicio el proceso de capitalización, donde fueron los mismos proyectos quienes se identificaron con los temas propuestos y fueron luego los territorios lo que marcaron el ritmo de los argumentos, de los intercambios y, en muchos casos, de las modalidades de trabajo.

El proceso de capitalización ha puesto en relieve algunas debilidades que tienen que ser objeto de reflexión a la hora de elaborar propuestas para que este enfoque entre a formar parte de manera estructural de los programas de cooperación territorial descentralizada de la Comisión Europea.

En primer lugar, en la convocatoria inicial del Programa URB-AL III, si bien se hacía referencia a la necesidad de aprendizaje entre gobiernos locales y de creación de una comunidad de Programa, no había sido prevista la implementación de un proceso de capitalización, puesto que se trató de una iniciativa surgida en el seno de la Oficina de Coordinación y Orientación una vez que los proyectos habían sido presentados y seleccionados e implementados. En este sentido la OCO introdujo lenguajes, enfoques, métodos de trabajo ajenos al "corpus" conceptual-metodológico del Programa, por lo menos tal como había sido lanzado en su momento. La apropiación de la oferta metodológica por parte de los territorios participantes en los proyectos se realizó en tiempos distintos, por lo que no todos llegaron a los talleres programados con el mismo grado de maduración conceptual y por ende con la misma capacidad de ofertar prácticas y de aprovechar las experiencias de los demás.

Esto repercutió negativamente en la eficacia de los intercambios, puesto que el proceso en sí imponía ritmos relativamente acelerados e iguales para todos los que quisieran participar. Donde se encontraron las mayores dificultades fue en la identificación de un conjunto común y coherente de buenas prácticas a compartir. Muchos territorios identificaron complementariedades en prácticas a compartir, pero no siempre se logró convertirlas en sinergias. En otras palabras, en el segmento de capitalización realizado en la última fase del Programa URB-AL III, poco sabemos sobre la evolución y los contenidos concretos que asumieron los intercambios una vez finalizados los espacios de puesta en común promovidos por la OCO.

En las condiciones dadas ha sido posible medir la eficacia del método al fomentar el encuentro entre demanda de innovación y respuestas procedentes de las experiencias de la comunidad URB-AL III, pero no hay información suficiente para poder prever el impacto esperado de la capitalización en la innovación de las políticas públicas. Si bien por un lado es cierto que falta camino por recorrer en la articulación operativa de los intercambios, por otro lado, se observa que el tipo de asistencia y transferencia de conocimientos no siempre se encuentra bien definido o no es suficientemente claro. Al respecto, no obstante, cabe recordar que las sinergias y colaboraciones entre los territorios no se reducen al arco temporal del Programa URB-AL III, con lo cual podrían madurar en los próximos meses.

Se sintió, de hecho, la falta de un mecanismo "aguas abajo", que diera una salida al enramado de relaciones y pre-acuerdos

establecidos a lo largo del Programa URB-AL III. Es cierto que una responsabilidad fundamental para dar efectos concretos a los intercambios intangibles realizados a través del proceso de capitalización le toca a los territorios, a su capacidad de establecer relaciones y construir acciones. Sin embargo, la capitalización parece ser un proceso más complejo del que pudimos realizar en la segunda parte del Programa URB-AL III, que requiere de más tiempo para construir iniciativas comunes, más espacios para concertar y diseñar estrategias. El instrumento de la capitalización, con su metodología y modalidades de trabajo, es bastante novedoso en el panorama de la cooperación territorial en particular y de la cooperación internacional al desarrollo en general. Esto, asociado a su carácter exógeno respecto al proceso de ejecución de los planes operativos de los proyectos, determina una suerte de apatía en los actores locales que vuelve necesario un permanente trabajo de estímulo y acompañamiento "desde afuera".

Por último, el hecho que la capitalización no apareciera en la convocatoria determinó consecuencias de carácter operativo y financiero. En lo operativo, los territorios/proyectos que quisieron participar tuvieron que incluir en sus planes actividades que no estaban previstas inicialmente. Esto evidentemente repercutió en el presupuesto de cada proyecto debiendo re- direccionar recursos que en su origen habían sido previstos para actividades estrictamente relacionadas con sus contenidos específicos¹¹.

¹¹ Es de recordar que la actividad de capitalización fue co-financiada entre la Oficina de Coordinación y Orientación y cada proyecto participante.

4.2 Algunas recomendaciones

La capitalización es útil, funciona y ayuda los programas de la Comisión Europea a producir un mayor valor en términos de oportunidades y experiencias de desarrollo. Esta es la conclusión principal que se desprende de la experiencia realizada por la Oficina de Coordinación y Orientación, que nos anima a presentar algunas recomendaciones de carácter estratégico.

En primer lugar creemos que la capitalización de buenas prácticas entre actores y territorios debería formar plenamente parte de la convocatoria de un programa. Se podría por ejemplo pedir a cada propuesta de proyecto que se identifique explícitamente con uno o más temas de un listado pre-definido explicitando el grado de relevancia de cada tema, de manera que los resultados de la convocatoria dibujen también un esquema más o menos estable de *clusterización*.

La Guía para Solicitantes de Subvenciones efectivamente proponía una auto-categorización de cada propuesta, especificando que "las Acciones (Proyectos) propuestas se inscribirán, según la importancia relativa de las actividades previstas, en uno de los siguientes sectores que identifican las distintas dimensiones de la cohesión social: Dimensión Productiva y Ocupacional, [...] Dimensión social – acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana, [...] Dimensión cívica – construcción de ciudadanía activa, [...] Dimensión territorial – reducción de los desequilibrios territoriales, Dimensión institucional – fortalecimiento institucional y fiscalidad local". En la realidad, el Formulario

de Presentación de Propuestas no hacía ninguna referencia a dichas dimensiones, por lo cual no se procedió a catalogar las propuestas y los proyectos aprobados según las mismas. Por otra parte, tal como se explica en el documento "Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III", publicado por la Oficina de Coordinación y Orientación en marzo de 2013, todos los proyectos ejecutados hacen referencia de manera relevante a más de una de las dimensiones indicadas.

Asimismo, del proceso desarrollado se extrae que se necesita más tiempo para que los territorios comprendan las posibles sinergias entre sus experiencias y capacidades. Los encuentros realizados han sido útiles en este sentido. Sin embargo, se tuvo que dedicar parte de las sesiones a la comprensión del concepto y del alcance de la propuesta de capitalización, restándole espacio al ejercicio específico del análisis e intercambio de buenas prácticas. Una apropiación previa del concepto de capitalización de parte de los territorios hubiera liberado más tiempo para el análisis de las oportunidades de colaboración.

Hay que buscar formas para definir de manera clara y detallada las mejores prácticas que cada proyecto podría proponer a la comunidad del desarrollo: las modalidades posibles son varias, desde un plan más intensivo de encuentros y foros "físicos" y virtuales – promovidos por las autoridades gestoras de los programas o bien desde abajo, por iniciativa de los mismos territorios pero con el acompañamiento de las autoridades gestoras – hasta un capítulo específico

en el formulario para la presentación de propuestas, con indicación sobre los productos y prácticas innovadoras que se consideran de mayor interés.

Este mismo aspecto debería entrar en la Tabla de Evaluación de las propuestas completas. Es de remarcar que la Tabla de Evaluación de propuestas del Programa URB-AL III contenía en el apartado de la sostenibilidad una pregunta relativa a la capacidad de reproducción y multiplicación de la iniciativa. Esta cuestión tenía un puntaje correspondiente a un tercio de la sostenibilidad y al cinco por ciento del total atribuible a cada propuesta. Sin embargo, este tema no aparecía con la debida relevancia en la guía para la formulación de proyectos y estaba formulado de manera ambigua, sin referencia clara al concepto de replicabilidad de buenas prácticas.

Lo anterior debería reflejarse de manera explícita en el presupuesto de cada proyecto, a través de un rubro específicamente destinado a financiar actividades de intercambio y capitalización. Esto permitiría planificar con tiempo, sin sustraer recursos financieros a las actividades específicas del proyecto.

El acompañamiento de *clusters* temáticos para intercambio y capitalización de buenas prácticas debería estar incluido desde un principio entre las líneas de trabajo de la entidad coordinadora del programa.

Sería oportuno aprovechar experiencias que se están realizando en programas europeos de cooperación territorial que han logrado,

en la fase final de sus proyectos, implementar sub-programas para financiar acciones de capitalización. Es decir, nuevas iniciativas capaces de aprovechar los resultados adquiridos con los proyectos anteriores a través de propuestas que permitan:

- a) Difundir la aplicación e implementación de instrumentos y métodos eficaces para el éxito de las políticas públicas.
- b) Fomentar la cooperación entre territorios y fortalecer una "red de redes" capaz de fortalecer y ampliar la capacidad de difusión de resultados que tienen los proyectos "tradicionales".
- c) Desarrollar sinergias entre instrumentos o modelos realizados en distintos proyectos.
- d) Elaborar y utilizar indicadores que permitan evaluar la replicabilidad de buenas prácticas, con el fin de facilitar su difusión y transferencia.
- e) Preparar iniciativas de mayor escala (por lo que concierne alianzas, áreas geográficas, prioridades...) capaces de aumentar el impacto de la cooperación territorial en las políticas nacionales y locales.

Finalmente, quisiéramos subrayar que la experiencia desarrollada por la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III confirma la validez de extender el enfoque de la cooperación territorial a la cooperación entre Unión Europea y América Latina. La Unión Europea constituye una experiencia exitosa en la formulación e implementación de políticas integradas de desarrollo. La base conceptual de esta experiencia es el enfoque territorial del

desarrollo¹² (place-based approach), según el cual concentrar los esfuerzos en potenciales inexplorados en áreas intermedias y marginales no solamente no es un obstáculo para el desarrollo global, sino que realmente puede ampliar las perspectivas de desarrollo a nivel local y nacional. Este enfoque sugiere que habría que concentrarse en la búsqueda de mecanismos basados en capacidades locales y que promuevan ideas innovadoras a través de la interacción entre conocimiento local y conocimiento general y entre actores endógenos y externos, en el diseño e implementación de las políticas públicas. En suma, el enfoque territorial implica que al diseñar estrategias de desarrollo es necesario prestar más atención a los territorios y a sus características propias¹³.

Programas como URB-AL III contienen todos los "ingredientes" para un desarrollo exitoso de dicho enfoque: dimensión territorial de las acciones, coordinación y gobernanza atribuida a los gobiernos intermedios y locales, participación activa de los actores económicos y sociales. El desarrollo del instrumento de la capitalización tal como definido en este documento puede dinamizar las relaciones horizontales y verticales, fortalecer el rol de gobernanza multinivel que les corresponde a las instituciones intermedias y locales y difundir experiencias exitosas de carácter territorialmente definido hacia un nivel nacional o regional.

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

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

ANEXOS

1. Principales resultados y actividades del cluster sobre gestión integral de residuos sólidos

Principales resultados y tipo de actividades llevadas adelante por los Proyectos del cluster Gestión integral de residuos sólidos urbanos					
	Resultados/instrumentos	BS	RE	RL	ID
Resultado	Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales ¹⁴				
Principales instrumentos/ actividades	Modelización de experiencias para su réplica ¹⁵	x			
	Formación de técnicos y políticos de los gobiernos participantes	x	x		x
	Asistencia técnica directa, asesoramiento legal y técnico	x	x	x	x
	Intercambio horizontal entre experiencias	x	x	x	x
Resultado	Mejora de la inserción laboral. Inclusión de trabajadores informales enfrentando la marginalidad				
Principales instrumentos/ actividades	Sistemas de capacitación y tutorías a las empresas creadas	x	x		
	Sistemas de creación de empresa y promoción de cooperativas de trabajadores (emprendedurismo social)				
	Formación técnica en emprendedurismo (social), formación en gestión micro-empresarial	x	x	x	x
	Formalización del empleo y mejora de las condiciones de trabajo	x	x	x	x
	Dotación de herramientas de trabajo (camiones, triciclos, guantes, mascarillas, etc.) y mejora de las infraestructuras existentes	x	x		
	Procesos de legalización, formación de cooperativas y/o asociaciones de recicladores	x	x		
	Puesta en marcha de mecanismos de subvención de las actividades iniciales de las cooperativas de trabajadores		x		
	Otro tipo de empleo creado con las plantas y otras infraestructuras creadas	x	x		
	Introducción de incentivos económicos a través de la distribución de capital semilla.		x		

14 Ha fortalecido a los gobiernos locales, apuntando a incrementar las capacidades técnicas y los sistemas de gestión de las municipalidades en el ciclo completo de gestión de los residuos, aumentando las capacidades de sus técnicos y funcionarios para la toma de decisiones, y sobre todo para el diseño de políticas sectoriales.

15 El proyecto "La basura sirve" previó, desde su definición, el diseño de un modelo de gestión integrada de residuos municipales, capaz de circular y ser punto de referencia entre sus socios. Los casos objeto de la modelización son los puestos en marcha por los gobiernos de Santiago de Surco (Perú) y Cuenca (Ecuador) que han mostrado ser ejemplos de éxito en la gestión de los residuos. A partir de este análisis surgieron propuestas para el manejo sostenible de la basura en otros contextos, empezando por las otras ciudades socias del proyecto. La evaluación de los resultados obtenidos en las primeras fases del proyecto y las políticas puestas en marcha por los gobiernos de las dos ciudades han mostrado que los dos casos son ejemplos de éxito en la gestión de los residuos y por estas razones fueron objeto de la modelización.

Principales resultados y tipo de actividades llevadas adelante por los Proyectos del <i>cluster</i> Gestión integral de residuos sólidos urbanos					
	Resultados/instrumentos	BS	RE	RL	ID
Resultado	Puesta en marcha de procesos de intermunicipalidad (governance horizontal)				
Principales instrumentos/ actividades	Formación de un consorcio Metropolitano de Gestión de RSU (por ejemplo en el área metropolitana de San Miguel de Tucumán)				x
	Fortalecimiento de CITIRS en Michoacán				x
Resultado	Aumento del conocimiento del territorio				
Principales instrumentos/ actividades	Estudios de mercado sobre actividades de microempresas rentables en el sector de residuos y el reciclaje		x		
	Realización de estudios ambientales	x	x	x	x
	Elaboración de Carpeta de proyectos		x		
Resultado	Mejora de la calidad técnica del servicio. Mejora de la organización y la infraestructura de los sistemas de gestión y recolección de los residuos diferenciados				
Principales instrumentos/ actividades	Equipamiento de las cooperativas	x	x		
	Mejoras infraestructurales (creación de eco-estaciones, plantas de tratamiento, plantas de compostaje, centros de acopio, ressourceerie). Por ejemplo, la recuperación del ex vertedero Municipal en Cuenca y la creación del Ecoparque del valle.	x	x		x
	Introducción y ampliación de sistemas de recolección diferenciada ¹⁶	x	x	x	x
	Elaboración del reglamento del reciclaje	x			
	Mejora y acondicionamiento local del centro de reciclaje	x	x		
	Mejora en la seguridad e higiene de las plantas de tratamiento	x	x		x
	Distribución de tachos de reciclado	x			

16 Se destaca la puesta en marcha de la realización del Plan estratégico del Sistema de reciclaje en el Cantón de Cuenca Ecuador, la implementación de la política de diferenciación en Santiago de Surco y la iniciativa piloto en General Pico.

Principales resultados y tipo de actividades llevadas adelante por los Proyectos del <i>cluster</i> Gestión integral de residuos sólidos urbanos					
	Resultados/instrumentos	BS	RE	RL	ID
	Forestación de predios	x			
	Revisión de sistema de tarificación del servicio de recogida	x	x		
Resultado	Mejora de la información y de la sensibilización de la población en temas ambientales				
Principales instrumentos/ actividades	Campañas de concientización sobre la importancia de la políticas de las "3 R": reducción, reciclaje y reutilizo	x	x	x	x
	Producción de materiales de difusión y sensibilización (cortos radiales, producción de materiales audiovisuales, materiales gráficos)	x	x	x	x
	Realización de campañas masivas	x	x	x	x
	Promoción de promotores ambientales	x	x	x	x
	Bus "Aula Móvil" para actividades de promoción y concienciación en instituciones educativas	x			
Resultado	Puesta en marcha de acuerdos público-privado				
Principales instrumentos/ actividades	Convenios firmados con empresas privadas para mejorar campañas de segregación u otro tipo de servicio que interviene en el ciclo de gestión de residuos	x	x	x	x
	Acuerdos con Universidades		x		x

BS	Basura sirve
RE	RESSOC
RL	Rio Lempa
ID	IDEAL

2. Principales resultados y actividades del *cluster* sobre cooperación transfronteriza

Principales resultados y tipo de actividades llevadas adelante por los Proyectos del <i>cluster</i> Gestión integral de residuos sólidos urbanos						
		RL	LI	UNE	UP	FT
	Articulación de la Unidad de Monitoreo Ambiental Trinacional de la Mancomunidad Trinacional, con la Unidad de Manejo Trinacional (UMT) del APTM, la cual está integrada por la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y Entes Rectores, en el marco de la protección de bosques y áreas naturales de la Región Trifinio.	x				
Resultado	Aumento del conocimiento del territorio					
Principales instrumentos/ actividades	Fortalecimiento del Sistema online de Información Territorial Trinacional (SINETET)	x				
	Realización de diagnósticos (participativos) y/o estudios de factibilidad	x	x	x	x	x
	Realización de Censos		x		x	
	Construcción de un banco de datos internacional	x			x	
	Estudios para la factibilidad de desarrollo transfronterizo (Facilidades de frontera en el sector turístico)					x
	Análisis de las leyes vigentes y de su compatibilidad para llevar adelante acciones comunes	x	x			
	Estudio de catastro transfronterizo					x
	Aumento del diálogo con emprendedores y con el sector privado.	x	x	x	x	x
Resultado	Aumento del desarrollo transfronterizo					
Principales instrumentos/ actividades	Creación de pequeños corredores económicos transfronterizos (creación del corredor de etno ecoturismo aymara-quechua, producto turístico transfronterizo Arica Parinacota-Tacna, corredor de productos ganaderos Livramento-Rivera-Quarai, línea comercial entre Ponta Pora y Pedro Juan Caballero)		x	x	x	x
	Reurbanización de la zona fronteriza entre Ponta Pora y Pedro Juan Caballero		x			

RL – Rio Lempa

LI – Línea Internacional

UNE – UNE

UP – URB-AL-Pampa

FT – Fronteras Turísticas

3. Principales resultados y actividades del *cluster* sobre competitividad territorial e innovación

Principales resultados y tipo de actividades llevadas adelante por los Proyectos del <i>cluster</i> Competitividad territorial e innovación							
		CO	ME	PA	EU	UNE	EM
Resultado	Incremento de la competitividad global del territorio						
Principales instrumentos/ actividades	Fortalecimiento de las Cadenas Productivas - desarrollo de métodos permanentes de acción colectiva en los sistemas regionales donde se realiza el proyecto	x					
	Realización de planes estratégicos	x					
	Puesta en marcha de usinas temáticas, unidades demostrativas o laboratorio de ideas						
	Desarrollo de corredores	x					
	Movilización de agentes de desarrollo territorial						
	Realización de pequeñas obras de infraestructura						
	Promoción de la cultura emprendedora						
	creación de unidades municipales de promoción económica		x				
	Pactos sociales para el desarrollo		x				
	Valorización productiva de remesas y experiencias de emigrantes		x				x
Resultado	Fortalecimiento de las MiPymes						
Principales instrumentos/ actividades	Acceso al financiamiento de las MiPymes. Desarrollo de micro crédito, fondos de garantía y fondos rotativos de garantía asociativa para micro y pequeñas empresas	x					
	Creación de nuevas fuentes de renta con el uso sustentable del territorio						
	Puesta en marcha de mecanismos de utilización de remesas						
	Asistencia técnica a MiPyMes	x	x	x	x	x	x
	Incubadoras de empresas					x	
Resultado	Fortalecimiento institucional						
Principales instrumentos / actividades	Mejoramiento de la normativa y del marco legislativo presente (Promulgación de leyes en temas de agregación de empresas y en general de desarrollo local)	x			x		
	Formación de agentes locales de desarrollo de distrito	x			x		
	Intercambio de experiencias y capitalización de buenas prácticas	x	x	x	x	x	x
	Generación de propuestas articuladas entre distintos departamentos y/o servicios municipales						
	Capacitación de técnicos de los gobiernos locales participantes (Agentes de Desarrollo local o similares)	x	x	x	x	x	x
Resultado	Reducción de la marginalidad de agentes económicos						
Principales	Incorporación de trabajadores en el mercado formal						



		CO	ME	PA	EU	UNE	EM
Resultado	Aumento del capital humano y social						
Principales instrumentos/ actividades	Capacitación y formación profesional y en oficios	x	x				
	Visitas formativas en Europa		x		x		
	Sistematización de metodologías y manuales de formación ocupacional orientada a la competencia emprendedora		x				
Resultado	Mejoramiento del conocimiento del contexto						
Principales instrumentos	Inventario de las potencialidades del área (catálogo de ideas, etc.)		x				
	Realización de diagnósticos competitivos	x					
Resultado	Internacionalización						
Principales instrumentos	Participación en ferias y otros eventos internacionales						
	Activación de canales de comunicación con inmigrantes						
	Aumento de la conservación y retención del capital humano local						
Resultado	Aumento de la coordinación territorial y de la capacidad de trabajar en red						
Principales instrumentos	Fortalecimiento de cadenas productivas	x					
	Fortalecimiento del posicionamiento estratégico en los mercados nacionales e internacionales	x					
	Fortalecimiento del trabajo con actores empresariales y de la sociedad civil del territorio, universidades						

CO - COCAP

ME - MELGODEPRO

PA - PACEF

EU - EULAWIN

UNE - UNE

EM - EMIDEL

4. Principales resultados y actividades del *cluster* sobre integración urbana y territorial

		HG	PV	LI	SG	RL	SF	INT	GT
Principales instrumentos / actividades	Mesas sectoriales e intersectoriales	x	x	x	x	x	x	x	x
	Capacitación de funcionarios	x	x	x	x	x	x	x	x
	Creación de instancias mancomunadas o intermunicipales				x	x			
	Definición de agendas estratégicas	x	x	x	x	x	x	x	x
Resultado	Mejoramiento del cuidado ambiental								
Principales instrumentos / actividades	Campañas de sensibilización sobre el cuidado del medio ambiente (cuidado de espacios públicos, limpieza, reducción de desechos, etc.)	x		x		x		x	
Resultado	Mejoramiento de la gestión de áreas urbanas degradadas								
Principales instrumentos / actividades	Construcción y puesta en marcha de nueva infraestructura	x		x			x	x	
	Rehabilitación de calles, espacios públicos, fachadas, plazas, mercados, etc.	x		x			x	x	
	Concurso y realización de murales u otro tipo de actividades de involucramiento de la ciudadanía	x					x		x
	Acuerdos público privado	x		x	x		x	x	x
	Realización de nuevas actividades culturales	x	x					x	x
	Construcción de nuevas áreas y reubicación de ocupación informal			x			x	x	x
Resultado	Mejoramiento de la situación habitacional								
	Generación de cooperativas de vivienda	x						x	
Resultado	Mejoramiento de la economía local								
Principales instrumentos / actividades	Generación de cooperativas de viviendas	x							
	Apoyo a las micro y pequeñas empresas, de inserción laboral y fomento del empleo	x		x					
	Capacitación y formación profesional	x		x					
Resultado	Incremento de la participación ciudadana y del sentido de pertenencia al territorio								
Principales instrumentos / actividades	Talleres y espacios de participación y puesta en común de las actividades de gestión territorial a realizarse	x		x		x		x	x
	Realización de cabildos y/o asambleas ciudadanos				x	x	x	x	x
	Identificación y elaboración con base participativa de proyectos a incluir en el Plan estratégico municipal/ provincial.						x		x
Resultado	Aumento de la seguridad ciudadana y mejoramiento del nivel de convivencia ciudadana – nuevos modelos de prevención de la violencia								



		HG	PV	LI	SG	RL	SF	INT	GT
Principales	Implementación de una nueva policía comunitaria		x						
instrumentos /actividades	Capacitación de la policía municipal y nuevos abordajes de lucha a la criminalidad		x						
Resultado	Mejoramiento del conocimiento sobre las características de vida y laborales de los ciudadanos								
Principales	Realización de censos y otros tipos de investigación	x	x	x	x	x	x	x	x
instrumentos /actividades	Levantamiento catastral y procesamiento de datos				x				
	Elaboración de líneas de base					x			
	Elaboración de bases de datos útiles asimismo para otras políticas públicas					x		x	x
Resultado	Mejoramiento de la gestión del territorio y reducción de los desequilibrios territoriales								
Principales instrumentos /actividades	Nuevos planes de ordenamiento territorial				x	x	x	x	x
	Desarrollo y aplicación de nuevos procedimientos de gestión territorial municipal			x	x	x			x
	Creación de nuevos sistemas de información territorial					x	x	x	x
	Levantamiento y alimentación de datos				x	x	x		x
	Estudios sobre las características del suelo, de las aguas y otros recursos naturales				x	x			x
	Elaboración de Ordenanzas Reguladoras del Uso de suelo y Ordenamiento Territorial de los municipios				x	x		x	x
	Regionalización del territorio						x		
Resultado	Incremento de la seguridad jurídica en relación con la tenencia de la tierra								
Principales	Puesta en marcha de un nuevo sistema de información y gestión territorial				x				x
instrumentos /actividades	Descentralización de transacciones catastrales				x				
	Nuevos registros de predios municipales y nuevos enlaces con el Instituto de la Propiedad				x				x
Resultado	Mejoramiento del potencial de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles								

HG – HABITAR GES

PV – PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

LI – LÍNEA INTERNACIONAL

SG – GIT

RL – RIO LEMPA

SF – SANTA FE

INT – INTEGRATION

GT – GESTIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA

07

Guías Metodológicas URB-AL III

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

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



Diputació
Barcelona



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



MUNICIPALIDAD
DE SAN JOSÉ



FIIAPP

