

# **Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia\***

**Carlo TASSARA**  
Universidad de Roma «Sapienza»  
<http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>  
[tassara@cisp-ngo.org](mailto:tassara@cisp-ngo.org)

## **Strategic planning, local authorities and territorial development: an experience of the Euro-Latin American co-operation in Colombia**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. Planificación estratégica  
y desarrollo territorial en Colombia**
  - 2.1. Antecedentes y proyección**
  - 2.2. Aciertos y límites de la experiencia antioqueña**
- 3. Presentación del caso de estudio y de su contexto**
  - 3.1. Cooperación euro-latinoamericana**
  - 3.2. Programa URB AL**
  - 3.3. Proyecto EU/LA WIN**
- 4. Análisis del impacto y consideraciones finales**
  - 4.1. Participación de los actores locales  
para el desarrollo local**
  - 4.2. Intercambios de experiencias y de conocimientos**
  - 4.3. Capacitación de funcionarios, administradores  
y líderes comunitarios**
  - 4.4. Introducción de metodologías innovadoras**

### **Referencias bibliográficas**

# Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia\*

Carlo TASSARA  
Universidad de Roma «Sapienza»  
<http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>  
tassara@cisp-ngo.org

## Strategic planning, local authorities and territorial development: an experience of the Euro-Latin American co-operation in Colombia

### Resumen

El artículo plantea una reflexión sobre la importancia de la planificación estratégica para el desarrollo territorial y el aporte de la cooperación euro-latinoamericana al fortalecimiento de las administraciones locales en Colombia. En este contexto, se presenta un estudio de caso relativo a la experiencia del Proyecto «Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social», que fue realizado entre 2009 y 2013 en el marco del Programa regional de cooperación URB AL. El proyecto fue liderado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia y se orientó a la creación de una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y el apoyo a políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local.

**Palabras clave:** Administraciones locales, Colombia, cooperación euro-latinoamericana, desarrollo territorial, planificación estratégica, políticas públicas.

### Abstract

This paper reasons about the importance of the strategic planning for territorial development and on the contribution of the Euro-Latin American co-operation to the strengthening of the capacities of local authorities in Colombia. Within this context, the paper presents as case study the Project «European Union and Latin America for Welfare Integrated Policies» implemented between 2009 and 2013 under the URB AL Regional Programme. The Project, led by the Italian Region *Emilia Romagna*, has established a network of local authorities representing five countries (Argentina, Brazil, Colombia, Italy and Spain) for the exchange of best practices and the support to public policies for territorial development and local governance.

**Keywords:** Colombia, Euro-Latin American co-operation, local authorities, public policies, strategic planning, territorial development.

\* La tercera parte del artículo retoma libremente algunos temas de la ponencia «Políticas públicas locales para el desarrollo territorial. Aportes de la cooperación descentralizada y la cooperación Sur-Sur en Colombia», que fue presentada en el 7.º Congreso del Consejo Europeo de Investigación Social de América Latina (CEISAL), que se llevó a cabo en Porto del 12 al 15 de junio de 2013.

# 1 Introducción

El propósito de este texto es presentar el caso de un proyecto de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia para ahondar el análisis sobre la importancia de la planificación estratégica para el desarrollo territorial y el fortalecimiento de las administraciones locales.

Con este fin, después de esta breve introducción, se presentan la proyección y la organización operativa de la planificación estratégica en Colombia y en Antioquia, señalando algunos de sus aciertos y límites. A continuación, se profundiza sobre el enfoque de la cooperación euro-latinoamericana y sus vínculos con el desarrollo territorial, por un lado, y las características del Programa URB AL y del Proyecto EU/LA WIN, por el otro. Finalmente, la última parte del texto contiene un análisis del impacto del Proyecto y algunas consideraciones finales sobre los resultados logrados por el Componente Antioquia del mismo.

## 2 Planificación estratégica y desarrollo territorial en Colombia

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2009: 5-6) la planificación estratégica es

una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen

y consiste en

un ejercicio de formulación [...] de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de las [...] estrategias para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la planificación estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Al mismo tiempo, la planificación estratégica representa una herramienta clave de las administraciones locales para impulsar un desarrollo territorial integrado, participativo y orientado a la cohesión social. Se puede apreciar más claramente la centralidad de este tema si se toma en cuenta que, desde los años noventa en América Latina se asistió a una rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales y que «los gobiernos regionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienden a una participación democrática cada vez mayor» (Elizalde Hevia 2003: 12). Tanto es así que el porcentaje del gasto público gestionado por las administraciones locales en la re-

gión ha crecido de un escaso 8 % a principios de los noventa a más del 21 % en la primera década de este siglo (Ruiz Durán 2011: 50).

Sin embargo, en la región el ámbito sub-nacional está todavía en un proceso de formación, a pesar de caracterizarse como un espacio complejo y variado en donde confluyen distintos actores y factores: así como existen autoridades locales que solo ejecutan las directivas elaboradas en el ámbito nacional, hay otras que empiezan a formular sus propuestas de políticas públicas, a instrumentarlas, e incluso a evaluar sus resultados.

En este marco, el desarrollo territorial, o local, se puede definir como:

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

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la CEPAL:

En la fase de planeación, los actores identifican el problema, diseñan la política y construyen la agenda de reforma. En América Latina esta etapa tiende a ser un proceso improvisado y en cierta medida desordenado. La rama ejecutiva tiene un cuasi-monopolio en las propuestas de política y solo ocasionalmente recibe aportes de otros actores» (OCDE/CEPAL 2011: 56).

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de fortalecer la coordinación y la concertación en los procesos de planificación estratégica, temas estos que se encuentran en las prioridades operativas del Proyecto EU/LA WIN, en particular, y de la cooperación internacional, en general.

Al respecto, el Primer Foro Mundial de Agencias de desarrollo local, que se llevó a cabo en Sevilla en octubre de 2011, evidenció cómo desde la segunda mitad de los años ochenta la cooperación internacional ha apoyado de forma consistente los procesos de desarrollo local en los siguientes ejes estratégicos: fortalecimiento del componente participativo y del enfoque integrado en la planificación estratégica; aseguramiento de continuidad en la etapa de diagnóstico, programación, ejecución y evaluación; colaboración entre el sector público, privado y sociedad civil; promoción de procesos de competitividad territorial; e integración de los grupos de riesgo en la dinámica del desarrollo local (Camilleri y Zurita 2011).

## 2.1. Antecedentes y proyección

Los primeros ejercicios de planificación estratégica a nivel local realizados en Colombia se remontan a los años ochenta y noventa.<sup>1</sup> Sin embargo, el documento «Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuestas para discusión» (DNP 2005a) fue la iniciativa pionera<sup>2</sup> que, impulsada por el Departamento Nacional del Planeación (DNP), abrió las puertas al

- 1 Entre ellos, merece la pena señalar *El Valle 2000* (1982), *El Cali que queremos* (1990), *Visión Antioquia Siglo XXI* (1997), *Estrategia prospectiva: el Occidente colombiano, la región del futuro* (1998).
- 2 Otro momento importante de este proceso fue la elaboración del Documento CONPES 91/2005 relativo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia (DNP 2005b) que, por su misma naturaleza, hizo necesaria la formulación de una planificación estratégica de largo plazo en lo referente al desarrollo social.

pleno involucramiento de los departamentos y las demás entidades territoriales. Su elaboración representó el primer ejercicio de concertación realizado a nivel nacional con el propósito de estimular «a los diversos sectores y entidades territoriales que integran el país a tomar posiciones frente al futuro, con el fin de prepararse y constituirse en constructores de un porvenir más promisorio» (DNP 2010: 5) y de alcanzar una visión compartida a través del diálogo entre las visiones nacionales, sectoriales y territoriales.<sup>3</sup>

Al respecto, el DNP ha asumido la tarea de promover la planificación estratégica del desarrollo territorial para complementar los planes de desarrollo municipales y departamentales y los planes de ordenamiento territorial con una visión de futuro a largo plazo.

En Antioquia, el antecedente más importante es el proceso promovido por la Gobernación, la Cámara de Comercio de Medellín y otros actores públicos y privados en la segunda mitad de los años ochenta. En este contexto se realizaron múltiples ejercicios de planeación estratégica territorial y se llegó en 1997 a la formulación del documento «Visión Antioquia Siglo XXI» (CdCdA 1997), que planteó la realización de un proceso de planificación-acción concertado interinstitucionalmente. Para tal propósito se creó una instancia interinstitucional denominada Consejo de Competitividad de Antioquia, que coordinó el proceso y la elaboración del plan.

Con base en la experiencia anterior, y mediante la Ordenanza 12 del 19 de agosto de 1998, la Asamblea Departamental encargó al Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia la formulación del «Plan Estratégico de Antioquia» (PLANEA), plasmado en un acuerdo entre el gobierno departamental, el sector privado, las universidades y las organizaciones sociales.

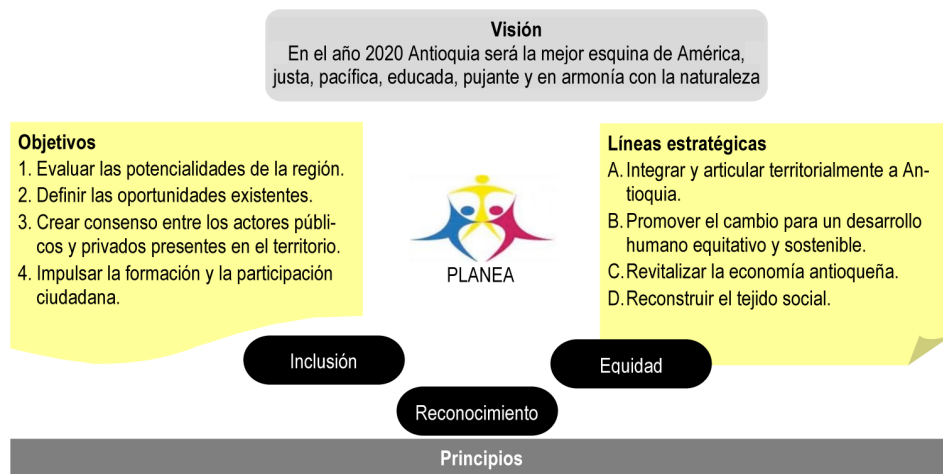
El proceso arrancó con el respaldo de unos seiscientos líderes comunitarios y el documento final, divulgado en una primera edición en 2003, fue el resultado de amplios procesos de concertación, por cuyo medio unas cuarenta instituciones y organizaciones públicas y privadas llegaron a un consenso para promover un desarrollo social sostenible, con impacto nacional y proyección internacional para el año 2020.

A lo largo de este proceso, el PLANEA se consolidó como una herramienta dinámica de planeación territorial departamental, regido por un Consejo Rector de alta representación público-privada. Entre sus propósitos están los de orientar decisiones y acciones de actores y sectores interesados para el logro de objetivos comunes y de generar nuevas formas de pensamiento, cambio de actitudes y transformaciones culturales.

El núcleo esencial del PLANEA está sintetizado en la figura 1 y se caracteriza por una Visión, cuatro Objetivos, tres Principios y cuatro Líneas estratégicas.<sup>4</sup> Los Principios, que sustentan los Objetivos a la vez que establecen las pautas metodológicas, son: (i) La inclusión de todos los territorios, poblaciones y grupos sociales en la propuesta de modelo de desarrollo. (ii) El reconocimiento de la dignidad y capacidades de

3 El texto final plantea diecisiete estrategias para la formulación de políticas públicas sectoriales sobre temas como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano y desarrollo social y territorial.

4 La definición de los elementos principales que se indican a continuación fueron tomados de la página web del PLANEA: [http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=2](http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=2) (acceso 08.12.2013).



Fuente: Elaboración del autor con base en la siguiente página web del PLANEA [http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=2](http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=2) (acceso 08.12.2013).

### Figura 1

Filosofía y proyección del PLANEA.

todos los habitantes del Departamento para asumir su propio desarrollo. (iii) La equidad en el acceso a las oportunidades y en la distribución de las cargas y beneficios de la vida social. En este contexto, las Líneas estratégicas señalan el rumbo en el cual es necesario trabajar y constituyen el referente para la formulación del nuevo modelo de desarrollo local y ocupación del territorio, en cuanto son las rutas planteadas para procurar la construcción de la Visión y ofrecer las pautas para la formulación de los proyectos estratégicos para Antioquia.

Finalmente, hay que mencionar la Fase I de los «Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia» (LOTA), cuya elaboración fue propiciada por PLANEA y realizada por una Comisión Tripartita<sup>5</sup> compuesta por la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El documento final propone las «pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento territorial y la toma de decisiones con respecto al modelo de ocupación, la gestión de usos y funciones en el territorio y la localización de proyectos de infraestructura, los cuales deben orientar los planes y acciones de los actores con intereses sobre su uso, en los tres niveles: departamental, metropolitano y municipal» (Comisión Tripartita 2008: 27).

En síntesis, se puede afirmar que el LOTA Fase I plantea una estrategia tripartita para la gestión territorial integrada y un modelo de ordenamiento y ocupación del territorio que se fundamenta en tres lineamientos estratégicos principales: (1) Aprovechamiento sostenible de la riqueza natural y consolidación del sistema departamental de áreas protegidas; (2) Fortalecimiento del sistema urbano regional integral; (3) Integración nacional e internacional de Antioquia (Comisión Tripartita 2008: 114-119).

5 «La Comisión Tripartita busca ser un modelo de integración política de alcance departamental, regional y local que rompa el ciclo histórico de fractura en estos tres niveles, y que en el marco de los lineamientos comunes señalados por los dos gobernantes y el director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha identificado temas de interés común [...] y ha señalado la necesidad de trabajar en tres grandes comisiones temáticas: (a) Planificación regional y ordenamiento territorial; (b) Agenda para la internacionalización; (c) Sistemas de información geográfica» (Comisión Tripartita 2008: 19).



Fuente: Comisión Tripartita 2008: 20.

**Figura 2**  
LOTA Fase I  
Estrategia tripartita para la gestión territorial integrada.

Finalmente, en 2009 la Comisión Tripartita lanzó la elaboración del LOTA Fase II, que está siendo ejecutado por la Universidad Nacional, la Universidad de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad de Medellín y la Escuela de Ingeniería de Antioquia. Con esta nueva fase se quieren integrar los lineamientos ya elaborados, identificar un instrumento más avanzado de planificación y gestión, y estructurar una política pública que garantice la integración territorial.<sup>6</sup>

Lo anterior proporciona elementos interesantes sobre lo que se ha avanzado en Colombia y en Antioquia en lo referente a la planificación estratégica. Sin embargo, para garantizar un nivel técnico más consistente y pasar de una etapa pionera a la inclusión orgánica de la planificación estratégica en el diseño de las políticas de desarrollo territorial, fue necesario adoptar un Sistema Departamental de Planificación.

## 2.2. Aciertos y límites de la experiencia antioqueña

El Sistema Departamental de Planificación (SDP) de Antioquia nace como una respuesta a la necesidad de coordinar y ampliar los procesos de planeación para consolidar las dinámicas de participación y descentralización, según lo previsto en los principios generales de la Constitución política aprobada en 1991.<sup>7</sup>

Todo esto se plasma en la Ordenanza 34 del 24 de noviembre de 2006, «Por medio del cual se crea, estructura e institucionaliza el Sistema Departamental de Planificación», cuyo objetivo es «fortalecer los procesos de planificación municipal, zonal, subregional y departamental en Antioquia, para el ejercicio de un buen gobierno».

Desde el principio, el SDP fue coordinado por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia, y más específicamente por su Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI), según los principios y los niveles organizativos que se presentan a continuación.

6 Ver página web del LOTA Fase II: <http://ordenacionterritorialantioquia.info/proyecto/lota2.html> (acceso 03.12.2013).

7 Según el artículo 298 de la Constitución, «Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución [...] [y] ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes». Por otro lado, el artículo 340 establece que «El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planificación constituyen el Sistema Nacional de Planificación».

---

**El SDP se inspira en la Constitución política de 1991 y en los principios definidos en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo».**

**Autonomía**, a través de la cual las entidades territoriales ejercen libremente sus funciones con estricta sujeción a sus atribuciones.

**Ordenación de competencias**, para tener en cuenta los criterios de concurrencia, complementación y subsidiariedad entre las entidades territoriales.

**Coordinación**, a cargo de las autoridades de planeación del orden nacional, regional y municipal, para garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y, en general, con las demás instancias territoriales.

**Consistencia**, con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera.

**Prioridad del gasto público social**, para consolidar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

**Continuidad**, para asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo.

**Sustentabilidad ambiental**, para posibilitar un desarrollo económico-social en armonía con el medio natural.

**Desarrollo armónico de las regiones**, para propiciar que los planes de desarrollo promuevan la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios.

**Proceso de planificación**, para asegurar que la elaboración de los planes de desarrollo se caracterice como una actividad continua.

Fuente: Elaboración del autor con base en GdA 2006: 16-18 y 27-28.

---

#### **Tabla 1**

Principios del SDP.

Es importante evidenciar que el SDP se crea también con el propósito de hacer frente a la debilidad en la articulación de los procesos de planificación, problema que conlleva a una baja capacidad institucional en los ámbitos territoriales para orientar su desarrollo, «haciendo irracional el uso de los recursos, generando lentitud en la aplicación de las directrices para impulsar el desarrollo integral del territorio» (GdA 2006: 12).

Por ende, el SDP es un «instrumento estratégico que busca una adecuada interacción dinámica del conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, planes, políticas, programas y proyectos que intervienen en el proceso de planificación territorial del departamento de Antioquia» (GdA 2006: 24).

Por este medio, se pretende que los territorios (municipios, zonas y subregiones) se conviertan en espacios de análisis, concertación y deliberación sobre los temas globales del desarrollo y participen en la formulación de políticas, programas y proyectos para el desarrollo local. Además, el SDP es un instrumento de coordinación de acciones para aumentar la capacidad de gestión del desarrollo territorial y promover la democracia local.

Sin embargo, durante los primeros años de vigencia del sistema departamental descrito anteriormente, se detectaron algunas debilidades



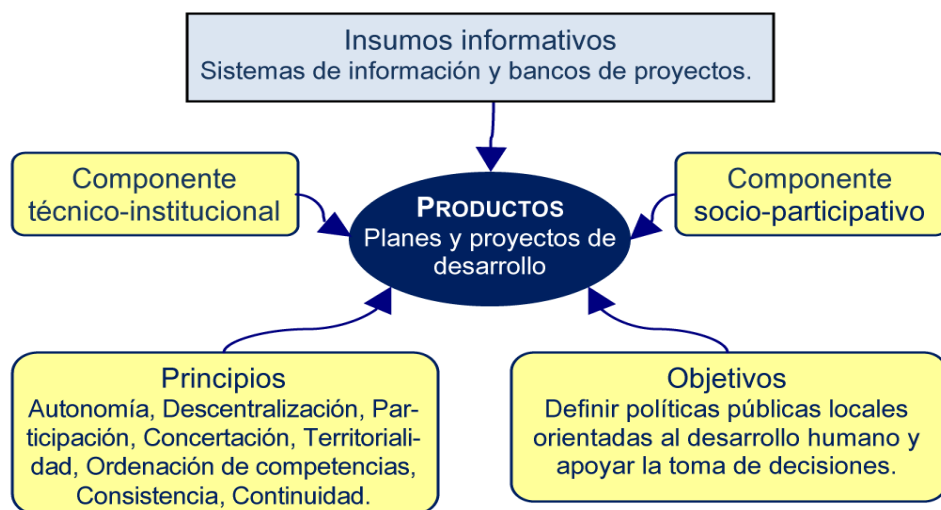
Nivel	Componente técnico-institucional	Componente socio-participativo	Productos
Nacional Regional		Sistema Nacional de Planificación	
Departamental	Consejo Rector del PLANEA. Consejo de Gobierno. Comisión Técnica Interinstitucional (Dptos. Administrativos, Secretarías y Gerencias).	Asamblea Departamental de Antioquia. Consejo Departamental de Planeación (CDP).	Políticas, directrices y lineamientos de nivel departamental. PLANEA. Plan de Desarrollo Departamental. Planes sectoriales.
Subregional	Comité Subregional de Concertación de Alcaldes. Comisión Técnica Subregional.	Asamblea Subregional. Consejo Subregional de Planeación Participativa.	Planes Estratégicos Subregionales.
Zonal	Comité Zonal de Concertación de Alcaldes. Unidad Técnica Zonal.	Consejo Zonal de Planeación Participativa.	Planes Estratégicos Zonales.
Municipal	Alcalde y Consejo Municipal. Secretaría u Oficina de Planeación.	Asamblea Municipal. Consejo Municipal de Planeación Participativa.	Plan de Desarrollo Municipal. Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Planes sectoriales y de acción.

Fuente: Elaboración del autor con base en GdA y EGPPA 2008: 14 y GdA 2011: 22-24.

**Tabla 2**  
Organización y niveles del SDP.

relevantes, sobre todo, en la vinculación de la sociedad civil a la gestión pública y en diseño de estrategias que favorecieran la participación activa de la comunidad y, por ende, el aumento de la confianza en las instituciones públicas.

Por lo anterior, en el Plan de desarrollo 2008-2011 del Departamento de Antioquia se incluyó la línea estratégica «Desarrollo institucional», y especialmente dos componentes de la misma: (1) Descentralización y articulación institucional, y (2) Participación y asociatividad. En este contexto surgió la idea de realizar el Proyecto EU/LA WIN, que se analiza en las páginas siguientes.



Fuente: Elaboración del autor con base en GdA 2006: 26 y 29-30 y GdA 2011: 24.

**Figura 3**  
Caracterización del SDP.

### 3

## Presentación del caso de estudio y de su contexto

Esta parte del artículo gira alrededor de tres temas. El primero es el enfoque de la cooperación euro-latinoamericana y de sus vínculos con el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la gobernanza local. El segundo tema concierne a la filosofía y las modalidades operativas del Programa URB AL, que hace parte de la estrategia de cooperación regional euro-latinoamericana. Por último, se presenta el enfoque estratégico y la organización operativa del Proyecto EU/LA WIN y de su Componente Antioquia.

### 3.1. Cooperación euro-latinoamericana

Desde los años ochenta, la Unión Europea (UE) representa la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para América Latina y el Caribe, en particular.

Sin embargo, con la excepción del Diálogo de San José,<sup>8</sup> hay que esperar hasta los años noventa para que la cooperación europea manifieste un decidido interés por América Latina y formule una política de cooperación específica. En este contexto se señalan los siguientes elementos: (1) la importancia de diversificar los actores, con énfasis en el fortalecimiento de la cooperación descentralizada<sup>9</sup> y la promoción de la sociedad civil; (2) la decisión de formular estrategias secto-

- 8 Del nombre de la capital de Costa Rica donde, en septiembre de 1984, se reunieron por primera vez los representantes de la UE y de los países centroamericanos para analizar la situación de la región. En los años siguientes, la UE desplegó una acción «finalizada al apoyo de los procesos de paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, al desarrollo económico y social y a la integración regional, el fortalecimiento del estado de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos» (Tassara 2013b: 125).
- 9 Además, en 1998, el Consejo de la Unión Europea adoptó un Reglamento sobre la cooperación descentralizada, que «constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los actores en el centro de la ejecución y, por lo tanto, persigue el doble objetivo de adaptar las actividades a las necesidades y hacerlas viables».

riales y geográficas diferenciadas, con el propósito de adaptar la oferta de cooperación a los escenarios y a los desafíos enfrentados por los países latinoamericanos y consolidar la coherencia y la eficacia de la ayuda; (3) la inclusión de algunos programas orientados al fortalecimiento de la integración regional (Consejo UE 1994; CE 1995; Ríos Serra 2013: 24-25).

Posteriormente, se dio inicio a un diálogo político-institucional más ambicioso que desembocó en la formulación de una estrategia de asociación birregional entre Europa y América Latina y en la celebración de cumbres periódicas euro-latinoamericanas, empezando en 1999 con la cumbre de Río de Janeiro. En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004) identificó el tema de la cohesión social como elemento central de la asociación estratégica birregional y de la política de cooperación euro-latinoamericana.

La cooperación euro-latinoamericana ha tenido luces y sombras y hoy día, frente a la crisis que la ataña, la UE no está en condición de proponer a América Latina su modelo de integración económica y cohesión social como una experiencia exitosa de referencia. Entre otras cosas porque «existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos, asumidos principalmente en las Cumbres, y los recursos financieros que se ponen a disposición de los mismos» (Arenal 2010: 43).

Pero, «A diferencia de otros donantes: la Unión Europea ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social» (Morzán et al. 2011: 20). Esta apreciación sintetiza muy bien el principal valor agregado de la cooperación regional euro-latinoamericana, que desde hace muchos años es una cooperación entre pares y está basada metodológicamente en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de los actores involucrados.

En este contexto, la UE ha promovido el acercamiento y la colaboración entre los países de América Latina, favoreciendo la cooperación horizontal entre ellos, a nivel gubernamental y no gubernamental, y ha impulsado la cooperación descentralizada y el desarrollo territorial a través del Programa URB AL. En síntesis, es posible afirmar que:

Experiencias como ésta abren caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local y, al mismo tiempo, representan una hipótesis de *mestizaje* entre la clásica cooperación Norte-Sur y la novedosa cooperación Sur-Sur, creando también espacios para intercambios enriquecedores entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta» (Tassara 2012: 45-46).

El Proyecto EU/LA WIN, que se analiza más adelante, es un ejemplo de lo anterior y puede asumirse como paradigma de una cooperación Norte-Sur que opera como multiplicador de la cooperación Sur-Sur.

### 3.2. Programa URB AL

El Programa URB AL fue lanzado en 1995 por la UE en el marco de la estrategia de cooperación regional con los países de América Latina y se ha articulado en tres fases: URB AL I (realizado entre 1995 y 2000 con un costo total de 17 millones de euros [M€]), URB AL II (2000-2007, 65 M€) y URB AL III (2007-2013, 64,4 M€).

Su objetivo general es promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río 2011: 17) a través de la creación de redes y la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales y otros actores europeos y latinoamericanos, tanto a nivel municipal como regional, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se da énfasis a la identificación y promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática. Además, URB AL desempeña un papel importante en el fortalecimiento de las relaciones entre los países de la Unión Europea y de América Latina a través del diálogo de las colectividades locales respectivas.

Al respecto, vale la pena mencionar la definición que el Programa URB AL asumió de un documento elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP 2007: 2).

Una comunidad socialmente cohesionada — cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce en plenitud.

Entre 1995 y 2007, a través del Programa URB AL, se han realizado actividades como las siguientes:

- creación y consolidación de trece redes temáticas que agrupan a más de 2500 administraciones locales y otros actores (asociaciones, ONG, sindicatos, universidades, empresas, etc.) y trabajan conjuntamente sobre temas como: lucha contra la droga, democracia y buen gobierno a nivel local, gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, conservación de los contextos históricos urbanos, políticas sociales urbanas, ciudad como promotora del desarrollo económico, gestión y control de la urbanización, movilidad urbana, financiación local y presupuesto participativo, lucha contra la pobreza, promoción de las mujeres en las instancias de decisión, seguridad ciudadana;

- implementación de 188 proyectos piloto sobre los mismos temas, con la participación de aproximadamente mil administraciones locales;
- realización de unas cuarenta reuniones internacionales, con la participación de alrededor de diez mil personas.

En síntesis, durante sus dos primeras fases, el Programa URB AL promovió la creación de vínculos directos y duraderos entre colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas locales y operó en tres grandes ejes: intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas; apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables; implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación.

La última fase del Programa, o sea URB AL III, se ha orientado a consolidar o promover procesos y políticas que puedan convertirse en modelos de referencia para impulsar dinámicas de cohesión social a nivel local.<sup>10</sup> En este contexto, han sido aprobados veinte proyectos y se han introducido algunos cambios, como la cofinanciación de proyectos de mayor envergadura y complejidad, la concentración de la inversión en América Latina (al menos el 80 % del total), y la introducción de incentivos para la participación de los ocho países menos avanzados de la región. Lo anterior ha permitido involucrar a otros 160 actores institucionales e impulsar o fortalecer unas 130 políticas públicas locales (Programa URB AL III 2013: 11-12).

Hasta el momento, mediante los intercambios y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el Programa URB AL ha contribuido a: (1) reforzar la capacidad de acción de las administraciones locales en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; (2) consolidar la capacidad de gestión mediante la formación de los recursos humanos; (3) promover la asociación y el diálogo entre administraciones locales y representantes de la sociedad civil; (4) aumentar la participación de las administraciones locales en el ámbito internacional; (5) difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades locales.<sup>11</sup>

También es importante recordar que el Programa URB AL III promueve la realización de proyectos y actividades orientados a la ampliación de la cohesión social y articulados alrededor de cinco dimensiones principales, así: productiva y ocupacional (acceso al empleo y a los beneficios del crecimiento económico con equidad), social (acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana), territorial (reducción de los desequilibrios territoriales), cívica (construcción de ciudadanía activa), e institucional (fortalecimiento institucional y fiscalidad local).

10 «Con el objetivo de contribuir a crear las condiciones favorables para la consecución del objetivo general y específico del programa, en su tercera fase, la Comisión Europea ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III, la cual está liderada por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Municipalidad de San José (Costa Rica), la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia), la Provincia de Santa Fe (Argentina) y la Región Toscana (Italia)» (Ruiz Durán 2011: 17).

11 Desarrollo y Cooperación Europeaid – URB AL Programa Regional de Cooperación: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm) (acceso 19.12.2013).

Según Olga Del Río (2011: 18):

«la cohesión social es un fenómeno multidimensional, al cual se pueden hacer aportaciones mediante acciones, políticas y/o proyectos con objetivos en una o más de las dimensiones antes mencionadas. Dichos aportes no solo apuntan a producir avances en el sector de intervención correspondiente, sino también a desarrollar y afianzar los cinco componentes que caracterizan una sociedad cohesionada: igualdad e inclusión social, pertenencia, reconocimiento, legitimidad y participación».

La tabla siguiente analiza los cinco componentes del Programa URB AL III.

Componentes	Explicación
<b>Igualdad e inclusión social</b>	<p>La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva y la equidad.</p> <p>Una sociedad que no garantiza igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía genera dinámicas de distanciamiento y exclusión social que erosionan su cohesión.</p> <p>La cohesión social está fuertemente relacionada con las instituciones económicas y, de manera especial, con el mercado; por ello, puede describirse como un puente entre «lo social» y «lo económico». Las situaciones de exclusión del mercado, en especial del mercado laboral, constituyen una clara amenaza a la cohesión social.</p> <p>Sin embargo, más allá de la esfera económica, la inclusión supone la existencia de un sistema de protección social capaz de garantizar seguridad y apoyo a todas las personas ante la vulnerabilidad y posibles riesgos o necesidades específicas.</p> <p>Se trata, por ejemplo, de riesgos asociados a la enfermedad, la falta de autosuficiencia, la drogadicción, la pobreza y el aislamiento, entre otros.</p>
<b>Pertenencia</b>	<p>Este componente se relaciona con el despliegue de un sentido de «conectividad social», en cuyo marco los ciudadanos comparten valores y compromisos básicos.</p> <p>Una amenaza a la cohesión social se asocia con el sentimiento de aislamiento que, bajo ciertas circunstancias, puede generarse entre individuos y grupos sociales.</p>
<b>Reconocimiento</b>	<p>Este componente atañe a la mediación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas y de valores que caracterizan a la sociedad.</p> <p>Los ciudadanos y ciudadanas que perciben que los otros los aceptan y reconocen contribuyen a la cohesión social. Por el contrario, esta se ve amenazada por las prácticas de rechazo e intolerancia.</p>
<b>Legitimidad</b>	<p>La cohesión social es una construcción colectiva; no se reduce a una sumatoria de individuos yuxtapuestos.</p> <p>En este componente se reconoce la acción estratégica de las instituciones (públicas y privadas), en tanto mecanismos o espacios de intermediación que aseguran las «conexiones» entre los individuos.</p> <p>La cohesión social depende en un alto grado de la legitimidad de estas instituciones, y se ve amenazada cuando estas no son representativas.</p>
<b>Participación</b>	<p>La cohesión social supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas. La falta de incentivos y de causas para la participación ciudadana suele considerarse una amenaza para la cohesión social.</p>

Fuente: Del Río 2011: 19 (Síntesis del autor).

**Tabla 3**

Componentes del Programa URB AL III.

El Programa URB AL ha sido objeto de varias misiones de estudio y revisión. En particular, los evaluadores de la segunda fase del Programa (Chiodi y Lossio 2008: 94) señalaron que:

El impacto del Programa ha sido reconocido por todos sus participantes a raíz de los efectos duraderos de cuatro logros principales: (a) constituyó una oportunidad de relacionamiento a nivel internacional, configurándose como la principal instancia de conexión entre los gobiernos locales de Europa y América Latina; (b) estimuló el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas; (c) permitió la difusión y promoción de enfoques innovadores; (d) reformó el modo de hacer cooperación a partir del concepto de partenariado horizontal Norte-Sur.

Por otro lado, la evaluación de la tercera fase del Programa (Red2Consultores 2013: 9-11) permitió evidenciar que:

La cooperación llevada a cabo por el Programa URB-AL III a través de proyectos territoriales se ha caracterizado por un estilo horizontal, con aprendizajes y beneficios para todas las partes. El nivel de retorno para los actores [europeos y latinoamericanos] involucrados ha sido muy alto: han aprendido, han modificado sus prácticas, se ha generado un Catálogo de buenas prácticas de cohesión social [...]. URB-AL III ha hecho una contribución decisiva al incluir [...] en la agenda de los gobiernos sub-nacionales latinoamericanos la cohesión social y territorial. Los gobiernos sub-nacionales [...] han reforzado su liderazgo en sus respectivos ámbitos locales, empoderándolos de cara a sus relaciones institucionales multinivel. Todos los consultados reconocen que han mejorado su posicionamiento ante sus interlocutores locales, y en cierta medida también ante las instituciones nacionales e internacionales.

### 3.3. Proyecto EU/LA WIN

El Proyecto «Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social», que de ahora en adelante se mencionará como el «Proyecto EU/LA WIN»<sup>12</sup> o simplemente el «Proyecto», fue aprobado en octubre de 2008, empezó a principios de 2009 y terminó en junio de 2013. El Proyecto fue liderado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia y se orientó a la creación de una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y la formulación de políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local.

A continuación, se presenta el listado de los socios del Proyecto, evidenciando en qué países cada uno de ellos realizó la mayoría de las actividades en las cuales participó directamente.

El Proyecto era bastante complejo y preveía la realización de múltiples actividades descentralizadas. Por esta razón, se decidió encargar a una entidad coordinadora para cada componente relativo a los tres países latinoamericanos involucrados: el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) para Colombia y la *Regione Emilia Romagna* para Argentina y Brasil.

Para el caso del Componente relativo al Departamento de Antioquia, además, se identificaron las dos Subregiones Oriente y Bajo Cauca como áreas de operaciones, y dos entidades locales con el papel de apoyar la

12 Por la sigla de su título en inglés: European Union and Latina America for Welfare INtegrated policies (EU/LA WIN).

Entidad	País	Países principales de operatividad
Regione Emilia Romagna (entidad líder del consorcio)	Italia	Argentina y Brasil
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)	Italia	Colombia y Argentina
Gobernación de Antioquia - Departamento Administrativo de Planeación (DAP)	Colombia	Colombia
Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)	Colombia	Colombia
Mancomunidad de la Ribera Alta (Comunidad Valenciana)	España	Brasil y Colombia
Regione Marche	Italia	Argentina y Colombia
Roma Capitale: Municipio XVII	Italia	Colombia
Provincia de Buenos Aires	Argentina	Argentina
Municipalidad de Mar del Plata	Argentina	Argentina
Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie (CESTAS)	Italia	Argentina
Estado do Paraná - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento	Brasil	Brasil

Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

#### Tabla 4

Socios del Proyecto EU/LA WIN.

realización de las actividades: la Agencia para el Desarrollo Económico de la Provincia del Oriente Antioqueño (ADEPROA), para el Oriente, y la Fundación Universitaria Católica del Norte (CN), para el Bajo Cauca. Además, también la *Regione Marche*, el *Municipio XVII de Roma Capitale* y la Mancomunidad de la Ribera Alta participaron de manera puntual en las actividades que se llevaron a cabo en Colombia.

#### 3.3.1. Componente Departamento de Antioquia

El Plan Operativo Global (POG) relativo al Componente Antioquia fue elaborado en los primeros meses de 2009 (CISP 2009). Sin embargo, debido al atraso con el cual se recibieron los recursos, se aprovechó la primera Misión de Asistencia Técnica Internacional (MATI), que se llevó a cabo entre febrero y marzo de 2010, para revisar y actualizar el POG. En este marco, se realizó un amplio proceso participativo articulado en múltiples reuniones y tres talleres, que involucró a más de cincuenta personas y veinte organizaciones, y se elaboraron los documentos que sentaron las bases para el inicio de las actividades.



Entre estos documentos, vale la pena mencionar el DOFA socio-institucional de Antioquia, un repertorio de experiencias exitosas que representó la base para la planificación de los intercambios; el Diagnóstico de las necesidades formativas; un primer borrador del Plan operativo relativo a las actividades formativas previstas.

A continuación, se presenta la articulación estratégica y operativa del Componente Antioquia del Proyecto, con énfasis en sus Objetivos específicos, Resultados esperados y Actividades previstas.

**Objetivo específico:** Incrementado el nivel de participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas para el desarrollo local.

**Resultado esperado 1:** Transferido a los actores territoriales el conocimiento y el saber-hacer logrados en experiencias significativas realizadas en otras regiones del país y en otros países en cuanto a desarrollo local.

#### **Actividades respectivas**

**1.1.** Preparación de un DOFA para identificar demanda y oferta en cuanto a experiencias de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo y la cohesión social a nivel local.

**1.2.** Elaboración de un repertorio de experiencias (nacionales e internacionales) de desarrollo y cohesión social exitosas e/o innovadoras, de interés para las colectividades locales involucradas.

**1.3.** Selección de las experiencias de desarrollo y cohesión social de mayor interés para los actores locales.

**1.4.** Realización de intercambios (locales, regionales e internacionales) para conocer más en detalle las experiencias seleccionadas.

**1.5.** Sistematización de las experiencias conocidas a través de los intercambios.

**Resultado esperado 2:** Capacitados funcionarios, administradores y líderes comunitarios en temas de desarrollo de políticas públicas para la cohesión social.

#### **Actividades respectivas**

**2.1.** Elaboración de un diagnóstico de las necesidades formativas existentes en Antioquia.

**2.2.** Definición de los grupos objetivo y de los programas y organización pre-operativa de las actividades formativas.

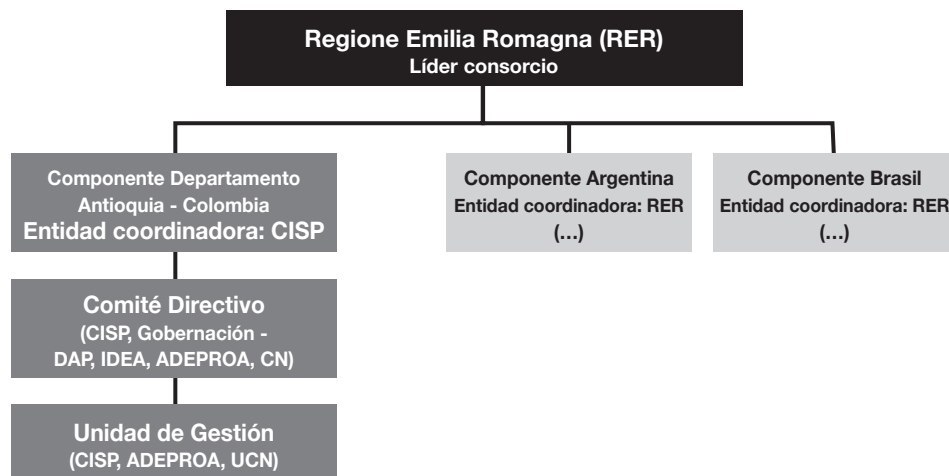
**2.3.** Identificación de los docentes y de los criterios para la selección de los participantes.

**2.4.** Realización de las primeras actividades formativas presenciales.

**2.5.** Virtualización de los diplomados previstos en el segundo periodo.

**2.6.** Sistematización de los materiales didácticos producidos.

**Resultado esperado 3:** Experimentadas e institucionalizadas metodologías innovadoras para la formulación y la gestión participativas de políticas públicas y planes de desarrollo local.



Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

**Figura 4**

Organización operativa del Proyecto EU/LA WIN.

### Actividades respectivas

- 3.1. Impresión del Plan Estratégico Subregional del Oriente (PLANEO).
- 3.2. Organización de talleres y seminarios para la retroalimentación del PLANEO.
- 3.3. Realización de actividades de apoyo a la implementación del PLANEO.
- 3.4. Elaboración del diagnóstico y otras actividades de apoyo a la formulación del Plan Estratégico Subregional del Bajo Cauca (PESUB).
- 3.5. Realización de asambleas y talleres de acompañamiento a la elaboración y aprobación del PESUB.
- 3.6. Impresión y difusión del PESUB.
- 3.7. Realización de actividades de apoyo a la implementación del PESUB.
- 3.8. Sistematización de las experiencias realizadas en el marco del Componente Antioquia.

#### 3.3.2 Organización operativa y metodología de trabajo

Con el fin de garantizar mayor eficacia en la ejecución del 'Componente Departamento de Antioquia' del Proyecto, su organización operativa se articuló alrededor de un Comité Directivo y una Unidad de Gestión, cuyas funciones se sintetizan a continuación.

El CISP se hizo cargo de la coordinación del Proyecto en todos sus componentes: planificación y coordinación estratégica y operativa, relaciones interinstitucionales, gestión de los recursos y administración, seguimiento de las actividades realizadas, con base en un sistema de monitoreo que facilitaba el control de gestión, tanto a nivel operativo como a nivel contable y administrativo.

El Comité Directivo se reunía por lo menos dos veces al año con el propósito de definir la estrategia de acción, mientras que la Unidad de Gestión era convocada y regulada por la entidad coordinadora y desem-

peñaba las siguientes tareas principales: (i) preparar los Planes Operativos Anuales (POA) a través de un trabajo participativo; (ii) apoyar la entidad coordinadora en la preparación de los informes, la selección del personal y el monitoreo de las actividades.

El Proyecto se ejecutó de forma participativa, garantizando el involucramiento activo de las colectividades locales y de los demás actores relevantes en cada subregión en todas las fases de implementación. Con este fin, en cada subregión operaba un promotor social encargado de coordinar el trabajo y servir de enlace directo y constante entre la Unidad de Gestión y las colectividades locales involucradas.

## 4 Análisis del impacto y consideraciones finales

En esta parte del texto se presenta un primer análisis del impacto de las actividades realizadas en el marco del Componente Antioquia, articulando los acápites en correspondencia con su objetivo específico y sus tres resultados esperados. La presentación se apoya también en la evaluación externa del Proyecto realizada en el segundo semestre de 2012 por un consultor especializado en políticas públicas locales (Repetto 2013).

Una premisa importante. La experiencia de la entidad coordinadora, que opera en Colombia desde 1983 y en Antioquia desde 1997, viabilizaron la posibilidad de capitalizar las prácticas y proyectos anteriores y la red de relaciones del CISP. Esto se pudo apreciar en dos ámbitos. El primero fue la promoción del patrimonio metodológico relativo al Acuerdo territorial (AT)<sup>13</sup> y al Presupuesto participativo, que se habían promovido exitosamente en otros proyectos implementados en la Subregión Bajo Cauca y en varios departamentos del país (Tassara 2011; Tassara y Grando 2013). El segundo ámbito tuvo que ver con las alianzas existentes en la Subregión Oriente, con especial referencia a la promoción del desarrollo local en el marco del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño. Lo anterior, conjuntamente con la trayectoria de la entidad coordinadora en la promoción de políticas públicas locales orientadas al fortalecimiento de la cohesión y la inclusión social, acreció la efectividad de las actividades y aumentó la posibilidad de lograr un impacto significativo en el tejido social e institucional de las organizaciones y entidades involucradas.

Por otro lado, la tabla 6 señala los principales impactos y estrategias de sostenibilidad del Proyecto según el análisis presentado en una publicación del Programa URB AL III en el mes de marzo de 2013.

Finalmente, se indica que una parte de la información utilizada a continuación se basa en el trabajo realizado por un pasante de la Universidad de Pavía, que efectuó alrededor de cuarenta entrevistas a administradores, funcionarios y líderes locales y presentó su tesis de maestría sobre el Proyecto (Striano 2012a y 2012b).

13 Un AT es el resultado formal de un proceso participativo que involucra a todos los actores (públicos, privados y sociales) presentes en un territorio con el propósito de identificar sus problemas principales y las actividades necesarias para enfrentarlos. Al final del proceso, se formaliza un documento (o sea el AT) que define las prioridades y las actividades a realizar, establece el aporte de cada entidad para su implementación, e identifica a la persona responsable en representación de cada entidad.

<b>Objetivo específico</b>	<b>Indicadores cualitativos</b>	<b>Resultados logrados</b>
Incrementado el nivel de participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.	Ampliada la participación ciudadana y su interacción con los funcionarios y los administradores locales.	Aumentó la participación ciudadana en la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y de los Planes Estratégicos Subregionales (PES). Los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca y las actividades de apoyo a la implementación del PESUB manifestaron niveles de participación muy altos.

<b>Resultados esperados</b>	<b>Indicadores cualitativos</b>	<b>Resultados logrados</b>
1. Transferido a los actores territoriales el conocimiento y el saber-hacer logrados en experiencias significativas realizadas en otras regiones del país y en otros países en cuanto a desarrollo local.	Favorecida la creación de alianzas estratégicas entre las administraciones locales y entre ellas y los actores presentes en los territorios.	Se crearon varios grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales, como, por ejemplo, los sistemas de gestión de los desechos sólidos, el fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y la formación de funcionarios públicos. Se conformaron valiosas alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmecánico y de transformación de la madera.
	Mejorado el diseño de las políticas públicas y de los procesos de planificación.	Se identificaron posibles reajustes a algunas políticas públicas departamentales. Se planteó el fortalecimiento de las agencias de desarrollo local y la reformulación de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos. Se introdujeron algunas innovaciones técnicas en la elaboración del PESUB.
2. Capacitados funcionarios, administradores y líderes comunitarios en temas de políticas públicas y gestión del desarrollo local para la cohesión social.	Aumentada la calidad y la cobertura de oferta formativa.	Se ofreció una formación superior de alta calidad y se tocaron temas considerados prioritarios por los beneficiarios de los seminarios y diplomados. Gracias a la formación a distancia se amplió la cobertura formativa a municipios aislados y rurales, en donde vivía alrededor del 80 % de los participantes en los diplomados.
	Mejorada la calidad de los programas de gobierno y de los PDM elaborados.	Los programas de gobierno y los PDM elaborados entre finales de 2011 y principios de 2012 reflejaron las capacidades adquiridas por los candidatos a las elecciones que se llevaron a cabo en octubre de 2011. Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron a mejorar la calidad de algunos programas de desarrollo social elaborados por los dirigentes de las nuevas alcaldías.
	Mejorada la formulación de los proyectos de desarrollo elaborados.	Los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas innovadores, como por ejemplo la valorización de las marcas territoriales. Las nuevas capacidades conseguidas contribuyeron en aumentar la autoestima y el nivel de participación de los líderes, los microempresarios y las asociaciones locales.

<p>3. Experimentadas e institucionalizadas metodologías innovadoras para la formulación y la gestión participativa de políticas públicas y planes de desarrollo local.</p>	<p>Aumentados los espacios participativos en la planificación estratégica.</p>	<p>La experiencia ganada con la elaboración del PESUB y de algunos PDM contribuyó a legitimar la necesidad de una mayor interacción entre administradores, técnicos y ciudadanos en la planificación estratégica.</p> <p>La adopción de elementos propios de los Acuerdos territoriales aumentó las sinergias entre alcaldías, empresas e instituciones en la realización de proyectos de desarrollo local.</p> <p>La Gobernación asumió la orientación de ampliar los espacios de participación ciudadana en la planificación estratégica y el ordenamiento territorial.</p>
	<p>Fortalecida la interacción público-privada en la promoción del desarrollo territorial.</p>	<p>Se identificaron y se están promoviendo nuevas alianzas público-privadas para el desarrollo departamental, con énfasis en el sector turístico.</p>

Fuente: Elaboración del autor con base en los documentos facilitados por el Proyecto.

**Tabla 5**

Análisis cualitativo de los resultados logrados.

**Principales impactos**

Reforzado el proceso de subsidiariedad de políticas integradas de desarrollo socioeconómico.

Impulsada la descentralización y la colaboración público-privada en la planificación e implementación de las políticas de bienestar.

Ampliada la participación ciudadana a través de la consolidación de las metodologías participativas en el diseño de los planes estratégicos y de desarrollo.

Consolidadas las competencias de los funcionarios públicos y de las organizaciones locales en la planificación de políticas de desarrollo local.

Incrementado el sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad, contribuyendo en la individuación de soluciones concretas a las necesidades de cada territorio.

Promovida la adopción de enfoques integrales e intersectoriales en el diseño y la realización de los programas sociales.

Aportación de metodologías y sistematización de las mismas para su puesta en común con otros gobiernos locales.

**Estrategias de sostenibilidad**

Las reuniones interinstitucionales han incrementado la capacidad de compartir una visión común de las necesidades y de identificar los posibles niveles de integración entre las diferentes competencias institucionales que cada uno tiene.

Los Acuerdos territoriales en el Departamento de Antioquia han fortalecido las redes socioeconómicas para promover e incrementar la producción de bienes y servicios en el ámbito departamental y local, integrando recursos y competencias.

Fuente: Elaboración del autor con base en el Programa URB AL III 2013: 81.

**Tabla 6**

Principales impactos y estrategias de sostenibilidad del Proyecto EU/LA WIN.

#### 4.1. Participación de los actores locales para el desarrollo local

Empezando con el objetivo específico, existen elementos consistentes para afirmar que el Componente Antioquia logró aumentar la participación de los actores locales y de la ciudadanía en la elaboración e implementación de estrategias y políticas públicas de cohesión social para el desarrollo local.

Las entrevistas realizadas por Striano (2012a) detectan claramente esta percepción, tanto en lo referente a los ejercicios de planificación realizados en Oriente y en Bajo Cauca como en las actividades de apoyo a la implementación del Plan Estratégico Subregional del Bajo Cauca (PESUB). La misma fuente señala que: (a) los expertos de la consultora encargada de acompañar la elaboración de todos los Planes Estratégicos Subregionales (PES) realizados en el Departamento cuantificaron en un 30-40 % el aumento de la participación de la ciudadanía en el caso del PESUB; (b) en ocasión del proceso electoral y post-electoral, que se llevó a cabo entre mayo de 2011 y el primer semestre de 2012,<sup>14</sup> los líderes veredales y los Secretarios de Planificación municipal se sorprendieron por la gran cantidad de ciudadanos que se involucraron en la formulación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y, posteriormente, de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados por los Consejos municipales después de las elecciones.

Obviamente, tratándose del objetivo específico, es de suponer que el aumento de la participación se logró gracias al efecto conjunto del cumplimiento de los tres resultados esperados previstos.

#### 4.2. Intercambios de experiencias y de conocimientos

En este campo se propendió por la valorización de todas las buenas prácticas, tanto europeas como latinoamericanas, y se adoptó un enfoque de cooperación entre pares, basado en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de todos los actores involucrados y en la interacción virtuosa entre los aportes técnicos y la participación democrática (Tassara 2013a).

En este contexto, los elementos sobresalientes fueron dos: (1) la creación de grupos de interés y acciones conjuntas sobre temas de políticas públicas locales, como por ejemplo los sistemas de gestión de los desechos sólidos, el fomento del turismo local y del mercadeo territorial, y la formación de funcionarios públicos; (2) la conformación de alianzas público-privadas para la promoción del comercio y la formulación y presentación de proyectos conjuntos en los sectores textil, metalmeccánico y de transformación de la madera.

Más en detalle, con base en el aprendizaje logrado en el marco de los intercambios y de la experiencia de las Empresas de Servicios a las Personas (ESP) de la *Regione Marche*, los funcionarios de la Goberna-

14 Las fases más relevantes fueron: formulación de los programas de gobierno, campaña electoral y elecciones (entre mayo y octubre de 2011); posesión de los candidatos ganadores (1.º de enero de 2012); elaboración de los PDM por parte de los Alcaldes elegidos y aprobación por parte de los Consejos Municipales (primer semestre de 2012).

ción de Antioquia introdujeron ajustes en las políticas públicas de atención a la infancia y a la adolescencia, así como en la lucha contra la explotación sexual de los menores de edad, por un lado, y de atención a los grupos poblacionales menos favorecidos, como los afro-descendientes, los indígenas y otras minorías, por el otro.

Otra experiencia exitosa que influyó en la agenda departamental fue el manejo de las agencias de desarrollo y para el empleo conocidas en Europa, y especialmente de la agencia *Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio* (ERVET). Lo anterior viabilizó el replanteamiento de las relaciones público-privadas en la promoción de los sistemas económico-productivos de Antioquia.

Acerca de este primer resultado esperado, en el informe final de la evaluación externa del Proyecto (Repetto 2013: 20-21), se afirma que:

Un momento emblemático de la sinergia entre ambas regiones lo constituyó la actividad de visitas, en especial desde América Latina a Europa. La buena organización de las mismas, no solo desde lo logístico sino en cuanto a la propia sustancia de la agenda prevista, fueron elementos altamente valorados por los latinoamericanos que participaron de las mismas tanto en España como en Italia, quedando en evidencia qué aspectos institucionales o de prácticas de economía social fueron adoptados en los territorios luego de dichas visitas.

### 4.3. Capacitación de funcionarios, administradores y líderes comunitarios

El segundo resultado esperado representaba una respuesta a algunos problemas detectados durante la formulación del Proyecto, y específicamente a la baja capacidad técnica de las administraciones locales (en particular de los municipios rurales) y a la deficiente capacidad de gestión y seguimiento de las secretarías municipales (CISP 2009). Concretamente, se realizaron ocho seminarios temáticos (con una duración variable entre 6 y 40 horas y la participación de 581 personas en total), y cinco diplomados (con una duración promedio de 180 horas y la participación de 294 personas, articuladas en diez cohortes).

Al respecto, según la opinión de los beneficiarios y de algunos observadores entrevistados, los cursos impartidos tuvieron una calidad académica muy alta y cumplieron con las necesidades formativas existentes (Striano 2012a). Además, gracias a la virtualización de los contenidos y a la utilización de la formación a distancia, se amplió la cobertura a municipios rurales (en donde vivía alrededor del 80 % de los beneficiarios) que nunca antes habían tenido acceso a este tipo de iniciativas.

El segundo elemento significativo es la evaluación muy positiva de la formación erogada.<sup>15</sup> A manera de ejemplo, los seis módulos del primer Diplomado presencial sobre «Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social» fueron calificados por los alumnos con puntajes entre 4,26 y 4,80 sobre un máximo de 5,00. Los beneficiarios destacaron en particular que la metodología didáctica no estuvo enfocada a la trans-

15 Todos los diplomados y la mayoría de los seminarios temáticos fueron evaluados por los beneficiarios por medio de un cuestionario, que podía ser diligenciado en forma anónima y preveía la posibilidad de calificar la calidad de la docencia (9 ítems), de sus contenidos (4 ítems) y de la metodología didáctica (4 ítems).

misión mecánica de «conocimientos teóricos» sino que apuntó a la construcción de un «saber hacer» fuertemente vinculado con la experiencia concreta y las características específicas de los territorios involucrados.

En tercer lugar, según los beneficiarios en la Subregión del Bajo Cauca,<sup>16</sup> tanto los programas de gobiernos como los PDM elaborados por las personas que participaron en los cursos no solo fueron redactados con más propiedad y con un mejor nivel cualitativo, sino que gozaron de una amplia participación de los actores locales y de la ciudadanía en general en los procesos de elaboración. Es razonable suponer que este fenómeno estuvo relacionado con dos factores: la disposición de los candidatos a las elecciones, y por ende de los alcaldes elegidos, en capitalizar lo que aprendieron acerca de la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la cohesión social, por un lado, y la mayor autoestima de los líderes locales, por el otro.

En esta misma línea, se detectaron otros elementos importantes: (1) para muchos funcionarios la formación recibida representó un estímulo para pasar del puro asistencialismo a un enfoque integral en la elaboración de las políticas sociales; y (2) los líderes locales empezaron a formular proyectos de desarrollo de mejor calidad y abordaron temas novedosos, como por ejemplo la valorización de las marcas territoriales (ver tabla 7).

---

#### **Asociación de Juntas de Acción Comunal de Zaragoza (Asocomunal)**

El entrevistado, Presidente de Asocomunal, afirma que «los conocimientos adquiridos con el Diplomado “Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social” reforzaron mi autoestima y la fuerza argumentativa de los miembros e impactaron también sobre las capacidades y las actividades de la asociación» (ver a continuación).

**Adquiridas** nuevas habilidades en la identificación de problemáticas, en la formulación de los proyectos y en su alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Introducida la técnica de la evaluación ex ante en la formulación de los proyectos y mejorados los métodos de presentación de las propuestas a las entidades financiadoras.

**Mejorada** la habilidad en la identificación de los actores locales que pueden ser involucrados como aliados en las estrategias de desarrollo local promovidas por Asocomunal.

**Formulados** dos proyectos para el mejoramiento de la movilidad estudiantil en el sector rural y de la producción agropecuaria.

Elaborada una estrategia de articulación interinstitucional para la formulación y el aprovechamiento de algunos diagnósticos participativos en las áreas rurales del municipio.

#### **Alcaldía de Caucasia**

El entrevistado, Director de Desarrollo Social y Comunitario de la Alcaldía de Caucasia y miembro de la Asociación de Directores de Desarrollo comunitario del Bajo Cauca, afirma que «los conceptos de cohesión social y mercadeo territorial fueron presentados de manera muy clara y, sobre todo, concreta. No simplemente “abstracta”, como en los cursos en los cuales participé en otras oportunidades. Por primera vez, pude entender

16 O sea, la Subregión a la cual se dirigió prioritariamente la oferta formativa del Proyecto.



sus implicaciones prácticas para mi trabajo, que fue enriquecido y mejorado por lo que aprendí». Más específicamente, el entrevistado aprovechó las capacidades adquiridas para lo siguiente.

**Superar** el apoyo meramente asistencial, basado en la repartición de recursos, y construir políticas sociales a partir de una perspectiva integral y colectiva, fundamentada en la creación de capacidades entre los beneficiarios.

**Incluir** las temáticas del diplomado en las actividades de formación realizadas por la Alcaldía dirigidas, con especial referencia a las cooperativas, las asociaciones juveniles y de la tercera edad, y a las organizaciones de mujeres.

**Elaborar** un documento-marco que busca aplicar el abordaje de la cohesión social y las prácticas del mercadeo territorial a la Subregión del Bajo Cauca, con el doble propósito de: (i) involucrar más decididamente a las comunidades y las entidades públicas y privadas en el desarrollo de la Subregión; e (ii) incluir estas temáticas en la agenda de la Asociación de Directores de Desarrollo comunitario del Bajo Cauca.

Fuente: Striano 2012a.

---

#### **Tabla 7**

Ejemplos prácticos de aprovechamiento de la formación recibida.

Finalmente, según la evaluación externa del Proyecto (Repetto 2013: 20-21):

Puede afirmarse, que tanto en la calidad promedio [...] de seminarios, cursos y posgrados, como en lo referido a la opinión de los alumnos, se registran niveles muy satisfactorios. [...] Un aspecto positivo adicional [...] lo constituye el hecho de que [...] los socios del Proyecto buscaron alianzas pertinentes con universidades o instituciones con experiencia en la formación de directivos de gobierno, fomentando en algunos casos el avance hacia la educación virtual, camino con enorme potencial para innovar y ganar en escala de personas a capacitar. [...] lo observado en la evaluación permite afirmar que en uno y otro caso se trabajó con estándares internacionales apropiados. Se suma a todo lo anterior, además, el esfuerzo consciente que han hecho los socios del Proyecto [...] por adecuar los contenidos teóricos-metodológicos-operativos a los respectivos contextos locales, algo no siempre presente en actividades de esta índole.

#### **4.4. Introducción de metodologías innovadoras**

Este ámbito estuvo especialmente relacionado con el apoyo a la elaboración de los Planes Estratégicos Subregionales (PES) del Oriente y del Bajo Cauca y a la realización de algunas de sus actividades iniciales. En el primer caso, el proceso estaba en marcha desde el año 2005, pero se había tropezado con dificultades de índole técnico y administrativo y se encontraba estancado. En el segundo caso, el Proyecto apoyó todo el proceso de elaboración del PES desde sus pasos iniciales hasta su cumplimiento.

En ambos casos, el Componente Antioquia se insertó en la implementación de políticas pre-existentes, con el doble propósito de propiciar la introducción de innovaciones orientadas a ampliar y afianzar la dimensión participativa y la eficacia de las mismas (Repetto 2013: 19):

Es claro que el Proyecto inscribió sus actividades [...] en políticas públicas pre-existentes. Esto generó un reto fundamental: mostrar amplia flexibilidad en tanto no llegaban a diseñarse e implementarse en una *tabula rasa*, sino en prácticas ya en marcha, con recursos humanos y rutinas organizacionales pre-existentes. La evaluación permitió observar signos positivos de esa capacidad adaptativa del Proyecto [...]. Un aspecto que ayudó a generar una apropiada sinergia entre las políticas públicas en marcha [...] y las actividades del Proyecto resultó ser la práctica participativa que EU/LA WIN generó [...], lo cual dio protagonismo a individuos y organizaciones ya comprometidos con sus territorios.

Volviendo al análisis del impacto, un primer elemento que vale la pena destacar es que, debido al cambio de los administradores locales, entre enero y abril de 2012 se realizaron muchas reuniones para apoyar la formulación de los Planes de desarrollo municipal y departamental y garantizar la continuidad de las acciones que apuntaban al fortalecimiento de la gestión pública. En este marco, se realizó el ejercicio de alinear los planes en curso de elaboración con las acciones que venía realizando el Proyecto EU/LA WIN en Antioquia, y especialmente con la visión y la proyección estratégica del PLANEO y del PESUB. De manera que, el cambio en las administraciones locales representó una oportunidad para consolidar la sostenibilidad del Proyecto.

Otra innovación fue la adopción de elementos propios de los Acuerdos territoriales y de las metodologías de planificación social utilizadas en la *Regione Marche* y en el Municipio XVII de *Roma Capitale*, que fueron aplicadas en la formulación del PESUB y en elaboración de algunos PDM. Esto viabilizó un mayor involucramiento de los actores locales y aumentó las sinergias con las instituciones y las empresas en la identificación y formulación de los proyectos estratégicos para el desarrollo de cada territorio. Sus implicaciones en la promoción de nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado se concretaron en varios ejercicios realizados en el marco del Proyecto y fueron asumidas por las administraciones locales involucradas. Por ende, en la actualidad la Gobernación y Comfenalco<sup>17</sup> Antioquia están trabajando para la creación de una alianza finalizada a la valorización de las marcas territoriales antioqueñas, la promoción de circuitos turísticos integrados (biodiversidad y bellezas naturales, agroturismo, cultura, gastronomía, deportes, sitios religiosos, etc.) y el establecimiento de un instituto de alta formación para el turismo.

Lo anterior impactó también en las metodologías de trabajo utilizadas por el DAP y se manifestó en la decisión de ampliar la presencia de las organizaciones ciudadanas en el Consejo Subregional de Planeación Participativa del Bajo Cauca. Igualmente, el aprendizaje antes mencionado dio lugar a una reflexión orientada a la adopción de los elementos necesarios para: (1) «Fortalecer la capacidad de planificación y gestión del territorio, a través de la instalación de espacios de trabajo conjunto para concertar acciones encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y planificación territorial»; (2) «Definir espacios que permitan coordinar y promover la participación, intercambio de ideas y experiencias sobre planificación territorial de los diferentes

17 Es la Caja de compensación de la seccional antioqueña de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco).

- 18 Documento de trabajo de la Dirección de Planeación Estratégica Integral (DPEI). Abril de 2013.
- 19 Además de las Subregiones, la Ordenanza 34/2006 reconoce también a las Zonas, que son territorios constituidos por algunos de los Municipios que conforman una Subregión, como otro de los niveles que configuran el SDP y permiten llegar a un nivel más detallado de análisis. Con base en dos ejercicios participativos realizados, en el mes de mayo de 2000 y en el mes de julio de 2005, bajo la coordinación de la Gobernación y respaldados por un proceso de validación con los alcaldes, los jefes municipales de planeación y los concejales, se llegó a la identificación de 26 Zonas (GdA-DAP 2006) que son objeto de Planes Estratégicos Zonales (PEZ).
- 20 Parte de la información contenida en este punto está basada en las entrevistas y los grupos focales realizados por Diego Striano en el segundo semestre de 2011. Las principales autoridades entrevistadas fueron el Subdirector del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia; el Director de Planeación Estratégica Integral (DPEI) del DAP; tres instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); varios consultores del Grupo Hábitat Territorio Medioambiente (HTM); el Director y algunos operadores del Proyecto EU/LA WIN.
- 21 Además, en el caso del PESUB se prestó especial atención a incluir en las mesas de trabajo y de negociación también a las organizaciones de los grupos sociales más vulnerables, como por ejemplo los pequeños campesinos, los microempresarios, las mujeres, los jóvenes, y las minorías étnicas.

actores del desarrollo»; y (3) «Generar espacios que permitan promover la participación, la comunicación y la socialización de experiencias en el ámbito de la planificación territorial».<sup>18</sup>

Finalmente, merece la pena profundizar el análisis relativo a la implementación del PESUB porque, coherentemente con los objetivos del SDP y la articulación de las subregiones y de las zonas,<sup>19</sup> la elaboración de los Planes Estratégicos Subregionales (PES) y de los Planes Estratégicos Zonales (PEZ) representa una parte fundamental del proceso de planificación departamental. En este marco, la subregión es la unidad de actuación básica, tratando de conciliar la gestión administrativa y la planificación sistémica, a fin de reducir los desequilibrios existentes y elevar el grado de bienestar de la población de cada territorio. Al mismo tiempo, se asume la subregión como un referente, tanto en el diseño y la implementación de políticas supra-municipales, como en la coordinación de acciones entre municipios, y de estos con el departamento (GdA 2002).

Por consiguiente, los Planes estratégicos buscan complementar el sistema de planificación departamental con un enfoque territorial orientado a valorizar los aportes locales, trabajando con un horizonte temporal comprendido entre diez y veinte años. Desde el punto de vista metodológico, la elaboración de un Plan estratégico es el resultado de dos ejercicios, uno técnico y otro participativo, y esta constituido por once componentes articulados en cuatro fases, a saber: (a) Diagnóstico de la Subregión; (b) Definición de la estrategia; (c) Elaboración del Plan; (d) Seguimiento, evaluación y ajustes del mismo (GdA 2009).

Aclarado lo anterior, se presentan a continuación los elementos innovadores que caracterizaron la elaboración del PESUB, aprovechando el trabajo realizado por Striano<sup>20</sup> (2012a).

Un primer factor de innovación fue la adopción de la metodología de los Acuerdos Territoriales (AT), que contribuyó en caracterizar la intervención pública de manera más integral y menos asistencialista, abriendo también espacios para la iniciativa y el protagonismo de las comunidades involucradas en la formulación de propuestas para el desarrollo de sus territorios. Entre otras cosas, lo anterior: (i) facilitó el intercambio de las bases de datos entre las instituciones, con el resultado de una caracterización diagnóstica más exhaustiva de los territorios; (ii) permitió incluir las problemáticas veredales en el espacio de concertación subregional, generando una dinámica interinstitucional que arrancó «desde abajo» y logró involucrar también a las instituciones departamentales.

Otro elemento relevante fue el pleno involucramiento de las autoridades y los demás actores locales en todas las mesas de trabajo que acompañaron la elaboración del Plan,<sup>21</sup> lo cual generó una visión más articulada sobre las potencialidades y oportunidades de desarrollo de la Subregión y un mayor apoderamiento de las entidades y las organizaciones involucradas. Tanto fue así que, según los técnicos entrevistados, el PESUB se carac-

terizó como el PES que registró los niveles más altos de participación en Antioquia. En el corto plazo, lo anterior contribuyó a revitalizar varias asociaciones veredales, algunas Juntas de Acción Comunal y la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí (AMBACAN). A este respecto, es decisivo tener en cuenta el posible impacto en el mediano plazo sobre el fortalecimiento del tejido social e institucional, que resultaría especialmente valioso tratándose de un territorio caracterizado por un alto nivel de conflicto y confrontación armada por parte de grupos al margen de la ley.

En comparación con otras experiencias similares, un tercer factor de innovación fue la capacidad de involucrar más decididamente al sector privado en la construcción del Plan, logrando aumentar la disposición de los agentes económicos en cofinanciar algunos de los proyectos estratégicos formulados en el marco del Plan.

Vale la pena resaltar también un par de innovaciones interesantes desde el punto de vista técnico. La primera fue que la formulación de cada perfil de proyecto estratégico fue acompañada por la redacción de una ficha operativa, generando así un sustancial valor agregado para su posterior implementación. La segunda concierne la inclusión del tema del fortalecimiento institucional en el diseño del Plan.

Finalmente, es oportuno destacar unos resultados que contribuyen en caracterizar el PESUB como una buena práctica. El primero es intangible, pero muy revelador. Porque consistió en la percepción de una disminución de las dinámicas conflictivas y de un reconocimiento mutuo entre actores tradicionalmente enfrentados entre ellos. Un caso relevante fue el de la minería, ya que las grandes y medianas empresas y los pequeños mineros se sentaron en la misma mesa temática y lograron llegar a unos primeros acuerdos, demostrando así que los procesos participativos pueden facilitar la composición de intereses fuertemente contrastantes.

Otro resultado fue la consolidación del sentido de pertenencia a la Subregión que se dio a lo largo del proceso de elaboración del Plan, en particular a través de los talleres para la construcción de la visión subregional. Por ejemplo, fue estimulante comprobar que muchas personas empezaran a utilizar un «lenguaje subregional», a identificar el «alcance subregional» de algunos servicios públicos y a reflexionar sobre las conexiones con otras regiones a partir de su «identidad subregional».

## Referencias bibliográficas

- ARENAL C (2010). Balance de la Asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. En: Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones. Fundación Carolina. Madrid, pp. 25-55
- CAICEDO CUERVO C J (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Desarrollo Territorial n.º 3

- CAMILLERI G, ZURITA A (2011). Desarrollo local y cooperación internacional: reflexión para el debate. Ponencia presentada en Primer Foro mundial de agencias de desarrollo local, Sevilla, 4-7 de octubre de 2011. Manuscrito no publicado
- CdCdA (1997). Visión Antioquia Siglo XXI. Consejo de Competitividad de Antioquia (CdCdA), Medellín
- CE (1995). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. UE, América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación [COM (1995) Final]. Comisión Europea (CE), Bruselas
- CEPAL (2009). Manual de planificación estratégica e Indicadores de desempeño en el sector público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile
- CHIODI F, LOSSIO R (2008). Evaluación del Programa URB AL II. Comisión Europea, Bruselas
- CISP (2009). Plan Operativo Global (POG) del Componente Departamento de Antioquia. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). Manuscrito no publicado, Medellín
- COMISIÓN TRIPARTITA (2008). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA). Propuesta pública para discusión. Comisión Tripartita, Medellín
- CONSEJO UE (1994). Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Consejo de la Unión Europea (Consejo UE) [aprobado en la reunión del 31.10.1994 en Luxemburgo]. Revista Iberoamericana de Educación. Educación y Democracia 7(1): enero-abril 1995 <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie07a08.pdf>
- DEL RÍO O (2011). Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Guías metodológicas 01. Diputación de Barcelona, Barcelona
- DNP (2005a). Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuestas para discusión. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá
- DNP (2005b). Documento CONPES 091: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. DNP, Bogotá
- DNP (2010). Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial. DNP: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Bogotá
- ELIZALDE HEVIA A (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. CEPAL-ILPES: Serie Gestión Pública, 29, Santiago de Chile
- FEMP (2007). Cohesión social: ¿qué definición? Acción local y nacional. Documento presentado en el Foro de colectividades locales Unión Europea-América Latina y el Caribe. París, 29.11.2007. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Madrid. <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Doc%20cohesion%20social%20FEMP%20ESP.pdf> (acceso 20.12.2013)
- GdA (2002). Sistema Subregional de Planificación (SSP). Las subregiones y el desarrollo territorial de Antioquia: una estrategia para el montaje y puesta en marcha del Sistema Departamental de Planificación (...). Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación (GdA-DAP), Medellín
- GdA (2006). Sistema Departamental de Planificación (SDP). GdA-DAP, Medellín
- GdA (2008). Plan de desarrollo 2008-2011. Antioquia para todos. ¡Manos a la obra! GdA, Medellín
- GdA (2009). Planes estratégicos subregionales: Formulación, ejecución, evaluación y ajustes. Guía metodológica. GdA-DAP, Medellín
- GdA (2011). Plan Estratégico Zonal Nus 2010-2020. GdA-DAP, Medellín
- GdA, EGPPA (2008). Elementos básicos de planificación zonal y subregional en el Departamento de Antioquia. GdA-DAP y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia (EGPPA), Medellín
- MORAZÁN P, SANAHUJA J A, AYLLÓN B (2011). Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Parlamento Europeo: Dirección General de Política Exterior, Bruselas

- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas económicas de América Latina. Transformación del estado para el desarrollo*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), OECD Publishing, París
- PLANEA (2006). *El desarrollo local y regional para Antioquia*. Planea, Medellín
- PROGRAMA URB AL III (2013). *Principales resultados e impactos del Programa URB AL III*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Diputación de Barcelona, Barcelona
- RED2RED CONSULTORES (2013). *Informe final de la evaluación [...] externa del Proyecto Lote 2 OCO del Programa URB-AL III*. Manuscrito no publicado, Madrid
- REPETTO F (2013). *Proyecto EU/LA WIN*. Documento final de evaluación externa. Manuscrito no publicado, Buenos Aires
- RÍOS SERRA J (2013). *La Unión Europea y América Latina: tiempos de crisis, oportunidades de cambios*. En: Agudelo Taborda J (ed.). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015*. Editorial Bonaventuriana, Cartagena, pp. 16-50
- RUIZ DURÁN C (2011). *Financiación y fiscalidad locales en América Latina*. Comisión Europea: OCO del Programa URB AL III. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social 02. Diputación de Barcelona, Barcelona
- STRIANO D (2012a). *Recopilación de buenas prácticas y experiencias exitosas del Proyecto EU/LA WIN*. Informe final de la pasantía. Manuscrito no publicado, Medellín
- STRIANO D (2012b). *The EU/LA WIN Strategy to support Local Development*. Tesis magistral (Maestría en Cooperación y Desarrollo), Istituto Universitario di Studi Superiori (IUSS) de la Università di Pavia
- TASSARA C (2011). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia*. *Investigación y Desarrollo* 19(2): 414-451
- TASSARA C (2012). *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones*. In: Said Hung E (ed.). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, pp. 1-51
- TASSARA C (2013a). *Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento?* En: Agudelo Taborda J (ed.). *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015*. Editorial Bonaventuriana, Cartagena, (pp. 51-78)
- TASSARA C (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Ediciones UNAULA, Medellín
- TASSARA C, GRANDO L (2013). *Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo*. En: Marín Aranguren E M, Romero Amaya M C (eds.). *Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo*. Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Bogotá, pp. 281-331