

A stylized map of Mexico is shown against a solid orange background. The map is composed of several irregular shapes representing different regions, each filled with a different color: a large red shape on the left, two green shapes at the top, a blue shape at the top right, a large blue shape on the right side, and three yellow shapes at the bottom. The text is centered over the map.

Aprendizajes, miradas y experiencias:
una guía para la acción regional

Autores

Desde la coordinación

Mariela Couto
Sabrina Crovetto
Mayki Gorosito
Jorge Rodríguez
Sebastián Valdomir

Desde Racine

Fernanda Mora
Clarisse Krasa

Desde Fundación TIAU

Clara Braun
Hugo Chamorro

Desde Iheal-Local

Jean François Claverie
Agnès Montalvillo

Colaboración externa

Rafael Alvariza

Intendencia de Montevideo

Ana Olivera, Intendente de Montevideo

Ricardo Prato, Secretario General

Luis Polakof, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional

Ruben García, Director de la División Relaciones Internacionales y Cooperación

Racine

Claude Bapst, Director de Racine

Fernanda Mora, Coordinadora de Programas

Clarisse Krasa, Encargada de proyectos

Iheal-Local

Bernard Pouyet, Presidente

Jean François Claverie, Director de la Cooperación

Fundación TIAU

Clara Braun, Presidenta

Hugo Chamorro, Integrante de equipos de trabajo

Colaboradores

Consejo General de los Altos Pirineos, Francia

Mairie de Potiers, Francia

Unión Europea

Geoffrey Barret, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay

Clelia de la Fuente, Asesora - Sector Cooperación

Coordinación General

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades

Equipo de proyecto

Jorge Rodríguez

Director

Sebastián Valdomir

Gerente

Mayki Gorosito

Asesora Técnica

Sabrina Crovetto

Responsable de Comunicación

Pablo Cardozo

Tecnologías de la Información

Mariela Couto

Secretaría

Tania Fernández

Secretaría

Gissela Acosta

Finanzas

Oficina Sede

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades,
División Relaciones Internacionales y Cooperación,
Intendencia de Montevideo

Teléfono: (598 2) 410 66 57

Fax: (598 2) 410 23 38

proyecto@inmercociudades.org

Luis Piera 1994 Oficina de Mercociudades

Edificio Mercosur CP 11200, Montevideo, Uruguay

web: www.mercociudades.org

Aprendizajes, miradas y experiencias:
una guía para la acción regional

Noviembre, 2012

Diseño Gráfico: Diego Tocco

Edición general, revisión y recopilación de contenidos: Rafael Alvariza,
Pablo Cardozo, Sabrina Crovetto y Mayki Gorosito.

Innovación y cohesión social es financiada en un 90% por el programa "Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo - Acciones Multipaís" de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan aquellas de la Unión Europea.

Índice

Mercociudades	9
IN: Innovación y Cohesión Social	10

Capítulo I

Presentación	13
Apuntes proyecto IN, Mercociudades y el por qué de esta publicación	14
Gobiernos locales y organizaciones sociales trabajando juntos	18
Proyectos incubados y financiados por IN	21

Capítulo II

Construir lazos , compartir soluciones e integrar actores en un contexto de crisis mundial	31
Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	36
Fundamentos que dan cuenta de las prioridades temáticas de IN	38
Lineamientos temáticos y cooperación mirados desde el Norte y el Sur	46

Capítulo III

Una innovación metodológica en la formulación de proyectos locales y regionales	60
Guía para la construcción e implementación de proyectos locales para la integración regional	64
Manejar un proyecto público: una aventura arriesgada	104
Visiones y reflexiones de los participantes	108
Conclusiones	115
Glosario	117
Enlaces útiles IN	128

Mercociudades

Mercociudades nació el 11 de noviembre de 1995 y desde su fundación ha sido promotora constante del protagonismo de los gobiernos locales, reivindicando su importancia en la construcción y consolidación de los procesos democráticos en la región, apoyando y estimulando el proceso de integración regional.

A 17 años de su creación, Mercociudades es actualmente la principal red de municipios del MERCOSUR y un referente destacado del proceso de integración en materia de gobiernos locales. Cuenta con más de 260 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia y Perú, en cuyo seno viven más de ochenta millones de ciudadanos.

El principal espacio de intercambio y trabajo de la Red lo constituyen sus 19 instancias temáticas, que trabajan en proyectos comunes para la región; promueven investigaciones y difunden experiencias exitosas.

IN: Innovación y cohesión social

Nace de la necesidad de fortalecer el ámbito local en el MERCOSUR, es un programa de capacitación construido con el objetivo de generar desarrollo sostenible que integre a las ciudades de la región.

Participan en IN gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de formular e implementar propuestas regionales que prioricen la integración productiva, la ciudadanía regional y la inclusión social. Estas temáticas son transversalizadas por otros tópicos prioritarios para la Red: como participación y equidad de género, cooperación público-privada y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este proyecto de Mercociudades se pone en marcha en marzo de 2009, junto a sus socios Fundación Tiau, Iheal-local y Racine, y el co-financiamiento de la Comisión Europea en el marco del programa Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo – Acciones Multipaís.

Capítulo I

Presentación

UN PROYECTO es una aventura que nos invita a conocernos, a comprender nuestro entorno, a intuir y entender aquello que se necesita y aquello que nos puede hacer crecer, que nos permite descubrir nuevos caminos, tener nuevas experiencias. Si a ello le agregamos la innovación, ese proyecto nos involucra, nos demanda creatividad, y por ello nos motiva y nos estimula a seguir participando, porque queremos crear un valor distintivo, queremos mejorar nuestro entorno, adaptarnos a nuevos modelos y retos.

Imagínense la aventura de un proyecto que ayuda a crear otros proyectos, que se cruza y conoce a cientos de personas comprometidas, apasionadas por su quehacer, queriendo construir nuevos y mejores caminos, comprometiéndose para ello. La experiencia de Innovación y cohesión social en estos casi cuatro años de vida es inconmensurable, quienes tuvimos la fortuna de integrar este equipo continuamos aprendiendo día a día, a la distancia, pero conectados, articulados, una familia regional que crece, que se expande, que se

ramifica. Que ha sembrado una semilla cuyos resultados aún desconocemos, un árbol que crece, se fortalece y ofrece nuevas semillas a esta tierra fértil latinoamericana. Este es el espíritu de Innovación y cohesión social, es el espíritu de las mercociudades.

Esta publicación es parte de ese legado que Mercociudades ofrece a organizaciones sociales y gobiernos locales en toda la región. Un legado con un importante objetivo, el de reforzar y fortalecer en conjunto el proyecto comunitario regional.

Aquí Mercociudades ofrece sus experiencias, comparte su visión y ansía motivar la creación de nuevos proyectos. Recomendamos al lector, a los futuros creadores de proyectos, a adueñarse de esta publicación, a descubrir lo que le interesa en ella, a rayarla, a subrayarla, a reeditarla, dejarla a un lado y redescubrirla. Este documento no tiene el propósito de ser un manual, una receta, pero sí aspira a ser una herramienta, una aventura que engendre muchas otras.

Apuntes proyecto IN, Mercociudades y el por qué de esta publicación

LA IMPORTANCIA de generar espacios de capacitación y formación, reflexión y debate colectivo sobre los temas de la agenda regional desde los gobiernos locales estuvo presente en forma manifiesta desde los inicios de Mercociudades, y encontró respuesta a través de diversas iniciativas.

La riqueza del camino recorrido en estos años radica en la diversidad, cantidad y articulación con los actores de *lo local* que participaron en estos espacios, impulsados por la ampliación territorial e incorporación de países de América Latina (AL), llevados a cabo por la Red Mercociudades, que promovió el análisis y la discusión del escenario político y del contexto histórico del MERCOSUR, y el rol de los gobiernos locales en el proceso de integración. Camino que convocó y contó con la activa y entusiasta participación y con el esfuerzo compartido de gobiernos, cancillerías, universidades y organizaciones de la sociedad civil de los países miembros.

La participación y el compromiso de estas etapas pasadas reflejaron la necesidad de asumir la profundización política y técnica de este componente fundamental para la integración regional.

Por una parte, los intendentes, alcaldes, jefes de gobierno y *prefeitos* electos por sus ciudadanos y sus equipos, desde los más 260 gobiernos locales de Mercociudades que participan y construyen un espacio político de integración desde hace diecisiete años, dieron cuenta de la importancia de sumar al proceso de aprendizaje sobre cómo construir proyectos y políticas que transformen —desde la integración— situaciones de pobreza y exclusión para lograr una cohesión social sustentable y sostenible territorialmente. Tarea que si bien puede y debe tener a los gobiernos locales como protagonistas de primera línea, requiere la articulación imprescindible con las organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil.

Por otra parte, se hacía cada vez más necesaria la formulación de proyectos o programas que permitieran articular, coordinar y planificar proyectos comunes, que promovieran la integración regional pero a su vez que, en un marco de construcción colectiva, impulsara acciones concretas para contribuir a la integración productiva regional, la ciudadanía mercosureña, la inclusión social, entre otras temáticas prioritarias.

Es en este marco que se inicia el proceso de construcción del proyecto *Innovación y Cohesión Social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas* (proyecto IN), en el que el acervo y lo acumulado durante estos años resultaron fundamentales para formular el dispositivo de capacitación: un espacio de aprendizaje entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil destinado al desarrollo de propuestas regionales con perspectiva de género, de cooperación público privada y de desarrollo de los Objetivos del Milenio. En esa fecunda articulación de actores se construye IN, con la participación de Fundación TIAU, Racine, Iheal-Local y Mercociudades. En la nominación del proyecto se propone poner en valor el objetivo global, cuestión que también aparece como justificación de la propuesta, en tanto se enuncia la pretensión de innovar para la construcción de cohesión social más inclusiva a partir de la capacitación en la aplicación, uso y desarrollo de una metodología ya conocida por todos, pero que incorpora experiencias institucionales de los gobiernos locales a través de un equipo docente y el rescate analítico de las buenas prácticas locales, generando un escenario de visibilidad para los actores que participan en dicha propuesta.

Se visibilizan tres conjuntos de elementos conceptuales que se incorporan explícitamente y resultan de vital importancia para la comprensión del objetivo global buscado en Innovación y Cohesión Social. El primero refiere a la evaluación y el monitoreo permanente de las acciones, para la retroalimentación consciente de la ejecución, como diagnóstico del proceso para incorporar correcciones y aumentar las posibilidades de obtener los resultados propuestos. El segundo, y tal vez el más difícil de conseguir, es la dimensión regional de los proyectos que se formulan en los espacios de aprendizaje (presencial y virtual). Dimensión ésta que sólo aparece en los proyectos a partir de la incorporación consciente, intencional y estudiada de componentes que permiten apreciar los beneficios de la interacción multinivel regional y la aplicación territorial local. El tercero y último es la incorporación de herramientas tecnológicas al servicio de este proceso (plataforma virtual), como base y soporte de los avances, y como memoria colectiva de la innovación.

La riqueza de IN se ha visto reflejada no sólo en los objetivos alcanzados, sino también y significativamente, en los resultados que no fueron previstos y que enriquecieron el trabajo interno y externo que desarrolló el proyecto. Merecen destacarse los lazos de cooperación y solidaridad gestados entre los participantes, que son lazos entre ciudades y países, entre gobiernos y organizaciones.

El compromiso generado a partir del conocimiento de la importancia y necesidad de la integración de nuestros pueblos, así como la necesidad de la apropiación de saberes para la construcción de pro-

yectos y políticas, atravesó el proyecto IN en todo su desarrollo, enriqueciendo la planificación original.

Las temáticas prioritarias y anuales que actuaron como marco conceptual de los proyectos participantes: integración productiva regional, ciudadanía regional e inclusión social, fueron analizadas a través de debates en el seno de IN, generando diagnósticos situacionales que permitieron fortalecer y ampliar las propuestas presentadas por los participantes de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil del MERCOSUR ampliado, con varios países de América Latina. Dichas propuestas, además, dieron cuenta de necesidades y demandas de los territorios en la región y a través del Banco de Proyectos tuvieron la oportunidad de ser visibilizadas.

Algunas de las temáticas de los proyectos:

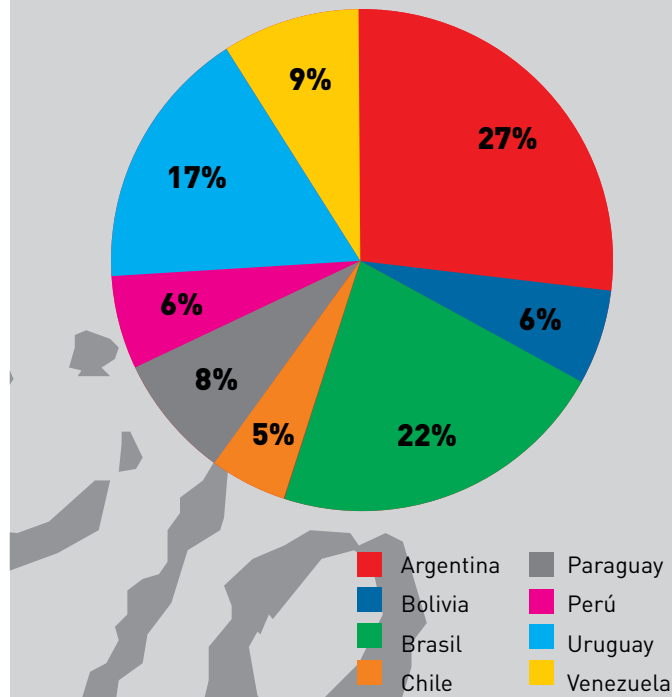
- Adultos mayores
- Agricultura urbana
- Ambiente
- Comercio justo / Género
- Cultura
- Cultura / Juventud
- Desarrollo local
- Descentralización
- Discapacidad / Deportes
- Discapacidad / Formación / Empleo
- Educación / DDHH

- Educación / Economía solidaria
- Educación / Género
- Emprendedurismo
- Formación política / Género
- Género
- Género / Educación
- Género / Educación / Empleo
- Género / Economía solidaria
- Juventud
- Juventud / Género / Emprendedurismo / Ambiente
- Juventud / Cultura
- Juventud / Género
- Juventud / Participación ciudadana
- Juventud / Empleo
- Juventud / MERCOSUR
- Migrantes / Integración MERCOSUR
- Participación ciudadana
- Participación ciudadana / Juventud
- Participación ciudadana / Gestión de riesgo
- Participación / MERCOSUR
- PYMES / Asociativismo / Economía solidaria
- PYMES / Género
- Reciclado
- Reciclado / Género
- Transparencia
- Turismo
- Turismo sustentable

La generación de conocimientos, la divulgación, la ampliación y profundización de los análisis técnicos y políticos para la toma de decisiones en la agenda regional de los gobiernos locales, fueron aportes del proyecto IN que visualizaron y que se vieron fortalecidos por la suma de voluntades en el objetivo común de la integración regional mercosureña, que surgió del encuentro entre todos los actores participantes

El objetivo de la presente publicación es contribuir a la construcción de iniciativas regionales aplicando la experiencia y aprendizajes que se desarrollaron en la ejecución del proyecto IN, que se reflejan en los artículos, las opiniones, las visiones e ilustraciones plasmadas en esta guía de acciones y que esperamos puedan inspirar a los actores locales a formular proyectos que busquen alcanzar un estadio superior de integración regional, de bienestar y desarrollo para una ciudadanía ampliada y democrática en la región.

Participantes según países



Gobiernos locales y organizaciones sociales trabajando juntos

ESTE ARTÍCULO se propone presentar algunas líneas iniciales acerca de la relación entre dos actores en extremo relevantes para contextualizar las políticas de ampliación de derechos, instrumentadas en las últimas dos décadas en América del Sur. Estos actores son los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. No es un artículo para el debate académico, sino que para ordenar algunas definiciones y conceptos ante el nuevo contexto político regional.

Inicialmente, es necesario definir los alcances del concepto “organizaciones de la sociedad civil”, en tanto incluye mucho más que lo que comúnmente se asocia a esta denominación, como son las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Efectivamente, se entiende que las organizaciones de la sociedad civil incluyen no solo a las ONG, sino que también a los movimientos sociales, a las organizaciones territoriales, de base y de desarrollo local, a los sindicatos, las cooperativas, las redes y las organizaciones sociales en su más amplia definición.

Fue clave el papel jugado por estos actores durante el período de las transiciones democráticas en América del Sur (mediados y fines de la década de los 80, e inicios de la década de los 90), y luego en los complejos procesos de consolidación democrática que se fueron

forjando en muchos casos, en abierta contraposición a la aplicación de las políticas del modelo neoliberal de la década de los 90.

En varios aspectos se trató de un papel destacado. En primer lugar, en la estrategia de avanzar en el reconocimiento, respeto y exigibilidad de derechos humanos, muchas veces frente a actores gubernamentales (como los gobiernos neoliberales) que precisamente desconocieron, recortaron y violaron derechos humanos.

En segundo lugar, por la representación pública de intereses canalizados de los sectores sociales subordinados, los excluidos, pobres y los desplazados.

Finalmente, en la canalización de recursos —muchas veces de la cooperación internacional— para desarrollar acciones afirmativas para el reconocimiento de derechos de los sectores sociales subordinados.

En cierto sentido, los gobiernos locales también jugaron (y juegan) un papel relevante en el marco de esos contextos reseñados. Desde la especificidad que tienen los gobiernos locales de administrar

los niveles más próximos de gobierno con la ciudadanía y la implementación de las políticas sobre las geografías concretas de los territorios.

El paulatino despliegue de iniciativas descentralizadoras en Sudamérica, con traspaso de atribuciones y de empoderamiento relativo hacia los gobiernos locales, también es un complejo tránsito con avances y retrocesos.

En sentido temporal, también fue durante la segunda mitad de la década de los 90 y primeros años de la primera década del siglo XXI, que algunas políticas innovadoras de los gobiernos locales en la región pudieron convertirse en ejemplos a implementar en términos de ampliación de la participación ciudadana. En este terreno, con una intencionalidad política que procura lograr objetivos en ese terreno, los gobiernos locales pudieron constituirse en verdaderos laboratorios de generación de políticas innovadoras para la ampliación de la ciudadanía y la democratización de las sociedades.

En resumen, el proceso histórico planteado nos indica que para ambos actores, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, los desafíos sociales y políticos provenientes del período de regímenes autoritarios y luego del modelo neoliberal que le sucedió en la lógica de recorte de derechos, fueron el contexto en el que debieron operar y plantear sus agendas de acción.

El contexto actual en la región, particularmente a nivel de los países que integran el MERCOSUR, es cualitativamente distinto al período histórico reseñado brevemente en los párrafos anteriores. En

términos muy generales, la región ha intentado revertir los impactos derivados de las políticas neoliberales y ampliar la ciudadanía mediante políticas afirmativas de reconocimiento y restitución de derechos, prestando especial atención a los sectores sociales subordinados.

Efectivamente el contexto actual presenta algunos cambios muy importantes con respecto a lo que fue la década de los 90. Sin embargo, eso no quiere decir que ya no quedan desafíos por resolver. Sobre todo, en términos de distribución de la riqueza: América Latina y el Caribe es la región más desigual del planeta. Esta realidad se da además en un marco en el cual la región ha venido creciendo a niveles sostenidos en sus variables macroeconómicas, tal vez como nunca antes en la historia, por los altos niveles alcanzados como en lo prolongado del período expansivo.

Por otra parte, a nivel latinoamericano se están experimentando una serie de cambios profundos en lo relacionado a la cooperación internacional. Un dato concreto de partida es que los fondos de cooperación están reduciéndose tendencialmente y esto se ve en diversos indicadores. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *“la participación relativa de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia oficial para el desarrollo cayó de un 9% en 1990 a un 7% del total en 2008”*. Con los profundos impactos de la crisis financiera en los países desarrollados, sobre todo a nivel de la Unión Europea, se están generando grandes transformaciones en el sistema de cooperación multilateral, con implicancias en desarrollo para una diversidad de áreas y políticas públicas en los países de la región. Buena parte de la cooperación que se captaba por parte de

1
El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. CEPAL. Agosto 2010. Pag. 331

Durante la primera década de este siglo, el Estado ha marcado un retorno, poniendo en marcha los procesos de descentralización que han transferido competencias y poderes a los gobiernos locales. Las OSC se colocaron como socios y representantes de la sociedad civil, en contra o con los gobiernos locales. Eso generó y sigue generando un interesante proceso de participación ciudadana, muy adelantado en América Latina y que sirve a menudo de ejemplo o de inspiración a los países europeos, que conocen, hoy día, no solo una crisis económica, sino que también una crisis política con una brecha cada vez mayor entre los ciudadanos y la clase política.

Innovación y cohesión social ilustra perfectamente esta dinámica y pone de relieve a las OSC que llevan proyectos apoyados, institucionalmente y económicamente, por gobiernos locales. Las OSC pueden ser ejecutoras de políticas públicas de gobiernos locales, así como también inspiradores de estas políticas.

“El universo es lo local sin las paredes” Miguel Torga

Latinoamérica está migrando de forma notoria hacia otras regiones del mundo (África, Asia-Pacífico).

Por ende, en síntesis se puede advertir que estamos ante un nuevo contexto regional, con una reducción en los niveles de cooperación internacional ya constatado y que seguirá profundizándose, y con un fortalecimiento paulatino de la imagen social de las organizaciones y movimientos sociales y de los gobiernos locales, que han venido incrementando sus atribuciones y por ende sus responsabilidades ante la ciudadanía.

Con este panorama, se plantean algunas interrogantes de partida: ¿cómo se plantea ahora la actuación de las organizaciones sociales en este contexto cualitativamente diferente al de las décadas pasadas?, teniendo en cuenta que la reducción en la masa de recursos proveniente de la cooperación internacional está afectando a ambos actores por igual, ¿cuáles podrían ser criterios para el trabajo articulado entre organizaciones sociales y gobiernos locales? Y sobre todo ¿cómo se pueden establecer marcos adecuados de trabajo coordinado en función de preservar las respectivas lógicas de intervención de cada uno de ellos?

No está de más partir del reconocimiento de que los gobiernos locales y las organizaciones sociales son actores de naturaleza distinta, y que funcionan en base a lógicas diferentes. Pero tomando en cuenta los desafíos que aún quedan por resolver a nivel regional, es necesario pensar y repensar marcos de trabajo articulado entre ambos actores, preservando las identidades propias de cada uno, en función de alcanzar objetivos compartidos para mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Proyectos incubados y financiados por IN

I *INNOVACIÓN y Cohesión Social* plantea como objetivo global generar capacidades individuales tanto como colectivas, de los actores latinoamericanos (gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil), con una mirada de género, a fin de fortalecer su protagonismo en el proceso de integración, para impulsar la ciudadanía regional, la inclusión social y la participación de la sociedad civil.

El proyecto IN como programa de capacitación en el marco de la Red Mercociudades fue construido con el objetivo de generar un desarrollo sostenible que integre a las ciudades de la región; capacita a autoridades locales y actores de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de proyectos de carácter regional, poniendo especial

énfasis en la integración productiva regional, la ciudadanía regional y la inclusión social.

La creación de una Incubadora de Proyectos se inscribe en este proceso, en el que en primera instancia se desarrolló la capacitación de los participantes, luego su inclusión en un Banco de Proyectos, y posteriormente la selección de proyectos para su incubación y financiamiento. En todas las etapas se enfatizó sobre la necesidad del compromiso político de las instituciones de pertenencia de los participantes, y se acompañó el proceso que abajo se grafica con acciones de visibilidad sistemáticas en todas las etapas (a través de la web del proyecto, de boletines, de seminarios, congresos y reuniones de Mercociudades y de MERCOSUR donde se sensibilizó y se informó sobre los avances y resultados).



Sobre la Incubadora

Inspirándose en las experiencias de incubadoras de empresas desarrolladas a partir de la década de los 80, y en las más recientes experiencias de incubadoras de iniciativas sociales, fue diseñado en el marco del proyecto IN un espacio virtual interdisciplinario de apoyo, acompañamiento, asistencia técnica e intercambios, articulando diversas intervenciones, brindadas en este caso a proyectos locales para su maduración y su concretización. Implica la ampliación del relacionamiento del portador inicial del proyecto a actores de la Red Mercociudades, del MERCOSUR y también a cofinanciadores potenciales. Nueve proyectos piloto fueron seleccionados en el marco de tres procesos de incubación (uno cada dos sesiones de capacitación/asesoramiento virtual), según una batería de criterios.

De la formulación a la instrucción

Los nueve proyectos piloto fueron asesorados durante tres meses en la búsqueda de nuevos socios y recursos financieros, ajustándose la formulación inicial según las oportunidades identificadas.

Se consideraba que los nueve proyectos habían culminado — cada uno con sus fortalezas y debilidades— el proceso de formulación en las sesiones de capacitación y de asesoramiento, y que la fase de incubadora les permitiría abordar la planificación detallada del proyecto; dicho de otra manera, se trataba de encarar la fase de instrucción del proyecto. A través de una asesoría compartida entre expertos con competencias complementarias para cada proyecto incubado:

- se ajustaron contenidos, planes de actividades, presupuestos;
- se procuró confirmar la viabilidad político-institucional;
- se analizaron y se concretizaron las oportunidades de ampliación de la dimensión regional; se buscó incrementar la vinculación de cada proyecto incubado con las Unidades Temáticas de la red Mercociudades y con actores pertinentes del MERCOSUR.

Resultó un proceso muy enriquecedor, en virtud de que cada proyecto piloto incubado contó durante tres meses con tres profesionales expertos en metodología de proyectos, análisis político institucional e integración regional, sugiriendo los aspectos a ser profundizados, alimentados e incorporados, y acompañando todo este proceso con una dinámica de consultas y devoluciones permanentes que permitieron alcanzar los objetivos planteados. Es decir, se llevó a cabo un nivel muy particular de asesoramiento.

De la instrucción a la financiación y la implementación

Al cabo de cada período de incubación, un proyecto fue seleccionado para su cofinanciamiento por el proyecto IN (contribución de 55.000 euros por proyecto), abordándose entonces las fases de la financiación y de la implementación. Los tres proyectos piloto seleccionados al culminar todo el proceso fueron incorporados también en las actividades de comunicación, visibilidad y promoción de IN. En esta última etapa, los proyectos fueron acompañados en la búsqueda de cofinanciamiento, la adaptación del proyecto inicial a las exigencias

y/o criterios de las administraciones cofinanciadoras, la constitución del equipo para el proyecto ejecutor, el establecimiento de las responsabilidades recíprocas para la gestión y la ejecución del proyecto e implementación de actividades. También se procuró brindar máxima visibilidad a estos proyectos de alcance regional, contribuyendo así a generar una opinión positiva de la ciudadanía sobre los procesos de integración regional del MERCOSUR.

Herramientas metodológicas

Batería de criterios de selección: fueron elaborados para racionalizar la selección de proyectos y formalizar las condiciones de ingreso a la incubadora. Se organizaron en cinco capítulos: pertinencia de la propuesta, coherencia metodológica, sostenibilidad, presupuesto y financiamiento, adecuación temática y dimensión regional. Se evaluó el potencial de cada proyecto finalista, el interés para cada proyecto de ingresar en la incubadora y también el apoyo político-institucional del que disponía cada iniciativa.

Diagnóstico inicial

Una vez seleccionados los tres proyectos de cada sesión de incubadora, se puso en marcha la fase de diagnóstico inicial. Los socios responsables del proyecto IN realizaron un análisis FODA (de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas) de los proyectos seleccionados desde los ámbitos metodológicos, territo-

riales, político-institucionales y desde la perspectiva de la integración regional. Estos análisis permitieron la elaboración de un diagnóstico inicial compartido para dar inicio al proceso de incubación.

Hoja de ruta

A partir del diagnóstico, se estableció una hoja de ruta consensuada. Un plan de actividades, organización de tareas, resultados esperados en el marco de un calendario de entregas enmarcado en un tiempo limitado. Los asesores actúan como consultores y orientadores de las tareas, sin sustituir al equipo del proyecto.

Talleres y seminarios de proyectos

En el proceso de incubación se buscó incorporar de diversas maneras los encuentros presenciales entre los responsables de los proyectos incubados, sus asesores en IN e instituciones, y su participación en encuentros regionales de relevante visibilidad y contexto político.

En este sentido, fueron un destacado escenario las dos Cumbres de Mercociudades realizadas en este período (15ª Cumbre en Belo Horizonte, Brasil, y la 16ª Cumbre en Montevideo, Uruguay), en las que se realizaron, por una parte, reuniones bilaterales entre los asesores de IN y los responsables de los proyectos piloto, y por otra,

encuentros presenciales con organizaciones o instituciones que se hubiesen sugerido en la hoja de ruta para cada proyecto en particular.

A modo de ejemplo, el proyecto Ciudades integrándose regionalmente hacia la equidad de género, cuyo objetivo refiere a fortalecer a los gobiernos locales del área Metropolitana de Asunción (Paraguay) y el Municipio de Resistencia (Argentina) en su área de participación ciudadana y género y a las comisiones vecinales en el marco del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades del Paraguay y de la Unidad Temática de Género y Municipio de Mercociudades. Su incubación incluyó la interlocución con tres organizaciones sociales regionales dedicadas a similares problemáticas del proyecto, a fin de promover el conocimiento de las agendas y el diálogo para la evaluación y planificación de acciones comunes. Así como también se incluyeron en el mapa de contactos prioritarios, la delegación regional de ONU Mujeres y la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR. A partir de la incubación de este proyecto se fueron incorporando a las capacitaciones de talleres de género.

Asimismo, y en relación al objetivo de la incubadora de generar visibilidad y vinculaciones de los proyectos incubados y sus responsables con los ámbitos de la integración regional MERCOSUR, se organizaron desde IN dos seminarios regionales, en los que los proyectos incubados participaron activamente en la presentación y en los intercambios con representantes de sectores políticos, académicos, sindicales, sociales, y de la institucionalidad del MERCOSUR y de Mercociudades.

Logros y perspectivas

A partir de esta experiencia, se pueden deducir algunas enseñanzas para una futura asistencia técnica de proyectos de desarrollo local en el marco de la integración regional.

Se observa en primer lugar un verdadero valor agregado en brindar conocimientos e intercambiar experiencias en lo que se refiere a la totalidad del ciclo del proyecto, y no solamente a la etapa de formulación. En el marco del proyecto IN fueron sistematizados módulos de capacitación y fases de asesoramiento presencial y virtual sobre planificación, implementación, seguimiento, sistematización, incidencia política y evaluación de proyectos, articulados con un enriquecimiento conceptual/temático, particularmente a través de los diagnósticos situacionales realizados (estudios que incorporaron un estado de situación del tema en el MERCOSUR, el rol de los gobiernos locales y recomendaciones respecto de la integración productiva regional, la ciudadanía regional y la inclusión social), el análisis de la viabilidad político-institucional local, políticas y herramientas de integración regional. Este enfoque permite visualizar exitosamente la fase de incubadora de proyectos.

En segundo lugar, el proyecto IN ha logrado ir más allá de las habituales capacitaciones a la formulación de proyectos, para fomentar aprendizajes colectivos sobre la gestión del ciclo del proyecto, articulando etapas, herramientas, ejemplos e intercambios fructíferos entre

municipios, organizaciones de la sociedad civil, asesores y expertos. Se destaca en este sentido el enfoque participativo de la metodología, que procura por un lado asociar todas las partes involucradas en la definición de los problemas y de las soluciones, tanto como el fomento de intercambios entre pares y expertos en el marco de un aprendizaje recíproco, incluso en la fase de incubadora de proyectos, en una dinámica de red de actores.

En tercer lugar, se experimentó un enfoque pedagógico a la vez práctico/teórico, participativo y lúdico, diseñado específicamente para IN, incluyendo talleres de proyectos, trabajo entre pares, casos prácticos, sesiones de intercambio de experiencias, asesoramiento virtual, adaptado a cada caso a través de un acompañamiento individualizado de los proyectos incubados. Este enfoque organizado en etapas con resultados esperados bien definidos y, por ende, con hojas de ruta específicas, permite constatar los medios y los recursos necesarios en un futuro próximo para una ampliación de la experiencia de capacitación, de asesoramiento y de apoyo destinada a los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la Red Mercociudades.

Los proyectos incubados

Nueve proyectos incubados: cinco gobiernos locales y cuatro organizaciones sociales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Seis responsables de proyectos mujeres y tres responsables de proyectos varones, que dieron cuenta de las prioridades en la agenda regional en materia de comunicación y derechos humanos, género, reconstrucción y participación ciudadana, políticas públicas de género, agricultura urbana y soberanía alimentaria, participación política de mujeres, asociativismo y emprendedurismo, turismo, juventud y violencia doméstica. Los proyectos incubados alcanzaron resultados en relación a la formulación, en virtud de que durante el paso por la incubadora su diseño metodológico fue ajustado, quedando las organizaciones o instituciones con un producto con posibilidades de presentación ante posibles financiadores.

Por otra parte, la riqueza de articulaciones, vinculaciones y visibilidad, permitió sumar a los proyectos acciones regionales, como la coordinación con las agendas de las Unidades Temáticas de Mercociudades, el acercamiento a espacios de la institucionalidad del MERCOSUR de otras organizaciones sociales de la región y, más específicamente, actividades conjuntas. Sirvan como ejemplos:

- La experiencia de Rodrigo Sanzana¹, quien a través del contacto establecido durante la incubación con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en virtud de que la propuesta de incubación incluía la vinculación con la oficina regional de una organización mundial de ayuda humanitaria, generó el espacio para el encuentro, el diálogo y la programación de una acción conjunta con resultados para la ciudadanía, y que pudiese

1 Rodrigo Sanzana es responsable del proyecto incubado en IN Construcción de Ciudadanía y Capital Social en habitantes de aldeas de pescadores Caleta Tumbes, Comuna de Talcahuano, Chile.

ser replicado, compartido y analizado con otras ciudades de la región con similares problemáticas. Tal espacio generó los compromisos necesarios para organizar el *Seminario Internacional Buenas Prácticas Post Catástrofes. De la experiencia a la construcción de conocimientos*, con la presencia y auspicio de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Asociación Chilena de Organismos no gubernamentales y la Asociación Chilena de Municipalidades, entre otros.

Asimismo, se generó la articulación con las Unidades Temáticas de Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Mercociudades, con la expectativa de vinculación con la Reunión Especializada de Reducción de Riesgo de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria del MERCOSUR (REHU), lo que permitirá dar sostenibilidad a la agenda y las iniciativas vinculadas a la temática en la región.

- Durante la incubación del proyecto *Comunic@ Escola Mercosul*, de la Organización de la Sociedad Civil (OSC) Oficina de Imagen, Comunicación y Educación, Belo Horizonte, Brasil, se realizaron estrategias de ampliación de las posibilidades de inserción regional del proyecto a través de articulaciones con el MERCOSUR Educativo y con la Cumbre Social del MERCOSUR.

Asimismo, el proyecto se constituyó en una experiencia concreta de articulación regional con posibilidades de replicabilidad, en

especial a través del espacio ya conformado de la Unidad Temática de Educación de la Red de Mercociudades (que reúne a los responsables del área educativa de los gobiernos locales miembros de la Red).

Los proyectos financiados

Al momento de edición de la presente publicación, tres proyectos de los nueve incubados se encuentran en proceso de ejecución de su financiamiento por parte de IN, con un monto de 55.000 euros cada uno.

Para ser seleccionados para su financiamiento, los proyectos debían dar cuenta de los avances y ajustes metodológicos durante su incubación, de la profundización o ampliación de la dimensión regional, de la inclusión de la perspectiva de género, y de la pertinencia temática en el marco de la agenda regional. Entre otros son: *Guarulhos Sembrando el Futuro*, de la Prefeitura de Guarulhos, Brasil, *Comunic@ Escola Mercosul*, de la OSC Oficina de Imagen, *Comunicación y Educación*, Belo Horizonte, Brasil y *Fortaleciendo la competitividad de emprendimientos productivos rurales y urbanos de la Provincia de Tucumán, Noroeste de Argentina*, de la OSC Cooperativa de Trabajo Generar Limitada, de Tucumán, Argentina. Los tres proyectos se encuentran actualmente ejecutando las actividades regionales planteadas, en materia de agricultura urbana y soberanía alimentaria, de comunicación y derechos humanos y de inclusión social e integración productiva, respectivamente.

- El proyecto Guarulhos Sembrando el Futuro (Prefeitura de Guarulhos, Brasil) favoreció la incorporación de la temática de la agricultura urbana en la agenda de Mercociudades.

Asimismo, el trabajo de articulación entre los actores vinculados a la gestión del proyecto resultó un aprendizaje en el sentido de la necesidad de aprovechar el potencial de las políticas nacionales en la materia objeto del proyecto y vincularlas con la política pública local, la academia y las instancias regionales e internacionales.

El trabajo de la Prefeitura de Guarulhos (Brasil) junto con las ciudades de Rosario (Argentina) y Belo Horizonte (Brasil), articuladas y potenciadas en sus propósitos y experiencias, sumado a las instancias del Gobierno Federal, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), tuvo incidencias que excedieron los resultados esperados en relación a la capacitación de mujeres en situación de vulnerabilidad de Guarulhos para el desarrollo de huertas urbanas y comercialización de sus productos.

El proceso se sigue enriqueciendo, pues se suman apoyos de actores e instituciones a los previamente planteados en el diseño de los proyectos, desde instancias de la red de Mercociudades, hasta agencias de los gobiernos nacionales y la institucionalidad del MERCOSUR:

El acompañamiento del equipo de IN durante este período de los proyectos financiados no se redujo al monitoreo y supervisión de los aspectos formales (suscripción de convenio, entrega de informes descriptivos y financieros, trámites administrativos-bancarios) sino que incluyó, sistemática y permanentemente, un acompañamiento dinámico y un vínculo con los responsables de los proyectos a fin de facilitar los contactos regionales, aportar información sobre novedades y oportunidades que pudieran enriquecer las actividades programadas, y apoyar la visibilidad del proyecto y sus resultados. Se trata en definitiva de integrar plenamente los proyectos incubados en las dinámicas institucionales, temáticas y políticas de la Red Mercociudades.

Nota: Todos los proyectos incubados, financiados y formulados están disponibles en el sitio <www.inmercociudades.org>, así como los datos de contacto de los referentes en cada caso.

Capítulo II

Construir lazos, compartir soluciones e integrar actores en un contexto de crisis mundial

EL CONO SUR latinoamericano ha experimentado un profundo “cambio de época” durante la última década. Un nuevo escenario regional sucede al largo período de aplicación de políticas neoliberales de los años 90, de apertura de las economías a los capitales extranjeros, reducción del rol de los Estados, privatización de servicios y empresas estatales, desregulación de las relaciones laborales y desmantelamiento de los sistemas de protección social.

Esquemáticamente, los cambios políticos que resultaron de procesos de acumulación de fuerzas sociales y populares lograron instalar, en muchos países, nuevos gobiernos de corte popular o “progresistas”. En lo económico, la inserción internacional de la región sigue estando determinada por la función de abastecer de materias primas y recursos naturales a los países desarrollados. En un marco de fuerte crisis en las economías de los países desarrollados, los países de la región han tenido un crecimiento macroeconómico mante-

nido a lo largo de varios años que permitió transferir recursos para la aplicación de políticas sociales y expandir el gasto social.

Visto en retrospectiva, estos gobiernos impulsaron políticas redistributivas y de inclusión social que modificaron aspectos sustanciales de las sociedades en la región. La expansión de la agenda de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como la aplicación de políticas orientadas hacia la restitución de la ciudadanía sobre amplios sectores sociales excluidos y marginalizados por las políticas neoliberales, son procesos complejos que han sido planteados como aspectos clave en el contexto regional. Sin embargo, se parte de una situación específica que tiene a América Latina como la región más desigual del planeta.

Según el informe “Panorama Social de América Latina 2011” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

el índice de pobreza de la región en 2010 se situó en 31,4% (una reducción del 1,9% respecto a 2009), incluyendo un 12,3% de personas en condición de extrema pobreza. «En términos absolutos, estas cifras equivalen a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes» (pág. 16). Entre 1999 y 2010, la reducción de la pobreza en la región alcanzó 12,4%, y la extrema pobreza se redujo en 6,3%.

Según la sistematización de datos de la CEPAL al año 2010, «cinco países registraron disminuciones significativas en sus tasas de pobreza: Perú (-3,5 puntos), Ecuador (-3,0 puntos), Argentina (-2,7 puntos), Uruguay (-2,0 puntos) y Colombia (-1,4 puntos)».

En paralelo a esto, los avances en materia de abatimiento de la desigualdad en la distribución de ingresos son modestos y no alteran la base de América Latina como la región más desigual del planeta. Y otro aspecto a tener en cuenta son las brechas que existen a nivel interno en los diferentes países, que responden a estructuras de desigualdad instaladas profundamente en los modelos productivos de los diferentes territorios.

La conjunción de todos estos factores marca la complejidad del escenario regional: América del Sur se ha mantenido relativamente a cubierto de la crisis económica y financiera que impacta en los países desarrollados, y el tiempo transcurrido desde que se instalaron cambios en la orientación de las políticas públicas ha servido para introducir no pocas transformaciones, pero aún falta doblegar los núcleos duros de las desigualdades sociales que caracterizan a la región.

Impulso y compromiso con la integración regional

América del Sur experimenta una fase de profundización de la integración regional. El impulso y compromiso de los gobiernos de la región con los procesos de integración que van más allá de la variable estrictamente comercial, es un cambio sustancial con relación a etapas anteriores. Se ha pasado a entender la integración regional como la principal apuesta a nivel político, económico y social en este siglo, para superar la fragmentación y las brechas que aún subsisten a nivel social y territorial en nuestros países.

En un marco de transformaciones sociales y políticas procuradas desde décadas y concretadas en no pocos casos, ha quedado en evidencia que a escala nacional de cada país, es posible avanzar hasta cierto punto con la agenda de las transformaciones. Y más allá de un determinado punto, no es posible avanzar a nivel de cada país si no se verifican cambios en el contexto regional, inducidos por la articulación política de los gobiernos en marcos institucionalizados de integración regional.

Los diferentes procesos de integración regional, llámense Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) o MERCOSUR, con sus diferentes niveles, lógicas de funcionamiento y potencialidades, buscan recrear un espacio regional que en los hechos ha estado perforado por años de políticas neoliberales y aperturas comerciales indiscriminadas.

En el caso del MERCOSUR, para que la profundización de la apuesta integradora fuera posible hubo que romper de manera significativa con la matriz de pensamiento que le dio origen en la década de los años 90. El MERCOSUR únicamente comercial, absolutamente neoliberal, y escasa o nualmente preocupado por la integración cultural, productiva y política. El proceso actual de profundización del MERCOSUR ha posibilitado dar un salto cualitativo en la concertación política al interior del bloque, así como su expansión hacia otros temas más allá de lo puramente comercial.

A ese período de expansión y adquisición de una densidad institucional y política del MERCOSUR ocurrido durante la primera década del siglo XXI, le irá sucediendo paulatinamente un nuevo período de recolección de los logros y de producción de esa institucionalidad creada. Este “estado de transición” es lo que explica muchos de los desarrollos de procesos concretos que se dieron durante 2011 y 2012.

En muchos sentidos, se puede afirmar que los logros del proceso de integración regional serán posibles en tanto se registren avances concretos en la efectivización de la institucionalidad creada por el mismo.

El Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR

En 2006, los Presidentes del MERCOSUR impulsaron la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).

En 2010, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR acordó el documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, aprobado por el Consejo Mercado Común del MERCOSUR (CMC) a efectos de ser remitido a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales, para que realicen los aportes adicionales al PEAS que estimaran pertinentes (Decisión CMC N° 67/10).

Durante 2011, por la Decisión 12/11 del CMC se aprobó el documento sobre el Plan Estratégico de Acción Social, lo que permitió avanzar por ejemplo en la formulación de proyectos y los roles que tiene cada organismo vinculado a él. En octubre de 2011 se realizó en Montevideo la conferencia regional “MERCOSUR Social: Fortalecimiento Institucional, Plan Estratégico y Proyectos Regionales”, con el objetivo de aportar elementos para avanzar en la construcción de proyectos regionales para la implementación del PEAS.

En 2010 se consolidó el pleno funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) a partir de la aprobación de las Disposiciones para el Funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR (Decisión CMC N° 47/10) y el presupuesto para el ejercicio 2011 (Decisión CMC N° 46/10). Una de las tareas importantes que tiene el ISM es la de diseñar los proyectos regionales que puedan establecerse a partir de la puesta en marcha del Plan Estratégico de Acción Social.

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹

En los 20 años del Mercosur, los momentos más difíciles del bloque surgen cuando las asimetrías se convierten en conflictos. Las asimetrías constituyen datos objetivos de la región. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) es la primera señal clara dada por los países del MERCOSUR para ir focalizando la acción del bloque en la reducción de las asimetrías existentes, y abrió la puerta para que se crearan nuevos fondos, para emprendimientos productivos, para pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Si bien estas herramientas son incentivos para generar acciones en la construcción de un MERCOSUR más solidario, participativo, democrático, con justicia social, aún no incorporan a todos los actores en el financiamiento de proyectos. Algunas dificultades que se encuentran para la participación es que tiene como sus principales destinatarios a los gobiernos nacionales de los Estados parte, y otras se deben a la falta de capacidades a nivel institucional (muchas veces estos son gobiernos locales) para formular un proyecto con los requerimientos necesarios para ser aprobados por las instancias de decisión del Mercosur.

1 Véase el apartado sobre esta temática en esta publicación, página 36

El rol de Mercociudades en el proyecto comunitario regional

En la profundización de la integración regional, ha sido y es relevante el aporte que están jugando los gobiernos locales. Estos son actores fundamentales en la construcción de ciudadanía regional. Los gobiernos locales tienen día a día la obligación y el desafío de asegurar y promover el respeto efectivo de los derechos humanos para sus ciudadanos y ciudadanas.

Precisamente Mercociudades, desde su nacimiento hace 17 años, planteó un proyecto de integración regional basado en la búsqueda de la construcción de ciudadanía regional, poniendo en el centro al ciudadano y no al mercado como lo planteó el modelo neoliberal que era impulsado desde los gobiernos nacionales de aquella época. Planteo que se encuentra vigente, y creemos que la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en una lógica de construcción conjunta con los gobiernos locales, aporta en forma relevante y sustancial a la integración regional en tanto proyecto comunitario.

Desde la óptica de las ciudades, la integración no es simplemente un acuerdo arancelario o una instancia de coordinación de políticas macroeconómicas. Por el contrario, es un proyecto político que trasciende los destinos nacionales y hunde sus raíces en la sociedad, en la diversidad cultural, y fundamentalmente, en la pluralidad de actores que conviven en un mismo espacio regional.

La propuesta de Mercociudades de construcción del **proyecto comunitario de integración** pasa en forma prioritaria por el impulso a: la **integración y complementación productiva** con una amplia base de participación social, capaz de generar desarrollo sustentable; una **ciudadanía regional** a partir de la constitución de derechos y obligaciones, de respeto a los derechos humanos, a las libertades y a la rica diversidad regional; y una especial atención a la generación de políticas y proyectos sociales y culturales como bases de la **dimensión social del MERCOSUR**.

Esta perspectiva coincide con el enfoque impulsado por otros actores del proceso de integración (trabajadores, académicos, cooperativistas y activistas sociales) y sus agrupaciones regionales como la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CSCCS), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), de Promoción de los Movimientos Cooperativos del Cono Sur (PROCOOPSUR) y el Programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS), respectivamente.

La cooperación en la actualidad

A escala latinoamericana es evidente que se está produciendo un cambio muy grande en lo relacionado a la cooperación internacional. Los fondos de cooperación están reduciéndose de manera sostenida. Eso se ve en diversos indicadores. Tan solo para tomar alguno como referencia, los datos de la CEPAL para el año 2010: la cooperación para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) muestra que los países de la región participan en menor medida en la actualidad, de los

fondos disponibles del sistema internacional, que están migrando hacia otros puntos (África, Asia, Pacífico).

De alguna manera, esto nos obliga a pensar cómo fortaleceremos capacidades para potenciar el valor agregado que generamos como sociedades latinoamericanas, para participar en el sistema de cooperación internacional. Y cómo potenciamos otras modalidades de cooperación como la Descentralizada, la Sur-Sur y la Triangular, promoviendo un debate a nivel regional en el sentido sinérgico de generar oportunidades y herramientas que incrementen la participación de nuestros países, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales, en políticas y proyectos generadores de cohesión e inclusión social y desarrollo sustentable.

Reflexión final

En este contexto regional y mundial, emprendimientos generadores de capacidades en los actores locales (gobiernos y sociedad civil) con la intención expresa del fortalecimiento institucional y la innovación, acumulan y contribuyen a la construcción del proyecto comunitario regional, en la medida que incorporan en una estrategia de construcción conjunta proyectos regionales, con una amplia base de participación social. Este impulso sólo es posible desde una articulación de actores, públicos y privados, promotores de espacios de participación y catalizadores de una construcción colectiva de beneficios tangibles para la ciudadanía. Esta mirada fue contemplada desde la formulación misma de Innovación y cohesión social.

Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

“FOCEM, una herramienta clave en la superación de asimetrías en la región”

EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR, un momento fundamental respecto de la toma de decisiones que contemplen la necesidad de contar con herramientas para la superación de asimetrías, fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹.

Se define asimetría como “desigualdad de estructuras y de políticas públicas”. La asimetría de estructuras es conceptualizada como la deformación de larga data por la cual parte del territorio, de sectores económicos y de la población en un país determinado son excluidos deliberadamente o sistemáticamente de la participación igualitaria en los beneficios del desarrollo económico, social y ambiental. Es mejor poner énfasis en la definición de asimetría como desigualdad de condiciones y oportunidades, susceptibles de ser superadas por intervención de instancias interesadas en ello. Ese tipo de asimetría es superable cuando la voluntad política, colectiva y democrática, se plasma en políticas públicas hacia el desarrollo sostenible.²

El FOCEM es un fondo destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El FOCEM se integra por los aportes de los Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), no reembolsables por un monto de 100 millones de dólares anuales, de acuerdo a los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%. De forma complementaria, se busca que los Estados Partes se beneficien de forma diferencial del mismo, estableciendo que recibirán los siguientes participaciones: Argentina 10%, Brasil 10%, Paraguay 48% y Uruguay 32%. Los programas identificados y acordados por los Estados Partes a ser financiados por los fondos son:

1 Decisión del Consejo Mercado Común (CMC) N° 45/04, Decisión CMC N° 18/05 y Decisión N° 24/05, MERCOSUR.

2 RODRIGUEZ SILVERO, Ricardo. “Asimetrías en el MERCOSUR. Breve historia, situación actual y perspectivas” en “MERCOSUR 20 AÑOS”. Montevideo: CEFIR, 2011. Pág. 283.

I. Programa de Convergencia Estructural: que deberá contribuir a fortalecer el desarrollo de las economías y regiones menos desarrolladas incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y comunicación.

II. Programa de Desarrollo de la Competitividad: incluyendo planes de reconversión productiva y laboral que contribuya al aumento de comercio intra MERCOSUR.

III. Programa de Cohesión Social: con especial atención a zonas fronterizas en materia de salud humana, reducción de la pobreza y desempleo.

IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: deberá atender a fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR.

El acceso a estos fondos, constituye un obstáculo fundamental para los gobiernos locales, pues el circuito para la presentación de proyectos se realiza a través de agencias nacionales (los proyectos deben ser presentados por los Estados partes por intermedio de la correspondiente Unidad Técnica Nacional FOCEM, que son dependencias de los gobiernos nacionales) y en la mayoría de los casos, muchos gobiernos locales no cuentan con la suficiente información, especialmente en los casos en que no participan activamente en las instancias de integración regional como la Red de Mercociudades o el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

En opinión de la red de Mercociudades, los gobiernos locales deben insistir en su incorporación a los ámbitos asesores de los fondos así como su inclusión en los llamados para la presentación de proyectos, para los cual deben generarse capacidades para el diseño e implementa-

Cuanto más se avance, tanto en el conocimiento de la existencia de estos fondos, como en la sensibilización sobre los beneficios de la ejecución de proyectos regionales en nuestros territorios, se irá construyendo un camino que probablemente con voluntad política acerque más a los gobiernos locales a esta herramienta.

ción de los mismos. Por otra parte, deben comprometerse en la difusión de sus resultados como con los actuales proyectos en ejecución. Los gobiernos locales, como instancias más próximas al ciudadano, pueden incorporar a la aplicación de los proyectos ámbitos de participación que permiten visualizar las acciones y los impactos en la población, además de canalizar las demandas ciudadanas del MERCOSUR.

El proyecto “Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas” (IN), genera un significativo aporte en este sentido, capacitando autoridades locales y actores de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de proyectos de carácter regional, con un enfoque de género y que promueven la integración productiva regional, la ciudadanía regional y la inclusión social.

Actualmente, el MERCOSUR evalúa procedimientos para promover una mayor utilización del FOCEM⁴ en apoyo a la dimensión social de la integración. Podría ser esta una oportunidad de profundizar la labor articulada entre capacitación e incidencia política que ha realizado IN por un lado, y Mercociudades y el FCCR por el otro.

Fundamentos que dan cuenta de las prioridades temáticas de IN

INNOVACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL, a lo largo de todo su desarrollo y de diferentes maneras ha abordado como ejes prioritarios las temáticas de integración productiva regional, ciudadanía regional e inclusión social en la región. Siempre transversalizadas por las temáticas de género, juventud, cooperación público/privada y participación de la sociedad civil, en pos de colaborar en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Estas temáticas constituyeron un marco para el proceso de formación desarrollado —desde la selección de ideas de proyectos hasta la capacitación y asesoramiento presencial y virtual—, y la incubadora de proyectos, proceso que se organizó en tres ciclos anuales, uno para cada área temática. En cada ciclo se convocó para las capacitaciones presenciales a expertos que interactuaron con los participantes aportando su conocimiento y experiencia.

Además, para cada una de estas áreas temáticas se seleccionó a un equipo de expertos de la región para la realización de diagnósticos situacionales, con el objetivo de contribuir con desarrollos conceptuales y antecedentes de experiencias en la región, para fortalecer la tarea de formulación y ejecución de los proyectos de los participantes.¹ Se realizaron tres estudios referentes a: *La integración productiva regional y los gobiernos locales del MERCOSUR (2009)*, *Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR (2010)* y *La inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR (2011)*.

En cada ciclo anual se realizaron dos convocatorias para participar del dispositivo de Capacitación y Asesoramiento en sus fases presencial y virtual. A lo largo de estas seis convocatorias se recibieron más de trescientas ideas de proyecto², con un desarrollo analítico y estratégico heterogéneo, que en su mayoría proponían abordar proble-

1 Estos estudios realizados constituyen un capital de conocimiento para Mercociudades. Pueden descargarse del sitio web del proyecto: <www.inmercociudades.org>.

2 Fueron seleccionadas para participar un total de ciento once de estas propuestas, cuarenta para cada ciclo temático aproximadamente.

máticas locales con frecuencia complejas y relacionadas con una diversidad de temas. **La propuesta de Innovación y Cohesión Social fue enfrentar esta diversidad desde estos tres ejes temáticos —integración productiva regional, ciudadanía regional e inclusión social en la región— con el propósito, por una parte, de asegurar un abordaje eficaz de cada uno de ellos, y por otra, de mantener una proximidad con las líneas estratégicas de Mercociudades y la región.**

Innovación y Cohesión Social nace en Mercociudades, Red que ha seguido a lo largo de los años, desde su creación, determinados lineamientos que se han profundizado y concretado a través de diferentes instrumentos, como las Unidades Temáticas, y siguiendo siempre de cerca las temáticas que el MERCOSUR como institución prioriza, en correlación con lo que las ciudades enfatizan en este proceso.

Desde el año 2005, Mercociudades afronta dos nuevos desafíos, que pueden potenciarla en tanto se logre realizar un verdadero aprovechamiento de la nueva coyuntura. Por un lado, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), instancia institucional del bloque, que poseen los gobiernos locales en la región y que se compone de dos Comités, uno de ellos, el de ciudades, coordinado por la Red. Los actores del FCCR acordaron trabajar para profundizar el MERCOSUR, para ser un motor de la integración que incorpore una mirada desde lo local, comprometiéndose a desarrollar todos sus esfuerzos para generar políticas regionales que procuren la inclusión y la equidad social y cultural, así como el desarrollo humano con una amplia participación de

los ciudadanos del MERCOSUR. El segundo desafío está dado por la puesta en funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Es necesario fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y las organizaciones no estatales para el aprovechamiento de este Fondo, a través de proyectos que les permitan avanzar en la construcción de acciones conjuntas que profundicen la integración.

Es en este contexto estratégico —marcado por los objetivos del proyecto IN y los lineamientos y desafíos de Mercociudades en su rol de incorporar lo local a la integración regional— que se ha realizado la elección de estos ejes prioritarios, no como una restricción de las iniciativas de gobiernos locales y organizaciones, sino como un marco conceptual y operativo de la formación de los participantes y del desarrollo de sus ideas de proyecto³. También son considerados otros antecedentes y desarrollos que se consideran argumentos y fundamentos político-institucionales en la elección de estos ejes temáticos.

Integración productiva regional

En la agenda del MERCOSUR, sobre todo a partir de junio de 2006, se ha dado un gran espacio a la necesidad de avanzar hacia la integración productiva; así lo demuestra la Declaración Presidencial de la Cumbre de Córdoba: «Asimismo, reafirmar su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social, con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales

3 Asimismo estos ejes temáticos orientaron el asesoramiento particularizado de tres proyectos por ciclo incluidos en la incubadora y la ejecución de tres proyectos piloto, uno por ciclo. También funcionaron como principio organizador de los proyectos incluidos en el Banco de Proyectos.

que incluyan redes integradas, especialmente por PYMES y Cooperativas». Esta línea política se ha materializado a través del tiempo en la elaboración de normas y en la creación de ámbitos institucionales para impulsar estos emprendimientos. Algunos de ellos son:

- **Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas** (Decisión Consejo del Mercado Común, CMC, N° 13/08).

- **Grupo de Alto Nivel (GAN)**, encargado de elaborar el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, con el objetivo de trabajar acciones para el desarrollo e integración de economías de los países sin litoral marítimo, mecanismos de apoyo a la competitividad de los socios menores, condiciones especiales de acceso a mercados intra y extrazona, y programas sociales (Decisión CMC N° 33/07).

- **Grupo de Integración Productiva (GIP) del MERCOSUR**, dependiente del Grupo Mercado Común, GMC. Su principal función es la de coordinar y ejecutar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, encargado del fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y, especialmente, la integración en las cadenas productivas a fin de profundizar el proceso de integración del bloque (Decisión CMC N°12/08).

Por otro lado, Mercociudades ha priorizado desde su creación un enfoque de complementariedad de las economías de la región

desde la óptica de incluir a los actores del territorio y priorizar estrategias de desarrollo local, procurando incorporar a pequeñas y medianas empresas, cooperativismos y otro tipo de asociaciones, buscando un enfoque amplio, diverso y participativo.

La integración productiva es vista como generadora de empleo y de mayor valor agregado, y como una de las estrategias más consistentes para la inclusión de los ciudadanos y para potenciar las oportunidades de generar mayores espacios de confianza entre los diferentes actores de la región de Mercociudades.

Se ha considerado también como forma posible de integración productiva regional desde lo local, el intercambio y la transferencia de tecnologías de gestión que promuevan estas iniciativas con el fin de fortalecer el desarrollo local en la región.

En referencia a integración productiva, el 1° de diciembre de 2011, durante la 16ª Cumbre de Mercociudades bajo la consigna “Ciudadanía MERCOSUR: libre circulación de personas, un derecho fundamental”, los gobiernos locales concordaron en la necesidad de «instalar un debate profundo, con formato regional y con amplia participación de los diversos actores sociales y niveles de gobierno, sobre el modelo de integración productiva que el MERCOSUR persigue (tomando en cuenta la matriz productiva existente, el rol de las pymes y la economía social y el tratamiento de la Inversión Extranjera Directa, entre otros)»⁴.

.....

4 “Aportes de los seminarios para la mesa de diálogo: Alcaldes, Intendentes, Jefes de Gobierno, Prefeitos y Ex Secretarios Ejecutivos de Mercociudades”, 16ª Cumbre de Mercociudades. Montevideo: diciembre 2011.

Y concluyeron: «En este marco la Red de Mercociudades, como puente entre las ciudades y el Bloque, debe aprovechar los espacios e instrumentos que el MERCOSUR ofrece; como así también definir su propia dinámica para el desarrollo de proyectos piloto de integración productiva desde lo local, con plena participación de la sociedad civil. Todas estas opciones deben intentar la concreción de proyectos de complementación productiva regionales, que permitan involucrar a todos los territorios para alcanzar mayores beneficios del proceso de integración»⁵.

Ciudadanía regional

Si bien se identifican una serie de falencias en el proceso de integración del MERCOSUR, un aspecto que necesariamente enmarca la reflexión sobre Ciudadanía Regional, como consigna que reúne a los distintos actores, es dotar al MERCOSUR de mayor democracia, esto es, entre otras cosas, que haya transparencia en la toma de decisiones, que se creen canales para la participación e injerencia de la sociedad civil, que se fortalezcan los ámbitos de representación de los gobiernos locales y de los parlamentarios de cada país.

El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES), las Reuniones Especializadas del MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR) del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), el progra-

5 Ídem.

6 BORJA, Jordi. "Ciudadanía y globalización", en Ciudadanía y Urbanismo. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

ma "Somos MERCOSUR", son distintas instancias creadas para escuchar las voces de los representantes de la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el espectro político de cada uno de los países miembros, que tienen representación parlamentaria.

Jordi Borja define la ciudadanía «como un status, o sea un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes, por la sola pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural. Los "ciudadanos" son iguales entre ellos y en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos tienen que ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad. Convivir en la ciudad requiere un mínimo de pautas comunes y de tolerancia ante la diversidad. Sin igualdad, por lo menos formal, este compromiso no es posible»⁶.

Este concepto ilustra desde dónde Mercociudades aborda la temática de ciudadanía regional. La toma como eje temático por ser un concepto amplio que implica la participación, la equidad, la construcción conjunta y el pleno ejercicio de los deberes y derechos.

Mercociudades ha manifestado en varias oportunidades la necesidad de trabajar esta temática desde los más diversos ámbitos; en la 13ª Cumbre de Mercociudades en Canelones, Uruguay, la Red puso de manifiesto esa voluntad de "Integrar ciudades, ciudadanos y ciudadanas". Para lograr una ciudadanía regional plena será necesario

satisfacer muchos derechos esenciales de cada ciudadano. “Integrar ciudades” nos refiere al protagonismo de los gobiernos locales como estructuras del Estado más próximas al ciudadano, con capacidad para vincular lo local con lo regional y lo global.

Durante la 16ª Cumbre de Mercociudades, los gobiernos locales de la región han declarado que «se nos presenta una oportunidad histórica para alcanzar la legitimidad política y social del proceso de integración, y esto apela a Mercociudades a protagonizar y comprometerse en la construcción de ciudadanía regional. Apropiarse e identificarse con el proceso de integración regional requiere estrategias conjuntas de los actores, que promuevan la solidaridad entre los pueblos, la utilización de los medios de comunicación al servicio de la integración, la profundización de la participación y la generación de políticas públicas regionales»⁷.

Inclusión social

Al abordar la temática de inclusión social se asume a la misma, no solo como el combate a la pobreza y la disminución del alto grado de desigualdades, sino en forma más amplia, como el combate a la exclusión social enfrentado desde sus varias dimensiones y de los avances en la conquista de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Mercociudades ha sido una firme impulsora de la agenda social del MERCOSUR, promoviendo instrumentos y herramientas que sustenten políticas regionales con participación de los actores locales (gobiernos y sociedad civil).

.....

⁷ “Aportes de los seminarios para la mesa de diálogo: Alcaldes, Intendentes, Jefes de Gobierno, Prefeitos y Ex Secretarios Ejecutivos de Mercociudades”, XVI Cumbre de Mercociudades. Montevideo: diciembre 2011.

En la construcción de la inclusión social se consideran dos caminos complementarios. Por un lado, el refuerzo de las acciones que los gobiernos han desarrollado, no solo para combatir la pobreza, sino también para la construcción de una sociedad más justa. Por otro, mientras que los gobiernos nacionales son capaces de implementar acciones y programas redistributivos que buscan mejorar la macroeconomía, son los gobiernos locales los que deben implementar proyectos y políticas públicas que favorezcan la inclusión social, al ser el nivel más próximo a la vida de sus ciudadanos, que conoce sus necesidades y realidades.

La dimensión social aparece en el ámbito del MERCOSUR fundamentalmente por el impulso de los propios actores sociales. Como consecuencia de esto, en los últimos años los Estados parte del bloque han dado particular importancia a los aspectos sociales del proceso, considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Dicha dimensión social se ha visto fortalecida en el MERCOSUR desde la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) mediante la Decisión CMC N° 03/07, tendiente a fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral, y la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR, a través de la Decisión CMC N° 65/10. El ISM tiene entre sus objetivos contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo

del MERCOSUR, aportar a la superación de las asimetrías, colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales, regionales, recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.

La nueva agenda social del MERCOSUR también se caracteriza por el surgimiento de nuevos canales de participación y diálogo social. Representantes de organizaciones de trabajadores, agricultores familiares, derechos humanos, mujeres, juventud, cooperativas, salud, educación, entre otros, ampliaron su participación nacional y regional. Iniciativas como el Programa “Somos MERCOSUR” y las Cumbres Sociales del MERCOSUR, son ejemplos regionales de esta tendencia. “Somos MERCOSUR” surgió con el propósito de contribuir para la superación del déficit de la participación social existente en el bloque, mientras que las Cumbres Sociales son espacios de debate, discusión para la expresión de demandas y necesidades, en las que participan representantes de los movimientos sociales, gobiernos y órganos del MERCOSUR.

Con el objetivo de favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, Mercociudades ha impulsado la creación de redes de ciudades a través de Unidades Temáticas que desarrollan diversas acciones, programas y proyectos de interés común inmersos en el proceso de integración. Con 19 Instancias Temáticas y los grupos de trabajo, las ciudades han desarrollado políticas comunes e intercambio de ideas. Ver el trabajo de cada una de ellas es esencial para conocer qué tipo de acciones están siendo planteadas e imple-

mentadas sobre los ejes prioritarios, además de la multiplicidad de temas y necesidades que se manejan en el campo local con perspectivas de integración regional.

Los gobiernos locales, reunidos durante la 16ª Cumbre de Mercociudades, aseveraron que «los consensos para profundizar una agenda social deben concentrarse en ciertos ejes prioritarios: trabajo, educación, medio ambiente, vivienda y salud. Para eso es de suma importancia la búsqueda de recursos financieros y la formación de recursos humanos»⁸. Y destacaron la importancia de la «construcción de proyectos regionales a partir de la acción común entre los gobiernos locales y la articulación con organizaciones de la sociedad civil, otros niveles de gobierno y otras instituciones regionales existentes, como el Instituto Social del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR y el Programa Mercosur Social y Solidario. Es aun necesario compartir y visibilizar las experiencias de inclusión social de los gobiernos locales en la Red, destacando el intercambio de experiencias, los mecanismos de relaciones intergubernamentales, los instrumentos de evaluación y monitoreo y la participación activa de la ciudadanía»⁹.

En esta instancia, los gobiernos locales recomendaron «desarrollar un trabajo con las universidades acerca del concepto de inclusión y cohesión social para complementar los debates y aprendizajes que se están desarrollando en las ciudades y en la región»¹⁰ y resaltaron la importancia de utilizar «las instancias de Mercociudades para la implementación de proyectos comunes y planes de acción y propuestas postuladas por las instituciones del MERCOSUR»¹¹.

.....
8 Ídem
9 Ibidem
10 Ibidem
11 Ibidem

Extractos de las recomendaciones explicitadas en los tres diagnósticos situacionales publicados por Innovación y Cohesión Social

Integración Productiva Regional

> Podrán definirse estrategias pasivas, defensivas o activas, pero deben establecerse objetivos para la ciudad en la escala internacional. Para ello deberán combinarse con una clara articulación público-privada y consolidarla como una política permanente que asegure la participación plena de los restantes actores locales.

> Los continuos debates y avances en las visiones del desarrollo local/territorial requieren de ciudades activas y preparadas para dichas oportunidades. Para que esas políticas sean de mediano y largo plazo, precisan la participación permanente de su entramado de actores sociales.

> Pensar en la integración productiva en el MERCOSUR requiere de un profundo replanteo de todos los actores involucrados, a fin de definir un camino concreto a seguir y brindar el contexto político, normativo y económico necesario para transformarlo una nueva realidad regional.

Inclusión Social

> Una recomendación para todos aquellos que se responsabilizan de la promoción de la inclusión social es tomar en cuenta que existe pasado. Las personas involucradas y beneficiadas con programas pasados deben ser escuchadas e insertadas en las nuevas políticas, de forma igualmente participativa. Escuchar a personas de la propia localidad con experiencias es importante. Igualmente vale la pena escuchar y aprender sobre experiencias desarrolladas en otras localidades. Participar de redes de ciudades (como Mercociudades) es una manera de ayudar a la formulación de un programa específico para una localidad.

> Inclusión social es un concepto complejo que incluye pero excede la asistencia social o el combate de la pobreza. Tener claro lo que significa la inclusión social, debatir entre los actores involucrados, los gestores públicos, las organizaciones de la sociedad civil y la población, es una manera de comenzar bien una política de inclusión social a nivel local.

> Antes de iniciar una acción para la inclusión social hay que reflexionar y discutir sobre la realidad local. [...] es importante que los gobiernos locales y la sociedad civil comprendan el contexto actual, su historia y su tendencia. ¿Cuáles son los indicadores sociales y económicos del gobierno local? ¿Qué significa eso? ¿Dónde es necesario priorizar? Iniciar una política de inclusión social de la realidad local permite mucho más éxito.

Ciudadanía Regional

> Una política educativa regional que aborde las problemáticas de los nacionalismos, la discriminación y los conflictos entre Esta-

dos, que abogue por la diversidad cultural y el interculturalismo, resulta central y estratégica para el desarrollo de una integración y ciudadanía regionales plenas, sobre la base de los valores de la paz, la no violencia y la democracia.

> Una política comunicacional que refuerce los contenidos de integración se postula como imprescindible para dar sustento a una ciudadanía regional, en tanto comunidad de pertenencia y destino común [...] una política comunicacional abarcativa y actualizada hacia toda la comunidad incorporando nuevos perfiles de destinatarios —jóvenes, mujeres, ambientalistas—, así como contenidos específicos (derechos humanos, medio ambiente, seguridad alimentaria, etc.).

Lineamientos temáticos y cooperación, mirados desde el Norte y el Sur

La mirada de la cooperación europea

El contexto internacional a mediados de 2012 sigue marcado por una crisis financiera mundial que aún no ha sido resuelta y que ha desencadenado crisis económicas, institucionales, políticas y sociales, particularmente en Europa, con consecuencias graves para pueblos duramente golpeados como Grecia, España, Italia e Irlanda. Los desafíos actuales en términos de crecimiento de la zona Europa, de reducción de la deuda y de rigor presupuestal, producen numerosos debates y decisiones que aún no están estabilizadas. El péndulo entre rigor y crecimiento no ha logrado todavía un punto de equilibrio consensuado entre todas las partes implicadas.

Por estos motivos, es necesario advertir con prudencia que las orientaciones actuales para el futuro inmediato, diseñadas en torno a la estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, llamada *Europa 2020*¹, pueden ser flechadas acordando mayor peso a tal o cual aspecto, según los equilibrios geopolíticos entre los Estados miembros y según se configuren las fuerzas políticas mayoritarias en el seno de cada uno.

Europa 2020 define las perspectivas de despliegue de los instrumentos de política exterior en el marco de una estrategia de salida de crisis. Por ello, se hace hincapié en el fomento del crecimiento europeo a través del incremento del comercio internacional y de la coordinación de políticas macroeconómicas. Es clave en este sentido la alianza y el incremento de relaciones comerciales con los Estados emergentes,

1 "Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", Comisión Europea (COM) 2010.

dado que la Unión Europea cuenta con la demanda de las clases medias en estos países, que desarrollan e importan bienes y servicios en los que la Unión Europea tiene una ventaja comparativa. Se destaca, entonces, una focalización en torno a una estrategia comercial que se transforma en la columna vertebral de la política exterior. Sin duda, se mantienen las responsabilidades internacionales de la Unión Europea, y en este sentido, algunas breves líneas evocan los compromisos históricos de la Unión en pos de la lucha contra la pobreza en el mundo y la voluntad en cumplir con los Objetivos del Milenio, pero ambos están específicamente enfocados hacia el desarrollo de sus vecinos y del África Subsahariana. En efecto, la Unión Europea no prioriza América Latina en su política exterior para el período 2014/2020.

Lineamientos europeos para la cooperación

En 2011, el comunicado titulado “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la Unión Europea: Programa para el Cambio”, fija los ejes de la política de cooperación futura en torno a estas prioridades. En este marco, la preocupación por la eficacia de la ayuda y la transparencia se vuelve explícita. La Unión Europea busca afianzar los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza, junto a un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano. La ayuda de la Unión en cada país se debería concentrar en no más de tres sectores, pero lo importante es que se

anuncia el fin de la cooperación bilateral con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela².

En lo que se refiere a América Latina, las prioridades anunciadas son las de promover la cohesión social, en particular la inclusión social, trabajo decente, equidad de género y empoderamiento de las mujeres. Si la ayuda para la implementación de los servicios sociales básicos desaparece, nuevos temas son tomados en cuenta, destacándose:

- **el ámbito ecológico:** cambio climático, degradación de recursos y de ecosistemas, energía, producción agrícola sostenible, etc.;
- **la articulación con el sector privado:** en particular en el ámbito empresarial, con la ciencia y la tecnología;
- **la conexión entre seguridad y desarrollo.**

La Unión Europea precisó que apoyará los esfuerzos de integración regional y continental (incluidas las iniciativas Sur-Sur), a través de políticas de cooperación en ámbitos tales como mercados, infraestructuras, cooperación transfronteriza, ayuda a actividades comerciales, acuerdos de asociación económica y otros acuerdos de libre comercio.

Se observa un enfoque conjunto de la seguridad y la pobreza, tanto como la búsqueda de una articulación entre la ayuda

.....
2 Diecisiete países de renta media alta y dos países de renta media-baja (India e Indonesia) serán invitados a formar parte de nuevas asociaciones, que no se inscribirán en el marco de la ayuda bilateral.

humanitaria y la respuesta a la crisis, a través de la cooperación hacia el desarrollo. En este sentido, se destaca que sean indicados los vínculos entre desarrollo y migración, como una línea de cooperación que permitiría a algunos países reforzar sus políticas, capacidades y acciones en el ámbito de la migración y de la movilidad, con vistas a maximizar el impacto del aumento de la movilidad de las personas a nivel regional y mundial.

Contribuciones desde el proyecto Innovación y Cohesión Social

En consonancia con las áreas temáticas desde el ángulo prospectivo, tanto de la Unión Europea como de Francia, se observa que en el transcurso de los tres años de implementación del proyecto Innovación y Cohesión Social se abordaron tres grandes ejes temáticos: integración productiva regional, ciudadanía regional e inclusión social.

La inclusión social fue uno de los temas más abordados por los proyectos en las seis sesiones de refuerzo de capacidades implementadas. Ha sido trabajado de manera específica, cuando la finalidad del proyecto era la inclusión social de un grupo meta o de manera integrada, es decir, cuando uno de los ejes de acción del proyecto integraba esta finalidad. En el caso de los proyectos formulados en IN, se constata que la inclusión social está vinculada a una debilidad o a la ausencia de políticas públicas que pudieran facilitar el difícil acceso de

ciertos grupos sociales a una mejor educación, a un trabajo decente, a redes sociales, a derechos, a recursos económicos.

Entre las estrategias posibles para lograr una mejor inclusión social, se destaca la necesidad de involucrar a todas las partes interesadas y de procurar vincular la inclusión social con el desarrollo del territorio. En la mayoría de los proyectos juegan un rol clave el aprendizaje, el desarrollo de las capacidades, la formación, el empoderamiento, la formación de liderazgos, la cultura emprendedora, dado que son esenciales para lograr un cambio positivo hacia la inclusión. El tema fue asociado a problemáticas muy diversas, por ejemplo a la formalización o al desarrollo de emprendimientos productivos, ecoturismo rural, migración, cultura, juventud, discriminación y conservación ambiental (reciclaje, gestión de desechos, por ejemplo).

La innovación es un motor para la inclusión social, es decir el imaginar nuevas soluciones, nuevas formas de trabajar, de relacionarse con actores, con metodologías y enfoques participativos, produciendo una mayor incidencia de los proyectos en las políticas públicas. La innovación en los proyectos acompañados en IN se desarrolla mayoritariamente:

- **en los contenidos pedagógicos;**
- **en el acompañamiento de los beneficiarios, y**
- **en la elaboración de herramientas específicas en adecuación con las necesidades del grupo beneficiario** (personas en situación de pobreza, víctimas de discriminación social y/o cultural o de violencia, grupos con débil acceso al trabajo formal y bajo nivel de educación; grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores).

Elementos centrales en el desarrollo de políticas con participación local

Los procesos de formación, de desarrollo de capacidades, sensibilización, concientización en derechos, empoderamiento, incidencia y participación en la toma de decisiones, en la vida política, son elementos centrales en los proyectos de inclusión social. Están a menudo asociados con el aporte de nuevos conocimientos, destrezas, habilidades y competencias. La cooperación entre los actores públicos y privados resulta esencial, particularmente entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil.

La inclusión social es a menudo un proceso de desarrollo complejo que implica la participación de muchos actores con roles y responsabilidades definidos. Los procesos asociativos, la creación de redes o las alianzas estratégicas que se pueden movilizar o conformar, resultan claves, involucrando a todos aquellos que tienen un rol importante y una responsabilidad social. El proceso de inclusión social debería tomar en cuenta tanto la igualdad de oportunidades, como la igualdad de género en cada etapa de su implementación. ¿Cómo? Luchando contra los estereotipos, por un cambio de las representaciones convencionales, sensibilizando y capacitando, utilizando las imágenes y la comunicación.

Entendimos lo importante que es promover los intercambios de prácticas entre países, ya que en algunos Estados las soluciones a los problemas fueron experimentadas tiempo atrás, cuando se estaba empezando con el tema. El aprendizaje común debería valorarse mucho, buscando sinergias, ideas, pericias, abordajes nuevos que puedan ampliar los resultados de la inclusión social en beneficio de los más vulnerables. En el marco de IN algunos proyectos lograron apropiarse de la integración regional, desarrollando vínculos con instituciones en países vecinos y compartiendo problemas similares. En resumen, para que un proyecto de inclusión social sea exitoso, es necesario un enfoque integrado, tomando en cuenta las diferentes variables del problema que se desea solucionar.

Para ir más lejos en el diseño y la implementación de proyectos regionales de inclusión social, sería conveniente integrar en el marco de los acuerdos de cooperación internacional:

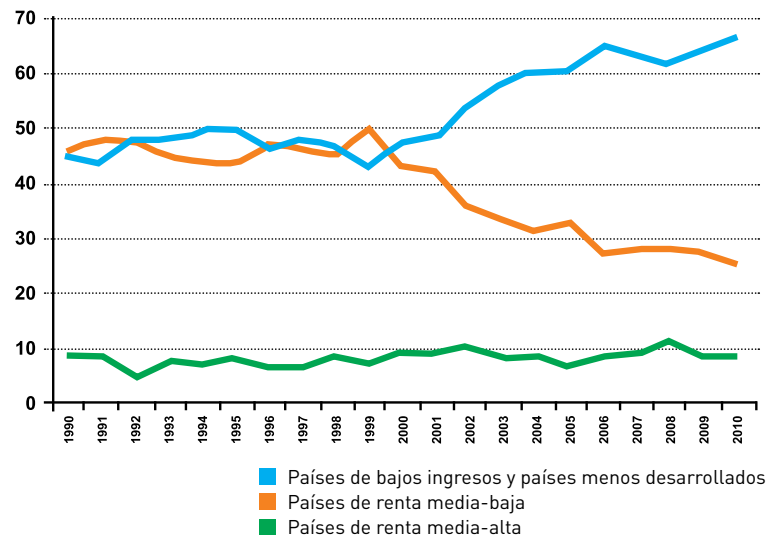
- La promoción del enfoque de inclusión social con integración regional.
- La elaboración de mecanismos sostenibles de apoyo técnico y de procesos de refuerzo de capacidades, de acompañamiento y de asesoramiento de los miembros de la Red Mercociudades.
- La valorización de la cooperación horizontal entre ciudades y la visibilidad de los proyectos transnacionales.
- La movilización de recursos financieros específicos para los proyectos de integración regional con enfoque ambiental.

Los gobiernos locales y la cooperación en la región

Con los profundos impactos de la crisis financiera en los países desarrollados, sobre todo a escala de la Unión Europea, se están generando grandes transformaciones en el sistema de cooperación multilateral, con implicancias en desarrollo para una diversidad de áreas y políticas públicas en los países de la región. Muchos de los países desarrollados se están viendo imposibilitados de cumplir con la meta de dedicar un 0,7% del PBI a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

A nivel latinoamericano se están produciendo una serie de cambios de importancia en lo relacionado a la cooperación internacional. Un dato de partida es que los fondos de cooperación están reduciéndose de manera sostenida. Eso se ve en diversos indicadores. Tan solo para tomar alguno como referencia: los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³ sobre los avances de América Latina en materia de Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2010, muestran que nuestros países están captando menos cooperación del sistema internacional.

Participación de los países en el total de los flujos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), según categoría de ingreso, 1990-2010 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

3 Publicación de CEPAL: "Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales", julio 2012: *Expresa*: «A partir de la evolución de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo observada durante el período 1990-2010, de acuerdo con la clasificación de los países por nivel de ingreso, se comprueba que esta se concentra de manera creciente en la categoría de menores ingresos. En 1990 cerca de la mitad de los flujos de AOD se destinaron a países de bajos ingresos y países menos desarrollados. Dos décadas después, en la de 2010, este grupo aumentó su participación en los flujos de AOD y concentró más del 65% de la asistencia.

La consecuencia del aumento de la canalización de estos flujos a los países de menores ingresos es la persistente pérdida de participación e importancia de los de renta media como receptores de la AOD.

En 1990, los países de renta media recibían en promedio una mayor porción de la asistencia oficial que los países de menores ingresos (55% y 45% del total de los flujos de AOD, respectivamente). En 2010, la participación de los países de renta media se redujo significativamente, ya que recibieron la mitad de la AOD destinada a los países de bajos ingresos y menos desarrollados.»

«La lógica que generalmente ha seguido la asignación de la AOD ha priorizado a los países de menores ingresos por sobre los países de renta media, relegando así a un segundo plano a muchos países de la región, aún cuando estos presentaran importantes necesidades no cubiertas y sectores con alto grado de vulnerabilidad económica y social. Esta lógica de asignación según el criterio de países de renta media ha sido la causa de que América Latina y el Caribe haya tenido tradicionalmente una participación muy reducida en el total de flujos de AOD hacia las regiones en desarrollo y podría ser la causa de que, dada una restricción mayor de recursos que en épocas anteriores, la pérdida de participación se acentuara»⁴.

De alguna manera, esta nueva realidad obliga a pensar cómo fortalecer las capacidades en los gobiernos locales, en las organizaciones de la sociedad civil y en el conjunto de las sociedades latinoamericanas para la participación en el sistema internacional y para captar mayores flujos de cooperación. Como dato positivo, es importante reconocer que este contexto ha generado un debate a nivel regional y en nuestros países, atestiguando que las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos están tomando registro de esta situación.

Según el documento del Parlamento Europeo de diciembre de 2011, titulado “Una nueva política de cooperación para el desarrollo de

la Unión Europea con América Latina”, se establece: «En el informe de este año de la UE admite que tasas de crecimiento económico negativas en la UE como consecuencia de la crisis y las medidas de austeridad introducidas por los Estados miembros condujeron a la reducción de la AOD. Todo ello conduce a una trayectoria negativa en el cumplimiento de ODM. ¿Qué ha pasado con la agenda ambiciosa del Consenso en sus primeros cinco años? Desde el punto de vista cuantitativo el balance es, por así decirlo, negativo. En 2010, los Estados miembros de la UE no lograron cumplir con el objetivo intermedio (0,56%), alcanzando apenas el 0,42% de la AOD/PIB. A no ser que ocurra algo sensacional, y la situación actual no da señales en tal sentido, la UE no logrará alcanzar el objetivo de 0,7% para el año 2015. Los riesgos de una disminución considerable de la AOD para América Latina y el Caribe son enormes y han crecido incluso más como consecuencia de las crisis políticas y económicas en el norte de África»⁵.

Buena parte de la cooperación que se captaba para Latinoamérica está migrando de forma notoria hacia otros puntos (África, Asia-Pacífico). El criterio adoptado de una “política única” de cooperación internacional, por parte de la Unión Europea, tiende a excluir a la mayoría de países de la región por su categorización como países de “renta media o media-alta”, concentrando la acción de la cooperación en los países de “renta baja”.

.....
4 Publicado en “Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, CEPAL, julio 2012.

5 Extraído de “Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina”. Dirección General de Políticas Exteriores. Parlamento Europeo. Dic. 2011. Documento “para uso exclusivo interno del Parlamento Europeo”. <http://ecologic.eu/files/attachments/Projects/2610/lot5_18_final_eu_development_policy_es.pdf>.

Es precisamente en este sentido que se plantea un escenario propicio para la reflexión regional, puesto que muchas de las políticas públicas y sociales (cuidado del medio ambiente, educación, salud, género, etc.), que en cierta medida han sido posibles con la cooperación proveniente de Europa, hoy enfrentan el escenario de mantener los niveles de actuación con menos recursos, o incluso mantener la actuación de políticas públicas sin tener el sostén de la cooperación que se daba años atrás.

También quiere decir que es necesario fortalecer capacidades para interactuar con esta nueva realidad, a la par de mirar al sistema de cooperación en su globalidad y tomando como referencia la situación mencionada en Europa y la readecuación bastante importante acerca de cómo se plantea la cooperación en los próximos diez o quince años hacia el Sur global del cual formamos parte.

La Unión Europea, principal fuente de cooperación para América Latina hasta ahora, experimenta un reordenamiento muy grande desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo en cuanto a la cooperación. Ante ello, las sociedades y gobiernos locales latinoamericanos pueden tener toda la capacidad interna necesaria para participar del sistema de cooperación bilateral, pero no se podrá resolver sustancialmente el problema de la orientación de la cooperación, que se basa como se mencionó en el criterio de la renta promedio de los países latinoamericanos.

Es notorio que existen en nuestra región nuevos y profundos desafíos con los que se enfrentan nuestros gobiernos y nuestras sociedades para avanzar en pos del desarrollo social y económico.

Por su parte, posicionándose ante este nuevo contexto, la CEPAL propuso en agosto de 2012 un enfoque alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita para el mantenimiento de financiamiento para el desarrollo en América Latina. **El nuevo enfoque propone incluir explícitamente en la agenda de la cooperación, la evaluación de las brechas estructurales que no están reflejadas en los indicadores de ingresos por habitante⁶.**

Entre las brechas estructurales que limitan el desarrollo con igualdad de los países, figuran la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente.

El documento de la CEPAL con la propuesta “Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, cuestiona precisamente que el criterio utilizado por parte de los países desarrollados en la asignación de la AOD sea sobre la base del ingreso per cápita de los países.

El principal problema de esto es que «presupone que en las categorías de países de renta media, baja o alta están agrupados paí-

6

Ver documento en: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/47890/P47890.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.

ses relativamente homogéneos en sus necesidades económicas y sociales, lo que dista mucho de la realidad», agrega el documento.

De acuerdo con este criterio, América Latina y el Caribe es una región predominantemente de renta media: sólo cinco de los 33 países de la región no son clasificados de renta media, siendo uno de renta baja y cuatro de renta alta. La consecuencia de ello es que la AOD que llega a la región ha ido en descenso, tanto en términos relativos al ingreso nacional bruto regional, como en comparación con otras regiones del mundo.

Según lo explica la CEPAL, «durante la década de 1960 la región recibía en promedio cerca de 14% del total de la AOD destinada a los países en desarrollo, mientras que en la actualidad la cifra ronda 8%. En términos de ingreso nacional bruto regional, la AOD dirigida a América Latina y el Caribe pasó de representar más de 1% en la década de 1960 a 0,4% en la década de 1990 y 0,22% hoy».

«Los países de renta media corresponden al 70% de la población mundial en condiciones de pobreza. Se trata de un grupo de países muy heterogéneo en términos de pobreza, desigualdad y capacidad productiva, institucional y financiera».

Precisamente, la CEPAL plantea que profundizar la integración regional y lograr una mayor participación de América Latina y el Caribe en los espacios multilaterales de discusión de esta nueva agenda de desarrollo global, es clave.

Los actores locales de la cooperación

Al recorrer los diecisiete años de historia de Mercociudades y hacer un repaso de los principales hitos que acontecieron en ella y cómo se fueron colocando los temas de la cooperación internacional, se ve que hay momentos de empuje, momentos en los que no sucedieron grandes acontecimientos y momentos de flujo en la participación de los gobiernos locales en la cooperación. En los inicios de Mercociudades en el año 1995, las ciudades estaban ensayando en sus territorios el aprendizaje de cómo administrar la cooperación y cómo participar en ella. Hubo una fase de experimentación porque ni desde las ciudades (gobiernos locales, un nuevo actor no conocido por la cooperación), ni desde los gobiernos locales se conocía la lógica de trabajo de la cooperación. En ese tiempo la cooperación actuaba a nivel de país y los beneficiarios eran los gobiernos nacionales y la sociedad civil a través de las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos locales no eran objeto de cooperación.

La primera acción que invita a postular a proyectos de cooperación a gobiernos locales es la convocatoria de la Comisión Europea, a través del programa regional de cooperación con América Latina - URB-AL. Las ciudades empezaron a participar en esa primera convocatoria, en esos años Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay) fueron pioneras. Ahí comenzaron los primeros ensayos de administrar cooperación por parte de los gobiernos locales. Luego aparece la fase

II del programa URB-AL, y es de destacar una acción realizada por Mercociudades: por primera vez se hace un trabajo de incidencia política en los organismos de cooperación internacional, llevando la voz de las ciudades del Sur, la voz de Latinoamérica. Esa voz propuso una agenda desde una perspectiva latinoamericana, proponiéndose que si era un programa Europa-Latinoamérica, los fondos tenían que quedar en Latinoamérica. Se ponen los temas que le importan a Latinoamérica. Aparecen los temas de presupuesto participativo, inclusión social, y más ciudades de Latinoamérica acceden a las coordinaciones de proyectos de cooperación. Eso no fue casualidad, hubo una actitud propositiva, analizando y llevando propuestas conjuntas. Es decir, se fue creativo desde la acción, proponiendo incorporar en la agenda los temas en los que se venía innovando en Latinoamérica, y se obtuvieron buenos resultados. En esos años se siguen desarrollando URB-AL I y URB-AL II y aparecen cambios que venían dándose en la Unión Europea, sentándose las bases de una cooperación descentralizada. Empiezan a mirar a Mercociudades (como red de gobiernos locales) el Fondo Andaluz, el Fondo Gallego, el Fondo Catalán, que venían trabajando con organizaciones de la sociedad civil y habían empezado a desarrollar actividades con ciudades latinoamericanas. Comienza Mercociudades a transformarse en un instrumento político importante para desarrollar una estrategia de cooperación descentralizada, dinamizadora de la participación de los gobiernos locales.

Luego en la fase III del programa URB-AL, en el año 2008, Mercociudades no tiene una propuesta para la cooperación. Hay cambios en los liderazgos que fueron produciéndose en esos años, cam-

bian los interlocutores políticos dentro del programa de la Comisión Europea, hay un *lobby* fuerte europeo, pero no desde Latinoamérica. Aparece un programa en el cual desarman las redes. Contrariamente a la pelea que dimos desde los gobiernos locales, valorizando la importancia de las redes y de las redes horizontales, la propuesta desde Europa no toma en cuenta esta realidad. Contrariamente a lo del programa URB-AL, que en la fase I y II tuvo como centro el partenariado, las redes horizontales entre instancias locales, en la nueva etapa, desaparecen como figura. Los proyectos son directamente de ciudades en consorcio con otras, pero ya con otra metodología de trabajo. Esto significó un cambio cualitativo.

Ese mismo año aparece como programa de la Comisión Europea una convocatoria para actores no estatales. En ese panorama, Mercociudades y sus gobiernos locales, que venían con fuerza y *expertise*, no dejan pasar esas oportunidades y se presentan a la convocatoria. Nacen así los proyectos regionales de la Red, *Innovación y Cohesión Social* y *Estado+Derechos*, a partir de presentarse a la licitación y ser seleccionados. Es la primera vez que aparecen convocatorias que pueden nutrir a la Red con fondos, pero en estas convocatorias, al perder la concepción de Red, es la propia Mercociudades, cuando arma el proyecto, la que tiene que recuperar una ideología de trabajo y se puso énfasis en las temáticas integración productiva, ciudadanía regional e inclusión social, que eran los objetivos estratégicos de la Red. Otro énfasis estuvo en generar capacidades, tanto individuales como colectivas, en las instituciones locales (gobiernos y organizaciones de la sociedad civil) para generar proyectos regionales. Este proceso es

acompañado en la actualidad con una incidencia política hacia la institucionalidad del MERCOSUR, para generar herramientas que permitan desarrollar la cooperación, principalmente en su modalidad Sur-Sur, triangular y multilateral.

La Cooperación Sur-Sur como complemento necesario a la Cooperación Norte-Sur

La cooperación internacional *stricto sensu* está conformada por la AOD, más otras formas de financiamiento al desarrollo⁷. Un claro ejemplo de modalidad alternativa en América Latina es la Cooperación Sur-Sur, que tiene por cometido el intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico, entre Estados en desarrollo, y que se ha incorporado fuertemente a la estrategia de algunos Estados⁸. La Cooperación Sur-Sur tiene su origen en la década de los 70, con la “Declaración y Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, y resurge con la entrada de po-

tencias emergentes en el escenario de la cooperación internacional y la concentración de la ayuda tradicional en las regiones más pobres⁹.

A diferencia de la tradicional cooperación Norte-Sur, esta modalidad hace hincapié en la transferencia de aprendizajes y buenas prácticas (de fortalecimiento institucional, por ejemplo) a sus pares o países menos desarrollados, mediante costos compartidos, horizontalidad, gestionándose inicialmente entre países vecinos, y pretendiendo flexibilidad y previsibilidad en el sentido en que se realiza una escasa evaluación y monitoreo, constituyendo asociaciones innovadoras basadas en la confianza y el largo plazo que fomentan el consenso y la equidad, donde el componente social resulta clave.

Para Latinoamérica, este escenario pos-crisis presenta la oportunidad de intensificar mecanismos de Cooperación Sur-Sur y también de Cooperación Triangular, definida como la cooperación realizada por dos países en vías de desarrollo, con el financiamiento de un tercer país más desarrollado, para la transferencia de conocimientos o experiencias previamente adquiridos con apoyo técnico internacional. Ambas modalidades de cooperación fueron reconocidas en la “Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo”¹⁰ (Qatar, 2008).

7 VAN ROMPAEY, Karen. Diploma de Cooperación Internacional, Instituto Universitario CLAEH. Montevideo, 2011.

8 Ver “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011”, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «<http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>».

9 VAN ROMPAEY, Karen. Diploma de Cooperación Internacional. Instituto Universitario CLAEH. Montevideo, 2011.

10 Ver documento: «<http://www.lecodenet.gub.uy/media/Declarac%C3%B3n-de-Doha-2008.pdf>».

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)¹¹ informa que todos los Estados latinoamericanos han ejercido el papel de socio en proyectos de Cooperación Sur-Sur; como oferentes los más activos han sido Cuba, México, Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, que han ofertado acciones de cooperación al menos una vez, en ambos casos concentradas en educación y salud, agricultura, generación y suministro de energía, fortalecimiento institucional, y preservación del medio ambiente. Vinculado a la Cooperación Triangular, la SEGIB afirma que estas acciones contaron fundamentalmente con el apoyo financiero de Alemania, Japón, Bélgica, España, Francia y Suecia y han estado bajo la ejecución de Argentina, Chile, México, Brasil, Costa Rica, Cuba y El Salvador, centralizándose en temas fitosanitarios, pesca, cambio climático y prevención de desastres, entre otros.

La aparición de Estados emergentes como cooperantes no tradicionales que manifiestan el interés de captar recursos vía Cooperación Sur-Sur y Triangular conforma un complemento a la Cooperación Norte-Sur, profundizando y democratizando el diseño de la cooperación internacional, y haciendo que esta modalidad actualmente ocupe aproximadamente el 10% de la totalidad de los flujos internacionales¹².

Potenciando la cooperación internacional al desarrollo desde América Latina

Frente a la actual coyuntura internacional, donde se verifica el incumplimiento de la meta de destinar el 0,7% del PBI de los países donantes para la AOD y la concentración de la ayuda en los países de menores ingresos o estratégicos, sería menester una reforma de la arquitectura de la tradicional gobernanza de la ayuda y el desarrollo. El fortalecimiento de nuevos mecanismos y actores mediante Cooperación Sur-Sur, Cooperación Triangular y Cooperación Descentralizada, intensificaría y complementaría los tradicionales recursos destinados a América Latina. Igual de significativos son los cambios en políticas y prioridades de la asignación, así como también la fundamentación de la ayuda y la reforma de las reglas en la asignación, con el propósito de garantizar derechos sociales y económicos que trascienden ya el rol de los Estados. Para ello, las reivindicaciones y el trabajo de las sociedades civiles y los gobiernos locales sobre derechos de ciudadanía y demandas de justicia y equidad, que antes se formulaban en el marco del Estado-nación, resultan claves para fortalecer la cooperación.

11 Ver "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011", Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). <<http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>>

12 VAN ROMPAEY, Karen. Diploma de Cooperación Internacional. Instituto Universitario CLAEH. Montevideo, 2011.

Capítulo III

Una innovación metodológica en la formulación de proyectos locales y regionales

LOS PROCESOS de reforma del Estado, en América Latina, han mostrado en las últimas décadas la transformación de los municipios y ciudades en soportes importantes de las administraciones públicas nacionales y provinciales, en relación a sus políticas de desarrollo con el objetivo de fortalecer procesos de inclusión de grupos sociales desfavorecidos y de cohesión social/territorial local. Es en este contexto de cambio que aparecen dos interrogantes clave: por un lado ¿puede la administración pública local tener una incidencia notable sobre el desarrollo social y territorial de los países?, y en caso afirmativo tal como se lo considera, aparece la segunda interrogación ¿cómo se plantea la necesidad de atender los nuevos desafíos de capacitación municipal referidos a los recursos humanos y al aumento de la productividad en la implementación de políticas y proyectos para el desarrollo local/regional? Con respecto al primer interrogante, los funcionarios y empleados públicos no parecen estar muy convencidos, tienen la tendencia a subestimar el peso de su accionar sobre la economía local/regional/nacional. Para el segundo interrogante, el proyecto

Innovación y Cohesión Social (IN), a través de sus equipos de profesionales, propuso un nuevo enfoque en la forma de encarar la **capacitación de actores locales en formulación de proyectos locales y/o regionales** para el desarrollo e inclusión social. Mercociudades fue una contraparte privilegiada para la experiencia que se iba a desarrollar, por su estructura regional, por su extensión territorial y por su incidencia política en la organización institucional del MERCOSUR.

El proceso de capacitación, extendido al mismo tiempo a la formación de recursos humanos en organizaciones de la sociedad civil, con miras a una mayor articulación en trabajos conjuntos (que comparten un mismo territorio con las ciudades elegibles), se sustenta en un “**sistema de acción**” considerado como **un conjunto organizado complejo, compuesto de elementos solidarios en interacción dinámica**¹. Se considera además que el sistema o “dispositivo de capacitación y formación” cuenta con una modalidad de aprendizaje que dispone de una **memoria** de lo actuado (Informes de Monitoreo semestrales), de un **proceso deci-**

1
Se tomó la definición de sistema utilizada por Jean-Louis Deligny en *L'Administration du futur*, Editions Eyrolles, Paris/France, 1990, pág. 17.

sional que integra la experiencia adquirida (modalidad de decisión y consenso entre Coordinación y Socios) y con un modo de gestión que intenta ser flexible y pragmático en cada una de sus etapas de trabajo.

Innovación y Cohesión Social, desde su presentación inicial a la Unión Europea elaboró y propuso trabajar con un dispositivo de capacitación y formación de recursos humanos que integrara mayores grados de conocimientos de los contextos político-institucionales, de las capacidades organizacionales y territoriales de los gobiernos locales y Organizaciones de la Sociedad Civil, así como también con análisis varios de situación y actores que intervienen en el proceso, antes de proponer una respuesta cerrada frente a una problemática a ser resuelta. Este enfoque, con la modalidad de formular proyectos locales y/o regionales sociales, económicos o culturales para el desarrollo, tenía previsto en su dispositivo de enseñanza y aprendizaje, un conjunto de niveles de asesoramientos específicos: desarrollo de la **formulación de proyectos** en los campos generales de la cohesión social, producción al desarrollo, construcción de ciudadanía local y perspectiva de la integración regional, esta última planteada para todos los proyectos participantes en cada uno de los ciclos de capacitación 2009/2010/2011. El proceso se diseñó conjuntamente con los expertos en la enseñanza de la formulación e iba a contar en forma suplementaria como método, con una serie de instrumentos adicionales de formación, identificados por los Diagnósticos Situacionales Temáticos², en los campos de trabajo ya referidos y en la Incubadora de Proyectos. Dichos instrumentos iban a prestar un apoyo particularizado de asesoramiento para la selección final, entre los participantes de cada ciclo anual, de los tres proyectos

.....
2 Serie de publicaciones que realiza el proyecto de Mercociudades Innovación y Cohesión Social, a saber: “La integración productiva regional y los gobiernos locales del MERCOSUR”, “Ciudadanía Regional y los Gobiernos Locales del MERCOSUR”, y “La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR”. Su objetivo es alimentar el ámbito de referencia temático para la formulación de proyectos regionales y promover el debate y su difusión entre los actores locales y regionales. Asimismo estas publicaciones constituyen uno de los instrumentos de difusión y conocimiento sobre las temáticas propuestas que llevan adelante los gobiernos locales del MERCOSUR.

piloto de gobiernos locales u OSC, elegidos para ser cofinanciados por el proyecto *Innovación y Cohesión social* en forma conjunta con los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil territoriales.

Todo este conjunto de herramientas metodológicas articuladas, que fueron consideradas para su aplicación como una nueva modalidad en la forma de aprendizaje para la “formulación de proyectos locales y/o regionales”, se puso en marcha a principios del año 2009, prolongándose hasta febrero de 2012, en sus fases **presencial** (una semana en distintas ciudades de la Red Mercociudades) y **virtual** (cinco meses de desarrollo hasta elaborar el proyecto final que incluye básicamente objetivos y problemas, actores involucrados, contextos y acciones, plan de actividades, marco lógico y presupuesto).

Asimismo, el proyecto cuenta con un equipo interno de Evaluación y Monitoreo, que a través de un plan de trabajo acordado, fue registrando y elaborando tanto el proceso de enseñanza y aprendizaje con sus diversos niveles de asesoramiento, como el uso de los nuevos instrumentos metodológicos incorporados. Se contó con un intercambio organizado de información, por un lado con los expertos asesores metodológicos y por otro, con los participantes de gobiernos locales y actores no gubernamentales. Se tiene en cuenta en este complejo armado, el uso a mediano plazo del Banco de Proyectos en el cual se incluyen las propuestas que no son seleccionadas para ingresar al proceso de la Incubadora, ya que por su carácter constituyen un reservorio y memoria de temáticas locales y regionales para el desarrollo, convalidando la promoción de la cohesión social y territorial.

El objetivo central del dispositivo de formación implementado apunta a lograr que en la reunión presencial los participantes consoliden su idea inicial con un proyecto analizado y semielaborado en todas sus dimensiones relevantes, a partir de reconocer y apropiarse de la problemática en que el proyecto se propone intervenir. La finalidad refiere a gestionar y articular el conjunto de componentes internos que implica la formulación de un proyecto, cuando se pretende alcanzar mayores capacidades de implementación territorial, al contar con un aval político-institucional explícito y un entorno organizacional y territorial más amigable con los actores en su carácter de beneficiarios. Para lograr este objetivo central, los participantes trabajan en forma interactiva con los expertos metodológicos, temáticos, institucionales, y encarar las perspectivas de integración regional de sus proyectos. Los capacitandos locales cuentan con los asesores metodológicos que son socios de IN, así como con actores externos especialmente convocados en relación al marco conceptual anual que se desarrolla en cada convocatoria presencial. Para los participantes y sus proyectos, los objetivos apuntan a desarrollar unidades de acción territorial más estructuradas, con mejores condiciones de implementación y mayores capacidades de solicitar recursos financieros para su ejecución. Además, y en forma global, visualizan las complejidades que tienen que resolver en las intervenciones que proponen.

En este escenario de nuevas modalidades metodológicas cuya principal contribución fue permitir, por medio de una serie de trabajos metódicos y articulados, pilotear cada etapa del proyecto de capacitación y formación e integrar los diversos niveles de problemas territoriales que se presentaron, y en función de los **resultados esperados y no esperados** de las actividades realizadas, registradas y analizadas en cada una de sus etapas clave por los socios, se considera que se ha desarrollado,

a través del dispositivo de formación y asesoramiento, **una innovación metodológica en la modalidad de capacitación y formación en formulación de proyectos** para el desarrollo local y/o regional.

La **innovación en la metodología de capacitación** consiste en una estrategia de articulación entre tres abordajes básicos (metodológico / temático-institucional / integración regional) y en los diversos niveles de asesoramiento desarrollados en el proceso de enseñanza y aprendizaje de la formulación de un proyecto que se pretende con buenas normas de calidad y comprensión. Al mismo tiempo se logra que dicha capacitación y formación no se reduzca a una actividad puntual, sino que forme parte de una estrategia que responda a una política concebida como un sistema integral de capacitación, apoyado y facilitado por múltiples niveles de asesoramiento técnico. Asimismo, permitió que el participante se convirtiera en interesado directo en el “aprender-hacer”⁵, utilizando recursos pedagógicos que van más allá del curso “en aula”, y deje de ser objeto de la capacitación, receptor pasivo de distintas propuestas, para devenir un elemento activo que interroga y solicita asistencia técnica, hasta hacerse cargo de su propia formación integrando todas las experiencias adquiridas³. Además, se considera que la estrategia de capacitación y formación elegida, así como el grado de innovación mostrado, tiene amplias capacidades de multiplicación en el campo particular de formar recursos humanos en los gobiernos locales, y por extensión en la formación con igual método en organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el territorio.

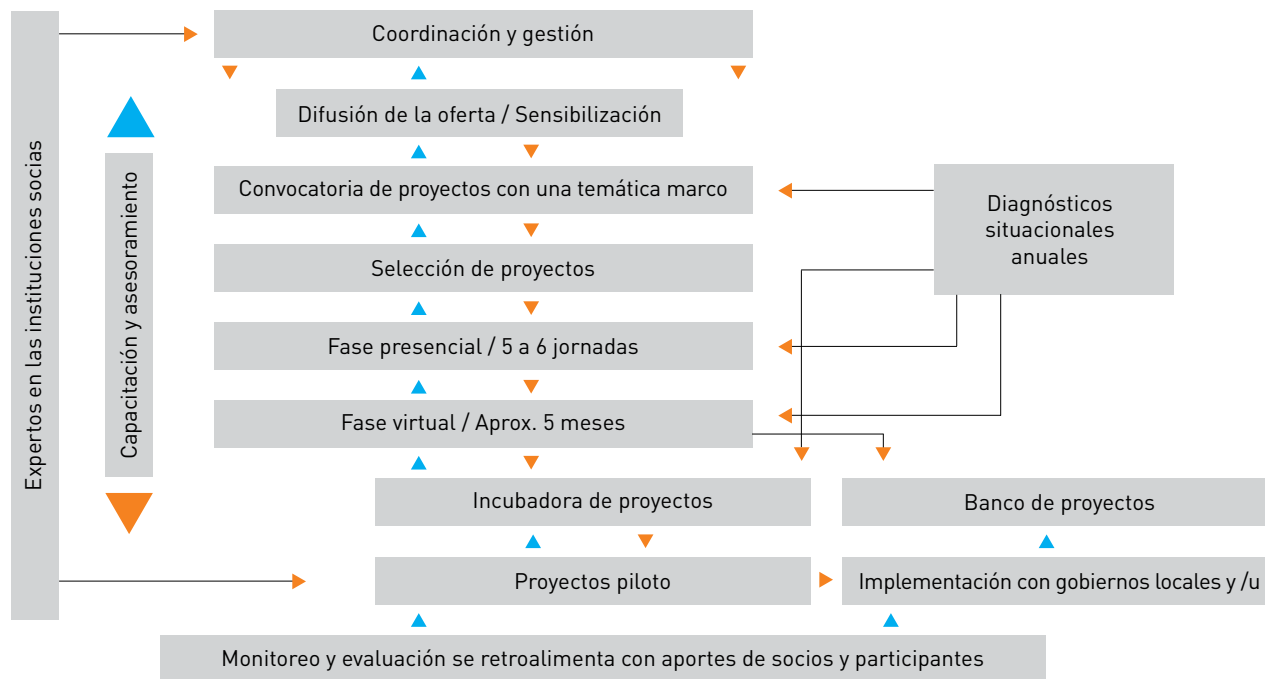
Por último, el proyecto *Innovación y Cohesión Social* ha desarrollado en su tiempo de ejecución una serie de herramientas político-técnicas en el campo de la formación y capacitación de recursos humanos para el desarrollo en municipios y en organizaciones de la sociedad civil.

3 VIVONA, Karina: “Nuevos roles en los procesos de capacitación en los Municipios Argentinos. El enfoque de la Ingeniería de Capacitación”, en Nuevas visiones para los municipios, Cuadernos IFAM n° 1. Buenos Aires: Ediciones IFAM, marzo 1998.

El abordaje de una multiplicidad de problemáticas locales que implican estos desarrollos requiere de capacidades organizacionales territoriales y soluciones de transformación para las necesidades de las poblaciones urbanas y rurales de América Latina. Conjuntamente, se rescata un fuer-

te propósito de instalar la dimensión de integración regional como una modalidad para alcanzar un desarrollo territorial y social más equilibrado, integrando la participación ciudadana y mejores condiciones de hábitat humano para la promoción de la cohesión social.

Esquema de componentes del dispositivo de capacitación y asesoramiento



Fundación TIAU - Abril 17 de 2012

Guía para la construcción e implementación de proyectos locales para la integración regional¹

Premisas

- Intención
- Orígenes de la metodología
- Revisamos los conceptos metodológicos básicos

Primer paso: identificamos necesidades y oportunidades

- Elaboramos una primera idea del proyecto
- Analizamos el contexto

Segundo paso: formulamos el proyecto

- Analizamos la situación
- Preparamos el proyecto

Tercer paso: concretamos el proyecto

- Elaboramos un plan detallado de acción
- Ajustamos el presupuesto previsional

Cuarto paso: ejecutamos el proyecto

- Diseñamos un organigrama operativo
- Ejecutamos las actividades previstas
- Implementamos el seguimiento, el monitoreo, la evaluación, la auditoría
- Sistematizamos, comunicamos, incidimos y preparamos el futuro
- Gestionamos, administramos, rendimos cuentas

Quinto paso: evaluamos el proyecto

- Formulamos preguntas evaluativas pertinentes
- Elaboramos indicadores realistas y adecuados
- Asociamos todas las partes implicadas
- Identificamos las herramientas

Sexto paso: transformamos el proyecto

Hacia el final de esta publicación encontrará un **Glosario** que lo guiará sobre gran parte de los conceptos y expresiones utilizadas a lo largo de este capítulo.

¹ Fuentes principales: "Manual de la gestión del ciclo de proyecto", Comisión Europea, 2002. "Lignes directrices Gestion du cycle de projets", Commission européenne, 2004. "Initiation a la gestion du cycle de projets", BIEF, 2006. "Formation des formateurs à la gestion du cycle des projets, BIEF, 2007. "Evaluar los programas socio-económicos", Colección Means, Comisión Europea, 1999. "Manual de gestión del ciclo de un proyecto", Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, y Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, 2009.

«Nadie educa a nadie,
nadie se educa solo.
Los hombres se educan juntos,
mediatizados por el mundo»

Paulo Freire, 1974

Premisas

Intención

Esta sección aborda la metodología para la elaboración de proyectos, la sistematización de experiencias y la formalización de los aprendizajes adquiridos en el marco de proyectos locales para la integración regional en el MERCOSUR.

Es el fruto de la experiencia de Racine en asistencia técnica de proyectos transnacionales para la cohesión social y la integración europea; de lheat - Local en la articulación de expertos de gobiernos locales y academia; de Fundación TIAU asegurando desde el monitoreo y la evaluación la retroalimentación del proceso; de Mercociudades en tanto red de ciudades del MERCOSUR promotora de fortalezas y capacidades de los actores locales para la construcción de la integración regional y de los aportes de todos los capacitadores, panelistas y participantes, realizados durante 3 años en el proyecto IN. Toma en cuenta la documentación disponible y ha sido enriquecida a lo largo del proceso, gracias a una fructuosa interacción entre participantes, capacitadores y equipo del proyecto. Por tanto, es el resultado de un aprendizaje mutuo entre pares: cada persona involucrada aporta conocimientos, experiencia y saber hacer.

¿Por qué capacitar a responsables locales en la metodología de la gestión de proyectos, articulando con aportes temáticos y con el enfoque de integración regional?

- Para reforzar las competencias de los responsables de gobiernos locales y de la sociedad civil organizada en las ciudades del MERCOSUR.
- Para mejorar la calidad de los proyectos locales de cohesión social.
- Para incentivar la formulación y la implementación de proyectos locales con dimensión regional en el MERCOSUR.
- Para derramar los conocimientos adquiridos en las organizaciones de la sociedad civil y en los gobiernos locales participantes del proceso
- Para reforzar los procesos democráticos de participación en la región.
- Para facilitar el acceso de los miembros de Mercociudades a financiamientos regionales e internacionales.

La propuesta desarrollada comprendió seis sesiones presenciales de capacitación metodológica y temática de una duración de cinco días cada una, en las cuales participaron más de cien responsables locales (gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil); el asesoramiento virtual de los proyectos de los participantes de las sesiones de capacitación; la constitución de un Banco y de una Incubadora de Proyectos. El enfoque de la acción reposa en diagnósticos situacionales precisos.

En las sesiones presenciales se trabajó alternando teoría y práctica, mediante: un marco teórico, varios casos prácticos, ejercicios en subgrupos, puestas en común, intercambio de experiencias, talleres de proyectos.

La intención de esta guía es la de proponer a todos los actores implicados en la formulación y el desarrollo de proyectos locales en dinámicas de integración regional MERCOSUR, una breve reseña de las diferentes etapas, contenidos y herramientas de la gestión del ciclo de proyectos. Se pretende también ilustrar con testimonios y ejemplos de los participantes las capacitaciones realizadas, para compartir experiencias e inspirar una cultura común, o sea, en definitiva, una “visión mercosureña” de estos asuntos.

El beneficio de la capacitación para los participantes a la experiencia IN fue significativamente aumentado gracias a dinámicas participativas horizontales y al incentivo de la participación en comunidades de prácticas en materia de formulación y de implementación de proyectos locales, en particular a través de las redes temáticas de Mercociudades. De este modo, se ha pretendido alcanzar el “aterrizaje” de los contenidos metodológicos y temáticos en las prácticas cotidianas de las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales implicados.

Por estos motivos, y con la intención de formalizar las enseñanzas logradas a través del proyecto IN, destinadas al conjunto de actores involucrados en la Red Mercociudades y más allá, a todos aque-

llos implicados en estrategias de cohesión social e integración regional, se desarrollan en las páginas siguientes los seis pasos a seguir desde su inicio hasta su conclusión, para lograr un real impacto de proyectos locales en el marco de una integración regional inclusiva.

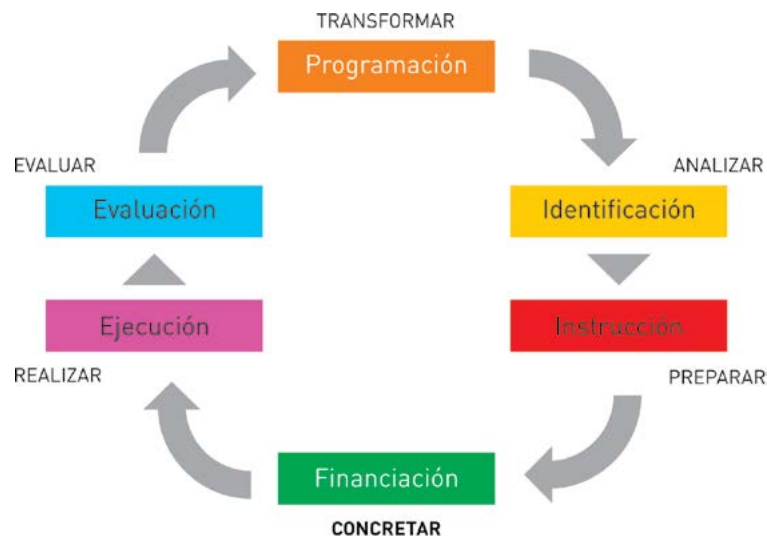
En este enfoque, se entiende que todo proyecto implica un proceso dinámico de cambio, en el cual se involucran activamente diversas partes o categorías sociales.

Los seis pasos a seguir para la formulación e implementación de proyectos reposan sobre la metodología de gestión del ciclo de proyecto, en articulación con el enfoque del marco lógico.

A partir de la idea inicial, se trata entonces de: *analizar, formular, concretar, implementar, evaluar y transformar* el proyecto, correspondiendo, en el lenguaje de la Comisión Europea, a la estructura del ciclo de proyectos en seis fases: la programación, la identificación, la instrucción, la financiación, la ejecución y la evaluación.

Los orígenes de la metodología de gestión del ciclo de proyectos

En las décadas de los años 60 y 70 se elabora poco a poco el concepto de proyecto pedagógico, particularmente en los ámbitos de la educación popular, de la formación continua de los trabajadores y de la enseñanza alternativa. Se desarrollan numerosas experiencias en Europa, Canadá y Estados Unidos. Se destaca paralelamente, desde



una óptica "sureña", el enfoque de Paulo Freire desde lo que llama la pedagogía del oprimido y su crítica al sistema educativo clásico. Desde el ámbito empresarial, se comienza a trabajar sobre la noción de gestión de proyecto en el ámbito de los recursos humanos y de las técnicas de administración empresarial.

En los años 80 se transpone el concepto de proyecto a los ámbitos de ayuda al desarrollo y cooperación internacional. La primera referencia explícita a la metodología de gestión del ciclo de proyectos se sitúa en 1982, en el marco del Banco Mundial (W. C. Baum). Se realiza un análisis sobre la eficacia de la ayuda comunitaria (Comité de Ayuda al Desarrollo - CAD), que afirma el interés de la utilización de una metodología de proyecto.

En los años 90 el método de gestión de proyectos es adoptado por la Comisión Europea (Eggers, 1998), en el marco de programas de cooperación internacional y desarrollo.

A partir de 2000, la metodología se difunde a otras agencias de desarrollo. Se profundiza el enfoque democrático, participativo y “de abajo hacia arriba” de la metodología.

Beneficios de la metodología de gestión del ciclo de proyectos

Existen varios métodos para la formulación y la gestión de proyectos, aunque en realidad las correspondencias son perceptibles⁵. En el marco de la cooperación internacional, se suele articular la metodología de gestión del ciclo de proyecto con el enfoque del marco lógico.

Se trata de una metodología proactiva, participativa, que promueve estrategias de “abajo hacia arriba”.

Es una herramienta integrada, basada en un análisis comparativo de necesidades y tomando en cuenta a las partes involucradas.

5

Ver las correspondencias entre los métodos APPRET, GCP Project Management, BIEF, Bruselas, 2005.

Revisamos los conceptos metodológicos básicos

Respuestas de los participantes de Innovación y Cohesión Social durante una jornada de la capacitación presencial:

¿Qué es para ti un proyecto?

- un método para ordenar las informaciones,
- la solución a un problema,
- un esquema de trabajo,
- los pasos a seguir para obtener resultados,
- una herramienta que permite visualizar el conjunto,
- el desarrollo de una idea para su aplicación.

En el ámbito de la metodología de Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP), un proyecto es concebido como un proceso de cambio imaginado para resolver un problema compartido por diferentes partes involucradas.

Un proyecto se compone de un conjunto de actividades planificadas en un tiempo determinado, movilizándolo recursos para la resolución del problema. Los proyectos se formulan, planifican y se llevan

a cabo según una secuencia, con una estrategia definida que supone una acción precisa, que se define, se ejecuta y se evalúa para mejorar las intervenciones futuras.

Definición

La metodología de gestión del ciclo de proyectos constituye una estructura para asegurarse que las partes involucradas sean consultadas y la información pertinente esté disponible⁶.

La metodología GCP define las distintas fases de la vida de un proyecto⁷ con procedimientos que facilitan la toma de decisiones y la ejecución de actividades y tareas bien definidas en un lapso determinado de antemano. Se articula con el enfoque del marco lógico, que facilita el análisis del contexto y de la situación que se desea transformar, la gestión y la evaluación de proyectos y de programas. Se trata de orientar los proyectos y los programas en relación al logro de los resultados y de los objetivos identificados, asegurando la participación efectiva de las partes implicadas y la transparencia en el manejo de las informaciones.

6 Fuente: Guía Gestión del Ciclo de Proyecto, Comisión Europea, 2002.

7 Programación, Identificación, Instrucción, Financiación, Ejecución, Evaluación.

8 Ídem.

Para que un proyecto sea exitoso⁸ debe reunir una serie de requisitos y de condiciones, entre las cuales se destacan: la representación equitativa de los intereses de las diferentes partes implicadas mediante la participación; la toma en cuenta de los problemas reales de los grupos meta; la clara identificación de los grupos beneficiarios (por género y grupo social/económico); el respeto de los compromisos de los actores involucrados; una gestión eficaz; un equipo competente y motivado; la asignación equitativa de los costes y beneficios entre mujeres y hombres; una capacidad de organización suficiente; y una cuidadosa planificación.

Valor agregado del enfoque participativo

- Compartir el diagnóstico inicial.
- Adquirir una visión compartida de los objetivos.
- Definir objetivos realistas y alcanzables.
- Llegar a consenso y compromiso entre las partes implicadas.
- Buscar la buena apropiación del proyecto por los actores.
- Garantizar la transparencia y el acceso a la información.

Elaboramos una primera idea del proyecto

Todo proyecto comienza con la percepción colectiva de un problema que necesita una solución; con una voluntad política y/o institucional de generar un cambio; con la presión de ciertas categorías sociales que desean transformar una situación.

Estos elementos, al comienzo dispersos, se cristalizan generalmente en un pre-diagnóstico, que suele ser breve e incompleto al comienzo, basado en datos, cifras, percepciones, análisis y en el diseño de una primera “idea de proyecto”.

Esta idea, que puede surgir de un proceso participativo en el cual están involucradas las principales partes interesadas o implicadas en el problema/solución identificados, es formulada entonces en sus grandes líneas.

A partir de este momento la idea de proyecto existe y es sometida a la validación, el ajuste, el enriquecimiento tanto de las autoridades públicas que deben aprobar la iniciativa y financiarla, como de sus beneficiarios potenciales.

A partir de su aprobación en sus líneas generales, debemos preparar la formulación completa del proyecto. Para ello, la primera tarea es definir una metodología, reunir las herramientas apropiadas y compilar todas las informaciones necesarias.

Asimismo, es relevante reflexionar en esta etapa cómo se inscribe el proyecto en el proceso de integración regional del MERCOSUR,

qué posibilidades tiene de incorporar, desde su inicio, una dimensión que implique el trabajo en conjunto, la articulación, la cooperación con otras ciudades, organismos e instituciones, de diversos sectores, de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Venezuela, Perú, Colombia, para llegar a determinados resultados o productos compartidos.

Si como señalábamos anteriormente, un proyecto es concebido como un proceso de cambio imaginado para resolver un problema compartido por diferentes partes involucradas, resulta necesario incorporar análisis que permitan esclarecer si nuestro proyecto intenta resolver o responder a una necesidad o problema compartidos en nuestro espacio común, dentro del MERCOSUR.

Resulta necesario, por otra parte, valorar lo acumulado en relación a políticas, proyectos e iniciativas que promuevan la integración de nuestras ciudades y países, destacando el rol fundamental de los gobiernos locales en la construcción de estos procesos y planteando opciones concretas para su profundización, teniendo como marco general la importancia de contar con proyectos regionales como complemento y fortalecimiento de las políticas nacionales y locales

Por ello es imprescindible que un proyecto gestado desde lo local (gobierno u organización de la sociedad civil) incluya en sus primeras ideas la promoción de un modelo de desarrollo regional productivo e inclusivo y la formación de una cultura integracionista y de participación ciudadana.

Preguntas clave para armar el primer esbozo del componente regional del proyecto

- ¿De qué se trata?
- ¿Por qué?
- ¿Qué socios lo impulsan? ¿A qué escala territorial?
- ¿En qué marco político/institucional/social/económico se inscribe?
- ¿En qué territorios será implementado?
- ¿A qué grupos está destinado?
- ¿Cuáles son los principales ejes de intervención común identificados?
- ¿Qué pretenden lograr en conjunto a corto y mediano plazo?
- ¿Qué problemas compartidos y/o intereses comunes con otros actores del MERCOSUR plantea el proyecto?
- ¿Qué articulaciones con otro/s proyecto/s de otra ciudad u organización de la región MERCOSUR podrían establecerse?
- ¿Qué asociaciones con gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil de otra/s ciudades del MERCOSUR podrían incorporarse al proyecto?
- ¿Existen posibilidades de generar sinergias con otros actores regionales?
- ¿Pueden plantearse actividades que promuevan la articulación de agendas con otras ciudades y/u organizaciones del MERCOSUR?
- ¿Cómo otras experiencias exitosas de otras ciudades/organizaciones en el MERCOSUR aportan a nuestro proyecto?
- ¿Pueden plantearse instancias de colaboración con la institucionalidad del MERCOSUR?
- ¿Considera el proyecto estrategias de incidencia para la formulación de políticas regionales a través del FCCR (Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR) y de Mercociudades?
- ¿Qué posibilidades de replicabilidad tendría el proyecto a nivel regional?

Primer paso: identificamos necesidades y oportunidades

Analizamos el contexto

Es importante que situemos el proyecto en un plano más amplio que la situación precisa en la cual está enmarcado inicialmente. Para ello, analizamos detenidamente el contexto:

- tomando en cuenta diagnósticos territoriales previos,
- estudiando las oportunidades y las debilidades que presentan los marcos locales, regionales, latinoamericanos del proyecto
- analizando las complementariedades con orientaciones, estrategias, programas nacionales, y en el MERCOSUR
- buscando orientaciones, políticas y estrategias mercosureñas e internacionales, a las cuales el proyecto podría responder,
- apuntando un objetivo de desarrollo específico en el marco de los Objetivos del Milenio,
- compilando referencias, antecedentes, estudios, encuestas, etc.,
- detectando ejes coherentes que respondan a las líneas identificadas,
- adecuándonos a las condiciones impuestas por las convocatorias que identificamos.

Segundo paso: formulamos el proyecto

Analizamos la situación

En esta fase, identificamos, analizamos, consultamos a los actores y partes implicadas.

Caracterizamos todas las partes que están o deberían estar involucradas, y distinguimos el rol que cada una tomará en el proyecto, utilizando como herramienta la planilla de actores y partes implicadas y/o interesadas en el proyecto.

Distinguimos los actores directamente implicados en el proyecto: organización líder, socios, entidades colaboradoras y organizaciones de apoyo técnico; los beneficiarios, que se componen de los grupos meta y de los beneficiarios finales; los organismos financiadores y cofinanciadores; las organizaciones y los grupos que pueden influir positiva o negativamente en el proyecto, y/o pueden garantizar su replicabilidad en el futuro, si la experiencia resulta exitosa.

Herramientas para identificar y analizar las partes involucradas

Partes involucradas	Relación con Rol en el proyecto (1)	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
	(1) Gestores, socios, partes interesadas, co-financiadores, beneficiarios				

A través del enfoque participativo, nos aseguramos que las partes sean consultadas en esta primera fase de elaboración del proyecto y que los resultados de las consultas sean tomados en cuenta. De este modo, el diagnóstico inicial es compartido, confirmado y/o ampliado y ajustado. Así el proyecto responderá a las necesidades reales de los grupos meta.

Terminología⁹

Partes interesadas:

individuos o instituciones que pueden afectar o ser afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente-, por los resultados de los proyectos o programas.

Beneficiarios:

quienes se benefician de una u otra manera del proyecto.

Se distinguen:

- los grupos meta (grupos y/o entidades que el proyecto afectará directa y positivamente al nivel del objetivo específico) y
- los beneficiarios finales (los que se benefician del proyecto a largo plazo a nivel de la sociedad o de un sector de manera amplia).

Socios del proyecto:

quienes ejecutan las actividades.

Algunos otros elementos para tener en cuenta durante esta etapa, se desarrollan en el esquema de la página siguiente.

Identificamos, analizamos y consensuamos los problemas

Un problema es una situación actual negativa que podemos y deseamos cambiar. Utilizamos el enfoque participativo para identificar, analizar y consensuar los problemas que el proyecto debe afrontar.

Ejemplo de enfoque participativo para la identificación de problemas

- Se conforma un grupo representativo de las diferentes partes involucradas.
- Se distribuyen hojas de papel o cartones de un mismo color, vacíos.
- Se propone a cada participante que defina los tres o cuatro problemas que le parecen principales.
- Se recogen todos los cartones y se los coloca en la pared, según una relación de causa a efecto.
- Se busca consensuar el problema principal.

Etapas para la construcción de proyectos de cooperación en la región MERCOSUR

Identificación previa de las necesidades, de las debilidades, de las posibilidades de mejora del proyecto, incremento del valor agregado, etc.



Identificación de los socios en el MERCOSUR con valor agregado para el proyecto, es decir más avanzados en su experiencia/saber hacer/ conocimiento del tema o con perfil complementario y primer contacto con los socios explicándoles el proceso



Encuentro regional para trabajar juntos sobre un diagnóstico compartido, los objetivos, las actividades y los resultados comunes esperados



Firma de un convenio de cooperación regional entre todas las partes involucradas en la implementación de la cooperación con precisiones sobre el plan de acción (distribución de las tareas por socio) y el presupuesto (distribución de los costes por socio)



Temática(s) central(es) del proyecto

- Inclusión social
- Integración productiva regional
- Ciudadanía regional



Herramientas de tipo bancos de datos de contactos o de proyectos regionales e internacionales



Ejemplos de actividades de cooperación regional :

- Experimentación conjunta de un proyecto innovador en el ámbito de la inclusión social
- Redes temáticas para el intercambio de experiencias y conocimientos
- Puesta en red de los actores mercosureños
- Visitas técnicas o de estudios para el aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimientos, saber hacer
- Elaboración conjunta de metodologías, herramientas, sistemas de capacitación
- Desarrollo común de diagnósticos, estudios, módulos pedagógicos, páginas internet
- Inventario, valorización y visibilidad de buenas prácticas, etc.



- Ejercicio grupal sobre el árbol de objetivos realizado durante una capacitación presencial de IN.

Construimos los objetivos

Formulamos los objetivos en estados positivos y deseados a partir de cada problema identificado. Así transformamos de modo participativo el árbol de problemas en árbol de objetivos, vinculados entre sí por relaciones de medios a fines. Podemos identificar varios niveles: objetivos globales, objetivos específicos, resultados y actividades.

Definiciones

Objetivo global:

- Sobrepasa los objetivos del proyecto.
- Permite la articulación del proyecto con programas, orientaciones y políticas globales.

Objetivo específico:

- Es logrado en su fase inicial durante el proyecto.
- Contribuye al logro del objetivo global.
- Representa un beneficio durable para los grupos meta.

Resultados:

- Se logran con las actividades realizadas.
- Juntos permiten alcanzar el/los objetivo(s) específico(s).

Actividades:

Son las tareas/los trabajos/las acciones que el proyecto debe ejecutar para lograr los resultados.

Ejemplo de formulación de objetivo global en el marco de la integración regional MERCOSUR

Objetivo global:

Contribuir para que los Objetivos del Milenio sean alcanzados, principalmente los referidos a erradicación del hambre y la pobreza extrema, promoción de la igualdad de género y autonomía de las mujeres, y establecimiento de una alianza regional para el desarrollo, a través de políticas integradas con la sociedad, e intercambio de buenas prácticas con ciudades del MERCOSUR en el área de agricultura urbana.



Elizabeth Affonso, Prefeitura de Guarulhos, Brasil,
Proyecto “Guarulhos Sembrando el Futuro”, financiado por “IN: Innovación y Cohesión Social”
Participante de la segunda capacitación IN, realizada en el 2009 en Barquisimeto, Venezuela

Priorizamos las estrategias

Una vez desarrollado el árbol de objetivos, buscamos el consenso con las partes involucradas para seleccionar las estrategias de intervención y de acción que sean consideradas prioritarias y realistas en el marco del proyecto (gráficamente son las ramitas del árbol).

Preguntas clave para la priorización de estrategias

- ¿El objetivo global se enmarca dentro de las orientaciones de la administración financiadora?
- ¿Los objetivos específicos responden a los problemas reales de las partes involucradas?
- ¿Los objetivos específicos del proyecto pueden ser efectivamente alcanzados?
- ¿Los impactos del proyecto podrán perdurar más allá del tiempo cubierto por la financiación externa solicitada?

Recordamos que las *estrategias de intervención* vinculan los objetivos específicos con el/los objetivo(s) global(es); las *estrategias de acción* vinculan los resultados con las actividades, de modo que sean coherentes, que no haya carencias y que cada actividad sea pertinente para la obtención de resultados.

Observamos que no se trata de un proceso unívoco. Varios árboles son posibles, según las prioridades consensuadas, la posición que se ocupa en el proyecto (actor, grupo meta, parte interesada...), el nivel de precisión que se busca. No dudamos en poner nuevamente en discusión el árbol, hasta obtener el acuerdo de todas las partes involucradas. Podemos utilizar el “juego de roles” para representar sus intereses.

En definitiva, cuidamos terminar esta fase buscando la pertinencia del análisis de necesidades y de oportunidades; garantizando la puesta en marcha de un proceso participativo y verificando la coherencia interna entre problemas y objetivos.

Preparamos el proyecto

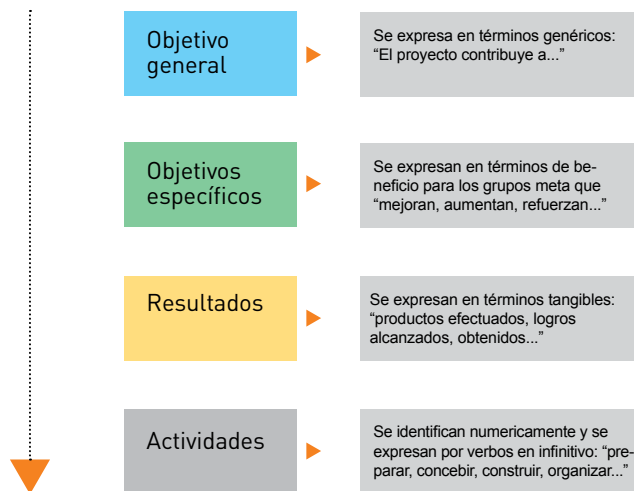
En esta fase completamos la matriz del marco lógico, a partir de los elementos elaborados previamente: análisis del contexto, análisis de la situación, análisis de las partes involucradas, árbol de objetivos, árbol de problemas, identificación de estrategias.

Marco lógico de intervención - Proyecto		
	Lógica de intervención	Indicadores verificables objetivamente
Objetivo general		Indicadores clave relacionados con los objetivos generales
Objetivo específico	OE 1 OE 2 OE 3 (un máximo de 3 OE)	Indicadores específicos
Resultados esperados	R 1.1 R 1.2 R 2.1 R 2.2 R 3.1 R 3.2, etc.	Indicadores de resultados
Actividades	A 1 A 2 A 3, etc.	Medios:

	Fuentes y medios de verificación	Hipótesis
Objetivo general	Fuentes de información	
Objetivo específico	Fuentes de información	Factores y condiciones externos, riesgos
Resultados esperados	Fuentes de información	Condiciones externas para obtener los resultados esperados en el tiempo
Actividades	Costes:	Condiciones previas Condiciones fuera de control

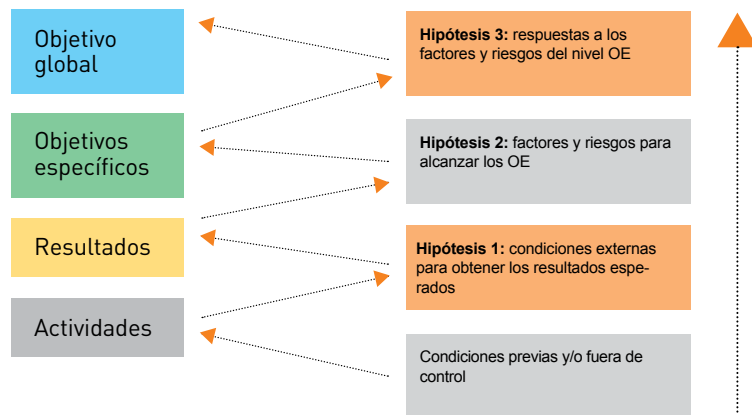
- **Primera columna:** la lógica de intervención es vertical y descendente. La deducimos del árbol de objetivos. Indicamos en primer lugar el objetivo global al cual contribuye el proyecto. Luego, indicamos el/los objetivos específicos. Recordando que se trata de los objetivos que se pretende alcanzar en el marco del proyecto, y que deben estar vinculados directamente con los grupos meta. Luego formulamos los resultados, vinculándolos con cada objetivo específico. Por último, detallamos las principales líneas de actividades que serán realizadas para alcanzar los resultados.

Completamos la primera columna



- **Cuarta columna:** se trabaja en una lógica vertical y ascendente. Identificamos las incertidumbres, los riesgos y las hipótesis de resolución que el proyecto pondrá en marcha para enfrentarlos. El análisis de las partes involucradas es una herramienta muy útil para desarrollar esta columna. Consideramos en primer lugar las condiciones externas y fuera de control que debemos reunir para que el proyecto pueda ser implementado. Luego expresamos los riesgos más importantes y probables y formulamos las estrategias principales de resolución en términos de hipótesis. **Verificamos la pertinencia con los elementos indicados en la primera columna, combinando así la lógica vertical con la lógica horizontal.**

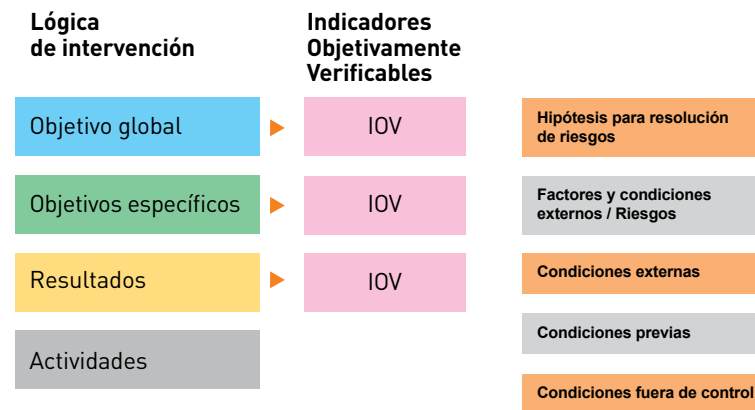
Lógica vertical / horizontal



Si los resultados son logrados y si las hipótesis se verifican, **entonces** el proyecto habrá contribuido a alcanzar el objetivo global deseado.

La lógica de intervención ascendente se formula así: «si los resultados son alcanzados y si las hipótesis se verifican, entonces, el objetivo del proyecto será logrado»

- **Segunda columna:** elaboramos los Indicadores Objetivamente Verificables (IOV), que permiten la descripción operacional del logro de los resultados y de los objetivos para concretar el proyecto, verificar y medir en cada nivel que el proyecto alcanza los resultados y los objetivos esperados y dotar al proyecto de bases sólidas para un seguimiento adecuado. Observamos que en la matriz del marco lógico no se formulan indicadores en el nivel de las actividades. **Trabajamos en una lógica horizontal, vinculando la primera y la segunda columna.**



Si los resultados son logrados y si las hipótesis se verifican, **entonces** el proyecto habrá contribuido a alcanzar el objetivo global deseado.

Recordamos que los IOV se pueden expresar en valor absoluto o relativo y que es necesario precisar la cantidad, el grupo meta, la localización y el período.

Ejemplos de IOV

Resultado:
las personas desocupadas son formadas

En valor absoluto:
50 personas desocupadas del territorio son formadas en nuevas tecnologías al cabo de 24 meses.

En valor relativo:
70% de personas desocupadas del territorio son formadas en nuevas tecnologías al cabo de 24 meses

- **Tercera columna:** indicamos en cada nivel de la matriz las fuentes de verificación de las informaciones necesarias para el seguimiento de los indicadores del proyecto. Especificamos dónde y bajo qué forma se pueden obtener las informaciones para verificar la realización de los indicadores identificados previamente. Debemos precisar el formato, la fuente y la periodicidad.

Lógica de intervención	Indicadores Objetivamente Verificables	Fuentes de verificación	
Objetivo global	IOV	SdV	Hipótesis para resolución de riesgos
Objetivos específicos	IOV	SdV	Factores y condiciones externos / Riesgos
Resultados	IOV	SdV	Condiciones externas
Actividades	Medios Recursos humanos, materiales, servicios...	Total Costo + Financiación	Condiciones previas
			Condiciones fuera de control

Completamos recursos y costos: se trata de indicar, en las primeras casillas de la segunda y de la tercera columna y globalmente para el conjunto de las actividades programadas: los medios necesarios (recursos humanos, material, servicios...). Verificamos la coherencia con los demás documentos del proyecto, incluyendo el plan de acción y el presupuesto. Determinamos los costos correspondientes. Recordamos que se indican solamente los recursos y costos globales en forma sintética, no actividad por actividad.

Planificamos actividades, recursos humanos, costos y financiamiento

Entrenamiento a la planificación

- Podemos organizar un ejercicio lúdico para visualizar las diferentes etapas de la vida de un proyecto.

- Podemos trabajar en dos tiempos: individual y colectivo, para compartir resultados, a partir por ejemplo de la pregunta siguiente:

¿Cómo te organizas en la mañana, cuando te despiertas, para llegar a tiempo al trabajo?

Se trata en esta fase de identificar primeramente las etapas más importantes de realización del proyecto y las responsabilidades de ejecución de cada actividad. Luego completamos un plan de acción.

Analizamos las necesidades del proyecto en recursos humanos e identificamos las competencias que hacen falta en el equipo de proyecto. También esbozamos las modalidades de funcionamiento y de organización interna para una buena ejecución del proyecto.

Antes de entrar en el detalle de los costos por actividad, es conveniente que reflexionemos sobre cuál será el perímetro del proyecto, es decir, su dimensión (local, regional, nacional, internacional, transnacional...); su duración; el volumen, frecuencia y lugar de ejecución de las actividades; las fuentes de financiamiento potenciales; la moneda y el tipo de cambio que serán utilizados.

Sobre estas bases elaboramos el plan de acción, programando las actividades en el tiempo y preguntándonos si el plan es realista y factible respecto a los objetivos, al volumen de actividad previsto y a los recursos disponibles.

Período ejecución/ Actividades	Año 1	Año 2	Año 3	Entidad(es) ejecutora(s)
Actividad 1				
Actividad 2				
Actividad 3				
Actividad 4				
...				

Estimamos los recursos necesarios para la buena ejecución de cada actividad del proyecto.

Recursos / Actividades	Humanos	Técnicos	Tecnológicos	Materiales	Financieros
Actividad 1					
Actividad 2					
Actividad 3					
Actividad 4					
...					

Elaboramos el presupuesto previsional

Establecemos los costos previsionales para cada actividad, partiendo del plan de acción elaborado para la duración total del proyecto. Organizamos los costos por categorías y unidades. Precisamos las cantidades requeridas y los costos unitarios. Indicamos los recursos financieros necesarios para cubrir la totalidad de los gastos y las fuentes de financiamiento que nos parecen viables.

En resumen, tenemos en cuenta que en la mayoría de las convocatorias de proyectos se suele solicitar al menos cuatro documentos: una descripción detallada del proyecto, incluyendo una síntesis operativa, la matriz de marco lógico, un plan de acción y un presupuesto. Todos estos documentos deben ser coherentes entre sí. Veremos estos dos últimos puntos más detalladamente en las páginas siguientes.

Consejos útiles

- Verificamos que los costos unitarios no superen los costes usuales del mercado.
- Si es necesario, realizamos licitaciones para comparar los costes y justificar la opción elegida.
- Recordamos que conviene ser realista en cuanto a unidades y costes unitarios presupuestados.
- Indicamos todos los detalles necesarios, por ejemplo: cuántos expertos, cuántos días, frecuencia anual, lugar.

¿Cómo se elabora el presupuesto?

- Es indispensable verificar que el presupuesto es coherente con el plan de acción



Tercer paso: concretamos el proyecto

En la etapa de la financiación se planifican las actividades detalladamente, se establece la versión final del presupuesto, se decide su aceptación o su rechazo. Si el proyecto es aceptado, se conforma el equipo de ejecución.

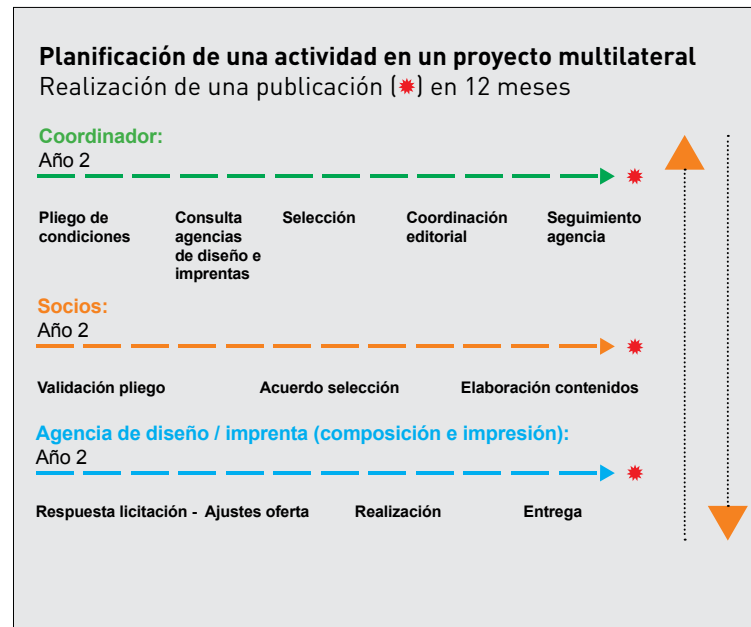
Elaboramos un plan detallado de acción

A partir del plan de acción elaborado en la etapa de formulación, definimos las actividades prioritarias. Luego desglosamos cada actividad en secuencias: la preparación, la ejecución, la rendición de cuentas (redacción del informe, comunicación de las informaciones necesarias al seguimiento del proyecto, recopilación y archivo de documentos probatorios). También ajustamos las secuencias, las duraciones. Precisamos responsabilidades y compromisos del equipo gestor, socios, organismos de apoyo y entidades colaboradoras. Detallamos las actividades si la administración financiadora lo requiere.

Algunas herramientas para la planificación

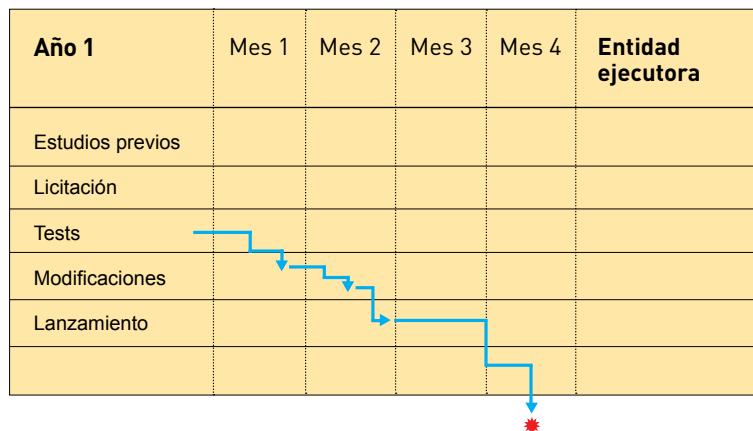
La retro-planificación: visualización gráfica del encadenamiento temporal de las actividades:

Ejemplo de retro-planificación



El diagrama de Gantt: diagrama gráfico que permite planificar el desarrollo de un proyecto en una duración determinada

Ejemplo de planificación de una actividad con el diagrama de Gantt



Consejos útiles

- Visualizamos en detalle “la cuenta hacia atrás”, a partir del producto/resultado final que se quiere lograr.
- Evitamos las duraciones demasiado justas.
- Establecemos márgenes razonables.
- Tomamos en cuenta las duraciones irreductibles.
- Integramos limitaciones impuestas por el calendario anual (feriados en su país y en el de sus socios, períodos de recesos, etc.)
- Determinamos y respetamos el camino crítico de las secuencias.
- Utilizamos presentaciones gráficas.

Ajustamos el presupuesto previsional

Verificamos la coherencia de los costos con las estrategias de acción prioritarias indicadas en el marco lógico. Nos aseguramos de que todos los costos son imprescindibles para lograr los resultados esperados y también de que cubren todas las actividades indicadas en

el plan de acción. Ajustamos si es preciso las cantidades necesarias para una correcta ejecución del proyecto (duración, territorios elegidos, beneficiarios, expertos...). Precisamos la unidad de base y los costos unitarios utilizados para categoría de gastos.

Verificamos también las fuentes de financiación indicadas. En particular, el importe del presupuesto global para todos los años de ejecución debe corresponder al importe total de la financiación indicada. Establecemos claramente el origen, el importe y el porcentaje de la contraparte local. Nos aseguramos de que todos los gastos son elegibles.

¿Qué evalúa una administración financiadora en el presupuesto?

- **Su coherencia:** duración, volumen y frecuencia de las actividades, cantidad de beneficiarios, perfiles del equipo del proyecto y costos unitarios de salarios.
- **Su pertinencia:** si los gastos contribuyen efectivamente a alcanzar los logros esperados, las modalidades de cálculo y su conformidad.
- **Su eficiencia:** la distribución de los gastos en relación a las estrategias de acción, la relación entre los costos y los resultados que se desea lograr.
- **La elegibilidad de los gastos.**

En resumen, cada gasto debe ser realista y necesario. Debe estar indicado en el presupuesto. Se puede verificar a través de justificativos y de documentos probatorios. Es realizado durante el periodo de ejecución del proyecto. No supera los costos usuales en el mercado. Es transparente en su modalidad de cálculo. Los costos son fáciles de identificar y de verificar.

Cuarto paso: ejecutamos el proyecto

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por los organismos financiadores solicitados, iniciamos la fase de la ejecución, que a su vez se organiza en tres grandes secuencias: el arranque, el desarrollo y el fin del proyecto.

Para asegurarnos una ejecución eficiente, proponemos herramientas internas flexibles y adaptadas a las condiciones de funcionamiento de los equipos, establecemos reglas para el seguimiento y la gestión administrativa del proyecto, ponemos en marcha mecanismos que nos permitan:

- Asociar y potenciar los grupos meta.
- Informar y sensibilizar a los responsables políticos.
- Evaluar, comunicar, incidir y visibilizar las buenas prácticas.
- Innovar, utilizando herramientas tecnológicas que favorezcan la comunicación con los socios regionales.
- Generar compromisos hacia la integración mercosureña

Diseñamos un organigrama operativo

Al inicio del proyecto confirmamos quién ejecuta qué. Precisamos los roles y las responsabilidades de cada parte involucrada. Definimos las instancias de orientación, de decisión, de negociación, de ejecución. Elaboramos pliegos de condiciones, organizamos licitaciones; seleccionamos los organismos y/o los expertos responsables de los servicios externos previstos (como por ejemplo asesoramiento, investigaciones, auditoría, evaluación...).

Ejemplos de perfiles de un equipo de coordinación de proyectos locales

- Responsable legal
- Coordinador(a) / Gerente de proyecto
- Responsable comunicación
- Responsable gestión administrativa y financiera
- Secretaría
- Agente Informático
- Expertos técnicos
- Expertos metodológicos
- Expertos temáticos, tanto del tema del proyecto como en procesos de integración regional en el MERCOSUR
- Expertos en monitoreo y evaluación de proyectos (para la evaluación interna)

El/La responsable legal del proyecto es el interlocutor de los financiadores. La organización que él/ella representa, aporta una contraparte financiera para la realización del proyecto. Por ejemplo, si el portador del proyecto es una ciudad, el responsable legal es el/la Intendente, Prefeito o Alcalde. Si se trata de una organización de la sociedad civil, es el/la Presidente.

El/la coordinador(a), director(a), gerente del proyecto coordina la realización de las actividades, gestiona y provee los recursos necesarios, difunde la información necesaria tanto a los socios como a las partes implicadas, interviene para resolver problemas y/o conflictos, negocia soluciones, elabora informes.

Los socios del proyecto participan activamente en la realización de las actividades y en la toma de decisiones de la ejecución del proyecto. Participan en una instancia de tipo “comité de pilotaje”. Pueden también participar financieramente aportando contrapartes.

Los organismos asesores y las entidades colaboradoras aportan competencias específicas, actuando de modo puntual según las necesidades identificadas previamente. Son contratados generalmente por el responsable legal.

Consejos útiles

Recordamos el perfil del(a) coordinador(a) del proyecto:

- Posee cualidades de comunicador(a) y de animación de grupos
- Tiene experiencia de gestión administrativa y financiera de proyectos
- Es capaz y legítimo(a) en la toma de decisiones
- Le gusta trabajar en equipo
- Demuestra capacidades de anticipación, organización, reactividad
- Sabe escuchar, negociar, motivar, movilizar
- Inspira confianza en su entorno
- Sabe utilizar las nuevas tecnologías

Ejecutamos las actividades previstas

Recordamos que el objetivo de la fase de ejecución es utilizar de modo eficiente los recursos del proyecto para el logro de sus metas.

- Algunos desafíos de la ejecución

Un proyecto es un proceso de cambio y de aprendizaje colectivo, que requiere rigor metodológico y operativo, transparencia en la utilización de los recursos, flexibilidad en la gestión de los riesgos, la resolución de obstáculos y problemas y participación en la toma de decisiones.

Por ejemplo:

Los proyectos multilaterales de cooperación se enfrentan a la multiculturalidad, la diversidad de enfoques. Imponen la construcción de relaciones en un pie de igualdad, basadas en la confianza recíproca.

Los proyectos locales enfocan la potencialización de los beneficiarios, la incidencia y la visibilidad de buenas prácticas, la preparación de la sostenibilidad.

Los proyectos en red apuntan a desarrollar un enfoque participativo, colaborativo de diferentes categorías de partes involucradas, en la ejecución y como usuarios ulteriores de los resultados/productos emanados del proceso.

Fases principales de la ejecución		
Arranque	Implementación	Fin
Concluir el contrato con la Administración financiadora.	Proporcionar los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros).	Progresivamente, transferir todas las responsabilidades a los socios locales
Concluir convenios entre socios.	Ejecutar las actividades planificadas y obtener resultados.	Verificar que se han puesto en marcha planes para la sostenibilidad del proyecto.
Movilizar recursos locales.	Seguir y controlar los avances del proyecto.	Verificar la transferencia de competencias.
Establecer modalidades de trabajo con todas las partes involucradas.	Revisar, si es necesario, los planes de trabajo.	Verificar que se han cubierto todos los gastos insumidos.
Organizar un seminario/evento de arranque	Redactar informes intermedios de realización.	
Examinar y revisar el proyecto inicial		
Elaborar sistemas de seguimiento, monitoreo, evaluación y auditoría		

- Implementamos el seguimiento, el monitoreo, la evaluación y la auditoría

Se trata de actividades recomendadas para todo proyecto beneficiario de fondos públicos, en particular aquellos financiados por fondos de cooperación internacional. La coordinación del proyecto es responsable de estas actividades, y propone desde el inicio mecanismos concretos para su implementación. Los socios colaboran en la ejecución de estas tareas y transmiten todas las informaciones necesarias a la coordinación. El seguimiento se organiza para toda la duración del proyecto y permite la realización de informes destinados a los organismos financiadores. Un representante de la organización cofinanciadora participa del monitoreo. La auditoría externa moviliza recursos

humanos legítimos, neutros e independientes. En lo que se refiere a la evaluación, ver el desarrollo del quinto paso.

Innovación y cohesión social planteó un ejemplo alternativo en cuanto a monitoreo y evaluación, ya que este mecanismo también se desarrolló de forma interna. Al monitoreo externo, se le sumo el interno. In contó con un equipo interno de Evaluación y Monitoreo, que a través de un plan de trabajo acordado, fue registrando y elaborando tanto el proceso de enseñanza y aprendizaje con sus diversos niveles de asesoramiento, como el uso de los nuevos instrumentos metodológicos incorporados. Se contó con un intercambio organizado de información, por un lado con los expertos asesores metodológicos y por otro, con los participantes de gobiernos locales y actores no gubernamentales.

	Seguimiento	Monitoreo	Evaluación	Auditoría
Quién	Responsabilidad de gestión interna, a cargo de la coordinación del proyecto, que elabora herramientas y compila datos. Todas las organizaciones que participan llevan registros de actividades y transmiten informes al coordinador.	Responsabilidad de gestión interna. Se realiza con un representante de la organización financiadora	Integra generalmente competencias externas (objetividad).	Integra recursos externos (neutralidad).
Cuándo	En continuo durante todo el proceso.	Permanente	Periódicamente: a medio camino, al final, ex post	Antes (examen de los sistemas) y al final.
Por qué	Para recoger todas las informaciones necesarias sobre la ejecución de actividades y tareas.	Para resolver problemas y/o dificultades y prevenir riesgos.	Para medir resultados e impacto. Para diseñar la sostenibilidad	Para asegurar la fiabilidad de la rendición de cuentas.

Fuente: Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto, Comisión Europea, 2002.

- Sistematizamos, comunicamos, incidimos y preparamos el futuro

La sistematización y la comunicación son actividades articuladas con los objetivos específicos del proyecto, o sea, con los resultados esperados, beneficiando directamente a los grupos meta al cabo del proyecto. La incidencia, la sostenibilidad, la replicabilidad y la transferencia contribuyen al logro del impacto que se vislumbra a mediano y largo plazo y se expresa a través del objetivo global.

La sistematización es una actividad necesaria para garantizar la visibilidad de los resultados del proyecto, remediar insuficiencias, adquirir enseñanzas de la experiencia realizada, incidir en el entorno político e institucional del proyecto y sentar las bases para una replicabilidad, extensión o continuación del enfoque del proyecto, luego de su finalización.

La memoria constituye el primer nivel de la sistematización. En esta línea, recogemos elementos significativos que permitan reconstituir la situación inicial, o sea antes del proyecto, lo que se ha realizado, los matices que hemos introducido a lo largo de la vida del proyecto y los resultados que obtuvimos. Se trata de un hilo conductor que permite “contar la historia de nuestro proyecto”. Las herramientas de la memoria del proyecto pueden ser escritas (informes, folletos, artículos, publicaciones...); visuales (universo gráfico, logos, afiches...), radiales (reportajes, entrevistas...); audiovisuales (reportajes, entrevistas, etc...).

El análisis de la experiencia constituye el segundo nivel de la sistematización. Lo confiamos a veces a un(a) experto(a) externo,

porque requiere una cierta distancia con la acción y sus implicaciones del día a día. A través del análisis de la experiencia intentamos identificar las dificultades y los obstáculos que hemos enfrentado a lo largo de la vida del proyecto, tanto como las soluciones que elaboramos para superarlos. Examinamos también las condiciones que hacen posible el éxito del proyecto, y también su valor agregado.

La elaboración de recomendaciones. Generamos y conducimos procesos participativos para, sobre la base de la experiencia adquirida, formular recomendaciones estratégicas y operacionales como estrategia de salida del proyecto. Destacamos el interés en este sentido de la participación de los responsables de proyectos en grupos temáticos, redes de proyectos y en plataformas colaborativas.

A través de las estrategias y de las actividades de **comunicación**, intentamos hacer conocer los resultados del proyecto a todas las partes involucradas, sus redes y a la ciudadanía del territorio de implementación. Elaboramos un plan estratégico de comunicación desde el inicio del proyecto, para lograr la visibilidad necesaria que permita alcanzar el impacto esperado. El plan estratégico de comunicación define: la situación inicial, los objetivos que se desea alcanzar, las audiencias focalizadas, los mensajes principales que se desea poner en relieve, las herramientas que se consideran apropiadas, los recursos humanos y técnicos necesarios, el cronograma de actividades específicas de comunicación y las responsabilidades recíprocas. Sobre estas bases, elaboramos pliegos de condiciones y/o licitaciones destinados a los profesionales y técnicos que aportarán sus competencias específicas para el logro de buenos resultados.

Consultamos las reglas de visibilidad de la institución financiadora. Por ejemplo, en el caso de una publicación realizada en el marco del proyecto, es obligación de quien ejecuta el colocar los logos de los financiadores y de todas las partes involucradas en los documentos públicos, afiches, banners, publicaciones, etc. E incluso, en algunos casos, se detalla la disposición que los mismos deberán tener.

La sistematización y la comunicación favorecen la incidencia. En esta línea realizamos actividades en el marco de políticas públicas o privadas que permitan o favorezcan la toma en cuenta de los resultados de la experiencia por parte de grupos de decisión, de instituciones y/o autoridades de un ámbito más amplio que el propio proyecto.

En esta etapa intentamos asegurar la sostenibilidad de la experiencia, para que el proyecto pueda ser replicado en el futuro, e incluso que sus enseñanzas sean por ejemplo integradas en el ámbito legislativo, en beneficio de los grupos meta. También enfocamos obtener una influencia positiva para que, a través del proyecto, sea fortalecido el empoderamiento de los grupos meta e incrementado su protagonismo, tanto en el desarrollo del proyecto como en los diferentes aspectos de la vida ciudadana.

Ejemplo de proyecto

El proyecto **Hacia la construcción de políticas públicas consensuadas por las mujeres jóvenes del país** manifiesta la necesidad de la ampliación de la democracia a partir de la mayor participación de las mujeres jóvenes en espacios de toma de decisión y de gestión de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades. Para lograr esto, el proyecto prevé acciones de participación en espacios de articulación de organizaciones mediante la creación de una plataforma de mujeres, en espacios de formación y capacitación especializada y en espacios de incidencia política para la elaboración de propuestas consensuadas. Todas las acciones tienen un componente de género que busca la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.



Rosmery Quispe Condori, El Alto, Bolivia.

Proyecto "Hacia la construcción de políticas públicas consensuadas por las mujeres jóvenes del país".

Participante de la segunda capacitación, 2009 en Barquisimeto, Venezuela (proyecto incubado).

Más allá de la obtención de los resultados esperados concretamente en el marco del proyecto, observamos que su ambición suele ir más lejos, a través de estrategias de **sostenibilidad, replicabilidad y transferencia**. Destacamos en este sentido, que estos enfoques nos conducen a la transformación del proyecto y a una nueva programación, como veremos en el quinto paso.

Si bien todo proyecto es limitado en el tiempo y tiene un principio y un fin, su meta, de cara al futuro, es lograr un impacto más allá de su duración. Para ello tenemos que, desde un principio y durante el desarrollo de la acción, elaborar estrategias y realizar actividades que lo permitan.

De este modo, logramos que el enfoque del proyecto sea ampliado hacia posibles futuros usuarios de las herramientas elaboradas, mediante la movilización de organizaciones de apoyo que puedan difundir los resultados en sus propias redes; tanto como la sensibilización de autoridades (locales, regionales, nacionales) que comprendan el interés de replicar el proyecto y estén dispuestas a utilizar sus resultados y herramientas, beneficiando así tanto a nuevos grupos meta como a una mayor cantidad de beneficiarios.

Preguntas clave relativas a la comunicación

- ¿El proyecto cuenta con un nombre y una imagen apropiadas?
- ¿Cuenta con herramientas de visibilidad públicas (sitios web, redes sociales, etc.)?
- ¿Tenemos una base de contactos actualizada de los grupos meta del proyecto y de prensa, tanto a nivel local como regional?
- ¿Hemos definido interlocutores de nuestro proyecto ante la prensa?
- ¿Aprovechamos las Tecnologías de la Información y la Comunicación disponibles para favorecer la articulación y la difusión entre los diversos actores?
- ¿Favorecemos la creación de espacios que promuevan la discusión y reflexión de nuestro proyecto?
- ¿Innovamos en el proceso comunicativo?
- ¿Definimos con claridad las herramientas de comunicación a utilizar según las particularidades de los públicos objetivos?
- ¿Promovemos la generación de conductas proactivas en comunicación entre los diversos actores?
- ¿El Plan de Comunicación contempla los objetivos generales y específicos del proyecto?

“La comunicación constituye un desafío constante para cualquier proyecto que se vuelve para el ámbito regional y que articule organizaciones de diferentes países. Sin estrategias de comunicación que articulen los diferentes actores se torna difícil o imposible, mantener la alineación política, así como mantener el nivel de movilización y participación de los involucrados.”



Adriano Guerra, Belo Horizonte, Brasil.
Proyecto “Comunic@ Escola Mercosul”, financiado por “IN: Innovación y Cohesión Social”

Participante de la tercera capacitación, realizada en 2010 en Belo Horizonte, Brasil.

Los documentos básicos de la GAF son el presupuesto final del proyecto, anexo al contrato de subvención, y la guía de procedimientos de la administración co-financiadora.

La GAF comprende tres subactividades: la rendición de cuentas a la administración cofinanciadora (reporting)¹⁰, la verificación de los gastos, la clasificación y el archivo de los justificativos de los gastos y de los documentos probatorios.

Consejos útiles

- Definimos recursos humanos dedicados, tiempo de dedicación, sistema de contabilidad utilizado y herramientas para la GAF.
- Respetamos obligaciones contractuales.
- No modificamos el presupuesto sin obtener el acuerdo previo de los financiadores.

Gestionamos, administramos, rendimos cuenta

La Gestión Administrativa y Financiera (GAF) del proyecto constituye una dimensión clave, que permite asegurar que el proyecto utiliza los fondos públicos obtenidos de conformidad con las exigencias de la administración cofinanciadora.

El informe de rendición de cuentas describe y justifica los gastos realizados, pagados y certificados por justificativos probatorios; las diferencias eventuales entre lo previsional y lo realizado; las ac-

tividades realizadas; los resultados alcanzados; los ajustes menores realizados, en la medida en que hayan sido aceptados por la administración cofinanciadora. Para ejecutar esta actividad correctamente, nos preparamos definiendo procedimientos y herramientas para reunir todas las informaciones y los justificativos necesarios. Definimos un sistema transparente que permita la trazabilidad de los gastos realizados. Reunimos sistemáticamente los datos cualitativos y cuantitativos necesarios para redactar los informes.

La verificación de los gastos es una tarea que realiza la administración financiadora. Se trata de verificar que el proyecto se ejecuta de conformidad con los términos contractuales. Se verifica a través de documentos probatorios la realidad física de las actividades, la realización de los gastos declarados, los justificativos de los gastos, la realización de la contraparte local declarada, el porcentaje de realización del presupuesto y del plan de financiación. Asociados a una modalidad de cálculo explícita, los gastos realizados deben estar registrados en la contabilidad (ya sea de la organización coordinadora como de los socios). Por tanto, es indispensable que el portador del proyecto provea todos los documentos necesarios a la administración financiadora. Para ello, previamente el portador habrá organizado la recolección y las modalidades de archivo de todos los documentos probatorios necesarios.

Quinto paso: evaluamos el proyecto

La evaluación es una herramienta de análisis del proyecto, al servicio de la toma de decisiones tanto estratégicas como operacionales. Bien articulada con las actividades de ejecución, puede ser implementada en el marco de un proceso de aprendizaje colectivo. Se construye el proceso evaluativo tomando en cuenta la cultura y el enfoque del proyecto, o sea, adaptando los principios teóricos a la realidad local¹¹.

En algunos casos, se pone en práctica una “autoevaluación, o sea, un proceso interno al proyecto. En este sentido la evaluación puede ser formativa, porque su objetivo es producir un impacto directo sobre la forma, la naturaleza y la calidad de la intervención. También es un proceso, porque tiende a implicar a todos los actores, a lo largo de la vida del proyecto, para mejorar su calidad y garantizar un mejor impacto. Por estos motivos, la “autoevaluación” se realiza durante el proyecto, para ajustar modalidades de implementación, reforzar el protagonismo de los actores, asegurar la participación de todos y dotar a los dirigentes de elementos objetivos que faciliten la toma de decisiones.

Definición de la evaluación

Es una función que consiste en la apreciación, sistemática y objetiva, de un proyecto en curso o terminado, de un programa o de un conjunto de líneas de acción, su diseño, su ejecución y sus resultados.

Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad.

Una evaluación tendría que proporcionar informaciones fiables y útiles que permitieran integrar enseñanzas de los mecanismos de la toma de decisiones, tanto de los países asociados como de los donantes¹².

Diferenciamos la evaluación de otras actividades del proyecto con las cuales está articulada; por ejemplo, el control y el seguimiento. El control, realizado por organismos externos, competentes en materia de políticas públicas y legitimados por el organismo financiador, verifica la legalidad y la regularidad de la implementación de los recursos.

El seguimiento verifica la adecuada gestión cotidiana de las intervenciones del proyecto y produce regularmente informes sobre el avance de las realizaciones previstas.

La finalidad de la evaluación es la de producir un juicio legítimo e imparcial, a partir de sus propios criterios definidos previamente y de los objetivos de política pública que se desea alcanzar.

En cuanto a su utilidad social, se trata de verificar la satisfacción de las necesidades de los grupos meta y el logro de la resolución de los problemas diagnosticados previamente en el marco de la formulación del proyecto.

Formulamos preguntas evaluativas pertinentes

Es necesario que definamos de modo consensuado las preguntas evaluativas que las partes implicadas consideran claves, preguntándonos qué buscamos concretamente evaluar.

En consecuencia, dotamos el proceso evaluativo de los recursos adecuados a la dimensión del proyecto.

Por este motivo, debemos tener en cuenta que es conveniente elegir un enfoque prioritario, para evitar construir procesos evaluativos excesivos en relación a la dimensión del proyecto.

Podemos evaluar distintos aspectos del proyecto:

- La estrategia de intervención y las estrategias de acción: ¿los objetivos y las estrategias son adecuadas en relación a los desafíos identificados a través del análisis del contexto, de la problemática y del diagnóstico inicial? En esta línea estamos analizando la pertinencia del proyecto.
- La implementación del proyecto: ¿el enfoque global, la organización interna, los mecanismos de gestión del proyecto son coherentes en relación a los objetivos que deseamos alcanzar? A través de estas preguntas nos cuestionamos sobre la coherencia del proyecto.
- Los resultados intermedios y finales del proyecto: ¿los resultados son conformes a los objetivos iniciales? Se trata aquí del análisis de la eficacia del proyecto.
- El impacto del proyecto: ¿el proyecto responde al problema global identificado? ¿Los resultados globales contribuyen al logro a mediano y largo plazo del objetivo global? ¿El proyecto es útil socialmente? ¿El beneficio para los grupos meta es efectivo? Estamos aquí analizando la utilidad del proyecto.
- La sostenibilidad del proyecto: ¿han sido o serán mantenidos los productos y los beneficios para los grupos meta?

Consejos útiles para la redacción de un pliego de condiciones¹³

- Recordamos el marco reglamentario.
- Precisamos quién está en el origen de la evaluación, quién es responsable.
- Delimitamos y describimos el ámbito de la evaluación.
- Explicitamos la utilización ulterior de los resultados de la evaluación.
- Se identifican las preguntas evaluativas y los criterios de evaluación.
- Se recuerdan los datos, las informaciones, las herramientas y los mecanismos que estarán disponibles.
- Se expresan orientaciones metodológicas.
- Se indican los roles respectivos en el proceso.
- Se establece un calendario y se precisan los recursos disponibles.
- Se definen las cualificaciones requeridas.
- Se describe la estructura de la proposición esperada.

Elaboramos indicadores realistas y adecuados

Recordamos que los indicadores son datos que nos permiten medir objetivamente una situación, un resultado, un efecto del proyecto. Hay distintos tipos de indicadores (de contexto, realización, resultado e impacto). Se indican en el marco lógico. Se pueden ajustar, ampliar, especificar, si el organismo financiador lo solicita por una parte, y una vez el equipo evaluador ha sido elegido, siempre y cuando las modificaciones no alteren la coherencia inicial del proyecto aprobado por los organismos financiadores.

Asociamos todas las partes implicadas

En un proceso evaluativo participativo, todas las partes implicadas son asociadas y cada grupo tiene un rol específico. Previamente son consultados los representantes de las autoridades públicas pertinentes, de la sociedad civil organizada en el marco del proyecto, de la ciudadanía y de los grupos meta a los cuales el proyecto está destinado.

Durante el proyecto, les presentamos los resultados intermedios.

Al final del proyecto, se programa la futura utilización de los resultados y se busca su visibilidad a través de la publicidad y de la

comunicación de las partes interesadas, tanto positiva como negativamente.

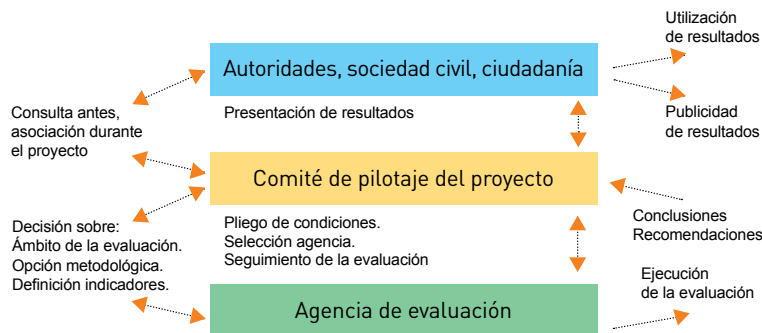
Delimitamos responsabilidades y mecanismos para la evaluación

La responsabilidad de la evaluación del proyecto incumbe al responsable legal, que articula con los socios en el marco del comité de pilotaje del proyecto. El responsable legal prepara el pliego de condiciones que es aprobado por el comité de pilotaje, instancia que confirma por otro lado la selección de la agencia y/o de la/del experto seleccionada/o. El responsable del proyecto asegura también el seguimiento de la evaluación.

Un equipo (agencia o persona) suele ser seleccionado¹⁴ al culminar el proceso iniciado con la elaboración del pliego de condiciones, la licitación o convocatoria, y la selección de acuerdo a criterios previamente definidos. La agencia ejecuta la evaluación, habiendo elaborado una propuesta en respuesta a la solicitud del responsable legal del proyecto. La propuesta comprende una definición del ámbito del proceso de evaluación, opciones metodológicas, incluyendo herramientas e indicadores.

11 Podemos también internalizar la evaluación en el marco de lo que llamamos autoevaluación, como ha sido indicado en las páginas precedentes. En este caso, se construye un mecanismo de evaluación interno al proyecto, ya sea porque un socio toma a cargo esta actividad, o porque un equipo de una de las organizaciones que componen el consorcio posee experiencia y recursos humanos competentes en esta área (por ejemplo, en el caso de una universidad implicada en el proyecto).

Roles y responsabilidades de la evaluación



Identificamos las herramientas

Las herramientas de la evaluación se definen o se solicitan en su descripción precisa en el pliego de condiciones:

- Para *recoger informaciones*, podemos realizar entrevistas (individuales, de grupos, de pares, de expertos...) y cuestionarios (destinados a los beneficiarios, a usuarios de los productos...)
- Para *analizar las informaciones*, utilizamos herramientas para reflexionar sobre fuerzas, debilidades, oportunidades, amenazas (tipo análisis FODA), estudios de caso, monografías de experiencias, grupos de comparación.
- Para *construir un juicio evaluativo*, podemos analizar los costos en relación a su eficacia, la calibración o *benchmarking*, el análisis de los costos en relación a los beneficios obtenidos para los grupos meta.

Sexto paso: transformamos el proyecto

Al término de la evaluación, el ciclo de proyectos se cierra sobre la etapa de la transformación que abre un nuevo ciclo de programación. De este modo, los resultados del proyecto y las recomendaciones para el futuro generadas por la evaluación se vierten en el proceso. Así podemos apreciar el progreso realizado, examinar las dificultades encontradas y analizar el alcance de las soluciones experimentadas para superarlas.

Si el proceso de cambio generado por el proyecto ha logrado la resolución del problema inicialmente identificado, se inicia un nuevo ciclo, en el cual se abren nuevas perspectivas de transformación, ya sea por la ampliación del proyecto inicial (por ejemplo, a nivel de volumen de beneficiarios), o a través de la ampliación de los territorios implicados, o de la profundización de los cambios a través de una legislación adecuada no prevista en el proyecto inicial.

El objetivo de la nueva fase de programación es entonces definir prioridades y finalidades a largo plazo, basadas en necesidades reales de los grupos meta. Se trata justamente de analizar la nueva situación global y sus prioridades, de realizar el balance de las experiencias anteriores y de buscar la complementariedad con otros actores, para lograr ir más lejos en la resolución de los problemas identificados.

Lo que esperamos lograr en esta nueva fase son acuerdos para la puesta en marcha de nuevas dinámicas de transformación, implicando prioridades programáticas y modalidades de financiamiento que las permitan y favorezcan.

Manejar un proyecto público: una aventura arriesgada

DE LOS AMBICIOSOS proyectos que se presentaron a lo largo de las capacitaciones de *Innovación y Cohesión Social*, ¿cuántos se llevarán a cabo? Ojalá todos, teniendo en cuenta las esperanzas, el entusiasmo o el afán de conseguir y convencer de sus pilotos. Pero probablemente, algunos pocos. Son reales los riesgos y dificultades de llevar con éxito un proyecto que propone lograr cambios y desarrollo en la implementación de políticas públicas territoriales.

En un artículo publicado en 2008, el profesor argentino Daniel Piorun¹ estimaba —a partir de varias encuestas— que sólo un 20% de los proyectos tanto públicos como privados finalizan obteniendo el objetivo planteado, en el tiempo y con los recursos estimados. Una encuesta de la Universidad de Stanford avanza datos más pesimistas aún. Según el estudio, un 31% de los proyectos analizados no terminarán nunca, y más del 52% de los proyectos tendrán un coste que representará un 189% de la estimación inicial. Solamente 16% de los

proyectos finalizarán en los presupuestos y los plazos iniciales; esta cifra cae al 9% para las grandes empresas. El plazo medio de rebasamiento de los proyectos es del 230%. Finalmente, se estima que sobre 100 proyectos puestos en marcha, 94% deberán en definitiva reactivarse.

¿Tendrán razón estos pesimistas que afirman que «*un proyecto exitoso es... una excepción*»? ¿Cuáles son las causas más frecuentes del fracaso de un proyecto?, ¿y de un proyecto manejado desde un gobierno local o una Organización de la Sociedad Civil? De los varios estudios y experiencias que logramos reunir, se destacan cinco razones que explican el fracaso de un proyecto.

Primero, y con mayor frecuencia, vienen los **problemas humanos**. El proyecto se convierte en un terreno de conflicto donde las ambiciones políticas, personales, financieras se enfrentan abiertamen-

1 PIORUN, Daniel. "Porque fracasan los proyectos" en Liderando proyectos. 2008.

te. Esta rivalidad se refiere tanto a los protagonistas internos (departamentos, directores, miembros del equipo de proyecto), como de los proveedores y socios interesados. Añadimos a este tema, uno de los problemas más frecuentes que encontramos en la conducción de un proyecto en los gobiernos locales y de las OSC, es la inestabilidad de los jefes de proyecto o de sus socios. Un cambio de cargo o de funcionario a veces es suficiente para que se abandone o pierda sustentabilidad un proyecto. Un buen análisis de los actores involucrados (en pro y en contra) limita este riesgo.

En segundo lugar, llega la **falta de financiamiento**. Aunque parezca obvio, es necesario recordar que un proyecto no puede existir sin presupuesto financiado antes de ejecutarse. Las herramientas metodológicas son aquí imprescindibles para construir correctamente esta etapa fundamental del presupuesto y conseguir financiamiento, local o internacional. Pero más allá de las normas metodológicas exigidas por los organismos nacionales o internacionales de financiamiento, la conducción de un proyecto necesita conocimientos y organización adecuados a una buena gestión presupuestal, incluidas las normativas internas a cada gobierno local u OSC.

Como tercera explicación al fracaso de un proyecto, se destacan los **cambios de orientación estratégica**, tanto de la parte política, como de los socios directos del proyecto. Este punto lleva particular importancia tratándose de proyectos desempeñados en el marco de políticas públicas conducidas por gobiernos locales u OSC vinculadas a estos gobiernos. Un cambio de equipo político, la proximidad de elecciones, una crisis política y otros elementos integrantes de la organización democrática local, son el origen de muchos proyectos abandonados.

Por estas razones insistimos en la necesidad de integrar bien las prioridades y los calendarios políticos en el diseño de los proyectos. Sin soporte político sustentable, no pueden vivir los proyectos públicos.

En cuarto lugar, y también con particular importancia en el marco específico de los gobiernos locales o de las OSC, se destaca la **escasa obligación de resultados**. Desde un punto de vista teórico, un proyecto se resume en un conjunto de tareas —que conviene organizar juiciosamente— para obtener resultados intermedios y un resultado final. Sin embargo, en la práctica de algunas organizaciones públicas, la obligación de resultado no existe. El conjunto de directores apela a precisar el resultado esperado, pero su interés y apoyo pueden disminuir con el tiempo, en un cambio de prioridades por ejemplo. Muchos proyectos no se cierran nunca o muy tarde; se constata raramente el fracaso y numerosos proyectos no terminan de apagarse. Con mayor frecuencia en el caso de proyectos “inmateriales”, como los que involucran el desarrollo social. La falta de evaluación, no solamente financiará, contribuye a reforzar esta carencia de obligación de resultado.

Finalmente, llega la **escasez de metodología**. Es evidente que un proyecto sin metodología no funciona. Pero, lo que enseñan los estudios y experiencias, es que la metodología es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de un proyecto. La capacitación del jefe de proyecto en metodología es una necesidad, pero aún está muy focalizada en la etapa fundamental de conseguir financiamiento. Un proyecto es un ejercicio bajo dificultad (presupuesto, plazos, calidad de servicio). Frecuentemente, resulta que la experticia metodológica desarrollada para diseñar proyectos ante los organismos financiadores, no logra garantizar toda la eficiencia necesaria en el desempeño mismo

del proyecto (liderazgo, gestión de conflictos, animación y movilización, rendición de cuentas, comunicación interna, herramientas informáticas, entre otros), y una excesiva importancia de metodología puede llegar en algunos casos a que se favorezca la forma sobre el fondo de los proyectos. Las exigencias de los organismos financiadores explican una parte de estos desvíos.

En conclusión, este rápido análisis de los principales factores de fracaso de los proyectos públicos no debe desanimarnos como para compartir la pesimista observación de *“un proyecto exitoso es... una excepción”*. De los fracasos se aprende a conseguir el éxito, o como lo dice una escritora francesa, “el éxito es el fracaso de los fracasos”; también francés es el refrán “un hombre avisado vale por dos”, ambos permiten que se innove en “Un jefe de proyecto avisado vale por dos”.

Riesgos potenciales de fracaso ¿de un proyecto?

- i) cambio de prioridades;
- ii) falta de financiamiento;
- iii) falta de enmarque metodológico;
- iv) poca prevención de conflictos;
- v) escasa obligación de resultados (falta de cultura de resultados);
- vi) herramientas inadecuadas o mal utilizadas (gestión/comunicación-comunicadores)
- vii) conflictos en el equipo de trabajo
- viii) situaciones de contexto político e institucional
- ix) escaso financiamiento

IN: Una metodología integrada para la formulación de proyectos-talleres temáticos

Con respecto al asesoramiento temático de los proyectos durante las instancias presenciales de la capacitación y formación metodológica, se hizo hincapié en el intercambio con los participantes y sus propuestas, sobre los objetivos, las expectativas en los gobiernos locales; los recursos territoriales de cada uno (universidades, empresas, demografía, etc.) para poder ayudarlos a definir con mayor precisión sus ideas de proyecto, ya que éstos, en general, padecían de una fuerte generalidad o traducían orientaciones político-técnicas genéricas, sin que aparecieran conceptos claros y contundentes de un proyecto a ser implementado. En esta definición metodológica aparece como requerimiento clave, precisar el “contenido” de cada uno de ellos en relación a los factores externos – contexto del gobierno local y objetivos de la política pública que se espera genere un proyecto analizado. Se promovieron en los talleres los momentos de intercambios como base futura de una red de aprendizajes y debates en problemáticas comunes, independientemente del grado de elaboración de cada uno de los proyectos, para facilitar la calidad del asesoramiento virtual.

Esta metodología requirió de tiempos de acción para concluir en forma total el ejercicio del diseño inicial de los proyectos, junto a un proceso activo de intercambio entre los participantes, lo que implicó una programación conjunta que integró las necesidades metodológicas de cada uno de los dos componentes y visiones de método, que conforman la gestión de la Gestión del Ciclo de Proyectos (GCP) como aprendizajes implementados en Innovación y Cohesión Social.

Interrogantes específicas para analizar proyectos de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil

La propuesta de los interrogantes específicos para el análisis conceptual de un proyecto público tiene como objetivo y marco general, identificar los factores de éxito u obstáculos que aparecen a través de sus requisitos explícitos e implícitos, como son los recursos humanos, la relación con el contexto político - institucional y financiero y otros tantos que se tratan de definir a través de preguntas concretas referidas al ¿qué? (objeto, acción, fase, operación), ¿con quién? (involucrados, actores, responsables), ¿para quién? (beneficiarios y destinatarios directos e indirectos), ¿dónde? (lugar, distancia, etapa), ¿por qué? (realizar tal acción, respetar tales procedimientos, etc.), ¿cuándo? (momento, *planning*, duración, frecuencia), ¿cómo? (material, equipamiento, medios, modos, procedimientos, etc.), ¿durante cuanto tiempo? (plan de acción, plan de actividades, retroalimentaciones y modificaciones, etc.).

En la formación para la formulación de proyectos se propone el intercambio activo entre el capacitador y el capacitando, en calidad de pares, permitiendo la interacción sobre las ideas de proyecto que traen los participantes. La metodología también propone el uso de instrumentos de acción directa (cuestionarios) para autoanalizar y replantear sus propias ideas, para acercarse a la viabilidad del proyecto tanto política, institucional y de implementación. Cada una de las dimensiones debe ser verificada en cuanto a sus potencialidades de éxito y de riesgo.

Dada la complejidad de la integración regional, en este contexto metodológico, se requieren varias sesiones prácticas a partir de las ideas de proyectos locales y regionales de los participantes.

Ejemplo de ejercicio realizado en las capacitaciones de IN para la reformulación y análisis del proyecto utilizado

I) RÁPIDA REFORMULACIÓN DEL PROYECTO:	II) BREVE AUTOEVALUACIÓN DE VIABILIDAD (En cada punto se analizan Fuerzas y Riesgos y se formulan comentarios)
Contexto general	Viabilidad política - elecciones - relaciones entre niveles nacional/provincia/local - Involucramiento del nivel de decisión político
Contexto particular	Viabilidad institucional - Infraestructuras de gobiernos locales o entre ellos - Cooperación horizontal interna (con otras áreas del mismo gobierno local) - Integración de técnicos de otras áreas del gobierno local en el proyecto
Diagnóstico (Hecho o por hacer)	Equilibrio territorial - Grupos sociales involucrados o interesados
Ambición política	Vinculación con una política pública establecida
Impacto previsto del proyecto a corto plazo	Integración con otras políticas públicas (regionales o nacionales)
Impacto previsto del proyecto a más largo plazo	Integración con otros proyectos de la región
Objetivo operativo del proyecto (resultado directo y medible esperado)	RRHH y herramientas tecnológicas - Permanentes - Casuales
Población directamente impactada	
Tiempo previsto para el proyecto	
Apoyos ya registrados (convenio de cooperación, proyecto anterior, demanda precisa de la población...)	
Impacto social esperado	
Impacto económico esperado	
Impacto regional esperado	

Visiones y reflexiones de los participantes

SE RESCATAN algunas visiones de los participantes, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de capacitación y formación realizados por el proyecto *Innovación y Cohesión Social* (proyecto IN) a lo largo de los años 2009, 2010 y 2011. También se quiere destacar que, cuando en muchas oportunidades se ponen en duda los procesos de integración, conviene mostrar que el cambio de enfoque que hubo sobre el tema desde la Red de Mercociudades fue propiciando e instalando en las ciudades la concepción de “hacer la integración regional posible desde abajo” a través de los intercambios que se fueron dando desde lo local y adquiriendo con el paso del tiempo un valor fundamental. La incorporación de Venezuela al MERCOSUR fortalece la propuesta de integración regional de Mercociudades, abriendo un compromiso mayor con los países de la región andina, como un reto y un desafío de acercamiento a los países del Sur. Ello muestra que en el proyecto *Innovación y Cohesión Social* no sólo se capacitó y formó con el aporte de los expertos-docentes, sino también con lo que han aportado todos y cada uno de los participantes de los diferentes países, con sus experiencias que se incorporaron en los aprendizajes adquiridos.

«A la hora de conformar un equipo de trabajo tuve que sensibilizar y fundamentar el proyecto a mis compañeras/os. Al ser un proyecto que abarca otros municipios territoriales y un municipio regional, debí establecer varios contactos y compartir la propuesta con el fin de despertar su interés, al igual que con las organizaciones de la sociedad civil inmersas como cooperantes del proyecto».



Maria Susana Piersanti, Asunción, Paraguay
Proyecto “Ciudades integrándose regionalmente hacia la equidad de género”
2010 (Rosario, Argentina)
Cuarta Capacitación

«Al inicio del proyecto, la postura política del gobierno no facilitaba la vinculación con instancias de decisión, pero en los niveles subnacionales dentro del país la vinculación sí fue más fácil, y cuando conseguimos los fondos desde la municipalidad de Huancavélica nos brindaron las facilidades para la realización del proyecto».



Alicia Orrego, Huancayo, Perú.
Proyecto “Construyendo Ciudadanía en Huancavélica”
2009 (Barquisimeto, Venezuela)
Segunda Capacitación

«Creemos que es importante que nuestro proyecto tenga un enfoque regional, ya que le brinda una herramienta necesaria para visualizar los distintos modelos de desarrollo. La integración debe potenciar y entrelazar lo más eficazmente posible estos modelos de desarrollo, así como también visualizarse como un instrumento para mejorar la inserción externa de los países posibilitando el desarrollo endógeno, ampliando el comercio intrarregional y haciendo sinergia entre las ventajas comparativas diferenciales de cada una de las naciones. De la creación de estas construcciones sociales se pueden intercambiar y enriquecer las regiones, mejorando la calidad de vida del ciudadano».



Alexandra de León, Colonia, Uruguay
Proyecto “Construyendo el cambio juntos por una sociedad integrada”
2011 (Asunción, Paraguay)
Quinta Capacitación

«Estamos recién comenzando la ejecución del proyecto. El trabajo previo y la coordinación entre socios y actores locales ha definido que el proyecto se ajuste claramente al cronograma y que estemos considerando ampliar productos y acciones, debido a que se evaluó en los primeros meses de implementación la factibilidad de ampliar las metas de acción costera».



Inti Carro, Canelones, Uruguay
Proyecto “Acción integrada para el desarrollo local sustentable: los jóvenes como impulsores de la calidad ambiental costera del Municipio de La Paloma”
2010 (Rosario, Argentina)
Cuarta Capacitación

«La experiencia en la elaboración del proyecto resultó sumamente interesante y fructífera por la diversidad de “miradas” de los distintos integrantes del equipo de trabajo, tanto con respecto a los objetivos perseguidos, como a su posible implementación. En síntesis, la diversidad de opiniones enriqueció notablemente el resultado».



Liliana Castillo, Batán, Argentina
Proyecto “Red de Comercialización Socio-Cultural de Mujeres”
2009 (Montevideo, Uruguay)
Primera Capacitación

«Es muy importante el enfoque regional. Vivimos en un mundo globalizado, todo lo que hacemos o dejamos de hacer afecta al territorio y a las comunidades circundantes y aun a aquellos que no se vinculan territorialmente con nuestros espacios. El enfoque regional le da contenido a lo que hacemos, sobre todo en Turismo, donde buscamos permanentemente mercado tanto interno como externo».



Roberto Martini, Neuquén, Argentina
Proyecto “Desarrollo Turístico de la ciudad de Neuquén y Municipios de la Región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén”
2009 (Montevideo, Uruguay)
Primera Capacitación

«En lo que al MERCOSUR respecta, asistimos a cambios políticos y administrativos en las autoridades locales y de gobierno nacionales que impulsan profundas transformaciones con el objetivo de propender a una mayor cohesión social a través de políticas de justicia y equidad social, desarrollo económico sostenible, la ordenación del territorio y mecanismos de democracia participativa. Vislumbramos también una nueva estrategia de cambio con clave integracionista en el Cono Sur, que mediante la coordinación de estrategias entre Estados busca no solo la inserción económica mundial de la región, sino también la reducción de asimetrías; para ello la participación de la sociedad civil resulta clave».



Rafael Alvariza, Canelones, Uruguay
Proyecto “Diásporas Integradas”
2011 (Montevideo, Uruguay)
Sexta Capacitación

«El enfoque regional es importante para la reciprocidad de experiencias y saberes. También intentamos que se transforme en una opción de crecimiento económico y social a partir del intercambio comercial y de prácticas».



Graciela Salazar, Tucumán, Argentina
Proyecto “Fortaleciendo la competitividad de emprendimientos productivos rurales y urbanos de la Provincia de Tucumán Noroeste de Argentina”
2011 (Montevideo, Uruguay)
Sexta Capacitación

«Referido al fortalecimiento institucional y del entorno comunitario, se considera que el proyecto ha significado un aporte importante a nivel local para la comprensión de la sociedad civil organizada en cuanto a su rol frente a la organización y ejecución de proyectos de manera autónoma e independiente. A partir del presente y considerando una segunda fase del proyecto se ha iniciado un proceso de fortalecimiento del entorno local, tanto institucional como comunitario, para avanzar en la implementación de proyectos sostenibles como el que venimos desarrollando».



Marjorie Sosa, Caracas, Venezuela
Proyecto “Red local de Ecoturismo Rural”
2011 (Asunción, Paraguay)
Quinta Capacitación

«Mi proyecto fue elaborado tomando como base la planificación pública, discutido con la comunidad, de hipótesis de desarrollo de zonas del territorio del gobierno local para fines turísticos/culturales. Por eso tuve una buena colaboración de los técnicos del gobierno local y también un buen acceso a los datos necesarios para fundamentar el proyecto».



João Tounus, Caxias, Brasil
Proyecto “Territorios y diversidad cultural: Turismo Rural”
2009 (Montevideo, Uruguay)
Primera Capacitación

«El seguimiento y la evaluación de un proyecto se deben realizar constantemente. Hay que necesariamente contemplar los mecanismos de seguimiento y evaluación internos y externos durante todo el proceso de ejecución, para medir la efectividad del proyecto, los niveles de satisfacción y la consecución de las metas».



Ma. Anastasia Hernández, Caracas, Venezuela
Proyecto “Programa de mejoramiento de viviendas y hábitat en barrios”
2011 (Asunción, Paraguay)
Quinta Capacitación

«Una de las dificultades más importantes es organizar los tiempos del equipo de trabajo, muchas veces las personas más indicadas por su formación, experiencia y confianza son las que disponen de menos tiempo para brindarse al proyecto. Finalmente encontramos un punto de equilibrio y el proyecto comenzó».



Ricardo Martínez, Córdoba, Argentina
Proyecto “Red intermunicipal de la transparencia para el fortalecimiento de la ciudadanía 2010”
(Belo Horizonte, Brasil)
Tercera Capacitación

«A través de la planificación participativa conseguimos trabajar un diagnóstico de los gobiernos locales, así como discutir la forma de participación y de cooperación entre éstos y la identificación de asociaciones necesarias para ejecución de las acciones previstas en el plan de trabajo. A partir de la identificación de esas informaciones fue posible trazar las acciones conjuntas involucrando todos los gobiernos locales, así como sus compañeros, que directa o indirectamente, tenían alguna interfaz en las actividades y en los proyectos a ser ejecutados colectivamente. Con esa forma de trabajo conseguimos crear un ambiente cooperativo y participativo entre el poder público, la iniciativa privada, las instituciones y organizaciones sociales, inclusive aquellas vinculadas a la academia e, incluso ciudadanos, representantes de entidades de las comunidades locales, dispuestos a contribuir para la concreción de proyectos de integración regional a través del turismo».



Ronaldo García, Porto Alegre, Brasil
Proyecto “Capitales Gauchas-Rotas Tchê”
2011 (Montevideo, Uruguay)
Sexta Capacitación

Conclusiones

Las ciudades y sociedades contemporáneas, si no tienen políticas públicas que neutralicen y discriminen positivamente, tienden frecuente y hasta espontáneamente a la separación, a la fragmentación, y en los casos más agudos a la expulsión y fractura. Aparece entonces con mucha fuerza la importancia de construir ciudades inclusivas, que se proyecten a futuro en forma sustentable, conscientes de que territorios con calidad de vida se construyen al tiempo de acercar a sus habitantes, en la promoción y el descubrimiento de capacidades de su gente y de oportunidades para desarrollarlas, en un marco constructivo de pautas y conductas de convivencia.

Ciudades con vocación de crecer y desarrollarse, con equidad y diversidad, deben construirse sobre un concepto basado en los derechos: el derecho a la ciudad, el derecho a tener un lugar donde vivir, un lugar para vivir. El espacio y el territorio donde hacer su proyecto de vida, donde encontrar y compartir sus referentes y su identidad. Espa-

cios urbanos solidarios, que acogen a sus ciudadanas y ciudadanos, que permiten el goce y disfrute de sus derechos, ciudades sustentables.

Fortalecer los principios, los referentes que generan identidad, la ciudadanía y su sentido de pertenencia a un territorio es un poderoso constructor de convivencia y generador de inclusión y cohesión social. Especialmente, la ciudadanía se apoya en el ejercicio, respeto y goce de los derechos, por ello es necesario que los espacios urbanos tengan la capacidad de arraigar y amparar a personas y comunidades con sus diferencias.

Estos valores en la construcción de ciudad, son valores que se potencian, se promueven, se incorporan, desde el trabajo en red de los gobiernos locales, cuando pensamos en un espacio territorial amplio, como espacio de oportunidades. El binomio regional-local, como territorio de planificación y acción, es una fortaleza que Mercociudades aporta al proceso de integración regional.

Desde esta mirada, desde esta propuesta de construir ciudades solidarias, inclusivas, sustentables, es que trabajamos en Mercociudades, por tanto desde esta mirada nos proponemos construir un entrelazado de organizaciones sociales y gobiernos locales capaces de proponer, formular, desarrollar y gestionar proyectos regionales para el desarrollo sustentable con equidad, inclusión y justicia social.

Trabajar desde la perspectiva planteada significó y significa un desafío, una responsabilidad y una oportunidad de marcar un hito fundamental en la discusión, sobre todo en el desarrollo y abordaje a través de los ejes temáticos de integración productiva regional, ciudadanía regional e inclusión social en la región. Siempre transversalizados por las temáticas de equidad de género, juventud, cooperación público/privada y participación de la sociedad civil en pos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La forma de trabajo implementada desde los actores que llevaron adelante IN, deja un aprendizaje colectivo que hemos pretendido documentar y mostrar desde las distintas miradas, reflexiones y aportes de sus protagonistas en el proceso desarrollado.

La riqueza del camino recorrido en estos años radica en la diversidad, cantidad y articulación con los actores de lo local que participaron en estos espacios y los frutos del trabajo se ven en los proyectos formulados que se están y estarán ejecutando en los próximos años.

La documentación, sistematización, formalización y comunicación de los aprendizajes están a disposición de todos, para continuar avanzando entre los actores de la región en un proyecto comunitario con su centro en la ciudadanía.

Glosario

Análisis de estrategias

Apreciación crítica de las distintas alternativas para alcanzar objetivos, y selección de una o de varias para incluir en el proyecto. El árbol de objetivos facilita la visualización de las distintas alternativas, su selección y su formulación.

Análisis de los beneficiarios finales

Se trata de la identificación de los grupos que se beneficiarán del proyecto a largo plazo a nivel de la sociedad o de un sector de manera amplia.

Análisis de los grupos meta

Se trata de la identificación del grupo/entidad que será afectado positiva y directamente por el proyecto a nivel del objetivo específico.

Análisis de objetivos

Identificación y verificación de los beneficios futuros deseados y los más prioritarios para los beneficiarios. El producto del análisis de objetivos es el árbol de objetivos. El árbol de objetivos es una representación en forma de diagrama de la situación deseada. Se destacan las familias del objetivo y las relaciones y medios afines.

Análisis de partes interesadas

Se trata de la identificación de las entidades, organizaciones, grupos susceptibles de ser afectados y/o de afectar de manera positiva o negativa, directa o indirectamente el proyecto y sus resultados, y del análisis de los intereses de cada grupo, de sus potencialidades, de los posibles conflictos. Las conclusiones del análisis se toman en cuenta en el diseño del proyecto.

Análisis de problemas

Investigación estructurada de los aspectos negativos de una situación. El producto del análisis de problemas es el árbol de problemas. El árbol de problemas es una representación en forma de diagrama de una situación negativa. Se destacan las familias de problemas (ramas del árbol) y las relaciones causa/efecto.

Análisis de riesgos

Análisis o evaluación de factores (hipótesis en el marco lógico) que afectan o que pueden afectar el avance o el éxito del proyecto. Examen detallado de las consecuencias indeseables y negativas y posibles medidas para contrarrestar estos posibles aspectos negativos.

Análisis FODA

Se trata de un instrumento de análisis de las Fuerzas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas del proyecto. Complementa a las demás herramientas de análisis y se puede utilizar en cada fase del ciclo del proyecto.

Auditoría

Externa: actividad de control realizada por una entidad independiente y neutra que tiene como fin verificar la conformidad y eficacia de la gestión del proyecto.

Interna: actividad de control interno realizada por una unidad distinta del equipo gestor que rinde cuentas a la dirección.

Ciclo del proyecto

El ciclo del proyecto estructura la vida de un proyecto desde la idea inicial hasta su terminación. Por ejemplo, la Comisión Europea lo estructura en 6 fases: la programación, la identificación, la instrucción, la financiación, la ejecución, la evaluación.

Ciudadanía Fronteriza¹

Remite a las prácticas sociales cotidianas en las zonas de frontera, que han dado lugar a acuerdos entre las ciudades de ambos países,

con el objetivo de dar un marco binacional a políticas públicas y de tránsito. Este tipo de ciudadanía se ha concretado entre dos ciudades o entre varios municipios, en algunos casos integrantes de la Red de Mercociudades.

La profundización de la ciudadanía fronteriza con vistas a una integración y ciudadanía regionales más vastas requiere: libre tránsito de personas, acuerdos aduaneros, integración productiva, obras de infraestructura comunes, etc. Asimismo una política cultural, educativa y comunicacional que trabaje contenidos generales y locales y cuestiones de bilingüismo o plurilingüismo.

Ligado a este concepto, la cooperación transfronteriza: una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera. La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese².

Ciudadanía Regional³

Se asocia a: 1) identidad y destino comunes de una región; 2) derechos ciudadanos, que supone un entrecruzamiento de los garantizados por

1 CHEJTER, Silvia; VARELA, Graciela Beatriz; LABASTIE, Mariana; FASSI, Mariana: "Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. diagnóstico situacional". Montevideo: Proyecto IN, 2010.

2 Integración y cooperación fronteriza en el MERCOSUR, Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID. Seminario _ Taller Integración y cooperación fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, 21 al 25 de septiembre de 2009

3 CHEJTER, Silvia; VARELA, Graciela Beatriz; LABASTIE, Mariana; FASSI, Mariana : "Ciudadanía regional y gobiernos locales del MERCOSUR. diagnóstico situacional". Montevideo: proyecto IN, 2010.

los Estados miembros y los garantizados por acuerdos entre estos Estados (en áreas como educación, movimiento de las personas físicas, tráfico de personas, protección del medio ambiente, empleo, cultura y cooperación consular, Santestevan, 2009: 29), y 3) participación de la sociedad civil como vector de democracia local y regional. Es un concepto que bascula, en principio, entre lo nacional, lo global y lo local, siendo estos últimos complementarios del primero.

La Ciudadanía Regional depende directamente de que el proceso de integración en todas sus dimensiones se concrete. Los nudos críticos que los demoran u obstaculizan son: a) la falta de democratización en la institucionalidad del MERCOSUR; b) la ausencia o debilidad de políticas públicas regionales (especialmente culturales y sociales), y c) la escasa participación ciudadana.

Colaboración público-privada (CPP)⁴

Designa una forma de cooperación entre las autoridades públicas y los agentes económicos. Esta cooperación tiene por objeto, en particular, financiar, construir, renovar o explotar una infraestructura o el suministro de un servicio. La CPP está presente en los transportes, la salud pública, la educación, la seguridad, la gestión de los residuos y la distribución de agua o de energía.

Se caracteriza por la duración de la relación entre los socios; el modo de financiación del proyecto; el papel de los socios en la defi-

nición, la concepción, realización, aplicación y financiación; la distribución de los riesgos.

El “Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones” de la Comisión Europea (UE) distingue dos tipos de CPP: 1) de tipo puramente contractual, en este caso, la colaboración se basa en vínculos exclusivamente contractuales; y 2) de tipo institucionalizado, esta CPP implica una cooperación en una entidad diferente y puede conducir a la creación de una entidad ad hoc de participación conjunta o al control de una entidad pública por un operador privado.

Desarrollo Local / Territorial

Concepto que considera al desarrollo como un proceso integral de ampliación de las oportunidades para las personas, grupos sociales y comunidades que comparten un territorio específico de mediana o pequeña escala (provincia, comuna, distrito, etc.). Se genera, en gran medida, a partir de la movilización de las distintas capacidades y recursos de la propia población local en favor del bien común, desde el punto de vista social, económico y político⁵.

Según Vázquez-Barquero⁶, las iniciativas de Desarrollo Local surgieron en los países pobres y de desarrollo tardío, con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo produjeron en el nivel de vida de la población. Aunque la estrategia

4 “Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones” de la Comisión Europea, Unión Europea. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_es.htm

5 Diccionario del Observatorio de la Salud y Medio Ambiente de Andalucía (OSMAN). Junta de Andalucía, España. <<http://www.osman.es/diccionario>>.

6 VAZQUEZ-BARQUERO, Antonio : “Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis”. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

del Desarrollo Local y las políticas estructurales comparten los mismos objetivos, abordan de forma diferente el tratamiento de los problemas de la crisis. Mientras que las políticas estructurales adoptan una aproximación funcional, las políticas de Desarrollo Local definen sus acciones con un enfoque territorial. Para actuar sobre el sistema productivo, conviene hacerlo teniendo en cuenta que las acciones se realizan en territorios caracterizados por un sistema social, institucional y cultural con el que interactúan. Por ello, las medidas son más eficaces cuando utilizan los recursos locales y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales.

Este autor sostiene que los resultados de las acciones son condicionados por el potencial de desarrollo existente en cada territorio y la capacidad de organización de los actores locales. Desde esta perspectiva, todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura, sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales.

Vázquez-Barquero afirma que en América Latina la política de desarrollo endógeno se basa en iniciativas en las que los proyectos económicos y sociales se coordinan y gestionan a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (Costamagna, 1999).

En cambio, FLACSO Argentina⁷ plantea el Desarrollo Local / Territorial desde un abordaje no ya reducido al ámbito estrictamente local-municipal y volcado a la política social como ocurría en sus orígenes a mediados de los años 90, sino desde una perspectiva de desarrollo socio-productivo que inserta lo local en la búsqueda de un modelo de desarrollo nacional y regional. Para el Desarrollo Territorial cobra interés el análisis de las políticas públicas nacionales, provinciales y locales. De allí, entonces, la relevancia de la articulación público privada y el trabajo en red para identificar oportunidades de desarrollo en distintas regiones, sectores y actividades, articular productivamente al sector primario, la industria y los servicios, generar innovaciones tecnológicas e institucionales que permitan agregar valor a la producción local, produciendo empleo, mejores condiciones de vida para los trabajadores y oportunidades para las empresas y los territorios.

Cuando hablamos de territorio nos estamos refiriendo a una realidad socio-espacial. No es solamente un espacio físico que tiene una forma y una materialidad, sino que es también una construcción social. El territorio no es un soporte, sino que determina y es determinado por el ser humano cuando se relaciona con él.

Economía Social

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribu-

7 Según Diploma Superior en Desarrollo Local y Economía Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Argentina.

ción entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian⁸.

Esta definición configura dos grandes subsectores de la Economía Social, el subsector de mercado (organizaciones microeconómicas cuya principal fuente de recursos financieros proviene del mercado) y el subsector de productores no de mercado (cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: donaciones, cuotas de socios, rentas de la propiedad, subvenciones, etc.). Desde una perspectiva socioeconómica es evidente la permeabilidad de ambos sectores y los estrechos vínculos existentes en la Economía Social entre el mercado y el no mercado que deriva de una característica común a todas sus organizaciones, a saber, que son entidades de personas que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas.

El núcleo identitario común de la Economía Social se afirma a partir de un amplio y diverso conjunto de entidades microeconómicas, de ca-

rácter libre y voluntario, creadas desde la sociedad civil para satisfacer y resolver las necesidades de los individuos, hogares o familias y no para retribuir o dar cobertura a inversores o a empresas capitalistas. A lo largo de los últimos doscientos años, este variado espectro de organizaciones, de mercado o de no mercado, de interés mutualista o de interés general, han conformado este gran sector institucional de la Economía Social (J. L. M.)⁹.

FLACSO Argentina¹⁰ sostiene que la Economía Social constituye una forma de producción, comercialización y distribución basada en el asociativismo, la democratización y la ayuda mutua. Incluye a cooperativas y mutuales, a fábricas recuperadas, a emprendimientos asociativos promovidos por movimientos sociales y a experiencias de ferias, comercio justo, entre otros.

Se considera a la Economía Social tanto una posibilidad de generar ingresos y puestos de trabajo en determinadas actividades y condiciones, como una forma de organización social que permite satisfacer necesidades, entre ellas servicios públicos, vivienda, alimentación, vestimenta, salud, educación y capacitación, en los ámbitos locales.

Economía Solidaria¹¹

El concepto de Economía Solidaria se ha desarrollado en Francia a partir de los años 80 del siglo XX con una voluntad explícita de cambio

8 CARRASCO MONTEAGUDO, Inmaculada. Informe Comité Económico y Social Europeo "La Economía Social en la Unión Europea", en Diccionario de Economía Social y Empresa. Madrid: Editorial del Economista, 2009.

9 Ídem.

10 Según Diploma Superior en Desarrollo Local y Economía Social de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO). Sede Argentina.

11 CARRASCO MONTEAGUDO, Inmaculada. Informe Comité Económico y Social Europeo "La Economía Social en la Unión Europea" en "DICCIONARIO DE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPRESA". Madrid: Editorial del Economista, 2009.

social y muy vinculado a las nuevas necesidades sociales que ni el sector público ni el sector capitalista tradicional están resolviendo y que afectan a numerosos colectivos en riesgo de exclusión social.

La economía tiene un carácter plural que no puede reducirse a lo estrictamente mercantil y monetario y en el que el enfoque de Economía Solidaria constituye una tentativa de articulación inédita entre los tres polos del sistema (el mercado, el Estado y un polo de reciprocidad), de tal manera que las experiencias concretas de Economía Solidaria constituyen formas híbridas de economía de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas y donaciones) o no monetarios (voluntariado).

Junto a esta concepción de la Economía Solidaria, de epicentro francés, se ha desarrollado otra visión de la misma con una cierta presencia en algunos países latinoamericanos y que la contempla como una fuerza de transformación social portadora de un proyecto de sociedad alternativo a la mundialización neoliberal. A diferencia de los planteamientos europeos, que consideran a la Economía Solidaria compatible con el mercado y con el Estado, la perspectiva latinoamericana desarrolla dicho concepto como un proyecto global alternativo al capitalismo.

Evaluación

Externa: evaluación de un proyecto realizada por entidades y/o individuos ajenos a los organismos de ejecución y donantes.

Interna: evaluación de un proyecto realizado por una unidad y/o personas que dependen del organismo de ejecución, asociado o donante.

Eficacia

Apreciación de la contribución de los resultados hacia la realización del objetivo específico y de la manera en que las hipótesis afectan su cumplimiento.

Eficiencia

El hecho de que los resultados se consiguen a un costo razonable y la manera en que los recursos invertidos se han convertido económicamente en resultados.

FOCEM

EL FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) es un Fondo destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores del MERCOSUR. Operativo desde 2006, constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes —no reembolsables— con un monto total de USD 100 millones.

En 10 años de duración, el FOCEM tendrá disponible recursos totales por casi USD 1.000 millones.

Los objetivos del Fondo son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas,

y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración

Gestión del ciclo de proyecto

Metodología de preparación, de diseño, de implementación y de evaluación de proyectos y programas basándose en el enfoque integrado y en el método del marco lógico.

Incidencia

Se trata de actividades realizadas en el marco de políticas públicas o privadas que permitan o favorezcan la toma en consideración de los resultados de la experiencia por parte de grupos de decisión, de instituciones y/o autoridades de un ámbito más amplio que el propio proyecto.

Integración Productiva (IP) regional¹²

Se trata de una materia reciente, tanto en la agenda del bloque regional como desde el análisis académico. Según López y Laplane (2004), la complementación productiva tiene por objetivos generar mayor valor agregado en las distintas fases del proceso de producción de bienes y servicios y mejorar la competitividad de las empresas que participan en dicho proceso mediante el aumento de la eficiencia colectiva de las respectivas cadenas de valor.

Según Porta, la Integración Productiva a nivel regional se basa en la posibilidad de establecer y consolidar mecanismos estables de cooperación inter-empresarial y la constitución de vínculos permanentes de intercambio y abastecimiento, de redes de empresas, de cadenas de clientes y proveedores, de clusters horizontales, de consorcios de exportación o de intercambio tecnológico y de alianzas estratégicas de diversa índole (Porta, 2007:17).

La Integración Productiva (IP) generadora de empleo y mayor valor agregado es una de las estrategias más consistentes para la inclusión de nuestros ciudadanos y potencia las oportunidades de generar mayores espacios de confianza entre los diferentes actores de nuestros sectores productivos. Por ello conocer esa realidad, analizarla y promoverla contribuye a un mayor desarrollo local.

El Programa de Integración Productiva (PIP), aprobado en julio de 2008, estableció una serie de acciones para cumplir con el objetivo de “contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas pymes y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque”.

La vinculación de la IP con el MERCOSUR y el rol de los gobiernos locales conforman una nueva temática. Por un lado, el desarrollo de la IP en un bloque regional necesita nuevos impulsos; mientras que por otra parte, las ciudades no han consolidado aún un núcleo

.....
12 GENEYRO, Ruben; BEMBI, Mariela; BOULOS, Renata; SIERRA, Ana : “La integración productiva regional y los gobiernos locales del MERCOSUR. Estudio situacional”. Montevideo: Proyecto IN, 2009.

de políticas públicas en el marco internacional, para la búsqueda de oportunidades de desarrollo regional. Sin perjuicio de ello, se encuentran coincidencias en ciertos planes para el desarrollo productivo de las ciudades, tales como innovación tecnológica, la infraestructura, los parques industriales, la promoción de inversiones y de turismo.

En cuanto a la participación de actores de la sociedad civil en políticas productivas, aún no hay muchas experiencias de articulación mixta que vinculen a estos actores con el MERCOSUR.

Interculturalidad

La Interculturalidad es un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida. No se propone fundir las identidades de las culturas involucradas en una identidad única sino que pretende reforzarlas y enriquecerlas creativa y solidariamente. El concepto incluye también las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etc. dentro de las fronteras de una misma comunidad¹³.

La interculturalidad va mucho más allá de la coexistencia o el diálogo de culturas; es una relación sostenida entre ellas. Es una búsqueda expresa de superación de prejuicios, del racismo, de las desigualdades y las asimetrías que caracterizan al país, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes. Una sociedad intercultural es aquella en donde se da un proceso dinámico, sosteni-

do y permanente de relación, comunicación y aprendizaje mutuo. Allí se da un esfuerzo colectivo y consciente por desarrollar las potencialidades de personas y grupos que tienen diferencias culturales, sobre una base de respeto y creatividad, más allá de actitudes individuales y colectivas que mantienen el desprecio, el etnocentrismo, la explotación económica y la desigualdad social. La interculturalidad no es tolerarse mutuamente, sino construir puentes de relación e instituciones que garanticen la diversidad, pero también la interrelación creativa. No es sólo reconocer al “otro” sino, también, entender que la relación enriquece a todo el conglomerado social, creando un espacio no solo de contacto sino de generación de una nueva realidad común.¹⁴

Marco lógico

Matriz que presenta la lógica de intervención (primera columna), los indicadores objetivamente verificables (segunda columna), las fuentes de verificación (tercera columna) y las hipótesis (cuarta columna). La presentación sintética del proyecto facilita la planificación, el seguimiento y la evaluación del proyecto.

Método del marco lógico

Metodología para la planificación, la gestión y la evaluación de programas y proyectos que integra el análisis de partes interesadas, de problemas, de objetivos y de estrategias, así como la preparación de la matriz del marco lógico y de los calendarios de actividades y de recursos.

13 “Diccionario de términos clave de ELE”, Centro Virtual Cervantes. Madrid: Instituto Cervantes. <http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccionario_ele/default.htm>.

14 Definición de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN).

Mercociudades

Mercociudades es la principal red de ciudades del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración. Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las ciudades de la región.

Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros, y profundizando su agenda por un MERCOSUR inclusivo, destacándose su importante rol en la creación e instalación del FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y en la coordinación de su Comité de Municipios.

MERCOSUR

El Mercado Común del Sur —MERCOSUR— está integrado por La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Los Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación

de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.

El Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR, es firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Al finalizar la década del '90, se había logrado una importante integración comercial, pero la distribución de sus beneficios no era equitativa, ni entre los Estados parte ni al interior de sus territorios. A partir del 2003, ese modelo de integración comienza a ser fuertemente cuestionado por los nuevos gobiernos que van asumiendo el poder en los países de la región. Un primer momento importante de quiebre con respecto a la etapa anterior se da con el “Concenso de Buenos Aires”, este documento promueve una nueva agenda para la región, destacando el derecho al desarrollo, el papel estratégico del Estado y la importancia de fortalecer el MERCOSUR (...). Posteriormente, en la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Córdoba en julio de 2006, se dio prioridad a en las discusiones a temas profundos no considerados un lustro atrás: asimetrías, FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR), integración productiva, agenda social, proyectos energéticos, Banco de Desarrollo del MERCOSUR, instalación del PARLAMENTO del MERCOSUR, entre otros.¹⁵

El camino de unidad recorrido por los pueblos latinoamericanos señala avances a través de instituciones como el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC.

ODM

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan una asociación global surgida de los compromisos y metas establecidos en las

.....
15

Identidad MERCOSUR. 25 años de paz, democracia e integración regional. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR.Cefir

cumbres mundiales de los años 90. Como respuesta a los principales desafíos de desarrollo y a la voz de la sociedad civil, los ODM promueven la reducción de la pobreza, la educación, la salud materna, la equidad de género, y apuntan a combatir la mortalidad infantil, el VIH/SIDA y otras enfermedades.

Con meta a 2015, los ODM son un conjunto de objetivos acordados que se pueden cumplir si todos los actores hacen su parte. Los países pobres se han comprometido a gobernar mejor e invertir en sus poblaciones con salud y educación. Los países ricos se han comprometido a apoyarlos a través de la asistencia, alivio de la deuda y a través de un sistema comercial más justo.

Los ODM son: **1.** Erradicar la pobreza extrema y el hambre. **2.** Lograr la enseñanza primaria universal. **3.** Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. **4.** Reducir la mortalidad infantil. **5.** Mejorar la salud materna. **6.** Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. **7.** Garantizar el sustento del medio ambiente. **8.** Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Objetivo global

El objetivo global se traduce en términos de beneficios a más largo plazo para la sociedad y los beneficiarios finales. También permite asegurar que el programa cumple con los objetivos de desarrollo (nivel regional, nacional, local).

Objetivo específico

El objetivo específico es el objetivo central del proyecto en términos de beneficios sostenibles para el/los grupo(s) meta. Se alcanza al finalizar el proyecto mediante el cumplimiento de los resultados.

Participación y equidad de género

La búsqueda de la igualdad de género es un elemento central de una visión de la sostenibilidad en la cual cada miembro de la sociedad respeta a los demás y desempeña un papel que le permite aprovechar su potencial al máximo. La amplia meta de la igualdad de género es una meta social a la que la educación y las demás instituciones sociales deben contribuir.

La discriminación de género está imbricada en el tejido de las sociedades. En muchas sociedades, las mujeres llevan la carga principal de la producción de alimentos y la crianza de los niños. Además, las mujeres a menudo son excluidas de las decisiones familiares o comunitarias que afectan sus vidas y bienestar¹⁶.

La autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad. El control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad de generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) constituyen tres pilares para lograr una mayor igualdad de género en la región.

La autonomía física se expresa en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. La autonomía en la toma de decisiones se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones, y la autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo

remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía¹⁷.

Pertinencia

Compatibilidad de los objetivos del proyecto con el entorno físico y político, los problemas, las necesidades, las prioridades de los grupos meta y beneficiarios a los que debe responder el proyecto.

Plan de acción

Gráfico que presenta de manera organizada las actividades del proyecto, el período de ejecución, las secuencias y la duración de cada actividad. También permite visualizar las principales etapas y la distribución de las responsabilidades entre las entidades ejecutoras del proyecto.

Políticas Públicas Regionales

La iniciativa de compartir o coordinar políticas públicas dentro de un mismo bloque regional que integran diversos Estados nacionales puede constituirse de manera efectiva en un motor de integración. Entre otras cosas porque hay políticas públicas que ya no pueden ser solo nacionales, que exigen el sustento más amplio de acciones que necesariamente deben proyectarse sobre un espacio mayor al de los territorios de los Estados nacionales. Por cierto que para implementar políticas de esta envergadura resulta necesario también impulsar marcos institucionales que efectivamente permitan el despliegue de agendas e iniciativas convergentes a la consecución de objetivos comunes¹⁸.

Presupuesto

La elaboración del presupuesto consiste en traducir el calendario de actividades en términos financieros. Se definen los recursos por activi-

17 Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Naciones Unidas. <www.cepal.org/oig/>

18 CAETANO, Gerardo: "Nota introductoria", en El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. Documento de trabajo 010. Daniela Perrota y Mariana Vázquez. Montevideo: CEFIR, 2010.

dad (humanos, técnicos, materiales...) y se detallan con precisión las unidades y los costes unitarios correspondientes.

Rendición de cuentas

Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas con la administración contratante. Se demuestra que el trabajo realizado es congruente con los términos contractuales y se declaran de manera precisa los resultados obtenidos en comparación con lo previsto en el contrato de subvención.

Seguimiento

Proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de datos para comparar lo que se está ejecutando en función de los objetivos y resultados previstos.

Sistematización

Se trata de un proceso de análisis, de evaluación crítica y de aprendizaje colectivo sobre las propias experiencias. Se destacan por ejemplo los puntos fuertes y débiles que afectan los resultados y los impactos, los factores de éxito y las enseñanzas del proyecto. También puede ser parte de un proceso de mejora continua de su propia práctica.

Sostenibilidad

Probabilidad de que continúen los beneficios a largo plazo una vez finalizados el proyecto y la financiación del donante.

Enlaces útiles IN

Proyecto Innovación y Cohesión Social: Capacitación Metodológica y Visibilidad de Buenas Prácticas

Proyecto Innovación y Cohesión Social: <www.inmercociudades.org>

Unión Europea: <www.europa.eu/index_pt.htm>

Racine (Francia): <www.racine.fr>

Iheal - Local (Francia): <www.iheal.univ-paris3.fr>

Fundación TIAU (Argentina): <www.fundaciontiau.org.ar>

- Ciudades que ejercieron la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades durante la implementación de IN

Municipalidad de Quilmes en 2013 (Argentina): <www.quilmes.gov.ar>

Intendencia de Montevideo en 2012 (Uruguay): <www.montevideo.gub.uy>

Prefeitura Belo Horizonte 2011 (Brasil): <www.portalpbh.pbh.gov.br>

Intendencia de Canelones 2010 (Uruguay): <www.imcanelones.gub.uy>

Municipalidad de Rosario 2009 (Argentina): <www.rosario.gov.ar>

- Publicaciones Proyecto Innovación y Cohesión Social

<www.inmercociudades.org/web2010/html/ESP_publicaciones.php>

Diagnóstico Situacional Ciudadanía Regional y los Gobiernos Locales del MERCOSUR: <www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/ESTUDIOSITUACIONAL2WWW.pdf>

Estudio Situacional Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR
<www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/estudio3esp.pdf>

Diagnóstico Situacional Integración productiva regional y los gobiernos locales del MERCOSUR: <www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/diagnostico_integracion_productiva_I.pdf>

Revista INforma N° 3: <www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista_informa_III_final.pdf>

Revista INforma N° 2: <www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/REVISTAIN_02WWW.pdf>

Revista INforma N° 1: <www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/revista_informa_I.pdf>

Mercociudades

Mercociudades: <www.mercociudades.org>

Innovación y Cohesión Social: <www.inmercociudades.org>

Estado+Derechos, proyecto de Mercociudades: <www.estadomasderechos.org>

MERCOSUR / Institucionalidad y organizaciones

MERCOSUR: <www.mercosur.int>

Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM): <www.mercosur.int/focem>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR: <www.mercosur.int/ippdh>

Instituto Social del MERCOSUR: <www.ismercosur.org>

MERCOSUR Educativo: <www.sic.inep.gov.br>

Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR): <www.parlamentodelmercosur.org>

Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR: <www.reafmercosul.org/reaf>

Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM): <www.recam.org>

Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR: <www.mercosur.int/recytb>

Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR: <www.mercosur.coop>

Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR: <www.mercosurmujeres.org/es>

Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR: <www.gipmercosur.org>

Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina: <www.ccsc.mrecic.gov.ar/>

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur: <www.ccscs.org/>

Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR: <www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio>

Fundación Polo MERCOSUR: <www.polomercosur.org>

Grupo de Trabajo Iniciativa MERCOSUR,: <www.iniciativamercosur.org>

Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos en el MERCOSUR: <www.observatoriomercosur.org.uy>

Programa MERCOSUR Social y Solidario: <www.mercosursocialsolidario.org>

Red Cultural MERCOSUR: <www.redculturalmercosur.org>

Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas: <www.redmercosur.net/home>

Sistema de Información Cultural del MERCOSUR: <www.sicsur.org>

Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR): <www.cefir.org.uy>

Iniciativas para la Cooperación Internacional, el Desarrollo y la Integración Regional (INCIDIR): <www.incidir.org/>

Instituto de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (INCIDE) (Brasil): <www.incide.moonfruit.com/>

Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA): <www.unila.edu.br>

Otros organismos de integración

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): <www.aladi.org>

UNASUR Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): <www.unasursg.org/>

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): <www.celac.gob.ve>

Comunidad Andina de Naciones (CAN): <www.comunidadandina.org>

Género

Articulación Feminista Marcosur (AFM): <www.mujeresdelsur-afm.org.uy>

Cotidiano Mujer (Uruguay): <www.cotidianomujer.org.uy>

Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género: <www.articulacionfeminista.org>

Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe (RE-PEM): <www.repem.org.uy>

ONU Mujeres: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres: <www.unwomen.org>

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP): <www.alop.org.mx>

Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Argentina): <www.cecym.org.ar>

Consejo Nacional de las Mujeres, Argentina: <www.cnm.gov.ar>

Secretaria de Políticas para a Mulher, Brasil: <www.sepm.gov.br>

Secretaria de la Mujer, Paraguay <www.mujer.gov.py>

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Uruguay <www.inmujeres.gub.uy>

Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, Venezuela: <www.minmujer.gob.ve>

Bancos de proyectos

Centro de documentación del programa URBAL (CDPU): <www.centrourbal.com>

Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea / América Latina (OCD-UEAL): <www.observ-ocd.org>

Atlas de la cooperación descentralizada (en francés): <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/>>

Bolsa de proyectos de cooperación descentralizada (en francés): <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/>>

Banco de datos de proyectos europeos, Fondos estructurales: <<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Cartographie-des-projets>>

Banco de datos de proyectos de cooperación transnacional (Fondo Social Europeo Francia): <www.annuaire-transnat.fr/>

Banco de Proyectos, Innovación y Cohesión Social: <www.inmercociudades.org/web2010/proyectos.php?lang=ESP>

Cooperación internacional para el desarrollo

EuropeAid, Unión Europea: <<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1350579341536&do=publi.welcome&userlanguage=es>>

Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ): <www.giz.de>

Fundación Friedrich-Ebert (Alemania) <www.fesur.org.uy>

Fondo para la Cooperación Descentralizada Francia/Argentina, Embajada de Francia en Argentina: <www.embafrancia-argentina.org>

<<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/appels-a-projets-et-fonds/apel-a-projets-franco-argentin/article/apel-a-projets-conjoint-2012>>

Agencia Francesa de Desarrollo (AFC): <www.afd.fr>

Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (Fonds mondial pour le développement des villes - FMDV): <www.fmdv.net>

Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID): <www.aecid.es/es>

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), España: <www.andaluciasolidaria.org/>

Banco de donantes del BID: <www.iadb.org> / <www.indexdonantesal.org>

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), BID: <www5.iadb.org/mif>

Fondo de Donaciones para los Pueblos Indígenas, Banco Mundial: <www.bancomundial.org/temas/resenas/indigenas.htm>

CAF Banco de Desarrollo de América Latina: <www.caf.com>

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI): <www.acdi-cida.gc.ca/accueil>

Agencia Brasileira de Cooperación: <www.abc.gov.br>

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI): <www.auci.gub.uy>

Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI): <www.agci.cl>

www.mercociudades.org



UNIÓN EUROPEA

racine
LATINOAMERICANA

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES
INEAL
DE L'AMÉRIQUE LATINE

L'OBSERVATOIRE DES CHANGEMENTS
EN AMÉRIQUE LATINE
LOEAL
Institut des Hautes Études de l'Amérique latine

Fundación
TIAU Taller de
Investigación y
Acción Urbana


**Montevideo
deTodos**