Diputació de Barcelona
Celestino Corbacho, Presidente de la Diputació de Barcelona
Agustí Fernández de Losada, Director del Servicio de Relaciones Internacionales

Intendencia Municipal de Montevideo
Ricardo Ehrlich, Intendente Municipal de Montevideo
Alejandro Zavala, Secretario General
Luis Polakof, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional
Ruben García, Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación

Fundación para la Paz y la Democracia, Costa Rica
Cecilia Cortés, Directora

Universidad de la República, Uruguay
Rodrigo Arocena, Rector
Constanza Moreira, Directora del Instituto de Ciencia Política

Fundación CIDOB
Narcís Serra, Presidente
Josep Ribera, Director

OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL
www.observ-ocd.org

Coordinación General
Agustí Fernández de Losada, Coordinador General
Jean-Pierre Malé, Director Ejecutivo

Antena Europea
Jean-Pierre Malé, Director de la Antena
Córcega 300, ppal
08008 Barcelona, España
Tel.: +34.93.404.92.12 (o 13)
e-mail: ocd.bcn@diba.es

Antena Latinoamericana
Lucia Hornes, Directora de la Antena
Luis Piera 1994, Edificio MERCOSUR
11.200 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598.2.413.66.24 (o 25)
e-mail: observatoriomontevideo@proda.imm.gub.uy

© Diputació de Barcelona, 2007.
Todos los derechos reservados.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

| Observatorio de Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

año 2007

Anuario
de la cooperación descentralizada

| Observatorio de Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

Anuario
de la cooperación descentralizada

año 2007

observatorio
| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | America Latina |

www.observ-ocd.org

Anuario

de la cooperación descentralizada

Sumario

Prólogo | *Pág. 6*

Comisión Europea | Alejandra Cas Grange |

Presentación | *Pág. 8*

Diputación de Barcelona | Celestino Corbacho |

Intendencia Municipal de Montevideo | Ricardo Ehrlich |

Presentación del Anuario 2007 | Agustí Fernández de Losada |

Estructura del Anuario 2007 | Jean-Pierre Malé |

1 - Análisis de la cooperación descentralizada Local | *Pág. 19*

Introducción |

Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública | Jean-Pierre Malé |

Panorama de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: el papel fundamental de las regiones | Gildo Baraldi |

Análisis de los partenariados de cooperación descentralizada de los gobiernos regionales de América Latina y la Unión Europea | Santiago Sarraute|

Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los Estados Miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo | Jean Bossuyt |

2 - Cohesión social y reducción de la pobreza | *Pág. 93*

Introducción |

Las políticas locales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano | Víctor Godínez |

Gobiernos locales y migraciones en AL y UE. Retos para el futuro | Mireia Belil y Albert Serra |

Declaración Final del 1º Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe |

3 - Gobernabilidad y fortalecimiento institucional | *Pág. 135*

Introducción |

La capacidad de la cooperación descentralizada Unión Europea |
América Latina para innovar en políticas públicas: el ámbito de género |
Laia Franco Ortiz y Elisabeth Maluquer Margalef |

Intermunicipalistmo y cooperación descentralizada | Nicolás Moret |

4 - Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales | *Pág. 179*

Introducción |

Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina |
Javier Sánchez |

Las redes transnacionales de ciudades como herramientas del desarrollo sostenible y de una globalización justa
Rainer Rothfuss|

5 - Estudios de casos | *Pág. 237*

Introducción |

La cooperación descentralizada española con América Latina | Christian Freres |

La cooperación descentralizada en la Argentina | Ana Cafiero |

Siglas |

Sumario

Comisión Europea

En este tercer número del Anuario, producto del trabajo de Observatorio de la Cooperación descentralizada local UE-AL, coordinado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia Municipal de Montevideo en el marco del Programa URB-AL y a la iniciativa de la Comisión Europea, les serán presentados algunos análisis de la realidad de la cooperación descentralizada local y se discuten temas que son pistas de trabajo para el futuro.

1. El Programa URB-AL

En sus dos primeras fases, URB-AL trabajó fundamentalmente sobre la base de los siguientes grandes ejes:

- intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas de gobiernos locales;

- apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables;

- implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación.

Con estos tres elementos, se buscaba que los proyectos tengan un impacto directo en la formulación y ejecución de las políticas públicas locales de largo plazo, que beneficien a los ciudadanos en los trece ámbitos temáticos de trabajo del Programa.

Durante las dos primeras fases del programa – que movilizaron 64 M€ de subvenciones de la Comisión Europea-, se pusieron en marcha 188 proyectos comunes, en los cuales participaron casi 600 colectividades locales. 31 de estos se beneficiaron de subvenciones de la Comisión Europa de hasta 800.000 € para financiar la implementación de las "buenas prácticas" identificadas colectivamente por los participantes durantes los intercambios de experiencias.

En julio del 2007, tuvo lugar en la ciudad de Rosario, el Encuentro sobre Lecciones y experiencias del Programa URB-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial", que trató de hacer un balance de los aciertos y las deficiencias de este trabajo colectivo. Este Encuentro juntó a más de 150 participantes de 90 gobiernos locales y regionales de Europa y de América Latina, ratificando el interés vigente por el Programa, sus realizaciones y sus modos de hacer.

2. EL OCD

Quisiera destacar el trabajo del equipo del Observatorio que ha logrado despejar algo el agujero negro que representaba hasta hace poco el mundo de la cooperación descentralizada local. En 2004, durante los trabajos preparatorios de la Conferencia de Valparaíso – primera conferencia de gobiernos locales, organizada en el marco de URB-AL, rumbo a la Cumbre de Guadalajara – se tomó conciencia que los actores y los montos involucrados en este mundo eran mucho mayores de lo imaginado.

Tal como URB-AL fue pionero en la cooperación directa y la constitución de redes entre ciudades a mediados de los años 90, se consideró esencial que el Programa se dedique en ahondar en el conocimiento de los actores y de las prácticas de la cooperación descentralizada local entre la Unión Europea y América Latina.

Hoy en día, gracias al trabajo del OCD, y de otros organismos que se han volcado al estudio de estos procesos, se conoce más y se entiende mejor las dinámicas y los modos de hacer de esta cooperación.

El Observatorio tuvo como mandato

también la difusión de las "buenas prácticas" de URB-Al y en particular de su metodología de trabajo basada en la búsqueda de resultados e impactos sostenibles a través del apoyo institucional y la apropiación directa por parte de los gobiernos locales. Seguimos convencidos que son estos tipos de acciones, los que permiten, cuando correspondan a reales prioridades locales, tener un impacto sustentable sobre la formulación y la ejecución de políticas locales

3. El Nuevo URB-AL

A partir del 2008, una nueva fase del programa URB-AL, dotada de 50 millones de euros para 4 años, buscará reforzar aún más las políticas públicas locales y regionales, poniendo al centro de la acción el objetivo de cohesión social y territorial.

La nueva fase de URB-AL se desarrollará en un marco nuevo, caracterizado por:

Nuevas prioridades políticas Estas prioridades son plasmadas en las Declaraciones de los Jefes de Estado y Gobierno de la UE y de América Latina de las últimas Cumbre (Madrid, Guadalajara, Viena). En particular la cohesión social ha sido puesto en el corazón de nuestra cooperación (hasta representar un 40% de toda la cooperación regional y bilateral de la Comisión con América Latina para el periodo 2007-2013).

Nuevos procedimientos: Están plasmados en el REGLAMENTO (CE) NO 1905/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, cuyas disposiciones se imponen a todos los actores de la cooperación financiada directa o indirectamente por la Comisión Europea.

Según la Ficha de Acción del Programa URB-AL aprobada por el Comité de los Estados Miembros el 26 de septiembre de 2007 y por la Comisión el x de diciembre de 2007:

El Objetivo del nuevo Programa es contribuir a aumentar el grado de cohesión social a nivel local y regional en América Latina.

Sus objetivos específicos son: promover procesos y políticas de cohesión social en un número limitado de ciudades y territorios latinoamericanos, que puedan ser considerados como modelos de referencia para políticas locales y territoriales de cohesión social por otros gobiernos locales de la región.

Acciones: el nuevo programa financia proyectos relativamente importantes en ciudades y regiones de América Latina que favorezcan la consolidación de políticas públicas locales y regionales de cohesión social en los campos siguientes:

-el desarrollo económico local (en particular las políticas locales de apoyo a la creación de empleo y de innovación);

-la cobertura de las necesidades y de los servicios básicos, en particular para los grupos o los territorios más desfavorecidos (acceso a al educación, salud, sanidad);

- la participación ciudadana, en particular de los jóvenes y mujeres, incluyendo el fomento de la cultura como elemento de identidad local y las políticas multiculturales;

- la cohesión territorial, incluyendo las acciones transfronterizas;

-la capacidad institucional de los gobiernos locales y regionales tendiente a reforzar su capacidad de acción en el campo de la formulación y la aplicación de políticas que refuerzan de cohesión social.

Quisiera agradecer, en nombre de la Comisión Europea, a todo los integrantes del Observatorio por sus aportes al Programa URB-AL y al debate sobre la cooperación descentralizada local y los vínculos entre esta y las políticas de cohesión social, durante estos tres años de trabajo.

Alejandra CAS GRANGE
Directora América Latina
EuropeAid Oficina de Cooperación

Diputación de Barcelona

Me complace saludar la aparición de este tercer número del Anuario, que supone una nueva confirmación de que, en cuanto se refiere a la cooperación entre Europa y América Latina, se habla ya con otra voz. Una voz más cercana a los pueblos y las ciudades, a las personas, en definitiva, una voz más útil, más sincera, más comprometida. Se trata de la voz de los gobiernos locales, vehiculada a través de la cooperación descentralizada, que con su especificidad –y su eficacia creciente- ha dado un significativo vuelco a las relaciones entre los diferentes países y regiones de nuestras respectivas áreas.

El desarrollo de la diplomacia municipal, ejercida desde un plano de igualdad, de corresponsabilidad, de construcción de proyectos comunes entre socios con vocación de partenariado, ha introducido una notoria e imprescindible perspectiva política en los procesos de cooperación descentralizada, alejándolos de los patrones verticales y muy jerarquizados tan frecuentes en el pasado. Compartimos, desde esta perspectiva, un valor esencial y determinante: la autonomía local. Porque la cooperación descentralizada sólo puede obtener resultados positivos si se construye a partir de gobiernos locales fuertes, consolidados y arraigados, gobiernos locales con capacidad y con recursos para prestar un servicio público efectivo y de calidad, gobiernos locales convertidos, en suma, en activos agentes del desarrollo sostenible y del progreso democrático.

El esfuerzo solidario de la cooperación descentralizada está propiciando la creación de nuevos espacios para la construcción de una sociedad global más justa y más próspera. Porque en un mundo globalizado, las so-

ciedades de cada país, de cada región, no son compartimentos estancos, sino que se influyen e interdependen cada vez más. Por eso resulta tan valiosa y oportuna la generación de esos espacios de proximidad a los ciudadanos, muy efectivos para la solución de sus necesidades primordiales y para la prestación de buenos servicios públicos.

Reivindicar el papel de las administraciones locales en el desarrollo global, a través del instrumento clave de la cooperación descentralizada local, supone, ni más ni menos, constatar que los gobiernos locales también somos Estado, y en concreto –y es importante subrayarlo– la puerta más cercana del Estado ante la ciudadanía, aquella a la que primero se llama ante los problemas que se plantean en toda sociedad que quiere avanzar y mejorar su bienestar y su calidad de vida. Por ello, reclamamos ser vistos como colaboradores y no como competidores por parte de las instancias gubernamentales centrales. Porque, en nuestra especificidad, con los recursos y las competencias que nos corresponden, los gobiernos locales, dotados de autonomía, somos capaces de responsabilizarnos del desarrollo de políticas públicas útiles y acertadas, convertidos así en un importante e imprescindible motor de cambio, progreso y cohesión social.

En este contexto, el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina viene desarrollando una eficaz labor de análisis y divulgación de los logros de la labor que desarrollan gobiernos locales y supralocales de nuestras dos áreas. Necesitábamos un espacio como este para poner en común nuestros proyectos, nuestras reflexiones, las buenas prácticas, los retos y las preguntas que afrontamos cada día. El Observatorio ha contribuido, en su todavía corta pero intensa historia, a reforzar la especificidad de la cooperación descentralizada local como instrumento estratégico de fortalecimiento institucional mutuo en todo el ámbito de América Latina y la Unión Europea. Una especificad reforzada que, todo hay que decirlo, nos está permitiendo establecer un nuevo modelo de relaciones entre los gobiernos y las comunidades locales. Un nuevo modelo basado en la reciprocidad, el interés mutuo, el liderazgo de la administración pública y la implicación de los agentes locales. De este modo, estamos contribuyendo no sólo a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los territorios en los que cooperamos, sino que, sobre todo, estamos sentando las bases para que esas mejoras sean estructurales, propiciando la descentralización del Estado, mejorando la distribución de los recursos públicos y las finanzas locales y fortaleciendo la función pública local.

Una vez más, el Anuario nos ofrece una excelente y completa aproximación sobre el estado actual de la cooperación descentralizada entre América Latina y la Unión Europea. Se trata de tomar el pulso a nuestro proyecto común, a esta diplomacia municipal que busca, con tenacidad y convicción, nuevos marcos de referencia y orientación en el camino de fortalecimiento del desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental en nuestras sociedades. No me cabe ninguna duda de que las aportaciones reunidas en las páginas siguientes serán de suma utilidad para alcanzar este objetivo.

Celestino Corbacho
Presidente de la Diputación de Barcelona

Presentación

La cooperación descentralizada se ha convertido en una singular herramienta para tejer extensas redes entre ciudades y regiones, que pueden contribuir a crear nuevos equilibrios. Los espacios locales se han ido convirtiendo progresivamente en un elemento necesario de balance y compensación entre el aceleramiento de la globalización y sus efectos, contribuyendo a proteger y desarrollar componentes de dimensión humana y actuando como niveles de construcción de cohesión social. La cooperación descentralizada cumple además un papel de importancia en la construcción de vínculos colaborativos, en el fomento de vínculos entre sociedades y en la utilización eficiente de recursos en razón de sus cortos tiempos de operación.

Al mismo tiempo la interacción y cooperación construida a través de la profundización de lazos y la fijación de objetivos comunes tiene la potencialidad de convertirse en un poderoso factor de creación de nuevos equilibrios y niveles crecientes de equidad que conduzcan al mutuo beneficio de los actores. El desarrollo conjunto puede ser diferente pero debe ser siempre simultáneo.

Entre las más importantes promesas de la presente etapa de mundialización, se encuentra así el incremento de las potencialidades de co-desarrollo. Las ciudades y regiones cumplen roles protagónicos en el alcance de este objetivo por su capacidad de asociación, tanto a niveles nacionales como supranacio-

nales, así como por sus posibilidades de inserción en redes programáticas de complementación de capacidades y objetivos.

Problemáticas comunes recorren los diferentes territorios, con intensidades y dramatismos diversos. Las redes e interacciones de cooperación descentralizada contribuyen a la construcción de cohesión social y de sociedades abiertas, al desarrollo de capacidades que permitan proyecciones de bienestar y calidad de vida a las poblaciones en sus interacciones con el mundo, al desarrollo de valores y espacios de convivencia y seguridad, a la construcción de condiciones de competitividad que se inserten en un sistema de complementaciones crecientes.

En un contexto, donde la resultante de fuerzas actuantes en sentidos diversos es la generación de mayores niveles de desequilibrios e inestabilidades, es indispensable reforzar en forma creciente los espacios de cooperación que se orienten al co-desarrollo. Las tareas del Observatorio de Cooperación Descentralizada deben considerarse entonces como una herramienta para ese fin. El camino recorrido ha sido importante y los logros alcanzados fueron significativos; ello indica la necesidad de multiplicar esfuerzos en la misma dirección.

Ricardo Ehrlich
Intendente Municipal de Montevideo

Presentación

Presentación del Anuario 2007

Es un placer presentarles el Anuario 2007, un nuevo ejemplar de una publicación que año a año recoge los avances del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina (OCD) en el análisis de las relaciones entre gobiernos subnacionales de ambas regiones, así como artículos destacados sobre esta temática.

El Anuario de este año les sigue ofreciendo panorámicas generales de interés sobre el fenómeno de la cooperación entre gobiernos locales y regionales de América Latina (AL) y Unión Europea (UE). Dichas panorámicas permiten conocerlo mejor y potenciarlo en su integridad. Destaca en este sentido el artículo de Jean-Pierre Malé, el cual representa una aportación sustantiva al mostrar las diversas dimensiones del fenómeno de cooperación descentralizada y estudiar sus tendencias. Pero también hemos querido profundizar en determinados ámbitos que creemos oportuno subrayar. A este respecto se ha puesto énfasis en conocer por ejemplo la cooperación descentralizada de las regiones o el rol que adoptan los gobiernos nacionales para promocionar la cooperación de los gobiernos locales y regionales de su territorio.

Para su elaboración el Observatorio se congratula de contar con autores de relevancia en el campo de la cooperación internacional y/o de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, los cuales además cuentan con niveles de excelencia en las materias que abordan. Pero también ha hecho importantes esfuerzos internos para elaborar contenidos que faciliten difundir los conocimientos adquiridos tras tres años de trabajo sobre la cooperación descentralizada. En este sentido

creemos necesario rentabilizar las posibilidades que ofrece una atalaya tan privilegiada como el Observatorio para aglutinar conocimientos diversos sobre el fenómeno que estudiamos.

Los contenidos del Anuario son fruto a su vez de los avances sustanciales que ha habido este año en la reflexión sobre la cooperación descentralizada y que se han plasmado en numerosos encuentros en los que ha participado el Observatorio como ponente de referencia en la materia. Entre dichos encuentros se destaca la II Conferencia del OCD celebrada en Guatemala que supuso un avance claro en la reflexión sobre los contenidos que deben primar en las relaciones entre gobiernos locales y regionales de AL y UE. Pero también otros encuentros han contribuido notablemente a la reflexión entre los que se encuentran la Conferencia de Julio del 2007 en Rosario denominada ***"Lecciones y experiencias del Programa URB-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial"*** ***y el "I Foro de las colectividades locales UE-AL y el Caribe"*** celebrado en noviembre de ese mismo año en Paris. Todos ellos junto con otras participaciones del Observatorio en países como Chile, Colombia, Francia o Bélgica, además de nutrir con nuevos conocimientos y experiencias que en parte se han plasmado en esta publicación, reflejan además el elevado nivel de reconocimiento que se ha adquirido en tres años de funcionamiento.

Quiero señalar además que esta publicación surge en un periodo de vital importancia para la consolidación del Observatorio. En este tercer año de trabajo, hemos finalizado con éxito una fase inicial en la que nos propusimos objetivos muy ambiciosos. Entre dichos objetivos destacan disponer de un panorama general sobre un fenómeno tan rico y diverso como es la cooperación descentralizada UE-AL, a la vez que construir herramientas que consideramos valiosas para los actores que participan en actividades de cooperación descentralizada y mostrar la pertinencia de un Observatorio de las características del OCD UE-AL. En este sentido esperamos que todas las publicaciones realizadas y los servicios e informaciones que se ofrecen en buena mediada desde nuestro centro de recursos, estén resultando de interés y de gran utilidad.

Una vez superada la primera fase, estamos abriendo un nuevo periodo de actuación en el que pretendemos mantener actualizados y ampliar la incidencia de los instrumentos que hemos creado. Pero además estamos iniciando nuevos frentes de servicios y conocimiento sobre la materia que hemos ido identificando a lo largo del camino recorrido, y que seguro contribuirán a "Fortalecer el Partenariado Local UE-AL", objetivo último del Observatorio.

Finalmente, quisiera aprovechar la ocasión para volver a agradecer los esfuerzos dedicados a estas iniciativas a todos los miembros de las antenas del Observatorio y a las instituciones y personas que han hecho posible la publicación del Anuario 2007, sin cuya colaboración sería muy difícil llevar a cabo las actividades del Observatorio.

Agustí Fernández de Losada
Coordinador General del Observatorio
de Cooperación Descentralizada UE-AL

Estructura del Anuario 2007

Esta tercera edición del Anuario de la Cooperación Descentralizada UE-AL tiene una importancia especial para el equipo del Observatorio ya que cierra el primer ciclo de las publicaciones previstas inicialmente en el marco del proyecto europeo que dio nacimiento al Observatorio. Hemos querido por ello, ser fieles al modelo de anuario que nos propusimos en su primera edición, con alguna modificación que permite incrementar el interés y responder a las necesidades que se detectan.

Así, la estructura sigue basada, como en los dos años anteriores, en cinco grandes secciones, que son las siguientes: (1) análisis de la cooperación descentralizada; (2) cohesión social y reducción de la pobreza; (3) gobernabilidad y fortalecimiento institucional; (4) procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales; y (5) estudios de casos[1]. La diferencia con las ediciones anteriores se encuentra en la sección 4, en la que se ha incluido "la incidencia de los gobiernos locales", la cual amplia el ámbito de estudio sobre la incidencia internacional de lo local.

Si bien la estructura del Anuario se mantiene sin grandes cambios, el contenido de los artículos, por el contrario, presenta más novedades y refleja ciertos avances en la reflexión y una clara evolución en los focos de interés del Observatorio. Efectivamente, mientras que la anterior edición (Anuario 2006), estaba bastante centrada en ofrecer un panorama general de las prácticas de cooperación descentralizada a través de ejemplos concretos, esta nueva edición dedica una parte importante a poner en evidencia ciertos aspectos de la articulación y coordinación supramunicipal, dentro del fenómeno de la cooperación descentralizada (CD). Ejemplos de esta preocupación son el artículo sobre las políticas de apoyo a la CD que ponen en marcha los gobiernos nacionales, el dedicado a las potencialidades que ofrece el intermunicipalismo para las relaciones entre gobiernos locales de AL y UE, y los dos artículos centrados en las regiones.

A continuación se presentan con más detalle los contenidos de cada una de las cinco secciones del Anuario.

1. Análisis de la cooperación descentralizada local

Esta primera sección se centra en el análisis del fenómeno de la cooperación descentralizada en general. En ella, los lectores encontrarán artículos que hablan de los actores de la cooperación descentralizada, las modalidades de relación entre ellos, los enfoques que aplican o los puntos álgidos del debate sobre este fenómeno.

El primer artículo, titulado "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública" forma parte del

[1] *Estos apartados se corresponden con los ejes estratégicos del Observatorio puesto que se trata de ámbitos clave de la cooperación descentralizada UE-AL.*

esfuerzo del Observatorio por hacer más comprensible las diferentes visiones y ejes estratégicos que tienen los gobiernos locales y regionales al establecer relaciones con homólogos, así como los impactos que se buscan a través de ello. En particular, dicho artículo se centra en analizar las posibilidades de evolución que tiene un gobierno local para desarrollar, reconducir y mejorar su actividad de CD.

A continuación se presentan tres artículos focalizados en la actividad que desarrollan los actores supramunicipales relevantes en el ámbito de la cooperación descentralizada, como son las regiones y los gobiernos nacionales que pretenden dar apoyo a la CD.

En el caso de las regiones, el OCD ha querido profundizar en su estudio debido a la importancia técnica y financiera de las actividades que éstas desarrollan, sumado a su cada vez mayor peso político en la escena internacional. Para reflejar de forma amplia el rol de las regiones en cooperación descentralizada, se ha optado por elaborar dos artículos, uno que trate del contexto en que desarrollan su actividad a partir del estudio de un país con mucha tradición en este campo y otro que ofrezca un panorama geográfico amplio de las relaciones de cooperación que establecen las regiones de la UE y de AL. En el primer caso, Gildo Baraldi, Director del *Ossevatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo* (OICS), ha elaborado un artículo que parte de la realidad italiana en materia de cooperación descentralizada, la cual está claramente liderada por las regiones. En el segundo, el OCD, en la persona de Santiago Sarraute, analiza las características de los partenariados que desarrollan las regiones de ambas áreas geográficas, utilizando para ello la información disponible en la base de datos del OCD cuya información está disponible on line para todos los usuarios interesados, vía el Centro de Recursos del Observatorio (www.observ-ocd.org).

Los gobiernos nacionales también están considerados desde el OCD como actores destacados debido a que juegan cada vez más un rol importante de dinamización de la actividad de cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales de su territorio. Por ello, hemos pretendido elaborar un primer análisis de las características de las políticas que desarrollan dichas administraciones públicas y de los instrumentos que ofrecen a tal efecto. El artículo de Jean Bossuyt, propone un marco de análisis de dichas políticas, aplicándolo al estudio de la realidad europea.

2. Cohesión social y reducción de la pobreza

Como se ha manifestado ampliamente durante el año 2007 en diferentes foros, como por ejemplo el Seminario Urb-AL de Rosario o el Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales celebrado en Paris, la cooperación descentralizada es un instrumento que puede contribuir a mejorar las políticas locales orientadas hacia la reducción de la pobreza y -de manera mucho más amplia- hacia la mejora de la cohesión social.

En efecto, los municipios y regiones han de hacer frente a nuevos desafíos para construir sociedades locales más integradas y cohesionadas, y superar las dificultades que nacen de un reconocimiento todavía insuficiente de su papel, tanto en el ámbito competencial como en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de la administración pública. Desde este punto de vista, si bien la cooperación descentralizada no es una fuente de recursos suficiente para paliar los déficit estructurales de las haciendas locales en los países de AL, puede ser una herramienta para fomentar intercambios y plantear acciones comunes que faciliten la elaboración e implementación de políticas públicas y que permitan mejorar la situación actual en el ámbito local.

En este Anuario 2007, hemos querido precisar el contexto latinoamericano que influye en las posibilidades de sus gobiernos locales para actuar en la promoción de una mayor cohesión social. En esta perspectiva, Víctor Godínez, miembro del

Comité Asesor del Observatorio, elabora una reflexión a partir de las características de crecimiento económico, mercado de trabajo y fiscalidad en los diferentes países latinoamericanos que hacen posible la actuación local en este ámbito.

Dentro del marco general de la cohesión social, los movimientos migratorios son un ámbito de especial interés para el OCD, ya que la cooperación descentralizada es un instrumento con un gran potencial para ayudar a los gobiernos locales a enfrentarse a este fenómeno. Para visualizar dicho potencial, hemos querido ofrecer un artículo que estudie el impacto de este fenómeno en las políticas locales, partiendo de un panorama general de los flujos de migración actuales que más afectan a AL y a la UE. Mireia Belil y Albert Serra analizan el contexto de las migraciones y ponen especial énfasis en el papel de los gobiernos locales en la gestión de esta dinámica, en los modelos subyacentes con los que abordan esta realidad y en las oportunidades que ofrece la cooperación descentralizada para potenciar la actuación en este ámbito.

3. Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

La tercera sección del Anuario se dedica a analizar hasta qué punto la cooperación descentralizada tiene un impacto sensible en la mejora de las capacidades de las instituciones locales y, de manera más amplia, en el fortalecimiento técnico y político de los gobiernos locales y regionales.

En primer lugar, hemos querido destacar cómo las relaciones de cooperación descentralizada pueden tener una importancia para incluir en las agendas locales, determinados ámbitos que generalmente no se priorizan. En este sentido, Elisabeth Maluquer y Laia Franco muestran la capacidad de incidencia de proyectos como los surgidos de la red "Mujer y ciudad" (denominada anteriormente: "Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales" en el marco del programa URB-AL) para conseguir una mayor apertura institucional hacia los temas de género.

En segundo lugar, hemos focalizado el interés en las agrupaciones de municipios o "intermunicipalidades" debido a su gran potencial para mejorar la capacidad de actuación local a la vez que para proporcionar fructíferas relaciones de cooperación descentralizada. En este sentido, el artículo elaborado por Nicolás Moret sitúa el estado de avance de esta figura de cooperación local en UE y AL, y muestra sus características a la hora de establecer partenariados de cooperación descentralizada.

4. Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales

La entrada de los gobiernos locales y regionales en el ámbito internacional está teniendo múltiples consecuencias. Una de las que el Observatorio destaca, es el fortalecimiento de los procesos de integración regional, por ser un fenómeno que entraña nuevas lógicas de gestión del espacio supranacional. Pero también son importantes otros fenómenos, como por ejemplo la cooperación transfronteriza o la capacidad de incidencia de lo local en los temas que se abordan desde instituciones multilaterales.

En cuanto a la integración regional, el Observatorio ha publicado ya diversos artículos y un estudio, que han contribuido a conocer y difundir las principales iniciativas existentes en el ámbito europeo y latinoamericano. Una vez identificadas dichas iniciativas, nos proponemos hacer a partir de ahora un seguimiento anual de la capacidad efectiva de las organizaciones formadas por gobiernos locales para incidir en los gobiernos de las áreas de integración regional de AL y UE. Para ello, Javier Sánchez, miembro del Comité Asesor del OCD, analiza con detalle las vías de incidencia de lo local en los órganos de decisión de la Unión Europea y plantea una matriz de análisis común para valorar

dicha capacidad de incidencia en Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en los respectivos procesos de integración regional. Todo ello lo complementa con un diagnóstico sobre el estado actual de la cuestión, en el cual han participado las secretarías técnicas de las redes de municipios mencionadas.

Respecto a la dinámica de internacionalización de los gobiernos locales, las redes ocupan un lugar destacado. Dicha importancia es debida fundamentalmente al fortalecimiento institucional que posibilita entre sus instituciones socias pero también a su capacidad de incidencia en gobiernos nacionales y organismos multilaterales. Es por ello que el Observatorio considera importante fomentar que gobiernos locales y regionales impulsen este tipo de iniciativas. De hecho, la creación y mantenimiento de una red puede ser una alternativa interesante a las actividades de cooperación descentralizada basadas en relaciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región). En este sentido, Rainer Rothfuss, asesor de la red "Cities for Mobility", ha recopilado información sobre cuatro ejemplos de redes. Ello le permite poder valorar los beneficios que aportan las redes tanto a las instituciones que las coordinan como a sus socios, así como analizar la viabilidad, para un gobierno local, de gestionar la creación o el mantenimiento de una red.

5. Estudio de casos

La última sección de esta publicación se dedica a analizar la realidad de la cooperación descentralizada en países que desarrollan una intensa actividad en este ámbito. En esta edición, el OCD ha querido destacar los casos de Argentina y España, por ser países muy dinámicos en actividades de cooperación descentralizada en AL y UE respectivamente.

Argentina se ha señalado en efecto por ser el país latinoamericano que más relaciones ha establecido entre los gobiernos locales y regionales de su territorio y sus homólogos europeos, según las informaciones recopiladas por el Observatorio. Para elaborar un estudio sobre dicho país hemos considerado importante contar con la participación de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, debido a que dispone de una visión de conjunto motivada por su gran actividad en pro de la internacionalización de los gobiernos locales y regionales de su país. El artículo -elaborado por Ana Cafiero, Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional de dicho Ministerio- facilita conocer el contexto institucional de los gobiernos locales y provinciales argentinos, a la vez que ofrece una amplia muestra de su actividad en materia de cooperación descentralizada.

España por su lado, además de ser el país europeo que más relaciones de cooperación descentralizada establece con AL, es también el que más recursos económicos moviliza por parte de gobiernos locales y regionales en pro de la cooperación al desarrollo. Para mostrar esta gran actividad, Christian Freres recorre en su artículo el contexto institucional de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales y regionales españoles y las prioridades que éstos establecen, para llegar finalmente a una descripción de la cooperación directa que desarrollan.

En conclusión, deseamos desde el equipo del Observatorio que la lectura del presente Anuario sea fructífera, y esperamos de los lectores opiniones y sugerencias para ir mejorando progresivamente este instrumento de conocimiento y difusión de la cooperación descentralizada.

Jean-Pierre Malé
Director Ejecutivo del Observatorio
de Cooperación Descentralizada UE-AL

Análisis de la cooperación descentralizada local

Introducción

Esta primera sección se centra en el análisis del fenómeno de la cooperación descentralizada en general. En ella, los lectores encontrarán artículos que hablan de los actores de la cooperación descentralizada, las modalidades de relación entre ellos, los enfoques que aplican o los puntos álgidos del debate sobre este fenómeno.

El primer artículo, titulado "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública" forma parte del esfuerzo del Observatorio por hacer más comprensible las diferentes visiones y ejes estratégicos que tienen los gobiernos locales y regionales al establecer relaciones con homólogos, así como los impactos que se buscan a través de ello. En particular, dicho artículo se centra en analizar las posibilidades de evolución que tiene un gobierno local para desarrollar, reconducir y mejorar su actividad de CD.

A continuación se presentan tres artículos focalizados en la actividad que desarrollan los actores supramunicipales relevantes en el ámbito de la cooperación descentralizada, como son las regiones y los gobiernos nacionales que pretenden dar apoyo a la CD.

En el caso de las regiones, el OCD ha querido profundizar en su estudio debido a la importancia técnica y financiera de las actividades que éstas desarrollan, sumado a su cada vez mayor peso político en la escena internacional. Para reflejar de forma amplia el rol de las regiones en cooperación descentralizada, se ha optado por elaborar dos artículos, uno que trate del contexto en que desarrollan su actividad a partir del estudio de un país con mucha tradición en este campo y otro que ofrezca un panorama geográfico amplio de las relaciones de cooperación que establecen las regiones de la UE y de AL. En el primer caso, Gildo Baraldi, Director del Ossevatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo (OICS), ha elaborado un artículo que parte de la realidad italiana en materia de cooperación descentralizada, la cual está claramente liderada por las regiones. En el segundo, el OCD, en la persona de Santiago Sarraute, analiza las características de los partenariados que desarrollan las regiones de ambas áreas geográficas, utilizando para ello la información disponible en la base de datos del OCD cuya información está disponible on line para todos los usuarios interesados, vía el Centro de Recursos del Observatorio (www.observ-ocd.org).

Los gobiernos nacionales también están considerados desde el OCD como actores destacados debido a que juegan cada vez más un rol importante de dinamización de la actividad de cooperación descentralizada de los gobiernos sub-nacionales de su territorio. Por ello, hemos pretendido elaborar un primer análisis de las características de las políticas que desarrollan dichas administraciones públicas y de los instrumentos que ofrecen a tal efecto. El artículo de Jean Bossuyt, propone un marco de análisis de dichas políticas, aplicándolo al estudio de la realidad europea.

Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública

Jean-Pierre Malé. *

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada|
Modelos de cooperación |
Unión Europea|
América Latina|
Cooperación al desarrollo |

Partiendo de una visión general de las experiencias y prácticas ya recogidas y analizadas por el Observatorio, este artículo intenta, en una primera parte, identificar -de manera indicativa y necesariamente esquemática- algunos ejes vertebradores o perspectivas principales que orientan la cooperación entre las administraciones locales europeas y latinoamericanas.

En una segunda parte se procura apuntar, para cada uno de estos ejes, cuáles son las principales formas o modalidades de cooperación, su posible impacto y describir la evolución que se percibe a partir de cada "modelo" de cooperación y los puentes que se establecen entre ellos para que un gobierno local pueda ir transformando y mejorando su cooperación.

** Director Ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (malemj@diba.cat).*

1. Introducción

El presente artículo es una revisión y ampliación del documento titulado "La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto", del mismo autor. Fue elaborado en el marco de la preparación de la II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, celebrada en Guatemala (mayo de 2007). Se nutre del trabajo de estudio y reflexión sobre el fenómeno de la cooperación descentralizada que el Observatorio ha desarrollado a lo largo de sus tres primeros años de vida, gracias a sus Antenas de Barcelona y Montevideo y a los expertos/as y colaboradores/as que han participado activamente en sus tareas de formación, investigación, debate y difusión.

Cabe recordar que el Observatorio se interesa esencialmente por la cooperación descentralizada (CD) entre administraciones públicas y, de manera muy especial, por la que pone en relación de manera directa a las instituciones públicas municipales y regionales de ambos continentes. La llamaremos "cooperación descentralizada pública" (CDP) de aquí en adelante. Conocer, describir y difundir esta cooperación constituye uno de los mayores retos del Observatorio. El presente artículo se inscribe, precisamente, en este marco.

La CDP es un fenómeno emergente que tiene rasgos singulares, tanto por el tipo de actores que intervienen, como por el modo de cooperación que pueden establecer entre ellos. La especificidad y valor añadido de esta cooperación provienen de que la CDP pone en relación actores autónomos, políticamente independientes, técnicamente competentes en temas de gestión local y políticas urbanas, garantes o responsables de la cohesión social y del desarrollo de su sociedad local.

Se trata realmente de "gobiernos" locales o regionales, que pueden comprometerse en las acciones, tanto desde el punto de vista de su financiación como de su ejecución. Estas administraciones locales, haciendo uso de su autonomía, crean o adoptan ciertas maneras de cooperar basadas en estrategias y decisiones propias, a menudo originales e innovadoras.

Se entiende, a partir de estas premisas, que el mundo de la CDP se presente como un universo complejo y multiforme; la relación que se establece entre estos actores depende principalmente de la voluntad e interés de cada uno de ellos, lo que genera un amplio abanico de casos, con modalidades específicas que responden a situaciones y motivaciones particulares.

Asimismo, el hecho de reconocer que se ha de estudiar la CDP caso por caso, para dar cuenta de toda su diversidad, no impide intentar al mismo tiempo identificar y caracterizar sus manifestaciones más frecuentes, para avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno y de sus potencialidades.

La reiteración frecuente de ciertas prácticas entre los gobiernos locales permite hablar de "modelos" de CD, entendiendo que la palabra modelos no se utiliza aquí en un sentido normativo ("modelos a imitar") sino desde un punto de vista descriptivo (los principales "tipos" que existen).

Este esfuerzo de identificación de modelos o prácticas-tipo se ha de contemplar siempre desde una perspectiva muy dinámica y evolutiva. Las relaciones entre gobiernos locales (GL) pueden evolucionar y suelen transformarse a lo largo del tiempo. De aquí el interés de estudiar tanto las características iniciales de cada uno de estos modelos de cooperación como sus tendencias, posibilidades de evolución y maduración.

Finalmente, en la tercera parte, se pretende ofrecer en conclusión algunos elementos valorativos y apuntar algunas tendencias de evolución, para poner de relieve cuáles pueden ser las líneas directrices para un fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de la CDP.

2. ¿En qué cooperan los GL? Los ejes vertebradores de la CDP actual

A partir del estudio de una muestra significativa (cerca de 1.200 relaciones bilaterales entre gobiernos locales y regionales que han sido detectadas por el Observatorio hasta la fecha), las relaciones se pueden agrupar alrededor de ciertos "polos" o "ejes" que dan contenido concreto a las intervenciones de CDP. Los cinco ejes principales que aparecen son los siguientes:

A| la ayuda humanitaria y de carácter asistencial,

B| el apoyo a las diversas políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional,

C| el desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio,

D| la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local, y

E| el cambio cultural y la relación con la ciudadanía.

Se podrían entender en cierta manera como ejes "temáticos", pero esta tipología va más allá, ya que a cada uno de estos ejes se puede asociar una cierta visión, una cierta filosofía y una cierta práctica de la cooperación. De aquí el interés de tomar dichos ejes como puntos de partida o referentes iniciales de nuestra reflexión, e intentar, a partir de ellos, construir una especie de "mapa" descriptivo de las principales prácticas existentes.

Antes de ir más lejos conviene precisar que los ejes que se mencionan no son ni excluyentes ni rígidos. En las acciones de CDP dichos ejes pueden solaparse o complementarse mutuamente. Suele existir, como se verá, una gran fluidez y flexibilidad que posibilita a una institución evolucionar y situarse de manera diferente en el tiempo, en función de la experiencia adquirida y del contexto concreto en el cual se enmarca.

Poner en evidencia esta capacidad de evolución y transformación nos parece especialmente relevante y constituye uno de los objetivos del artículo, con el propósito de ofrecer elementos útiles para que un GL, partiendo de una determinada situación, pueda ir mejorando, ampliando o diversificando su cooperación, inspirándose en las experiencias existentes.

3 ¿Cómo cooperan los GL? Formas, modalidades e impacto

Para esbozar una panorámica general de la CDP entre la UE y AL se intenta a continuación caracterizar más detalladamente cada uno de los ejes mencionados, señalando sus posibilidades de tener un impacto importante, estimando la evolución de las formas y modalidades que se utilizan.

3.1. Eje A]: Ayuda asistencial y humanitaria

En este primer eje se pone énfasis en las situaciones de pobreza y emergencia, se busca esencialmente una incidencia directa, desde la cooperación, sobre las condiciones materiales de determinados grupos de población, considerados como vulnerables o marginados

Presentación

La conjunción de ciertas demandas o motivaciones en los dos actores de la relación es lo que determina el tipo de vínculo que se establece entre ellos, al menos en un inicio. Si hay correspondencia entre las expectativas de uno y otro, se construye una relación que responde a esta situación, teniendo un referente o un horizonte común. Para que la lucha contra la pobreza y los aspectos asistenciales sean el referente central de la relación de CDP, hace falta que se de una confluencia entre una cierta demanda del GL del sur (en este caso: obtener recursos externos para solucionar sus problemas sociales más apremiantes) y la actitud del GL del norte (concebir su acción de cooperación como ayuda y transferencia de recursos para luchar contra la pobreza).

Cuando se dan estas condiciones, la atención se focaliza en los flujos de ayuda y se puede decir que la relación se construye alrededor de un eje vertebrador que es la transferencia de recursos materiales.

Principales modalidades actuales

Para llevar a ejecución esta orientación hacia el apoyo material, se pueden utilizar diferentes modalidades y se constata en general una evolución que podemos apuntar indicativamente de la manera siguiente:

1| Se parte a menudo de una cooperación "indirecta", vía una Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD).

Estrictamente esta manera de hacer cooperación no estaría incluida dentro de lo que llamamos CDP, ya que no garantiza el establecimiento de una relación directa entre las dos instituciones públicas. Se menciona aquí esta modalidad de cooperación porque está muy difundida en los municipios europeos que han iniciado su cooperación de acuerdo con la lógica tradicional de cooperación norte-sur y porque sigue teniendo un peso importante en ciertos países.

En este caso el GL del norte, es un financiador de acciones de cooperación de carácter principalmente asistencial, que han sido propuestas y serán llevadas a cabo por la ONGD. No necesita establecer una relación directa con el GL del sur, ni implicarse desde la institución municipal más que en términos financieros, utilizando muchas veces para ello la modalidad de convocatoria de proyectos de ONGD.

2| Una variante del modelo anterior - más interesante desde nuestro punto de vista por su contenido y su potencial de evolución positiva - se da cuando este modelo de cooperación centrado en la lucha contra la pobreza se hace mediante una cooperación directa. Las administraciones locales realizan proyectos de cooperación destinados también a paliar situaciones sociales puntuales, pero en este caso, lo promueven ellas mismas, pasando así de la situación de simples financiadoras, a la de agentes activos de la cooperación.

3| Cuando esta relación entre las dos instituciones se oficializa y se inscribe en el mediano y largo plazo, puede canalizarse a través de un convenio de cooperación plurianual o de un hermanamiento. En ciertos países de América Central, por ejemplo, el hermanamiento es una figura muy frecuente a través de la que se puede expresar la relación de cooperación directa. Muchos hermanamientos se centran así en la cobertura de las necesidades básicas de la población del sur, aunque esta fórmula pueda servir también para otros tipos de cooperación, no focalizados en la lucha contra la pobreza.[1]

1 | No abordaremos aquí la historia de los hermanamientos, muchos de los cuales se fundamentan en la solidaridad política, en particular en Nicaragua, Cuba, El Salvador, etc.

4|Dichos hermanamientos consiguen, en ciertos casos, movilizar alrededor de este eje de ayuda asistencial no solamente sus propias capacidades institucionales sino también los esfuerzos "solidarios" de diferentes agentes locales (escuelas, hospitales, empresas, universidades, etc.), con lo cual se potencia una relación más amplia, que se podría llamar: "de sociedad local a sociedad local".

5| Finalmente, a veces, estos hermanamientos de ciudad a ciudad evolucionan hacia una especie de red de las ciudades europeas hermanadas con el municipio del sur o, al revés, hacia una red informal de ciudades del sur hermanadas con un mismo municipio europeo.

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

La incidencia de la CDP se busca, en todos estos casos, en la población pobre o vulnerable. Justifica esta transferencia, la situación material de determinados grupos de población (debido a la pobreza, a los fenómenos de exclusión social, a los desastres naturales). En general, se espera que la cooperación incida o se materialice en una mejora inmediata de las condiciones de vida de grupos vulnerables o situados por debajo de ciertos umbrales de bienestar. El contenido de las acciones suele incluir ayudas directas a la población, cobertura de ciertos servicios básicos (agua, vivienda, salud, etc.), construcción o rehabilitación de infraestructuras sociales, pequeñas ayudas crediticias, etc.

El tipo de impacto que se busca es, por lo tanto, perfectamente definido. Sin embargo, la capacidad real de la CDP de tener una incidencia significativa frente a la pobreza a través de estas intervenciones, destinadas directamente a las poblaciones-meta, es algo discutible. Para estimar el posible impacto de este tipo de intervenciones es necesario tener en cuenta que los recursos que los GL del norte pueden dedicar a la cooperación, se encuentran rápidamente superados frente a las necesidades de los diferentes colectivos de población. Además, dichos gobiernos no pueden cubrir estas necesidades de manera efectiva, con esquemas públicos de cobertura universal de las necesidades sociales y de manera sostenible. En consecuencia sólo se pueden realizar acciones limitadas, de carácter paliativo o simbólico, que tienen a su vez un cierto riesgo de introducir desigualdades en la cobertura de los servicios sociales.

Observaciones

Este primer eje de cooperación descentralizada está bastante difundido en Europa, porque es el que permite asociar más fácilmente la ciudadanía y las ONGD a la labor del gobierno local, teniendo en cuenta que la opinión pública suele estar muy deseosa de ver resultados tangibles, aunque sean limitados y poco sostenibles. Además tiene un carácter simbólico, basado en la expresión de una solidaridad material que puede pretender viabilizar, en este caso, una relación de ciudadanía a ciudadanía.

Asimismo, este primer "modelo" de cooperación descentralizada pública no deja de suscitar muchas interrogantes y es objeto de debate entre los mismos GL que lo han puesto en práctica.

En efecto, en el caso de la cooperación indirecta vía ONGD, se procede de hecho a una sustitución de la institución local por agentes privados. Los GL del norte apoyan y potencian con dinero público estos actores en lugar de reforzar la institucionalización y mejorar la gobernabilidad local. Existe entonces una gran dificultad para garantizar la sostenibilidad de las acciones, en particular cuando el GL no está implicado ni comprometido.

En el caso de la cooperación directa, que se focaliza hacia la obtención de recursos, la demanda que ciertos GL latinoamericanos dirigen a sus contrapartes europeas es legítima, pero corresponde a veces en nuestra opinión a una cierta falta de experiencia en el campo de la cooperación. En los primeros contactos que establecen con actores extranjeros los GL latinoamericanos, suelen expresar una demanda bastante indiferenciada, como si los gobiernos locales fueran una fuente más de ayuda al desarrollo, sin tener claro todavía lo que se puede esperar específicamente de la CDP, y sin distinguirla de la cooperación bilateral de los Estados o de la cooperación multilateral. Desde nuestro punto de vista el defecto de esta posición es que, al pedir a los municipios del norte que cumplan una función de simples financiadores de acciones, se les pone en una posición que no responde a su especificidad y se desprecia el potencial específico y el valor añadido de la cooperación que pueden aportar.

Finalmente, respecto al tipo de relación que se establece, se puede mencionar que, cuando la preocupación central tiene que ver con la cooperación al desarrollo en su faceta más clásica, se genera una cooperación de contenido unidireccional, ya que el flujo de recursos es el elemento central de la relación y esto se puede verificar tanto para la cooperación indirecta vía ONGD como en la cooperación directa. En el mejor de los casos, se establece una relación directa entre los GL de Europa y AL, pero siempre sobre la base de un esquema asimétrico donante-receptor.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

Dentro de las modalidades que se han mencionado, la de cooperación directa entre instituciones locales ofrece más perspectivas de evolución. Tiene la ventaja de poder, con el paso del tiempo, desembocar en otras formas de cooperación porque las dos instituciones están directamente implicadas, pueden revisar su enfoque inicial a la luz de los resultados, en función de la madurez y de la experiencia adquirida en este campo.

Cuando se experimentan las limitaciones indicadas, los actores implicados pueden hacer evolucionar su relación en tres direcciones:

- En primer lugar, hay una toma de conciencia progresiva, de que es más importante reforzar la capacidad de la institución del sur, de elaborar poniendo en ejecución sus propias políticas de lucha contra la pobreza y de cohesión social, que realizar directamente acciones puntuales desde los GL del norte.

- Por otro lado, se ve también que la lucha contra la pobreza, para ser real y sostenible, debe enfocarse sobre todo hacia el acceso al empleo, la creación de actividades y la mejora de las rentas, lo que implica a su vez potenciar y apoyar el desarrollo económico a escala local y territorial.

- En tercer lugar, este primer modelo de cooperación, que permite el contacto directo entre grupos y asociaciones del sur y del norte, puede generar un interés común para profundizar el conocimiento e intercambio cultural y político, dando un peso creciente a estos aspectos respecto a los temas asistenciales que han sido muchas veces el punto de partida de la relación.

Se percibe así la posibilidad de que los actores, siguiendo una evolución bastante natural y lógica, se orienten progresivamente hacia el eje B (políticas públicas locales) o se inclinen más hacia los ejes D (desarrollo económico y territorial) o E (cambio cultural y relación con la ciudadanía).

3.2. EJE B): Apoyo a las políticas públicas locales y fortalecimiento institucional

En este segundo eje, el énfasis se pone en el apoyo a las diferentes políticas públicas locales - buscando una mayor incidencia sobre la población en general a través de dichas políticas - y en el fortalecimiento integral de la institución local, con una doble vertiente de mejora técnica y consolidación política.

Presentación

Superando la visión de asistencia inmediata a colectivos vulnerables, muchos GL toman conciencia que la lucha contra la pobreza y el desarrollo integral a nivel local no dependen tanto de las acciones puntuales que se pueden impulsar directamente desde la cooperación, sino más bien y en primera instancia de las políticas públicas que el gobierno local es capaz de promover y ejecutar.

En estas condiciones, el foco de la cooperación deja de ser la cobertura directa de las necesidades sociales más apremiantes, para orientarse hacia la mejora y consolidación de las políticas públicas locales en cada uno de los sectores considerados - de manera destacada, en el campo social -. Se trata sobre todo de prestar apoyo al gobierno local para reforzar su capacidad en materia de provisión de los servicios públicos básicos (agua, vivienda, educación, salud, etc.) y, de forma más general, en el conjunto de sectores en los que el GL tiene competencia reconocida o interviene de hecho para responder a la presión y demanda de la población. La cooperación se presenta entonces como un medio que permite al gobierno local enfrentar los retos existentes, de una manera más eficaz.

Un buen ejemplo de ello es el apoyo que la CDP puede prestar a la aplicación local de políticas de cohesión social. Una política integral de cohesión social llevada a cabo por un gobierno local debe tender a asegurar la mayor accesibilidad posible de la población a los servicios sociales, el acceso al empleo, la no discriminación de las personas, un hábitat digno y no excluyente, la máxima seguridad humana posible, la consolidación de la ciudadanía y del sentimiento de pertenencia a una comunidad, etc. Esto puede declinarse mediante toda una serie de políticas públicas que van desde el urbanismo a la cultura, pasando por los sectores sociales y por la promoción económica, abriendo un campo muy amplio de cooperación posible entre GL.

Al principio, las intervenciones basadas en este eje se suelen centrar en un tema sectorial determinado (educación, juventud, género, medio ambiente, etc.). Después de un cierto tiempo se ponen en evidencia los condicionantes y las limitaciones de carácter más general que merman la eficacia de la política sectorial considerada. Por ejemplo, se pueden detectar deficiencias en los sistemas de información, en la planificación estratégica, en las modalidades de organización, de gestión operativa de la institución local, en los mecanismos de obtención de recursos, en la capacitación del conjunto del personal o la capacidad del gobierno local de involucrar a los diferentes agentes locales. Se trata por lo tanto de aspectos transversales y estructurales que afectan a todas y cada una de las políticas locales concretas y que requieren una cooperación de otro nivel, superando las delimitaciones departamentales o sectoriales.

En este caso, la cooperación puede desplazarse poco a poco hacia el fortalecimiento institucional integral, que representa de alguna manera una profundización en la preocupación de prestar apoyo a la institución local para la aplicación de determinadas políticas sectoriales.

El fortalecimiento general de la institución local se puede concebir desde un punto de vista estrictamente técnico y organizativo (fortalecimiento de las capacidades de la administración local en materia de planificación estratégica, gestión por objetivos, gestión de recursos humanos, recaudación fiscal y hacienda local, etc.) y/o desde un punto de vista más estratégico y político (profundización de la democracia local, articulación con los diferentes actores económicos y sociales, formas de participación y concertación, transparencia y rendición de cuentas, etc.).

Además crece la convicción de que el objetivo central de la CDP ha de ser, para ambas partes, reforzarse mutuamente como instituciones de gobierno local, a través de esta relación y mediante ella, estableciendo lazos privilegiados y alianzas entre instituciones locales afines.

El fortalecimiento mutuo es necesario y, en ciertos casos, indispensable como:

- garantía de continuidad y sostenibilidad de las acciones,

- condición para la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas locales,

- requisito para la mejora de la calidad democrática y de la participación de los diferentes actores,

- expresión de la voluntad de crear y reforzar un espacio público local proyectado en una dimensión internacional mediante acuerdos y alianzas entre gobiernos locales.

Principales modalidades actuales

Las diferentes modalidades que se utilizan - dentro de este eje de apoyo a las políticas públicas locales y fortalecimiento institucional - se pueden resumir empezando por las más inmediatas, progresando hacia formas más complejas y evolucionadas:

1. Relaciones bilaterales "verticales" centradas en el apoyo material a la institución del sur.

Muchas veces, al inicio de las relaciones entre ciudades del norte y del sur, el fortalecimiento de la institución del sur se limita a dotarla de materiales, equipamientos o edificios, es decir que se centra la atención, en la transmisión de recursos materiales. Se ha hablado de una "cooperación-contenedor" porque se materializa en gran parte en el envío de ambulancias, camiones de basura, ordenadores, etc.

2. Relaciones bilaterales "verticales" centradas en la transmisión de conocimientos y técnicas del norte al sur

Una vez superada la visión anterior, muchos GL del norte adoptan como eje de su acción la transmisión de know-how, considerando que la experiencia que tienen de la gestión de los problemas locales es transmisible a los socios del sur, en cada uno de los sectores considerados. Esta transmisión se realiza en general de institución a institución, entre administraciones de nivel homólogo (ciudad a ciudad, región a región) pero se puede dar también a otro nivel, por ejemplo entre las asociaciones de municipios. Esta visión se concreta en forma de asistencia técnica, capacitación y/o asesoramiento, que el gobierno local del norte ofrece al del sur.

3. Relaciones bilaterales "horizontales" basadas en el intercambio y en la reciprocidad

Las tendencias actuales, inspiradas en la

lógica de proyección internacional de las ciudades, van más allá de la visión norte-sur de corte clásico. Se pueden citar casos donde las dos instituciones expresan su voluntad de intercambio en un plano de igualdad, buscando de manera explícita una relación simétrica, de doble sentido, porque valoran que conduce a un enriquecimiento mutuo, a una apertura sobre sistemas de organización y contextos culturales diferentes permitiendo un aprendizaje común más rico.

4. Estas relaciones horizontales se pueden ampliar aún más cuando se enmarcan dentro de verdaderas redes de gobiernos locales, constituidas precisamente para favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y, en ciertos casos, la realización de proyectos en conjunto. Son redes temáticas dedicadas a cuestiones directamente vinculadas al campo de actividades y competencias de los gobiernos locales. Algunas redes de esta naturaleza se han creado y se mantienen de manera autónoma, sin aporte financiero de programas de ámbito nacional o multilateral, pero el ejemplo más destacado ha sido el de las 13 redes constituidas en el marco del Programa Urb-AL, que abarcaban temas sectoriales y de fortalecimiento institucional integral.

En todas las variantes mencionadas, el beneficiario principal de este modelo de cooperación es la institución local o regional del sur - o las dos instituciones (norte y sur) si se establece una relación recíproca-. Este eje pone en el centro de la relación la transferencia - o el intercambio - de elementos materiales (dotación de materiales y equipamientos, infraestructuras, etc.) y/o inmateriales (capacitación, transmisión de experiencias, empoderamiento, etc.) que permitan hacer más efectivas las políticas sectoriales llevadas a cabo por la administración municipal o regional y que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones correspondientes, tanto en los aspectos técnicos como en la calidad de la gobernanza y en la profundización de la democracia local.

Junto a estas modalidades que movilizan la participación activa de los GL del norte y del sur se pueden mencionar, en complemento, los programas de apoyo a la administración local que realizan la cooperación multilateral y la cooperación bilateral de los Estados. Hay una toma de conciencia progresiva, por parte de estos actores, de que la transformación del Estado y la presión de los problemas sociales en el ámbito local aconsejan un fortalecimiento de este nivel de la Administración.[2] Conviene subrayar que dichos programas no forman parte de la CDP, pero representan una realidad a tener en cuenta porque inciden e interfieren en este terreno. Es importante que los GL latinoamericanos sepan distinguir claramente entre los programas de descentralización y de apoyo técnico a las administraciones locales que llevan a cabo los actores centrales, por una parte, y las relaciones directas establecidas de manera autónoma con GL que pueden aportar su experiencia directa, su apoyo institucional y político, por otra.

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

En el terreno del fortalecimiento de la institución, como en el campo del apoyo a las políticas locales, la CDP tiene una capacidad de incidencia muy significativa a pesar de la limitación de sus recursos económicos, porque está actuando realmente en su campo de competencias y es insustituible para aportar conocimientos, experiencias, etc. en situaciones concretas.

2 | En este caso, los técnicos municipales pueden ser llamados a actuar como asesores, expertos o formadores en los programas que los gobiernos nacionales o los organismos multilaterales empiezan a ofrecer para reforzar las capacidades técnicas locales.

En este eje, la CDP es realmente el instrumento privilegiado para el fortalecimiento mutuo de los gobiernos locales. Su dimensión y sus formas de actuación le permiten ser operativa y eficaz en este campo concreto. Este tipo de acciones tiene además un efecto amplificador, porque el fortalecimiento de las capacidades institucionales puede permitir una ampliación y mejora de las políticas públicas locales.

Los límites de este tipo de intervención se sitúan en la dificultad que tiene actualmente para superar el esquema simple de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad y poder dar respuesta a los mismos problemas a mayor escala. Para abarcar las necesidades globales de la administración local, a escala de todo un país o de todo un continente, se necesitan otras modalidades de cooperación, que puedan incidir a un nivel más general.

Observaciones

Este tipo de cooperación tiene la ventaja de incidir en la construcción de capacidades y no en la cobertura directa de las necesidades desde el norte. Es una acción que puede ser más positiva a mediano plazo frente a la pobreza y a todos los problemas generados por las deficiencias detectadas a la hora de llevar a cabo políticas públicas consistentes.

Además, este modelo de cooperación reconoce explícitamente que el responsable político y operativo de la situación de la población es el GL del sur, tiende a reforzar a este actor y no a los actores privados, representa un avance claro en términos de sostenibilidad y de fortalecimiento del espacio público.

Hay que tener presente que puede continuar expresando una visión unidireccional de transmisión de conocimientos o de sistemas desde el norte, pudiendo chocar en muchos casos con la dificultad de "exportar" modelos a otros contextos sociales, económicamente muy diferentes. En ciertos casos este enfoque unidireccional puede justificarse. En otros, parece inadaptado a la realidad, por ejemplo en el caso de las ciudades latinoamericanas grandes, que tienen medios y una experiencia superior a sus socios europeos.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

Este tipo de cooperación debería reducir progresivamente los aspectos que se mantienen de transmisión unilateral de recursos y técnicas, evolucionando hacia un modelo más equilibrado. Con reciprocidad, basado en el interés mutuo, para que el fortalecimiento institucional se haga a través del aprendizaje común, desde dos instituciones que se reconocen igualdad en el trato.

Para ello, los GL de AL no deberían limitarse a ser "demandantes" y ganarían, al tomar mejor conciencia de la "oferta" que pueden presentar a la hora de cooperar con sus socios europeos.

El modelo de cooperación centrado en el fortalecimiento institucional, institución por institución, puede evolucionar en el futuro hacia modalidades de intervención más amplias dirigidas a todo un conjunto de gobiernos locales.[3] También puede intentar incidir sobre las condiciones generales que impiden o dificultan el fortalecimiento técnico y político de los gobiernos locales (véase el Eje D: presión política).

3| Por ejemplo la creación de una Escuela de Administración Pública Local para capacitar el personal electo y técnico de los municipios y regiones, o la elaboración de manuales y guías para el ejercicio de las responsabilidades locales.

3.3. EJE C): Desarrollo económico local y territorial

En este tercer eje el énfasis se pone en el desarrollo económico local y se busca esencialmente una incidencia sobre las actividades productivas, los agentes económicos y sociales y las condiciones del territorio.

Presentación

En este eje se pueden unir dos perspectivas complementarias, la inserción laboral y lucha contra el paro, expresada muchas veces por los gobiernos municipales, y la de promoción económica y desarrollo territorial, promovida a menudo desde los gobiernos territoriales supramunicipales o las agrupaciones de municipios (comarcas, áreas metropolitanas, etc.).

A escala municipal, la preocupación por las condiciones de vida de determinados colectivos, su integración económica y social, suele conducir al gobierno local a intervenir para asegurarles un mejor acceso al mercado de trabajo. Una mayor empleabilidad, cuando los índices de paro son elevados o se constata la existencia de factores de exclusión o marginación en materia laboral. Esto lleva a muchos gobiernos locales a interesarse por la puesta en marcha de medidas e instrumentos de información sobre el mercado de trabajo local, formación ocupacional, ayuda a la inserción, concertación con las empresas, etc.

El acceso al empleo se considera como el verdadero objetivo de la política social local y uno de los retos del gobierno local, teniendo un papel protagónico muy dinámico, como promotor o animador de actividades económicas o catalizador de iniciativas locales pluriactores.

Esta línea de trabajo desde los municipios se articula y complementa con la perspectiva de cooperación económica entre territorios, que aparece cuando dos áreas, comarcas o regiones se relacionan para defender intereses conjuntos, promover determinadas actividades productivas, introducir innovaciones tecnológicas o mejorar las condiciones de comercialización de los productos elaborados en sus territorios.

A menudo, la cooperación descentralizada se basa en esta lógica, que podríamos llamar de “co-desarrollo”, entendiendo este término como el esfuerzo de desarrollo conjunto e interdependiente de dos territorios (no como la intervención de los colectivos de inmigrantes en las tareas de cooperación).

Muchos actores que tienen competencias y/o experiencias en este campo, - principalmente los gobiernos regionales y las metrópolis urbanas que han empezado a tener intervenciones concretas en materia de promoción económica, atracción de inversiones, creación de empleo, marketing de productos locales, fomento del turismo o de actividades productivas, intervenciones en situaciones de localizaciones industriales, etc.- muestran una gran preocupación por el desarrollo económico local como punto focal de la relación de CDP.

Este eje también puede ser desarrollado desde los municipios medianos - en particular por los gobiernos locales que se dan cuenta progresivamente que la lucha contra la pobreza les obliga a intervenir en este campo - o desde un ámbito supramunicipal, a partir de las cuencas de empleo, las comarcas naturales o las zonas de actividades parecidas o de monocultivo, que sienten la necesidad de estimular y promocionar las actividades sobre las cuales descansa el equilibrio económico y social de su territorio.

Principales modalidades actuales

En este eje coexisten diferentes modalidades, que situamos desde las más conocidas a las más innovadoras:

1| Ciertas relaciones bilaterales, de municipio a municipio o, sobre todo, de región a región, se centran en el desarrollo económico, promoviendo una información mutua sobre las condiciones de desarrollo, el intercambio de métodos de planificación, fomento de actividades productivas, gestión territorial y, en muchos casos, proyectos de desarrollo productivo, con posibles interacciones entre los socios europeos y latinoamericanos.

2| Junto con las relaciones bilaterales - que se ejercen a través de proyectos puntuales o en el marco de los hermanamientos que han evolucionado hacia este tipo de contenidos - se ha de señalar la aparición y el fortalecimiento de redes de gobiernos locales que se constituyen sobre la base de intereses comunes a defender o de una similitud en las situaciones de partida. Esta dinámica se ha desarrollado bastante en Europa (red de regiones periféricas, asociación de las regiones productoras de textil, regiones y gobiernos locales del Arco Latino, etc.) y se podría extender en el contexto de la CD UE-AL.

3| Aparecen también experiencias interesantes de relaciones "multilaterales", entre grupos de municipios, sobre la base de la proximidad geográfica, de la pertenencia a un mismo espacio o territorio.

Éste es el caso de acciones de CD llevadas a cabo desde una perspectiva supramunicipal o comarcal para apoyar la elaboración y puesta en marcha de planes estratégicos en un grupo de municipios o en una zona de AL.

También se pueden citar las experiencias de asociaciones intercomunales desarrolladas en Francia, que se empiezan a difundir, en especial en el Cono Sur, o los sistemas de cooperación de ámbito regional con coordinación entre los niveles regionales y municipales, puestos a punto por ciertas regiones de Italia. Este tipo de CD favorece la colaboración entre gobiernos locales sobre una base geográfica. La variable que aglutina y determina estas colaboraciones, tanto en el norte como en el sur, es la proximidad territorial y la conciencia de formar parte de una realidad común (cuenca de empleo, región económica, etc.).

4| Se ve además que la lógica de desarrollo territorial - que conduce a menudo a trabajar en un nivel supramunicipal - obliga a poner a punto esquemas de coordinación institucional multinivel y con procesos de concertación con otros agentes locales, no limitados a las ONGD. Así, se puede decir que la CDP se desplaza desde una visión de ciudad a ciudad hacia una visión de territorio a territorio.[4]

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

Dentro de este eje se busca en primer lugar la dinamización del tejido productivo y la creación de lugares de trabajo duraderos, mediante la creación de actividades, el fomento de las empresas, etc. Pero, más allá de los efectos materiales, se busca una mejora cualitativa en la capacidad de concertación y articulación entre actores económicos y sociales, en la concienciación de dichos actores para que se sientan co-responsables del futuro económico y social de un territorio. Para ello, las acciones emprendidas dentro de este eje suelen asociar los agentes económicos y sociales locales, lo que constituye probablemente el punto específico de este modelo de cooperación.

Los obstáculos que limitan la incidencia

[4] | *Un ejemplo, en este sentido, es la Alianza Madrid-Madrid, en la cual participan la Comunidad Autónoma de Madrid, la Federación de Municipios de Madrid, 22 municipios españoles, el INIFOM de Nicaragua y nueve municipios nicaragüenses.*

de la CDP en este campo son la falta o escasez de competencias formalmente reconocidas a los gobiernos locales en este terreno, la poca cultura de concertación público-privado, las limitaciones financieras, etc.

Como se ha señalado, a propósito de la lucha contra la pobreza, los recursos que los GL del norte pueden dedicar a la cooperación son escasos. Por ello, no se puede pensar en que los GL desarrollen por sí solos proyectos productivos o de comercialización de una cierta envergadura. Hay que tener presente que el papel específico de los GL no es el de promover directamente las actividades productivas sino de impulsar y dinamizar el tejido productivo (empresas, cooperativas, grupos de productores, etc.) y el tejido social.

Dentro de este marco y para que el GL pueda cumplir esta función, el papel de la CDP puede ser determinante. Se trata de:

- transmitir o compartir la experiencia del GL en materia de promoción económica, ayuda a la creación de empresas, incentivos a las implantaciones de actividades productivas, etc.[5]

- capacitar a los técnicos locales

- diseñar e impulsar proyectos de interés común para los dos territorios

- poner en relación los agentes económicos de ambas ciudades o regiones.

Observaciones

El papel de las administraciones locales en materia de desarrollo local es aún emergente.[6] En los países de AL, las competencias municipales y regionales en este campo son limitadas, no son homogéneas según los diferentes países. Hay ciertas dificultades para articular una CD UE-AL dadas las asimetrías existentes, y la cooperación "territorial" se abre camino de manera relativamente lenta. Si la administración local supera estos obstáculos, la CDP tendrá incidencia real porque los GL europeos pueden compartir su experiencia como agente animador y catalizador del dinamismo económico de su territorio.

Este espacio de cooperación ofrece además rasgos muy interesantes; puede escapar, potencialmente, a una concepción unidireccional donante-receptor, ya que ofrece campos de actuación basados en intereses comunes y en reciprocidad.[7]

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

A partir de las prácticas de cooperación basadas en el desarrollo local, se pueden mencionar diferentes líneas de evolución:

1) Dentro de este mismo eje, se puede evolucionar progresivamente desde la visión clásica de transmisión unidireccional de conocimientos y técnicas, hacia el diseño y propuesta de acciones de interés mutuo, lo que contribuye a hacer avanzar las instituciones hacia una visión de partenariado más concreta (hacia un desarrollo local integral, incluyendo las dimensiones sociales y culturales).

2) La preocupación por el desarrollo local conduce a veces a identificar mejor las deficiencias o la inexperiencia de las administraciones

[5] | *Diversos programas de CD se refieren a la implantación de redes de agentes de desarrollo local, por ejemplo en el Área Metropolitana de San Salvador.*

[6] | *En el caso de los municipios, es razonable pensar que los europeos tienen en general más experiencia en este terreno. Los GL europeos han tomado progresivamente más protagonismo en este campo y están actuando en muchos casos como promotores del desarrollo local, lo que constituye una nueva función de los GL en Europa. De aquí viene su interés, su disposición a dar apoyo a los procesos de desarrollo local que se impulsan desde los gobiernos locales y territoriales en AL.*

[7] | *Se han detectado muchas experiencias de cooperación entre regiones en temas productivos, como la implantación de razas bovinas, el desarrollo de cultivos vinícolas o la difusión de la acuicultura, en el marco de los encuentros franco-brasileños.*

locales y regionales del sur en estos temas - a menudo no han sido asociados a la elaboración y puesta en marcha de las estrategias regionales y nacionales-. En consecuencia, se dan casos de relaciones que evolucionan hacia el eje B de fortalecimiento institucional, o que combinan este tema con el del desarrollo local.

3) Este eje permite también avanzar de manera innovadora en la concertación con los agentes económicos y sociales para afrontar conjuntamente los desafíos que la globalización plantea a los tejidos económicos y sociales locales.

4) Otra línea que puede derivar de lo anterior es la de ejercer progresivamente una mayor presión política para hacer reconocer el rol de los gobiernos locales en el desarrollo, lo que establece una conexión con el eje D que se examina a continuación.

3.4. EJE D]: Acciones globales y presión política conjunta

En este cuarto eje se pone énfasis en la necesidad de cambiar las condiciones generales (grado de autonomía, competencias, financiación, etc.) que limitan la acción de los poderes locales. Se busca una incidencia sobre los gobiernos nacionales y los órganos legisladores para que reconozcan esta realidad, consideren a los gobiernos locales como actores relevantes de las políticas de cohesión social y desarrollo económico y territorial.

Presentación

Los gobiernos locales que están implicados en una relación de ciudad a ciudad o de región a región, tienen una percepción clara de la incidencia o impacto de su acción individual y experimentan directamente los efectos y consecuencias de la relación bilateral que desarrollan. Pueden evaluar las transformaciones conseguidas a este nivel y las mejoras en la situación local.

La suma de una serie de relaciones bilaterales puede dar lugar a un fenómeno más global que adquiera, por su propia dimensión, otro nivel o ámbito de incidencia. Cuando se reconoce que los hermanamientos nacidos después de la segunda guerra mundial entre ciudades francesas y alemanas han contribuido de manera decisiva a la construcción europea, se ve claramente que la acumulación de casos puntuales ha podido generar una transformación o un efecto global que supera la percepción "micro", caso por caso. Si bien es necesario entender las motivaciones y percepciones individuales de los actores, esto no agota la comprensión del fenómeno político que representa la CDP y de sus posibles impactos.

A partir del momento en que se pone de relieve esta dimensión global de la CDP, su capacidad de incidir sobre determinados ámbitos o niveles de decisión, más allá del simple nivel local, los GL pueden idear y poner en práctica otras formas o modalidades de intervención, capaces de superar la relación bilateral "tradicional" de institución local a institución local.

Las administraciones locales mejor situadas para dar este paso son probablemente las de nivel supramunicipal, que tienen una visión más global del fenómeno de CD y de sus implicaciones políticas e institucionales. Ellas pueden plantear acciones multinivel - destinadas a incidir sobre las agendas nacionales y regionales, teniendo una incidencia sobre la situación de

conjunto de los gobiernos locales y el ejercicio del poder local - y pueden ofrecer a los municipios un marco de actuación más coherente.

Por otra parte, los gobiernos locales y regionales por su carácter de organizaciones de representación política, pueden posicionarse ante fenómenos que van más allá de su territorio o de su condición estricta de instituciones locales. Problemas como el cambio climático, la paz mundial, los desequilibrios económicos o las desigualdades hombre-mujer, para citar solamente algunos temas, no les son ajenos. Dicho posicionamiento político puede llevar a incidir en determinadas políticas públicas que se han de llevar a cabo, a la vez a nivel local y a nivel nacional.

Principales modalidades actuales

El eje de acciones globales y presión política conjunta es una actividad emergente, con muchas perspectivas de futuro. Los actores de la CDP se abren camino en un campo todavía poco conocido que suscita diversas cuestiones, como la relación a establecer entre el concepto de cooperación descentralizada y el ámbito más amplio de la diplomacia municipal, considerada en su conjunto. No intentaremos aquí delimitar estrictamente estos campos pero sí hacer ver cómo las actividades de cooperación descentralizada pueden conducir los GL a ensanchar su perspectiva y a plantearse otros tipos de actuaciones.

Algunas instituciones pioneras del mundo local han empezado a intervenir en este terreno a través de diversas modalidades, mediante:

1. Creación y animación de foros y/o espacios de diálogo o de concertación a nivel nacional o regional, entre los diferentes niveles de la Administración, los partidos políticos, los agentes económicos y sociales, las ONGD, los grupos sociales, etc. Ejemplos de esta modalidad concreta son el Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales, reunido por primera vez en París en noviembre 2007 o la CONFEDELCA.

2. Creación de instrumentos para potenciar la reflexión y la investigación en este campo, como por ejemplo el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), creado para apoyar los procesos de descentralización del Estado y fortalecimiento del poder local.

3. Búsqueda de mecanismos para hacer oír la voz de los poderes locales y lograr una representación creciente de los gobiernos locales en las instituciones de integración europea (Comité de las Regiones, redes Eurocities, Metrópolis, etc.) o de integración regional latinoamericana (Red Andina de Ciudades, Mercociudades, etc.).

4. Acciones de *lobby*, fortalecimiento de las asociaciones representativas de los gobiernos locales (CGLU, CEMR, FLACMA, etc.) y fomento del municipalismo.

5. Participación en campañas sobre temas globales de sensibilización y de diplomacia municipal (paz, medio ambiente, etc.).

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

Con este tipo de actuaciones se persigue, en primer lugar, a nivel de cada país, una transformación favorable a los gobiernos locales, en particular a la distribución de los recursos públicos, el reparto de competencias o las relaciones de poder entre el gobierno central y los gobiernos locales. Estos cambios solicitados se enmarcan globalmente dentro de la demanda de una mayor descentralización del Estado. El objetivo general es que los gobiernos locales estén en mejores condiciones, en

cuanto a atribuciones competenciales y dotación de recursos financieros, para ejercer el poder local y aplicar sus estrategias de desarrollo. En el mismo orden de ideas se puede citar también la necesaria regulación y consolidación de la función pública, como garantía de continuidad de las políticas locales y de los esfuerzos de la cooperación descentralizada para fortalecerlas.

Un segundo tipo de impacto que se busca en este eje es contribuir a una mayor presencia y representación del mundo local en el sistema de toma de decisiones públicas, incitando a que esté representado formalmente - al menos de manera consultiva - dentro de los órganos decisorios y en los foros y plataformas donde se plantean debates y se toman decisiones que afectan al mundo local.

Se busca también incidir en el conjunto de las políticas nacionales y regionales, escuchando la voz de los responsables locales, para que se modifiquen en consecuencia las agendas nacionales y regionales que no suelen tener en cuenta las preocupaciones nacidas de la vida local y la proximidad con los ciudadanos.

Esta cooperación puede también, mediante un trabajo de *lobby* o de presión política, de opinión pública, incidir en un ámbito que supere los niveles nacionales y se refiere a las condiciones globales de desarrollo (paz, medio ambiente, etc.).

La acción conjunta de gobiernos no se agota en sus intereses "corporativos" como instituciones locales. De hecho, existen otros ámbitos de interés común, por ejemplo los problemas medio ambientales (con redes como ICLEI o la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible), la promoción de la paz (en la que se encuentra la red "*Mayors for Peace*" que impulsa la abolición de las armas nucleares), donde los GL se están posicionando de manera activa.

En este eje los agentes sobre los cuales se quiere tener una incidencia son, como se ha señalado, los gobiernos nacionales, representantes electos, centros de poder y de creación de opinión, organismos multilaterales, asociaciones de municipios y gobiernos locales, representantes de la sociedad civil, etc. Se puede decir que el ámbito del impacto buscado ha dejado de ser local o territorial para situarse a escala nacional e internacional y, en ciertos casos, mundial.

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

La incidencia de actuaciones de este tipo no depende mecánicamente de los montos invertidos, sino del impacto político que se puede conseguir. En este sentido, sin grandes recursos financieros pero con una fuerte voluntad política, la CDP puede ayudar a acompañar los procesos de cambio en curso en los diferentes países y jugar un rol decisivo en la creación, por ejemplo, de espacios de diálogo con una multiplicidad de actores.

Observaciones

La toma de conciencia, por parte de los gobiernos locales, de que la CDP no se reduce a las relaciones bilaterales que un municipio o una región puede establecer con su(s) homólogo(s) nos parece un paso decisivo para acceder a otro nivel de intervención más global. A través de él se puede pretender incidir en procesos políticos que tienen consecuencias en la vida local, ayudando a modificar las condiciones estructurales en las cuales los gobiernos locales quedan enmarcados y limitados.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

Este eje de presión política es un eje emergente que debe reforzarse progresiva-

mente, tanto por un aumento del número de gobiernos locales comprometidos en esta vía, como por la construcción de un discurso que explique claramente por qué los gobiernos locales no se pueden limitar a relaciones bilaterales entre ellos y han de tejer otras modalidades de acción.

En esta perspectiva el reto que se presenta es la necesidad de estructurar progresivamente un fenómeno como el de la cooperación descentralizada, que es atomizado y multiforme, lo que supone hacer partícipes a cada uno de los actores locales elementales de una visión estructural y de conjunto que les permita superar la visión limitada a sus propios intereses inmediatos.

3.5. EJE E): Cambio cultural y relación con la ciudadanía

En este quinto y último eje, el énfasis se pone en el cambio cultural, en la posibilidad, a través de la CDP, de incidir en una transformación de las mentalidades y representaciones. Se busca un impacto en la apertura y formación de la ciudadanía, un mejor conocimiento por su parte de la situación internacional, una mayor sensibilidad a la diversidad cultural y una participación en las campañas orientadas a conseguir cambios globales.

Presentación

El conocimiento de la realidad internacional y de la situación de los diferentes pueblos por parte de la ciudadanía constituye uno de los factores determinantes que pueden favorecer transformaciones globales. Las relaciones de CDP representan una oportunidad de abrir una ventana al mundo a través de la interacción de ciudadanos y expresiones culturales. Se trata de un acercamiento a la realidad de los diferentes pueblos y de una transformación progresiva de las actitudes mediante una interrelación directa entre grupos y personas.

Las migraciones y los desplazamientos masivos de personas procedentes de culturas y contextos socio-económicos diferentes han sido también un estímulo para desarrollar, dentro de la CDP, esta vertiente. Muchas veces son los colectivos de inmigrantes los que, en Europa, presionan para el establecimiento de relaciones con sus ciudades de origen y participan activamente en el fortalecimiento de la relación.

Principales modalidades actuales

1. La modalidad más extendida son los intercambios culturales por el canal de las relaciones de ciudad a ciudad o de región a región.

Dichas relaciones bilaterales con orientación cultural - y particularmente los hermanamientos - han sido en general una ocasión para desarrollar una participación activa de grupos locales y representantes de la ciudadanía.[8] Efectivamente, múltiples hermanamientos entre municipios han estado liderados por comités ciudadanos apoyados por los gobiernos municipales, lo que ha favorecido la participación directa de instituciones educativas o sanitarias, asociaciones de vecinos, grupos de estudiantes universitarios, alumnos de escuelas y otros grupos locales.

Entre las prácticas más comunes que se han llevado a cabo en este marco se encuentra la interrelación directa entre ciudadanos individuales o entre colectivos de ciudadanos (viajes, estancias solidarias, etc.) y los intercambios

culturales de todo tipo, por ejemplo la organización de eventos en los que se ofrece un panorama de la realidad de la ciudadana y/o de sus expresiones culturales.[9]

Otra práctica derivada de las anteriores, es cuando los gobiernos locales implicados introducen el potencial de apertura al mundo que ofrecen sus relaciones de CDP, para aplicarlas en políticas concretas. El ámbito más propicio suele ser el de las escuelas donde, en algunos casos, se han elaborado nuevas actividades a través de la relación.[10]

2. A partir de estas relaciones bilaterales empiezan a aparecer redes de ciudades centradas en el intercambio y el trabajo cultural en común, por ejemplo la red Interlocal, que agrupa a municipios de Europa y América Latina y que se plantea profundizar en el rol de la cultura dentro del desarrollo integral de las poblaciones.

3. Se están buscando también fórmulas originales de "co-desarrollo" para asociar los territorios de origen y destino de los inmigrantes, que vayan más allá de la repetición de fórmulas de proyectos bilaterales con contenidos asistenciales.

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

Mediante este tipo de cooperación se busca generalmente un impacto sobre la población en general o la ciudadanía. Asimismo, el énfasis no está puesto en las necesidades y beneficios materiales, sino más hacia los efectos de la cultura en términos de identidad, apertura, transformación personal y social.

Se busca un acercamiento entre poblaciones de cultura diferente y una transformación de los estereotipos o representaciones sociales que tienden a introducir diferencias o barreras entre los colectivos. Las acciones culturales inciden a la vez sobre el reforzamiento de la identidad colectiva al mismo tiempo que se abre un dialogo intercultural basado en situaciones concretas.

En este campo, la cooperación es realmente un vector privilegiado para el cambio que se propone, porque ofrece y pone al alcance de las poblaciones de las ciudades que entran en relación el contacto directo con otro(s) mundo(s), que es clave para que la cultura evolucione y que las mentalidades se transformen.

4. Observaciones finales sobre la evolución de los modelos de CD

Después de recorrer esta panorámica de la CDP, conviene poner de relieve que las evoluciones detectadas suponen no solamente unos cambios visibles en las formas y modalidades, sino también una modificación sustancial del rol de los diferentes actores implicados en la cooperación y la profundización y ampliación progresivas de la participación ciudadana y de la concertación entre actores. Estos diferentes aspectos merecen ser destacados como conclusión de este breve recorrido por las prácticas de la CDP:

[8] | *Como muestra de la apertura que puede potenciar este tipo de cooperación resalta particularmente que muchos hermanamientos en Nicaragua se hicieron con municipios con cultura y lengua tan diferentes como los de países de Bélgica, Alemania, Reino Unido, Holanda o Austria.*

[9] | *Por ejemplo en el marco del hermanamiento entre Fougères y Somoto que comenzó en el 1986, cada dos años la ciudad de Fougères organiza el festival "Tierra y paz"; esta iniciativa tiene como objetivo promover la paz implicando directamente a los niños y a los jóvenes de Fougères. A estas jornadas son invitados jóvenes (20) de Nicaragua y de ciudades de otros continentes.*

[10] | *En el caso de un municipio guatemalteco con otro centro-europeo los alumnos desarrollan una actividad consistente en intercambios de reportajes fotográficos de la vida cotidiana de los alumnos, realizados por los propios alumnos.*

A. La CDP es un fenómeno complejo y muy dinámico

Basada en la autonomía de los GL, la CDP aparece como un fenómeno complejo, multiforme y evolutivo. Se ha ofrecido una cierta tipología de modelos que puede ayudar a dar cuenta de la riqueza del fenómeno pero no son modelos rígidos, ni estancos. Se ha podido comprobar el carácter muy dinámico de la CDP y su potencial de cambio interno, al mismo tiempo que su capacidad creciente de incidir en el contexto general.

B. Cada gobierno local tiene la capacidad de mejorar y hacer evolucionar su CD

Como se ha visto, cada actor local experimenta, asimila sus propias experiencias y evoluciona. El análisis de los cinco ejes de la CDP ha puesto de manifiesto no solamente la capacidad de evolución dentro de cada modelo dominante, sino también la posibilidad constante, para un gobierno local, de evolucionar de un modelo a otro. Desde este punto de vista, el presente artículo ha intentado poner en evidencia el margen importante de que disponen los GL para mejorar la calidad e intensidad de su cooperación.

C. Se han producido saltos cualitativos en las modalidades de actuación

Se ha constado que las relaciones de CDP se han establecido tradicionalmente de ciudad a ciudad o de región a región, ofreciendo como figura principal la relación "bilateral" entre homólogos. En la evolución de las prácticas que hemos analizado destacan como mínimo dos cambios importantes que representan verdaderos "saltos cualitativos" y que contribuyen a transformar la CDP.

En primer lugar, se ha introducido y desarrollado la figura de las relaciones multipolares entre ciudades y regiones, siguiendo un esquema de redes, a partir de diversas preocupaciones (proximidad territorial, interés temático común, características semejantes, intereses comunes a defender, etc.). Esta fórmula ha ampliado las posibilidades de contacto e intercambio entre los gobiernos locales y ha favorecido el establecimiento de relaciones que ponen en principio a los diferentes participantes en pie de igualdad. Éste es sin duda un instrumento importante para el avance hacia relaciones horizontales y de mayor reciprocidad.

En segundo lugar, se ha visto la necesidad, más allá de los simples intercambios entre gobiernos locales, de intentar incidir sobre la situación general y sobre las condiciones estructurales que, en cada país, limitan la autonomía local y el ejercicio del poder local para responder a las demandas crecientes de los ciudadanos. Lo que ha obligado a su vez a tener otro tipo de intervención, de carácter más global, político y a tratar con otros tipos de actores.

D. El gobierno local amplia su campo de competencia y asume un mayor liderazgo en la cooperación

Un cuarto aspecto a destacar es que la CDP no se concibe sin una voluntad política clara por parte de los gobiernos locales de establecer lazos directos y de cooperar entre ellos. Mientras se trata, sobre todo, de una transferencia de recursos y de una ayuda asistencial, se puede realizar de manera indirecta, por el intermediario de las ONGD o de asociaciones y grupos "solidarios". Pero cuando la cooperación se ordena alrededor de otros ejes como el desarrollo económico, las políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional, para no hablar de la presión política y de las tareas de *lobby*, el rol del gobierno local pasa a ser forzosamente un rol central.

De hecho, en todos estos casos, el gobierno local ha de asumir progresivamente un verdadero liderazgo en campos y funciones

que, hasta hace poco tiempo, le eran prácticamente ajenos y desconocidos. Esto le obliga a desarrollar nuevos conocimientos, abarcar nuevas funciones y dotarse de nuevas estructuras. Buenos ejemplos de ello son la profesionalización y estructuración progresivas de los propios departamentos de relaciones internacionales y cooperación, dentro de los organigramas de los gobiernos regionales y locales.

E. El gobierno local tiende a desarrollar una estrategia de mayor participación ciudadana y de dinamización y articulación de los actores locales

Otra tendencia que se manifiesta es que, a medida que va profundizando y mejorando su cooperación, el GL suele desarrollar una participación más intensa y de más calidad. Si se sitúa solamente en una perspectiva de cooperación basada en la transferencia de recursos para colectivos vulnerables, la participación se circunscribe, en general, al hecho de intentar asociar a los beneficiarios en la gestión de la ayuda. En cambio, cuando la cooperación se focaliza en el desarrollo económico local y en las políticas públicas locales, la participación activa de los agentes económicos y sociales se vuelve indispensable, no como destinatarios o beneficiarios de las acciones, sino como actores del desarrollo municipal y regional. Finalmente, cuando se trabaja a nivel del fortalecimiento institucional y de la presión política conjunta, es todo el sistema de organización y funcionamiento de la democracia local que está en juego y que se puede mejorar mediante una CDP activa.

F. Se avanza hacia formas de gobernanza multinivel

A lo largo de estas diferentes evoluciones se avanza al mismo tiempo hacia formas de gobernanza local más ricas y complejas, que se basan en una concertación multi-actores y multiniveles. En efecto, cuando la preocupación local se integra dentro de una visión territorial más amplia o cuando los actores locales entran en contacto con las instituciones estatales o multilaterales, se da lugar a experiencias originales de concertación público/privado y coordinación interinstitucional.

Para concluir, se pueden expresar aquí, de manera sintética, algunos fenómenos emergentes y tendencias de futuro, que conviene acompañar, seguir y estimular:

- Desde la búsqueda de una mejora en las condiciones materiales de ciertos colectivos desfavorecidos, se va progresivamente hacia un impacto más amplio que concierne la institución local y las condiciones generales de ejercicio del poder local en cada país.

- Desde la voluntad de reforzar material o técnicamente la administración local, se va hacia una profundización de la democracia local y de la participación ciudadana y se avanza hacia un fortalecimiento del espacio público y de los actores políticos locales.

- Desde la cooperación de ciudad a ciudad se va hacia la cooperación de territorio a territorio, que implica a un gran número de actores económicos y sociales y da al GL un rol de promotor del desarrollo y de fomento de la concertación con los agentes económicos y sociales.

- Desde el fortalecimiento del poder local a nivel "micro" de cada municipio, se va hacia la construcción progresiva de instrumentos de representación, defensa y promoción del municipalismo a nivel global.

- Desde la visión unidireccional Norte-Sur, se avanza hacia la creación de modelos horizontales, en los cuales los participantes están situados en pie de igualdad y pueden plantear una mayor reciprocidad en la relación.

Panorama de la Cooperación Descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: el papel fundamental de las regiones

Gildo Baraldi. *

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | Regiones | cooperación al desarrollo | paradiplomacia | descentralización |

En el año 2006 el Anuario de la cooperación descentralizada del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD), publicó el óptimo y exhaustivo estudio "El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica" de dos investigadores del Centro Estudios de Política Internacional (CeSPI): Marina Izzo y Andrea Stocchiero. En el último año, la cooperación descentralizada italiana, aunque ha evolucionado bastante, conserva en general los rasgos descritos en el estudio indicado. Aconsejamos pues releer dicho estudio y para evitar repeticiones, nos limitaremos aquí a presentar las líneas generales y los problemas actuales de la cooperación descentralizada italiana, liderada fundamentalmente por sus regiones. En este sentido, se dedicará particular atención a la cooperación con el área Latinoamericana y del Caribe en donde se podrá apreciar la evolución en la región y las zonas donde en los últimos años se han dedicado los mayores esfuerzos.

**Director General del OICS (Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo).*

1. Las autonomías locales en Italia

Italia está administrativamente subdividida en 20 Regiones. Una de ellas, Trentino Alto Adige, constituida por dos Provincias autónomas (Trento y Bolzano), que tienen los mismos poderes de una región. Las Regiones y las Provincias autónomas tienen dimensiones de superficie y población muy diferentes, yendo desde casi los nueve millones de habitantes en Lombardía hasta algo más de 100 mil en Valle de Aosta.

Cada región está subdividida en una o más Provincias y cada provincia en muchos Municipios: en total las provincias son más de 100 y los municipios más de 8.000.

Los parlamentos (Consejos) y los gobiernos (Juntas) de cada región, provincia y municipio son elegidos directamente por los ciudadanos residentes en su territorio.

Las Regiones tienen también poder legislativo sobre las materias de su competencia, mientras las provincias y municipios (denominados conjuntamente "Entes Locales") sólo tienen poderes administrativos sobre el propio territorio.

Después de la reciente reforma de la Constitución (2001), Italia se configura como un Estado semifederal. Efectivamente, a las Regiones se les reconoce una "plena" autonomía, es decir, una autonomía que tiene como límite insuperable sólo los principios establecidos por la Constitución. Esta plena facultad de autogobierno incide en la autonomía legislativa de las Regiones: el Estado legisla en modo exclusivo sobre 17 materias, mientras las Regiones pueden promulgar leyes sobre temas (llamados "materias de legislación compartidas") que no estén reservados expresamente al Estado, en conformidad con el principio de subsidiariedad. Entre las materias de legislación compartidas se encuentran las relaciones internacionales y con la Unión Europea (UE), y el comercio con el exterior. Como veremos más adelante, el encaje de la cooperación internacional es todavía objeto de debate.

2. En qué consiste la cooperación descentralizada

La "cooperación descentralizada" es la acción de cooperación internacional de las autonomías locales y regionales. En Italia se trata de un fenómeno relativamente reciente y en rápido crecimiento, importante como aporte a la acción de los Estados y de las instituciones comunitarias e internacionales, así como a las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil (ONG). La cooperación descentralizada no quiere ser una cooperación alternativa sino complementaria y subsidiaria.

En efecto, las Autonomías territoriales italianas no tienen competencias de política exterior, ni la solidaridad internacional está formalmente reconocida como una de sus "misiones". Las Regiones y los Entes locales tienen que promover el desarrollo total social, cultural, económico y ambiental de sus colectividades; su acción por lo tanto tiene que partir de las exigencias surgidas de su territorio, pero en un mundo globalizado no puede limitarse a sus confines. Necesita sustentar los procesos de internacionalización económica territorial, promover los intercambios (no sólo económicos sino también culturales y sociales), integrar a los inmigrantes (correlacionando los flujos de entrada con las solicitudes de mano de obra de nuestro territorio y favoreciendo la ocupación en los países de origen para reducir la inmigración desesperada), apoyar a las comunidades de italianos emigrados (que se identifican más con el territorio de origen que con una abstracta identidad nacional), difundir la multiculturalidad y la educación al desarrollo, sustentar la voluntad de solidaridad internacional de la misma sociedad civil.

La respuesta a este conjunto de necesidades traza la naturaleza de la cooperación descentralizada que, por lo tanto, no se configura como una nueva forma de cooperación al desarrollo, sino como una modalidad innovadora, subsidiaria y complementaria a las iniciativas estatales e internacionales de administrar las relaciones externas en clave de partenariado global entre territorios. No al azar la Ley n. 131/03, aplicativa del reformado Título V de la Constitución italiana, prevé que "las Regiones y las Provincias autónomas (…) pueden concluir, con entes territoriales interiores a otro Estado, acuerdos dirigidos a favorecer su desarrollo económico, social y cultural" y que "pueden, además, concluir con otros Estados acuerdos ejecutivos y de aplicación de acuerdos internacionales (…) o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa o acuerdos de naturaleza programática finalizados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural" (art. 6).

La cooperación descentralizada está basada en la reciprocidad y el mutuo interés. No es sólo cooperación al desarrollo, ni sólo sostén a los procesos de internacionalización territorial, ni está solamente focalizada a la mejora de los flujos inmigratorios (potenciando la componente "llamada", útil en Italia y en los países de origen, y estabilizando poblaciones, disminuyendo así el efecto "fuga"), ni por fin sólo centrada en la valorización y sostén de nuestras comunidades emigradas en otros Países. La cooperación descentralizada es la intersección de todo eso y mucho más; genera partenariados internacionales entre todas las fuerzas activas de los dos territorios.

Coherentemente con su naturaleza y su posición institucional, la cooperación descentralizada consiste en la capacidad de los Gobiernos territoriales de construir acuerdos basados en la ventaja recíproca con *partners* de otros países, de forma que los puntos fuertes de un territorio puedan complementar y superar las debilidades del otro. Las Administraciones territoriales tienen la tarea de trazar, coordinar y gobernar el acuerdo, pero no de ejecutarlo directamente. Eso compete a los sujetos activos en los dos territorios, que son llamados a planear y realizar las intervenciones.

Los sujetos territoriales, no estando necesariamente implicados, se muestran en muchas tipologías, públicas y privadas, provechosas o no. Desde aquellos con competencias específicas de cooperación, como las organizaciones no gubernamentales, hasta los más pertinentes en materia de internacionalización, como las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), las cooperativas y los institutos de crédito, los institucionales, como los entes locales del territorio y sus entes instrumentales, las Comunidades organizadas de inmigrantes, otros sujetos como los institutos de formación y las Universidades, las fuerzas sociales, los centros de búsqueda, etcétera.

3. Orígenes históricos y evolución de la cooperación descentralizada en Italia

Algunos gobiernos locales italianos iniciaron actividades de cooperación internacional en los años 60 del siglo pasado. Por ejemplo, en aquellos años, la Municipalidad de Reggio Emilia emprendió en el Norte de Mozambique una colaboración intensa para el desarrollo y la gobernabilidad territorial de las así llamadas "zonas liberadas" por el Frelimo. Ya desde aquellos años muchas autonomías locales italianas promovieron y sustentaron pecuniariamente acciones de las ONG del propio territorio. Después de la aprobación en 1987 de la actual Ley nacional sobre la cooperación al desarrollo,[1] casi todas las Regiones deliberaron una Ley regional sobre la cooperación internacional.

[1]| *Tal Ley parece hoy anticuada y desde 1996 el Parlamento italiano está tratando de reformarla, pero desafortunadamente eso no ha sido todavía posible.*

Sin embargo en Italia la cooperación descentralizada tuvo que esperar a la última década del siglo pasado para convertirse en un fenómeno consolidado. Los elementos desencadenantes de este fenómeno masivo fueron las guerras en los Balcanes: antes el conflicto entre serbios y croatas, luego la guerra de Bosnia entre serbios, croatas y musulmanes, luego el éxodo en masa de Albania después de la caída del régimen de Enver Hoxa, por fin la guerra internacional contra Serbia por Kosovo y la asistencia a los refugiados kosovares en Albania. Los desastres humanos, sociales y económicos provocados por estos acontecimientos cerca de las fronteras italianas indujeron a muchos Municipios, Provincias y Regiones a promover intervenciones de emergencia, solidaridad, reconstrucción y cooperación en aquella área.

En estas formas iniciales la cooperación descentralizada italiana no tuvo todavía las características descritas en el párrafo anterior; sin embargo se desarrolló progresivamente hasta absorber todas las actuales valencias de las relaciones internacionales de las autonomías locales.

Este origen histórico, la disponibilidad de consistentes financiaciones de la Unión Europea y de una Ley nacional especifica,[2] las necesidades de asegurar armonización en los confines, de hacer gobernables los flujos inmigratorios y de intervenir en las áreas transfronterizas marítimas y terrestres hacen que hoy todavía el área de los Balcanes sea prioritaria para la cooperación descentralizada italiana y que allí se concentre gran parte de las acciones.

Sucesivamente se afirmó una segunda prioridad en la Cuenca del Mediterráneo (Norte de África y Mediano Oriente) por motivos análogos: disponibilidad de financiaciones comunitarias y nacionales adicionales a aquellas de las autonomías locales, contención de la inestabilidad y conflictividad en el área (sobre todo en Líbano y Palestina), incremento de la inmigración, armonización a los confines, proximidad geográfica y de las relaciones económicas y de transportes.

En los últimos tres años, como veremos más adelante, creció fuertemente el interés de las Regiones italianas hacia América Latina y Caribe. Los motivos son muchos: presencia en aquellos Países de consistentes comunidades de origen italiano; estructuras políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales parecidas y complementarias; papel prioritario de las PYMEs y sus cluster en la economía; presencia de interlocutores institucionales creíbles y confiables para realizar los partenariados para el co-desarrollo entre territorios sobre los que está basada la cooperación descentralizada (CD).

Balcanes, Cuenca mediterránea, América Latina: son áreas prioritarias constituidas por países en desarrollo intermedio, faltando aquellas zonas más pobres, en contraste con los "Objetivos del Milenio" que son dirigidos principalmente a la lucha contra la pobreza. Podría parecer que la CD italiana, nacida sobre un empujón de solidaridad, ha abandonado esta prioridad ética. En realidad no es así. Ante todo, la renta por capita relativamente elevada en las áreas prioritarias es el resultado de una operación aritmética que ignora la gran diferencia entre ricos y pobres y la existencia en aquellos países de enormes bolsas de pobreza y exclusión social. En segundo lugar los partenariados para el co-desarrollo no pueden ser activados en relación directa con las poblaciones locales, necesitando interlocutores

[2]| *Ley del 21 de marzo de 2001, n. 84, "Disposiciones por la participación italiana a la estabilización, a la reconstrucción y al desarrollo de los Países del área balcánica".*

institucionales, creíbles, democráticamente designados y representativos de los intereses de las poblaciones administradas, relativamente localizables en las áreas prioritarias y mucho más difícilmente en los Países más pobres. En tercer lugar muchas intervenciones de CD también se desarrollan en África y en otras áreas de mayor pobreza. Puesto que sólo las ONG pueden obrar directamente a favor de las poblaciones, con el agrado de las instituciones locales pero no necesariamente con su participación activa, los recursos financieros que cada Región dedica a la cooperación internacional son repartidos en dos partes: una para financiar los partenariados territoriales de que hemos hablado hasta ahora y la otra para contribuir a las iniciativas propuestas por las ONG de su territorio.

4.Volumen financiero de la cooperación descentralizada

El aporte financiero de las autonomías locales a la cooperación internacional está en continuo aumento.

Considerando solamente los balances de las Regiones y las Provincias autónomas se evidencia un aporte en dinero de casi 70 millones de euros al año, como se ve en el gráfico de 2006. En este importe han sido consideradas tanto las financiaciones por las iniciativas de cooperación aprobadas y gobernadas directamente desde el sistema de las regiones, como las contribuciones concedidas a los proyectos de las ONG de su territorio, como la parte de

Gráfico Nº1 | Financiaciones en dinero de las regiones en 2006

financiación regional por iniciativas juntas y cofinanciadas con el Gobierno nacional, con la Comisión Europea o con Organizaciones Internacionales. Las financiaciones dirigidas a las comunidades de origen italiano en el extranjero y aquellas relacionadas con la internacionalización no han sido consideradas.

No contamos con datos sobre la aportación total en dinero de los Entes locales (provincias y municipios), pero es razonable estimar que sea la quinta parte de lo que aportan las Regiones.

A la financiación en dinero de las autonomías locales es necesario añadir una ulterior aportación más o menos equivalente en "especies" (equipos, servicios y personal). En esta valoración también hemos considerado el valor de mercado aproximado de los materiales usados (aparatos sanitarios y hospitalarios, medios de transporte, etcétera) donados por las autonomías locales después de haber pagado los gastos del restablecimiento, traslado y activación *in situ*.

5. Encaje institucional y relaciones con la cooperación estatal y comunitaria

Como hemos señalado, el encaje institucional de la CD todavía está sometido a interpretaciones controvertidas, a pesar de la reforma de la Constitución y las aperturas ofrecidas por la Ley n. 131/03. La Constitución italiana establece que la política exterior es una de las 17 materias de competencia exclusiva del Estado central, y la Ley nacio¬nal sobre la cooperación internacional, que el Parlamento no ha logrado todavía reformar, declara que "la cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia". Sobre esta base el Tribunal Constitucional ha parado algunas leyes regionales sobre la cooperación internacional y la Cancillería italiana frecuentemente interpreta de modo restrictivo los poderes concedidos a las Regiones del art. 6 de la Ley n. 131/03, limitándolos a la internacio¬nalización económica o a la ejecución de iniciativas decididas por el Gobierno central. Por el contrario, el sistema de las Regiones cree que la política de cooperación internacional es "parte integrante" no de la política exterior sino de las relaciones externas del País, que constituyen un conjunto articulado sobre más pilares: la política exterior, la política de seguridad, la política económica exterior y la misma política de cooperación internacional. Las dos primeras son de competencia exclusiva del Estado, las dos últimas solicitan la acción coral de todo el sistema-país y por tanto son también "materias de legislación compartidas".

A partir del 1989 casi todas las Regiones italianas y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano han aprobado una o más leyes regionales sobre la cooperación,[3] y han instituido una estructura interna, gobernada por el Presidente de la Junta o por un "Assessore" delegado.[4]

También dentro del Ministerio de los Asuntos Exteriores italiano ha sido constituido un departamento para las relaciones con las Regiones y los entes locales y una oficina para la cooperación descentralizada dentro del departamento gubernativo para

[3]| *Aquí hacemos referencia sólo a las legitimadas por el Tribunal Constitucional. Todas las leyes regionales sobre la cooperación descentralizada y las referencias de las estructuras regionales que gobiernan la materia pueden ser consultados en el sitio web www.oics.it*

[4]| *En los gobiernos de las autonomías locales italianas son denominados "Assessorato" y "Assessore" respectiva¬mente los ministerios regionales, provinciales o municipales y los relativos ministros.*

la cooperación internacional. Cada vez más frecuentemente el Ministerio de los Asuntos Exteriores aprueba programas de cooperación internacional propuestos por las Regiones y financiados conjuntamente por ambas partes, o invita a las Regiones a participar operativamente y contribuir pecuniariamente con programas gubernativos de cooperación.

Por fin el Gobierno italiano ha autorizado un consorcio de cuatro regiones (Umbría, Toscana, Marche y Emilia Romagna) para representar oficialmente a Italia en la estipulación de un acuerdo de cooperación descentralizada con el Gobierno federal brasileño y recientemente ha firmado con Brasil un protocolo adicional al acuerdo de cooperación entre los dos gobiernos expresamente dedicado a la cooperación descentralizada, en el que, además, "las Partes reconocen a los correspondientes gobiernos locales y regionales la facultad de estipular formas de acuerdo con entidades homólogas relacionadas a actividad de cooperación" y "concuerdan en el instituir un Comité mixto, constituido por los Gobiernos Nacionales y las entidades locales y regionales de los dos países, que se reunirá anualmente."

En los trabajos parlamentarios por la reforma de la Ley nacional, ya en 1999 el Senado aprobó un texto que legitimaba plenamente la cooperación descentralizada,[5] y ésta es todavía la posición predominante en el Parlamento.[6]

En conclusión, las relaciones entre la cooperación descentralizada italiana y aquella gubernativa se desarrollan en ausencia de normativas claras y por lo tanto manifiestan aspectos de esquizofrenia: en un cuadro generalmente positivo, subsidiario y de recíproca colaboración muchas veces irrumpen los impulsos conservadores del viejo espíritu centralista.

Las relaciones con la cooperación de la Comisión Europea son bien conocidas, en tanto son obviamente iguales tanto para Italia como para el resto de estados miembros. Sin embargo, en el caso italiano, la participación de la cooperación descentralizada en programas comunitarios dirigidos al área de América Latina y Caribe todavía es modesta, mientras es fuerte en los que están dirigidos a los países de la Cuenca Mediterránea, sobre todo en el ámbito de los nuevos programas comunitarios de pre-adhesión (IPA) y de cercanía (ENPI).

También existe una línea comunitaria expresamente dedicada a la cooperación descentralizada, que incluye cualquier forma de cooperación al desarrollo efectuada por entes diferentes de los gobiernos nacionales o de las instituciones internacionales y comunitarias: ONG del Norte y del Sur, asociaciones y otros actores.[7] Con el propósito de evitar malentendidos y "competencia desleal" con las ONG, las Regiones no utilizan esta línea así como los Entes locales recurren muy raramente a ella.

[5] | Para promulgar una Ley nacional el mismo texto tiene que ser aprobado sucesivamente y durante la misma legislatura sea por el Senado de la República, sea por la Cámara de los Diputados. Desafortunadamente en la legislatura 1996-2001 la Ley de reforma sólo fue aprobada por el Senado.

[6] | Transcribimos parte del texto aprobado: "Las regiones, las provincias autónomas, las provincias y los municipios (...) pueden (...) autónomamente promover iniciativas de cooperación al desarrollo, de solidaridad internacional y de intercambio a nivel descentralizado con administraciones centrales o periféricas, entes locales y otros sujetos públicos y privados, representantes de intereses colectivos, de los Países partners"

[7] | Justo para evitar malentendidos en Italia normalmente adoptamos la expresión "cooperación descentrada" en vez de "descentralizada".

6. Instrumentos de programa, planeación, ejecución y evaluación

Dijimos que en la cooperación descentralizada coexisten y se mezclan componentes importantes de cooperación al desarrollo junto con componentes de internacionalización territorial, valorización y buen gobierno local de los flujos de inmigra¬ción con sostén y apoyo de las comunidades de origen italiano en el extranjero.

A nivel nacional, cada uno de estos componentes está gobernado por un ministerio diferente que dispone de instrumentos consolidados y metodologías de programación, planeamiento, ejecución y evaluación. Esto, en cambio, no existe todavía en los partenariados territoriales de la cooperación descentralizada, que está basada sobre un enfoque "por procesos" y no "por proyectos".

Por ello, en todas las iniciativas conjuntas entre la cooperación descentralizada y aquellas gubernativa, comunitaria o de las Agencias de las Naciones Unidas se tiene que utilizar de modo forzado e impropio la "caja de herramientas" del proyecto. Por ello las Regiones italianas están desarrollando, con la colaboración científica del CeSPI, una profunda evaluación *in itinere y ex post* de muchas de sus iniciativas en curso, con el objetivo de desarrollar una propia "caja de herramientas" específica para la cooperación descentralizada, con el fin de utilizarla y también de proponerla tanto a nivel nacional como internacional.

7. Cooperación descentralizada en América Latina y el Caribe

Las principales informaciones sobre el empeño de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe están bien descritas en el estudio de Izzo y Stocchiero mencionado inicialmente y ya publicado en el *Anuario* 2006 del Observatorio, que invitamos de nuevo a releer.

En los años 1990-2005 América Latina ha sido el "Continente olvidado" por la cooperación estatal italiana, que se ha limitado sustancialmente a financiar con pocos recursos los proyectos de las ONG italianas en las realidades de mayor malestar del área, a sustentar algunas intervenciones a favor de la Argentina después de la grave crisis económica del 2001-2002,[8] y a conceder a algunos países (Perú y Ecuador) la conversión de la deuda en proyectos de desarrollo.[9]

El nuevo Gobierno italiano iniciado en abril de 2006 ha volcado esta situación, dando un nuevo impulso a la cooperación con América Latina y Caribe, sobre todo en el plano de la cooperación económica. Este mayor interés indudablemente se debe también a los efectos de la reforma de la Constitución, que instituye una Circunscripción Exterior

[8] | Citamos del estudio Izzo-Stocchiero: "En febrero del año 2002, la cooperación italiana aprobó dos importantes iniciativas de crédito de ayuda: la primera, de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en proyectos con un fuerte impacto en el campo ocupacional. Esta cuenta con un volumen de financiamiento igual a 75 millones de euros; mientras la segunda, de apoyo al sistema sanitario público, cuenta con 25 millones de euros."

[9] | Citamos del estudio Izzo-Stocchiero: "Se cancelaron alrededor de 74,3 millones de euros en créditos de ayuda a Bolivia. Además de ésto, el Gobierno italiano ha reconvertido parcialmente la deuda concesional del Perú (127 millones de dólares en cinco años) basándose en un acuerdo bilateral entre los dos países, que establece el financiamiento de proyectos de lucha contra la pobreza (determinados con la participación de la sociedad civil), de programas nacionales de relanzamiento de la economía y de expansión de cultivos alterna¬tivos de la coca en el país andino. También en Ecuador el gobierno italiano ha dispuesto la reconversión de la deuda que deriva de los anteriores créditos de ayuda, transformándola en programas de reducción de la pobreza elaborados con una fuerte participación de la sociedad civil".

para la elección de las Cámaras, a favor de los ciudadanos italianos residentes en territorio extranjero.[10]

En octubre del 2007 el Gobierno ha celebrado una importante Conferencia Italia -América Latina, en la que han participado casi todos los Gobiernos del área. Muchos de ellos han estipulado o renovado acuerdos bilaterales de cooperación con Italia. El evento ha sido vertebrado en 11 conferencias temáticas preparatorias,[11] organizadas en su mayoría por Regiones italianas.

En el vacío dejado hasta ayer por el Gobierno, y hoy todavía más con los renovados impulsos gubernativos, las regiones y los entes locales italianos han aumentado fuertemente su atención hacia América Latina y Caribe. En consecuencia esta área geográfica pasa a ser la segunda gran prioridad de la cooperación descentralizada italiana después de la Cuenca Mediterránea-Balcánica.

En consecuencia casi todas las regiones y muchos entes locales han activado acuerdos de colaboración con entes homólogos latinoamericanos.

El programa "100 ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil", descrito en el estudio de Izzo y Stocchiero y articulado en cinco mesas temáticas,[12] se extendió con la adhesión de numerosas otras ciudades y provincias y de algunas regiones (Liguria, Lazio, Abruzzo y Piemonte).

Al otro programa italo-brasileño descrito en aquel estudio, el acuerdo de colaboración entre cuatro regiones italianas en Brasil,[13] se acercaron otras regiones (Liguria, Friuli Venezia Giulia e Piemonte). En el último año aumentaron en número y consistencia las iniciativas que componen este programa y también fueron propuestas iniciativas de cooperación triangular entre Italia, Brasil y Países africanos de lengua portuguesa.

Junto a Brasil, el país latinoamericano con mayor presencia de la cooperación descentralizada italiana es Argentina, donde muchas regiones y entes locales italianos pusieron en marcha partenariados con Provincias y Municipios en todo el país. No al azar la participación italiana fue predominante en los dos Encuentros (septiembre de 2005 y julio de 2007) realizados en Buenos Aires por la cancillería argentina entre sus provincias y entes homólogos europeos y latino-americanos y también estos eventos incrementaron la cooperación descentralizada italo-argentina. En 2008 se iniciará un programa conjunto entre los dos Gobiernos, Italia y Argentina, cuatro Provincias argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y once Regiones italianas,[14] denominado "FOSEL" y centrado en el desarrollo socio-económico local y a la formación profesional de las PYMEs y sus *cluster*.

En su estudio Izzo y Stocchiero también se refieren a una iniciativa de cooperación transfronteriza y de redes interregionales para el desarrollo territorial y la integración suramericana. Hoy esta iniciativa se ha convertido en un programa, denominado "fronteras abiertas" y está focalizado en ocho áreas transfronterizas,[15] donde las regiones y las administraciones locales italianas se han empeñado en poner a disposición de las contrapartes suramericanas la experiencia de cooperación transfronteriza e interregional que poseen (sobre todo por el rol que han tenido en la definición de la política de integración de la Unión Europea en su interior, en la realización de los corredores pan-europeos y con los países vecinos de África del Norte, Medio Oriente y los Balcanes) sobre algunas de las temáticas consideradas prioritarias para todos los gobiernos latinoamericanos, como son la cooperación transfronteriza e inter¬regional, los corredores bi-oceánicos, el desarrollo local, la integración económica, el comercio exterior, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la innovación y el desarrollo tecnológico. Muchas regiones ya se han comprometido en este programa: Lombardía en Centroamérica, Piemonte y Toscana en el área Ecuador-Perú, Toscana, Basilicata y la Provincia autónoma de Bolzano en el área Chile-Perú-Bolivia, Friuli Venezia Giulia en la Mesopotamia suramericana, por fin la Umbria en la Amazonia meridional.

Muchas autonomías locales italianas han participado en los programas de la Comisión Europea hacia América Latina, sobre todo Eurosocial y URB-AL. Esta participación ha sido útil pero excesivamente fragmentada y desprovista de un enlace eficaz entre los sujetos europeos participantes en las muchas iniciativas y entre éstos y las estrategias de los correspondientes gobiernos. Las regiones y los entes locales italianos han iniciado una reflexión sobre esta falta y han propuesto una acción estratégica común a la Comisión y a los otros sujetos europeos y latinoamericanos con ocasión de la Conferencia sobre URB-AL organizada en julio de 2007 en Rosario (Argentina).

8. Conclusiones

Al término del estudio sobre Italia del anterior *Anuario*, Marina Izzo y Andrea Stocchiero presentaron en un panel lo que consideraban como "desafíos para la cooperación descentralizada italiana". Tales desafíos han sido recogidos por las autonomías locales aún antes de aquella publicación, y con respecto a algunos de ellos ya se registran significativos éxitos.

Gracias a la mayor apertura del Ministerio de Asuntos Exteriores, el sistema de las autonomías locales ha empezado a colocar sus acciones en programas geográficos y temáti-

[10] *La normativa más arriba citada tiene fuertes repercusiones en América Latina, ya que en esta área geográfica viven las comunidades de origen italiano más numerosas. En las elecciones de abril de 2006 el voto de los ciudadanos italianos residentes en territorio extranjero ha sido determinante para que la misma coalición tuviera la mayoría en ambas las Cámaras del Parlamento; sin tal voto cada Cámara habría tenido una mayoría diferente.*

[11] *Todas las Conferencias preliminares fueron a nivel nacional, con la participación de algunos exponentes de los gobiernos latino-americanos y de las autonomías locales italianas. Cinco fueron organizadas a nivel central en Roma (Conservación del patrimonio cultural; Cooperación transfonteriza; Redes infraestructurales; Trabajo, sindicados y solidaridad; Información) y seis fueron organizadas por Regiones en sus capitales (Cooperación entre Italia y México - Milán, Lombardía; Comunidades italianas en América Latina - Génova, Liguria; Desarrollo y partenariado, papel de las Regiones - Milán, Lombardía; Cooperación descentralizada en el relance de las rela¬ciones entre Italia y América Latina - Peruga, Umbría; Alta formación y cooperación universitaria - Turín, Pie¬monte; Ciencia y tecnología - Trieste, Friuli Venecia Giulia).*

[12] *Infancia y juventud, derechos de las mujeres, gestión de los recursos hídricos y de los deshechos, políticas habitacionales y movilidad urbana.*

[13] *El programa se funda en los siguientes ejes: desarrollo económico (cuyo líder es la Región Umbría), políticas sociales (cuyo líder es la Región Marche), cultura (cuyo líder es la Región Toscana), cooperativismo (cuyo líder es la Región Emilia-Romagna).*

[14] *A diferencia del caso brasileño, en Argentina la organización de las regiones italianas será no temática sino geográfica: la región Friuli Venezia Giulia será coordinadora entre todas las otras regiones, la Emilia Romaña coordinará los partenariados en la Provincia de Buenos Aires, Piemonte aquellos en la Provincia de Córdoba, Marche en Santa Fe y Toscana en Mendoza.*

[15] *Los ocho áreas transfronterizos son: 1. Ecuador Sur - Perú Nortoeste; 2. Aymara sin fronteras: Perú Sur - Chile Norte - Bolivia Oeste; 3. Argentina Nortoeste - Paraguay Suroeste - Bolivia Sur; 4. Parte amazónica de: Brasil, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Suriname, Guyana y Guyana Francesa; 5. Mesopotamia suramericana: Argentina Este - Brasil Sur - Uruguay; 6. Brasil Suroeste - Paraguay Nordeste - Bolivia Sureste; 7. Mesoameri¬ca: México (Chiapas) – Guatemala - El Salvador - Honduras; 8. Haití - Rep. Dominicana.*

cos, planificados dentro de un marco político y estratégico de concierto con el gobierno nacional, sea hacia la Cuenca Mediterránea-Balcánica, o sea en particular hacia América Latina.

Muchas acciones de cooperación descentralizada ven el empeño de una sola región, provincia o municipalidad de cada parte, y eso es positivo porque multiplica las intervenciones y las mantiene ancladas a las "afinidades electivas" entre los dos territorios. Pero desde hace tiempo existen coordinaciones de las regiones italianas entre ellas, de los entes locales entre ellos, entre cada región y los entes locales de su territorio y entre estas coordinaciones y homólogas asociaciones de gobiernos intermedios de los Países socios. Todo eso se está revelando como exitoso para superar la fragmentación de los proyectos.

Sin embargo, a pesar de las recientes mejorías, todavía queda pendiente reforzar la coordinación entre el sistema de las autonomías locales y el Gobierno nacional. Con este objetivo, y también para favorecer una interpretación clara sobre el encaje institucional de la cooperación descentralizada, las regiones italianas han acordado con el Gobierno la propuesta de reforma legislativa presentada al Parlamento y están interviniendo en el mismo para acelerar dicha reforma.

Las propuestas de las autonomías locales italianas a la Comisión Europea sobre el nuevo programa URB-AL confirman el esfuerzo de superar la fragmentación en centenares de proyectos de muchos municipios, provincias y regiones para llegar a acciones coherentes en un cuadro político y estratégico común.

Además, lo que hemos dicho en el párrafo anterior demuestra cómo cada vez más las autonomías locales están promoviendo amplios programas marco basados sobre la complementariedad y división del trabajo entre los diversos sujetos implicados.

Señalamos por fin las acciones de las regiones para construir instrumentos específicos de planificación y monitorización de la cooperación descentralizada y mejorar la calidad de los partenariados territoriales a través de análisis y evaluaciones de los programas ya realizados.

Análisis de los partenariados de Cooperación Descentralizada de los gobiernos regionales de América Latina y la Unión Europea

Santiago Sarraute Sainz. *

Las regiones de América Latina y la Unión Europea están desarrollando una intensa actividad de relaciones institucionales entre ambas áreas geográficas. Dicha actividad viene marcada por una capacidad técnica y financiera muy relevante acompañada por un peso político en la escena internacional cada vez mayor. Es precisamente por ello que son motivo de análisis en este artículo, en el que se profundiza particularmente en las singularidades de las relaciones de cooperación descentralizada pública que establecen. El análisis se realiza a partir de los datos obtenidos por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, que se encuentran en constante ampliación en la medida que se profundiza en el fenómeno de la cooperación descentralizada. El artículo mostrará las dificultades de las regiones para encontrar espacios de intercambio propios en las redes a diferencia de las oportunidades que brindan las relaciones de cooperación bilateral con otras instituciones sub-nacionales. Al profundizar en esta segunda modalidad de relación, se mostrará la desigual distribución geográfica que presentan dichas relaciones, las diferencias existentes en el proceder de las regiones de AL y UE al establecer vínculos institucionales y el rol que juegan los gobiernos nacionales con respecto a algunas de las relaciones establecidas. Finalmente en las conclusiones se destacan algunos retos futuros surgidos del estudio realizado.

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | paradiplomacia | relaciones internacionales| cooperación al desarrollo |

* *Responsable de la actividad de búsqueda y sistematización del OCD.*

1. Introducción

Los gobiernos regionales están desarrollando un papel cada vez más destacado en las relaciones de cooperación descentralizada pública (CDP),[1] entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL). Este hecho se puede corroborar analizando la envergadura de sus actuaciones, tanto a nivel de recursos humanos y financieros movilizados como de impactos esperados de las mismas.[2] Dicha actividad es particularmente relevante en el llamado Arco Latino Europeo,[3] y en el Cono Sur de AL,[4] donde, según las informaciones recopiladas por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD), el 65% y 59% de sus regiones respectivamente están activas en dichas relaciones. En definitiva, las regiones son unos actores relevantes dentro del fenómeno de la CDP y por ello el OCD tiene un interés especial en el estudio de su actividad. En el caso de este artículo, el análisis se focaliza en las características de los partenariados AL-UE en los que participan dichos gobiernos y pretende complementar la aportación realizada por Gildo Baraldi en este mismo *Anuario*.

El artículo, aunque muestra brevemente la participación de las regiones en las redes de gobiernos sub-nacionales, se centra principalmente en el estudio de las relaciones bilaterales (RBL's). Efectivamente, esta segunda modalidad es la más frecuente cuando se trata de relaciones institucionales AL-UE en las que participan regiones, y además permite un estudio más detallado sobre las características de los partenariados que éstas establecen.

De este modo, a partir de los datos recopilados por el OCD, se pretende presentar las principales tendencias de las regiones al plantearse sus partenariados internacionales. En consecuencia se analizará numéricamente de dónde proceden las regiones más activas y cuáles son los rasgos fundamentales (geográficos, nivel administrativo, etc.) de las instituciones sub-nacionales con las que establecen vínculos.

Sin embargo, dicho análisis numérico puede obviar algunas características de interés. Por ello en el artículo se ahondará en ejemplos concretos que aporten más pistas de los comportamientos que pueden tener las regiones cuando deciden involucrarse en relaciones de CDP.

2. Metodología

El artículo se centra en los partenariados (fundamentalmente bilaterales) entre gobiernos sub-nacionales de AL y UE en los que

[1] | *En este artículo se entenderá como "Relaciones de Cooperación Descentralizada Pública (CDP)" aquellas que entrañan un acuerdo entre dos instituciones sub-nacionales*

[2] | *Según la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en su seguimiento del PACI 2006, la aportación en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de las regiones españolas ascendió a unos 324 millones de € en el año 2006, habiendo regiones como Cataluña y Andalucía que llegan a los 56 y 53 millones de € respectivamente. Por otro lado, tal como señala en el artículo de Gildo Baraldi publicado en este Anuario, la aportación de las regiones italianas en términos de AOD también fue significativa, llegando a casi los 70 millones de € para el año 2006.*

[3] | *Arco Latino no es un concepto únicamente de carácter teórico, pues existe una asociación de provincias básicamente de España, Francia e Italia (http://www.arcolatino.org). Además, es un concepto que se ha manejado en el estudio de las relaciones euro-latinoamericanas (ver Fazio 2001).*

[4] | *Los países que se incluyen en el Cono Sur son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.*

participan las regiones. Para ello el observatorio ha establecido una catalogación amplia del concepto de región dadas las diferencias existentes entre los diferentes países de AL y UE. Así pues, se pueden encontrar los Estados de países federales como Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil o México, junto con regiones de países unitarios como España, Francia, Italia, Chile o Colombia.

Las características de las RBL's de cooperación descentralizada identificadas por el OCD, las estrategias para obtener dicha información, las limitaciones de la información obtenida y otras particularidades del artículo son similares a las que se detallan en el segundo apartado del artículo "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea" del anterior Anuario.

Destaca en comparación con el mencionado artículo que las relaciones que se podrían denominar de paradiplomacia son particularmente numerosas en el caso de las regiones.[5] Dicho tipo de cooperación en ocasiones se entremezcla en un mismo partenariado con las tradicionalmente políticas de cooperación al desarrollo[6] en las que prima la asistencia de UE hacia AL. Además, en algunos países como Chile o Argentina, no parece diferenciarse entre relaciones culturales, económicas o de cooperación al desarrollo. En consecuencia, el análisis se realiza sobre el establecimiento de vínculos, independientemente de los contenidos que éstos tengan.

3. Las regiones en las redes UE-AL

Las redes de gobiernos sub-nacionales AL-UE no son todavía un espacio consolidado en el que las regiones realicen intercambios entre ellas.

Un primer motivo es que los gobiernos regionales cuentan con pocas redes que estén orientadas a sus necesidades. Un indicador a este respecto es que sólo cinco de las 20 redes identificadas cuentan con una participación significativa (>20% de miembros) de regiones AL y UE. Cuando se analizan las redes que están mayoritariamente compuestas por gobiernos locales se observa efectivamente que en su mayoría están claramente dirigidas a las problemáticas o características de las ciudades, por lo que las regiones difícilmente encuentran su espacio. Esto se ha agravado con la puesta en marcha de redes surgidas del programa URB-AL, que priorizaba de nuevo las necesidades de los gobiernos locales.[7]

Un segundo motivo es que las redes en las que hay cierta participación de regiones (ver Cuadro 1) tienen en general un número de gobiernos sub-nacionales de AL y UE significativamente más bajo que la media de las redes en las que los gobiernos locales son mayoría.

Cuadro 1 | Listado de redes con miembros UE-AL en las que participan regiones

Asociación América -Europa de Regiones y Ciudade s (www.aeryc.org)
Metrópolis (www.metropolis. org)
Red de Autoridades Locale s para la Sociedad de la Información (www.it4all -regions.org)
Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sost enible-nrg4SD (www.nrg4sd. net)
Red Iberoamericana de Ciuda des Digitales (www.iberomunicipio s.org)

Sin embargo, a pesar que las regiones en general no parecen estar encontrando en las redes un espacio de relación preferente entre UE y AL, empiezan a aparecer algunas iniciativas que modifican dicha tendencia. En concreto, de las redes del Cuadro 1 destacan por su clara orientación a las necesidades de las regiones la "Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información" y la "Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible-nrg4SD", ambas lideradas por el Gobierno Vasco (España).

Además, a nivel global se está creando un nuevo espacio llamado Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR),[8] que fue constituido en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en agosto de 2007. Dicho foro reúne a redes de regiones principalmente de AL y UE entre las que se encuentran las dos mencionadas en el párrafo anterior y pretende ser un referente mundial de la voz de las regiones.

4. Los partenariados bilaterales UE-AL de las regiones

Los partenariados bilaterales o RBL's son el espacio de relación entre gobiernos sub-nacionales AL-UE en los que las regiones desarrollan mayor actividad. Efectivamente, el número de participaciones de regiones en RBLS's suma más de 250, cifra que contrasta por ejemplo con sus participaciones en redes que no llegan a las 100. A este hecho se suma una mayor importancia cualitativa en participar en relaciones bilaterales con respecto a otras modalidades, dada la intensidad de las relaciones que genera en comparación por ejemplo al inscribirse en una red.

El OCD ha identificado un total de 189 RBL's. Dichas relaciones se pueden realizar exclusivamente entre regiones o bien también puede tratarse de partenariados región-administración local. Este segundo tipo de relaciones que podríamos denominar como "desiguales" se produce con más frecuencia en partenariados en los que participan regiones europeas y son un indicador de importantes diferencias de orientación de la cooperación descentralizada entre AL y UE. Las cifras recogidas ofrecen en definitiva una panorámica global y unas diferencias significativas de comportamiento entre AL y UE que serán analizadas con detalle en este apartado.

4.1. Panorámica general de las RBL's en las que participan regiones

La distribución geográfica del total de las 189 relaciones en las que participan regiones

[5] | *Aldecoa, Francisco y Michael Keating (1999). Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments. Londres: Frank Cass.*
[6] | *Este hecho lo refleja, por ejemplo, la descripción de las actuaciones ligadas a relaciones de cooperación descentralizada que se muestra en el "Atlas de Acción Exterior" de la página web de cooperación descentralizada chilena (www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)*
[7] | *Para más información sobre lo que fue el programa URB-AL ver el artículo de Rómulo Caballeros en el Anuario 2006 publicado por el OCD.*
[8] | *Ver Acta del 1er. Buró Ejecutivo de FOGAR en http://www.crpm.org/pub/docs/155_pv-cape_town-es.pdf*
[9] | *Las Sub-regiones continentales incluyen en este artículo a los siguientes países:*
Zona Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela;
Centroamérica + Cuba: Costa Rica, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá;
Sur de Europa: España, Francia, Grecia, Italia y Portugal;
Centro de UE: Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos;
Norte de UE: Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia;
Nuevas incorporaciones UE (NI): Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

muestra que no se trata de un fenómeno que abarque intensamente todas las sub-regiones continentales de AL y UE.[9] Efectivamente, tal como muestra el Gráfico 1, las regiones de AL y UE más activas se concentran en el Cono Sur y en el Sur de Europa respectivamente. En el mismo gráfico se observa una comparación con las cifras relativas a la totalidad de las 1.139 relaciones identificadas por el OCD hasta ahora. En el caso de la UE[10] dicha comparación facilita explicar que la concentración en el Sur de UE responde a la tónica general (quizás algo más agudizada) de Brasil y Uruguay, mientras en el caso europeo son España e Italia las que podríamos considerar como más activas seguidas a distancia por Francia. De los partenariados de los países mencionados resalta a su vez la gran concentración existente. Efectivamente, en la mayoría de casos los partenariados se forman con instituciones de un par de países de la otra área geográfica, ya sea AL o UE. Quizás la excepción se encuentra en España, cuyas relaciones están distribuidas entre un mayor número de países de AL.

Si se compara con las cifras de la totalidad

Gráfico 1 | Distribución de RBL con regiones y totales,[10] por sub-regiones continentales

concentración de RBL's en esa zona. En el caso de AL la concentración en el Cono Sur de las RBL's en las que participan regiones es mucho más relevante que en el de la totalidad de RBL's identificadas por el OCD. Dicho fenómeno se debe fundamentalmente a que en Centroamérica no existe un nivel administrativo regional que pueda relacionarse, hecho que además dificulta que las regiones europeas encuentren instituciones homólogas para mantener relaciones.

La distribución geográfica relativa a países se observa en la Tabla 1. En AL el país que más destaca es Argentina, seguido de lejos por Chile, de RBL's identificadas por el OCD, se observa en primer lugar que en el caso de este artículo la actividad de España e Italia que muestra la Tabla 1 es muy parecida. Este hecho refleja la gran relevancia de la cooperación descentralizada de las regiones italianas en comparación con la de los municipios de su país. En AL lo más llamativo es la gran actividad en Chile y Uruguay. En este segundo caso destaca la capacidad de las intendencias municipales (principalmente de Montevideo) para establecer relaciones con regiones, y por tanto, con niveles administrativos diferentes a los suyos. Por último, es relevante que Portugal no participe en

[10] | *Los porcentajes de las relaciones de regiones expuestos en el gráfico para cada área geográfica se realizan con relación a las 189 RBL's identificadas por el Observatorio en los que participan regiones. En el caso de las columnas relativas a "Todas las relaciones" el porcentaje es relativo a la totalidad de las 1.136 RBL's de gobiernos sub-nacionales identificados por el OCD.*

Tabla 1 | Matriz de relaciones en las que participan regiones

Países AL/UE	España	Italia	Francia	Alemania	Bélgica	Suecia	Austria	TOTAL
Argentina	23	29	3	3	1		1	60
Chile	14	8	4			2		28
Brasil		10	16		1			27
Uruguay	7	4			1			12
Colombia	5	4						9
El Salvador	9							9
Nicaragua	5	4						9
Cuba	3	4			1			8
Ecuador	6							6
México	2		2	2				6
Perú	1	2	2					5
Bolivia	1	1						2
Guatemala	1	1						2
Honduras	2							2
Panamá	2							2
Venezuela		2						2
TOTAL	81	69	27	5	4	2	1	189

relaciones en las que participen regiones cuando a nivel de relaciones municipales presenta una gran actividad con Brasil.

Si se analizan las 84 relaciones en las que ambos *partners* son regiones, la principal y lógica diferencia con respecto a la Tabla 1 es que todos los países que no tienen nivel regional no aparecen (Países Centroamericanos, Cuba y Uruguay). Quizás lo único significativo en el caso de AL es que Estados federales como Venezuela o que cuentan con regiones, como Perú, no parecen contar con demasiada actividad de CDP con homólogos europeos.

En lo que respecta al origen de las regiones con mayores cifras de participación, el comportamiento está claramente relacionado con lo mostrado en la Tabla 1. El Observatorio ha identificado 91 regiones (48 de AL y 43 de UE) que participan en las 189 relaciones bilaterales identificadas. En las Figuras 2a y 2b se muestra el número de regiones por país de AL y UE respectivamente presentes en dichas relaciones, acompañado del porcentaje que éstas representan respecto a la totalidad de regiones existentes en cada país. En dichas figuras se observa claramente que son Italia y España en UE y Argentina y Chile en AL los países que más destacan, tanto en número de regiones implicadas como, sobre todo, en porcentaje con respecto el total de regiones potenciales. Esta cifra es particularmente relevante en el caso de Chile, que no resultaba ser un país destacado cuando se analizaba la totalidad de las relaciones bilaterales identificadas por el OCD, incluidas las de sus municipios.

Figura 2.a. | Distribución de regiones por países de AL

Figura 2b: | Distribución de regiones por países de UE

Gráfico 2 | Perfil de gobiernos sub-nacionales con los que se relacionan las regiones de AL y UE

4.2. Diferencias de comportamiento entre AL y UE

Las regiones de AL y UE muestran diferencias significativas al buscar *partners* de cooperación descentralizada. Esto es lo que reflejan los diferentes tipos de gobiernos sub-nacionales con los que se relacionan las regiones de una y otra área geográfica (ver Gráfico 2). En ocasiones, además, las regiones se relacionan con agrupaciones de municipios, hecho que vuelve a ser más frecuente en el caso de las europeas que las latinoamericanas. Una consecuencia de estas diferencias es que las regiones europeas desarrollan una actividad más intensa de relaciones con gobiernos sub-nacionales de AL en comparación a las latinoamericanas -107 RBL's (el 85%) de las 189 encontradas tienen como *partner* a regiones europeas frente a 161 (el 57%) de AL.

Los motivos más sustanciales que pueden explicar dicha diferencia están relacionados con la diferencia de roles que se asumen desde AL y UE a la hora de establecer relaciones de cooperación y con la existencia o no de regiones en los diferentes países.

4.2.1. Potenciales *partners* de las regiones europeas

Las regiones en Europa, cuando se relacionan con gobiernos sub-nacionales de América Latina, asumen un rol que va desde donantes de ayuda (financiera o técnica) a *partners* de intercambios culturales, económicos, técnicos o políticos. En ocasiones dichos roles se entremezclan, tal como indican Stocchiero e Izzo al hablar de las relaciones de las regiones italianas en el Anuario 2006 del OCD: "en términos reales, la cooperación descentralizada aparece cada día más unida o complementaria con la paradiplomacia y los intereses económicos de las regiones italianas". Aunque también sucede que dichos roles quedan segregados incluso en departamentos diferentes dentro de una institución. Ejemplo de este segundo comportamiento se encuentra en diversas Comunidades Autónomas Españolas, en las que los departamentos de relaciones internacionales (RRII) y cooperación al desarrollo no tienen por qué actuar conjuntamente. De hecho, en la mayoría de casos, dichos departamentos pertenecen a áreas diferentes estando RRII normalmente en presidencia y cooperación al desarrollo en el área de políticas sociales.[11] En función de dicho rol y de la existencia o no de nivel regional en los países de AL con los que se coopera, las posibilidades de perfil de *partner* varían. En la Tabla 2 se presenta como hipótesis un esquema de las diferentes posibilidades.

Tabla 2 | Posibilidades de perfil de partners sub-nacionales de AL para las regiones UE

Rol que adopta la región de UE	*País AL sin regiones*	*País AL con regiones*
Partner en intercambios recíprocos	*Grandes Ciudades* *Niveles intermedios*	*Regiones* *Niveles intermedios* *Grandes Ciudades*
Donante de ayuda técnico o financiera	*Municipios (incluye grandes ciudades)* *Niveles intermedios* *Asociaciones de municipios*	*Regiones* *Niveles intermedios* *Municipios (incluye grandes ciudades)*

Analizando las posibilidades de relación de las regiones según el perfil del partner AL en la Tabla 2, se plantea que en el caso del nivel municipal la probabilidad de relación con grandes ciudades es mayor que con ciudades medianas y pequeñas. El motivo es que con las primeras existen tanto posibilidades de establecer intercambios como de ejercer de donante mientras que con las segundas es más probable que actúe sólo como donantes de ayuda. Esta hipótesis queda parcialmente justificada ya que de los 57 casos en que las regiones UE se relacionan con municipios, en 30 casos lo hacen con grandes ciudades (52%) y de ellas 28 ciudades pertenecen a países del Cono Sur.

Por otro lado, a las regiones de UE no siempre les es cómodo relacionarse con municipios, dadas las diferencias que existen entre la realidad regional UE y la municipal AL. En el caso de que las regiones de UE busquen relacionarse con gobiernos sub-nacionales de países latinoamericanos sin nivel regional, pueden encontrar una buena opción en las asociaciones o agrupaciones de municipios. Entre las ventajas que puede ofrecer este tipo de partenariados se encuentra un mayor alcance territorial de las intervenciones de cooperación internacional que apoyan o una mejor interlocución con gobiernos locales, cuando se trata de desarrollar planes de fortalecimiento institucional en municipios. Además, son una alternativa interesante a la hora de trabajar directamente con ONGD's de AL, dado el carácter institucional (y por tanto político) de los miembros de dichas asociaciones, y a la vez presentan ventajas de cercanía al territorio y a los problemas institucionales locales con respecto al trabajo con gobiernos nacionales. Sin embargo, las regiones de UE difícilmente encontrarán en dichas asociaciones un *partner* para establecer intercambios entre iguales debido a las significativas diferencias entre los roles de ambas instituciones. Este tipo de partenariado se podría calificar actualmente de incipiente dados los pocos casos encontrados por el OCD hasta el momento (cuatro relaciones de regiones europeas con asociaciones de municipios de países centroamericanos). Sin embargo, el amplio desarrollo de la figura de las mancomunidades que se está dando en AL puede implicar a futuro un aumento de las relaciones región UE - asociación de municipios AL.[12]

Algunos países latinoamericanos presentan niveles intermedios de administración pública superiores al municipal e inferiores a nivel de competencias y de institucionalidad de niveles regionales de países unitarios o de Estados federados. Ejemplos de estos niveles son las Asambleas Provinciales Cubanas o las Alcaldías Provinciales Peruanas. En todo caso, la información recopilada por el OCD muestra que este tipo de relación es poco frecuente (13 casos).

4.2.2. Potenciales *partners* de las regiones latinoamericanas

A diferencia de los expuesto en el caso de las regiones europeas, las latinoamericanas establecen partenariados con menos variedad de perfiles institucionales de gobiernos europeos (tal como se ha mostrado en la Figura 2, sólo en un 21% de los casos no se relacionan con regiones europeas). La explicación de este hecho vuelve a estar tanto en el rol que adoptan en los partenariados bilaterales AL-UE, como en que los países europeos más activos en AL (España, Francia y Portugal) cuentan en todos los casos con niveles regionales.

En cuanto a su rol en el marco de un partenariado bilateral, las regiones latinoamericanas lógicamente presentan similitudes con las europeas cuando participan como *partners* de intercambio. Sin embargo, cuando se trata de relaciones que se basan en la desigualdad, actúan como receptoras de ayuda técnica o económica. En ambos casos los partenariados que se requieren son instituciones homólogas con las que se comporta relevancia política, competencias que puedan ser motivo de intercambio o apoyo, o que tengan suficiente capacidad financiera para desarrollar actuaciones de mayor alcance que lo que requeriría por ejemplo un municipio receptor de ayuda. En consecuencia, una relación con un municipio europeo será difícil ya que la capacidad de financiación de actuación no suele ser muy elevada (con la excepción de ciudades de gran tamaño) ni tampoco suele ofrecer oportunidades de aprendizaje. Esto se agrava por el hecho de que los municipios europeos tenderán a apoyar a homólogos más que a niveles administrativos superiores. Las explicaciones anteriores pueden justificar que sólo en cuatro casos el OCD ha detectado relaciones entre regiones de AL y municipios de UE.

Por último, sólo señalar que las regiones latinoamericanas cuentan con la alternativa de establecer relaciones con los niveles intermedios europeos. Aunque este tipo de relación sea poco frecuente (17 casos), presenta diversas potencialidades debido a que en algunos casos comparten competencias, como por ejemplo en lo que se refiere al apoyo a los municipios de ambos territorios. Los intercambios particularmente en esta materia se pueden dar debido a que se comparten roles entre las regiones de algunos países de AL y por ejemplo las provincias españolas o italianas.

4.3. Implicación de los gobiernos nacionales en las relaciones de CDP de las regiones

Las relaciones en las que participan regiones de UE y AL pueden ir acompañadas de vínculos con los gobiernos nacionales de ambas áreas geográficas. A continuación se presentarán diferentes situaciones a través de ejemplos identificados por el OCD.

Las relaciones entre municipios de AL y regiones UE comportan desigualdades importantes en términos de competencias o relevancia política. Incluso sucede que algunas regiones europeas tengan un PIB y un tamaño de población equiparable o superior a algunos países de AL, particularmente de Centroamérica. En estos casos puede suceder que cobre relevancia el papel de los gobiernos nacionales latinoamericanos cuando sus municipios reciben apoyo por parte de regiones europeas. Este podría ser el caso del apoyo por parte de la Junta de Andalucía a la construcción de un núcleo urbano nuevo junto con infraestructuras productivas en el municipio de Chirilagua (El Salvador) en respuesta a la catástrofe generada por el Huracán Mitch (1998). En dicha actuación, en que la Junta de Andalucía llegó a desembolsar más de 6,5 millones de €, estuvo claramente implicado el gobierno nacional de El Salvador. En este caso la Junta de Andalucía es una institución con capacidad política para relacionarse con gobierno nacionales centroamericanos, tal como demuestra la reunión que se desarrolló en Sevilla en octubre de 2005, en que el presidente de Andalucía recibió a los presidentes de dicha región geográfica y ofreció apoyo en el proceso de integración de sus países.

En otras ocasiones, las relaciones bilaterales entre dos países ofrecen un marco en

[11] | *Según datos recopilados por el OCD, nueve Comunidades Autónomas cuentan con el departamento de cooperación al desarrollo asignado al Área de Asuntos Sociales, mientras que en los ocho casos restantes se encuentra unido a Presidencia y/o a Relaciones Internacionales.*

[12] | *Ver el artículo de Nicolás Moret en este Anuario.*

el cual se establecen relaciones entre gobiernos regionales de AL y UE en consorcio con los respectivos gobiernos nacionales. Este sería el caso del acuerdo entre las regiones italianas de Marche, Umbría, Toscana y Emilia-Romagna con el Gobierno de Brasil, a partir del cual se establecen relaciones con algunos estados brasileros. La participación del gobierno italiano en dichos acuerdos fue clave y ha sido seguida por otro acuerdo, esta vez bilateral, entre los dos gobiernos nacionales para potenciar las relaciones de cooperación descentralizada entre ambos países.[13] Otro ejemplo pudiera ser el de la iniciativa de Co-desarrollo que se está desarrollando entre el Gobierno Provincial de Cañar (Ecuador) y la Región de Murcia (España). En este caso, la implicación de Murcia se dio a través de su relación con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Un tercer ejemplo similar sería el apoyo técnico que presta el Institut d'Estratègia Turística (INESTUR) del Gobierno Balear para la realización de un estudio de mercado, promoción y desarrollo turístico en el municipio de Armenia. Dicha actuación surge de un acuerdo firmado en el año 2006 entre dicha región española y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la República de Colombia.

5. Conclusiones

Tal como se ha mostrado a lo largo del artículo, las regiones de AL y UE aportan singularidades relevantes cuando se comparan las relaciones de CDP que establecen con el comportamiento de otros niveles institucionales. Dichas singularidades están relacionadas no sólo con la capacidad financiera y técnica que son capaces de desplegar en sus relaciones exteriores, sino también con el peso político que aporta gestionar y representar a amplio territorios con importantes volúmenes de población y actividad económica. Como hemos visto en el artículo, esta capacidad puede llevarlas a ser por sí mismas interlocutoras de gobiernos nacionales.

Un primer hecho constatable es que hacen falta esfuerzos suplementarios para que las regiones se puedan beneficiar de las posibilidades que ofrecen las redes como espacios de relaciones con múltiples actores. Aunque comienzan a aparecer iniciativas que van en este sentido, son todavía minoritarias y además están muy lejos de llegar a la oferta disponible para los municipios. En relación a ésto, invitamos a leer el artículo de Rainer Rothfuss de este Anuario en el que se muestra que el esfuerzo de coordinar una red puede ser similar o incluso inferior al de invertir en la mejora de territorios concretos.

Las relaciones bilaterales son un espacio de relación más privilegiado que los anteriores. Una de sus características más relevante es la gran concentración de relaciones entre los países del Cono Sur en AL y el denominado Arco Latino en Europa. En consecuencia existe todavía una bolsa importante de gobiernos regionales que no han iniciado o concretado un proceso de internacionalización con los beneficios que pudieran venir aparejados. Dicha bolsa se da incluso en las dos regiones continentales mencionadas.

Además se ha visto que las regiones están entrando en contacto con los gobiernos nacionales de los países con los que forman partenariados. Se recomienda leer el artículo de Jean Bossuyt de este Anuario para encontrar propuestas de pautas de relación entre ambos niveles de gobierno.

[13] | *Ver el artículo de Gildo Baraldi en este Anuario.*

Por último se destaca que, además de los múltiples beneficios que pueden aportar las relaciones que se dan exclusivamente entre regiones, también existen posibilidades de partenariado interesantes en otros niveles administrativos. Por ejemplo las regiones europeas pueden encontrar asociaciones o agrupaciones de municipios, *partners* con los que establecer relaciones institucionales que mejoren sus programas de apoyo a gobiernos locales o que ofrezcan marcos territoriales más amplios (sobre todo en áreas rurales) de los que puede aportar la relación con un municipio. Por otro lado las regiones de AL pueden encontrar en niveles intermedios europeos un *partner* con el que intercambiar tanto problemáticas que les puedan ser comunes, como políticas de apoyo a los municipios de su territorio, que es precisamente la especialidad de las provincias españolas e italianas.

Bibliografía

Aldecoa, Francisco y Michael Keating (1999). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.

Caballeros, Rómulo (2007). "URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada". En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, año *2006*. Montevideo: OCD.

Izzo, Marina y Andrea Stocchiero (2007). "El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica". En *Anuario 2006*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Sarraute, Santiago y Hervé Théry (2007). "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea". En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, año *2006*. Montevideo: OCD.

Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo

Jean Bossuyt *

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | Unión Europea | desarrollo local | América Latina | cooperación al desarrollo |

La cooperación descentralizada entre los gobiernos a escala submacional es un fenómeno en expansión. Existe una serie de motivaciones que impulsan a los gobiernos locales a establecer relaciones bilaterales o a participar en redes. Las colaboraciones que se derivan toman distintas formas y reflejan diferentes niveles de ambición y de capacidades. El aprovechamiento de todo el potencial que ofrece la cooperación descentralizada dependerá principalmente de la participación de los municipios, que son los que tienen la mayor responsabilidad en mostrar que este enfoque tiene un valor añadido y puede generar resultados concretos. Sin embargo, la cooperación descentralizada no funciona en forma aislada. Existen otros factores que pueden influir (positiva y negativamente) en su forma y evolución. Esto ocurre especialmente en los gobiernos nacionales de la Unión Europea, muchos de los cuales han puesto en marcha recientemente programas de apoyo a la cooperación descentralizada. Este artículo pretende analizar mejor cómo los gobiernos nacionales de la UE influyen en las iniciativas de cooperación descentralizada que llevan a cabo sus gobiernos locales/regionales en Latinoamérica o qué relación establecen con ellas. El objetivo es aportar un poco de luz a las "relaciones multinivel" que se dan entre ambos grupos de actores, así como a los instrumentos y políticas utilizados y a los retos futuros que hay que afrontar para garantizar que los gobiernos nacionales apoyen y no dificulten las formas autónomas de cooperación descentralizada.[1]

* *Jean Bossuyt, de nacionalidad belga, es el Director del Departamento Estratégico del European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Anteriormente era el coordinador del Programa de Gobernanza. Ha trabajado extensamente en temas relacionados con políticas de desarrollo de la UE. Sus principales áreas de interés son las dimensiones políticas de la cooperación entre la UE y la ACP, la gobernanza, la descentralización, la cooperación descentralizada y la participación de la sociedad civil. Es experto en desarrollo institucional y como tal participó en el proceso de transformación institucional de la Comisión de la Unión Africana. En los últimos años ha sido líder del equipo de la Evaluación Temática de la CE en Gobernanza (2005-2006) y ha participado en los distintos programas de la CE para apoyar la descentralización y la gobernanza local (también en Latinoamérica). Su papel en el proceso de ejecución de estas actividades relacionadas con el programa incluye la investigación, la organización de seminarios sobre temas de cooperación entre la UE y la ACP, el apoyo a la implementación de programas, el asesoramiento político y la formación. Ha publicado muchas obras sobre temas de cooperación entre la UE y la ACP. Antes de formar parte del ECDPM, trabajó en el Centro de Estudios para el Tercer Mundo de la Universidad de Gent, en la delegación de la ACNUR en Bruselas y como funcionario del Parlamento belga.*

1. Introducción

A lo largo de la pasada década los gobiernos locales han emergido como "actores" del desarrollo. Gracias al impulso de los procesos de democratización y descentralización, se ha creado un nuevo espacio para que los gobiernos locales puedan participar en procesos de adopción de políticas, como instituciones con una identidad marcada, así como con unos papeles y responsabilidades específicos. Su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, ha obtenido un amplio reconocimiento.

Los gobiernos locales de todo el mundo están luchando por ocupar este nuevo espacio, por ampliar su legitimidad (como instituciones democráticas), y por demostrar su valor añadido (en comparación con los gobiernos centrales, las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado). Muchos de ellos también han intentado desarrollar sus propias políticas de cooperación internacional. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en la creciente popularidad que están teniendo las actividades de cooperación descentralizada. El fenómeno de la "cooperación descentralizada" (CD), entendida como cooperación entre niveles subnacionales de gobierno, está experimentando un rápido impulso. La información recogida por Sarraute Sainz (2007) muestra que la CD entre municipios de la Unión Europea (UE) y Latinoamérica (LA) representa un rico tapiz de relaciones, entretejidas alrededor de intercambios políticos, económicos, técnicos y culturales y que requieren unos niveles de financiación cada vez mayores.

La aparición de un nuevo grupo de actores gubernamentales (descentralizados) ha puesto en duda los métodos tradicionales de la cooperación internacional (normalmente reservados a los gobiernos centrales). En parte como resultado de un efectivo trabajo de apoyo realizado por estructuras representativas de los gobiernos locales, los partidos oficiales han empezado (tímidamente) a integrar a los gobiernos locales en sus políticas globales de cooperación. Poco a poco están empezando a aumentar las oportunidades para el diálogo con los gobiernos locales a varios niveles (nacional, regional e internacional). Los acuerdos de cooperación internacional han creado oportunidades para que los gobiernos locales puedan participar en procesos de diálogo y acceder a fondos para actividades en las que cuenten con una ventaja comparativa.[2] Este proceso de integración en la línea central de la cooperación sigue avanzando, pero su conclusión aún queda lejos.[3]

La aparición de los gobiernos locales en el ámbito de la cooperación internacional ha

[1]| El autor quiere dar las gracias a Bart Palmares, Betty de Wachter, Astrid Frey, Daniel García y Santiago Sarraute por su contribución.

[2]| Este es el caso, por ejemplo, de la versión revisada del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), el marco de cooperación más avanzado hasta el momento en el ámbito de los gobiernos locales.

[3]| Las actuales estrategias de cooperación ponen énfasis en la importancia vital del "ámbito local" en los procesos de desarrollo. A la práctica, sin embargo, aún queda mucho por hacer a la hora de reconocer la posición central de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo local. Asimismo, tampoco queda clara cuál es la mejor manera de integrar a los gobiernos locales en los nuevos mecanismos de entrega de ayudas, como el apoyo presupuestario, o en el proceso de coordinación de ayudas que se ha puesto en marcha en el marco de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

[4]| Además del apoyo a la CD (que debe ser implementado por los gobiernos locales), los gobiernos nacionales de la UE siguen invirtiendo cada vez más en varios programas de creación de capacidades relacionados con la descentralización y los gobiernos locales (que deben ser implementados por agencias de ayuda bilateral). Este tipo de programas de apoyo no se trata en este artículo.

llevado a algunos Estados miembros de la UE a comprometerse con estos nuevos actores,[4] a través, por ejemplo, de programas de apoyo diseñados específicamente para impulsar la cooperación descentralizada entre municipios autónomos.

Este artículo se centra en estas iniciativas políticas a favor de la CD, surgidas de los gobiernos nacionales. Tiene por objetivo examinar los distintos instrumentos y políticas a través de los que los gobiernos nacionales de la UE influyen en los programas de CD de sus gobiernos locales/regionales en Latinoamérica o establecen una relación con ellos. Este análisis puede aportar un poco de luz al tipo de "relaciones multinivel" que se dan entre ambos grupos de actores.

El artículo se estructura de la siguiente manera. El apartado que viene a continuación tratará de forma resumida sobre la "demanda" de CD, es decir, en qué medida los municipios de la UE y de Latinoamérica han articulado una clara visión de la CD hacia sus respectivos gobiernos nacionales. El tercer apartado ofrece un análisis comparativo de la "oferta", es decir, las actuales estrategias de reacción por parte de un grupo seleccionado de gobiernos nacionales de la UE. Se centrará especialmente en los distintos instrumentos y políticas adoptados por los Estados miembros de la UE y de la CE para impulsar acciones directas de CD entre municipios europeos y latinoamericanos. El apartado número cuatro refleja la adecuación de estas estrategias de apoyo desde el punto de vista de su contribución a explotar todo el potencial de la CD e identificar algunos de los retos clave para consolidar las relaciones multinivel entre los actores de los gobiernos centrales y locales en relación con la CD.

2. La demanda en cuanto a la cooperación descentralizada

Antes de analizar las estrategias de reacción por parte de los Estados miembros de la UE (por ejemplo: "¿qué tipo de apoyo están dispuestas a proporcionar las agencias donantes para impulsar la CD?"), resultará útil examinar brevemente el concepto de CD que manifiestan los gobiernos locales de la UE y de LA cuando participan con agencias de ayuda internacional (por ejemplo: "¿qué tipo de programas de CD han intentado promover los gobiernos locales?").

Esto es importante puesto que la calidad de la demanda por parte de los gobiernos locales en relación con la CD puede afectar a las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE.[5] Ante una concepción sólida de la CD se podría esperar una mayor indulgencia por parte de las agencias de ayuda oficiales a la hora de respetar la naturaleza específica y el modus operandi de los programas municipales de cooperación internacional.

El interés en la demanda nos lleva a considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Hasta qué punto los gobiernos locales de la UE y LA han articulado una visión clara y coherente sobre la CD como herramienta innovadora para la cooperación internacional?

- ¿Hasta qué punto han sido capaces de demostrar los gobiernos locales que la CD genera un "valor añadido real" (en comparación con la ayuda canalizada a través de los gobiernos centrales o de las organizaciones de la sociedad civil)?

[5]| *Pasó algo similar con la comunidad de ONG europeas cuando intentaron crear un espacio para las acciones de la sociedad civil en política europea de desarrollo durante el final de la década de 1970. A lo largo de todo el proceso, las ONG defendieron con fiereza, con distintos grados de éxito, el principio de autonomía (respecto al gobierno central) y el derecho que se deriva de él a recibir apoyo por sus "propias iniciativas".*

- ¿Hasta qué punto los gobiernos locales han reclamado con éxito "modalidades de apoyo adecuadas" que respondan a las necesidades específicas de los procesos de cooperación descentralizada?

No son preguntas de fácil respuesta, en parte porque la CD es todavía un fenómeno relativamente nuevo y en constante evolución, cuya dinámica y múltiples manifestaciones y modalidades aún no han sido convenientemente documentadas, y mucho menos analizadas en profundidad. Por lo tanto, hay que ir con cautela a la hora de valorar un "blanco móvil" como la CD entre municipios europeos y latinoamericanos.

Limitaciones al margen, se pueden realizar algunas observaciones generales sobre la "demanda" de CD, que nos pueden ayudar a comprender mejor el contexto amplio en el que se moldean y evolucionan con el tiempo las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE en relación con la CD.

2.1. Articulando una visión clara sobre la CD como herramienta innovadora

La cooperación entre los gobiernos subnacionales se ha visto impulsada durante los últimos años. Esto se puede ver también en el contexto de las relaciones entre la UE y AL. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD 2006) ha identificado 980 relaciones bilaterales entre gobiernos subnacionales de la UE y AL en las que han participado un total de 1.136 instituciones públicas.

Existe una gran variedad de motivaciones que impulsan a los gobiernos locales a participar en este tipo de colaboraciones. La voluntad de cooperación puede tener su origen en la aparición de lazos históricos y humanos (por ejemplo, relacionados con los movimientos migratorios de la UE a AL). Muy a menudo las colaboraciones municipales están dirigidas por objetivos de desarrollo que muestran lazos de solidaridad en la lucha contra la pobreza. O también pueden reflejar la agenda de la internacionalización de regiones y ciudades (una forma de CD limitada muchas veces a las grandes ciudades). Además, los gobiernos locales participan cada vez más en redes de CD que agrupan a muchos actores con el fin de compartir conocimientos y buenas prácticas sobre cómo gestionar territorios y promover la cohesión social.

Sobre el terreno, la CD adopta múltiples formas que reflejan distintos niveles de ambición, madurez y capacidad entre los municipios participantes. Bajo el concepto de "cooperación descentralizada" se puede encontrar una enorme variedad de prácticas, incluyendo programas de CD centrados en proporcionar fondos para proyectos impulsados por la sociedad civil,[6] así como ejemplos de CD "directa", en que los gobiernos locales desarrollan una política integral para la actuación exterior en el marco de sus propias competencias.

Este último concepto de CD "directa" entre niveles subnacionales de gobierno, actuando como agentes autónomos, es especialmente relevante para nuestro análisis. La principal característica de este tipo de cooperación es que las autoridades locales desempeñan el papel principal en la programación e implementación de actividades, sin tener de someterse a las agendas ni a las directrices de los gobiernos centrales o de las agencias donantes.

El concepto de CD utilizado en este nuevo tipo de programas va más allá del concepto tradicional de acuerdos de hermanamiento que ha caracterizado durante tanto tiempo a la cooperación entre municipios, centrados en la ayuda a proyectos, la financiación y los inter-

[6]| *Según Malé (2006), se estima que el 78% de la cooperación promovida por las regiones autónomas de España consiste en subvenciones otorgadas a las ONG para que lleven a cabo proyectos de desarrollo local.*

Cuadro 1 | Los componentes básicos de la cooperación descentralizada directa

• *Los gobiernos locales como protagonistas.* La CD trata fundamentalmente de la cooperación entre autoridades públicas descentralizadas, representantes de las instituciones elegidas, integradas en la localidad y responsables de una serie de competencias públicas en un territorio concreto.

• *Agendas locales compartidas.* La CD parte de la premisa de que en un mundo cada vez más globalizado, los gobiernos locales de la UE y de AL comparten retos similares en el ámbito del desarrollo económico de sus territorios. Esta "comunidad de intereses" permite desarrollar colaboraciones recíprocas y mutuamente beneficiosas por un período más largo, basadas en el intercambio de competencias y de know-how. Este es el auténtico valor añadido de la CD directa (en comparación con la simple transferencia de recursos).

• *Papel catalizador.* La CD va más allá de la implementación de un conjunto de proyectos de desarrollo. Su valor y especificidad se encuentran en su capacidad de actuar como catalizadora de los procesos de desarrollo local, dirigidos por los gobiernos locales, que actúan como "motor" y reúnen a los varios actores del sector público y privado de un territorio concreto.

• *Agenda institucional.* El principal objetivo de la CD es fortalecer la gobernanza democrática y la capacidad institucional de los gobiernos locales. Esto implica mejorar la capacidad del gobierno local para ofrecer servicios municipales, fomentar la cohesión social en el territorio, ampliar la base de recursos, y promover la ciudadanía activa.*

• *Creación de alianzas.* Los gobiernos locales de la UE y de LA afrontan en común el reto de asegurarse que se escuche su voz en todos los ámbitos: nacional, regional e internacional. Así, se pone el acento en la creación de redes entre municipios a fin de garantizar que los intereses locales se puedan defender adecuadamente en el marco más amplio de los procesos de regionalización y globalización.

cambios correspondientes. La CD directa pone hincapié en la necesidad de crear colaboraciones más igualitarias y a largo plazo entre los municipios, con el fin de abordar agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos. Las principales características de este enfoque de CD están resumidas en el Cuadro 1.

Presentada de este modo, la CD constituye un atractivo instrumento con un importante potencial de desarrollo. Se centra en permitir y otorgar poderes a los gobiernos locales para que asuman sus principales responsabilidades en gestionar el territorio y garantizar la cohesión social. Asimismo, defiende que la colaboración entre municipios puede ser una forma poderosa y efectiva de crear capacidad institucional.

Esta visión más amplia de la CD también debería atraer a las agencias multilaterales y bilaterales que estén dispuestas a invertir importantes recursos en descentralización, gobernanza local y desarrollo local. El éxito de estos programas dependerá, en mayor grado, de la existencia de gobiernos locales democráticos, fuertes, eficaces y participativos en el terreno. Y aquí es donde entra la CD. Con el apoyo adecuado, la CD puede ser una herramienta eficaz de cooperación que permita a los gobiernos locales convertirse en el motor de los procesos de desarrollo local.

2.2. La gran brecha entre práctica y discurso político

La expresión de una visión clara es una condición necesaria aunque no suficiente para impulsar la CD. Los gobiernos locales también necesitan mostrar que este enfoque puede aportar resultados concretos con un claro valor añadido en comparación con otros actores y otros canales de entrega de ayuda.

*| *La participación directa de los municipios europeos en los proyectos y las colaboraciones puede ser un factor de movilización en casa (de personas, conocimientos y fondos), a la vez que amplía la base de apoyo político para la cooperación internacional y promueven la ciudadanía activa.*

Sin embargo, la demostración del valor añadido de los enfoques de la CD ha resultado ser una tarea bastante complicada. La transición de las propuestas de hermanamiento *ad hoc* a las asociaciones recíprocas de CD supone un inteligente avance. Implica una profunda transformación de la naturaleza de la CD, una nueva cultura de la gestión y unas innovadoras modalidades de implementación. No sorprende, pues, que a los gobiernos locales en ambas regiones aún les quede un largo camino por recorrer antes de que esta nueva visión de CD se ponga efectivamente en práctica.

Según Husson (2007), sólo un número limitado de relaciones de CD se basa actualmente en un enfoque más igualitario y pretende abarcar la extensa agenda política e institucional de construir gobiernos locales receptivos y eficaces. La mayoría de asociaciones de CD aún se centran en promover contactos humanos *(ad hoc)*, facilitar los intercambios interculturales o apoyar proyectos de desarrollo local (según la relación tradicional de donante-receptor). [7]

Esta brecha entre práctica y discurso no debe sorprendernos. En primer lugar porque los viejos hábitos son difíciles de romper. La herencia de acuerdos tradicionales de hermanamiento no desaparecerá de la noche a la mañana. En ambas partes el "síndrome de la ayuda" sigue dominando las políticas, las prácticas y las actitudes. Para los gobiernos de AL, la CD se percibe a menudo como una "ventana financiera".[8] Los municipios necesitan tiempo, experimentación y aprendizaje continuo para adoptar gradualmente formas más estructuradas de CD, centradas en el desarrollo institucional (más que simplemente financiar un conjunto de proyectos) y en un intercambio recíproco genuino (que beneficie a ambas partes).

En segundo lugar, aún hay pocas pruebas del impacto logrado con iniciativas más estructuradas de CD directa. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada ha realizado aportaciones conceptuales valiosas relativas al impacto potencial de los programas de CD. Malé (2006) argumenta que los programas de CD (directa) pueden tener un impacto beneficioso en: a) la calidad de las políticas locales, b) las agendas de las autoridades nacionales y regionales (por ejemplo las políticas nacionales de descentralización), c) los cambios globales (por ejemplo en relación con el papel de los municipios en la gobernanza global o la participación activa de los ciudadanos).

Aun así, el reto en los próximos años será aportar pruebas concluyentes sobre "lo que funciona y lo que no" en CD en relación con las características esenciales que constituyen su valor añadido.[9] Demostrar el impacto en áreas de ventaja comparativa resulta crucial para promover la CD como "herramienta indispensable" que se debe integrar en los procesos dominantes de cooperación entre la UE y AL.[10]

[7]| *Este es un camino peligroso, puesto que la experiencia sugiere que este tipo de cooperación basada en proyectos generalmente produce un valor añadido limitado y suele ser menos eficaz que proyectos similares llevados a cabo por organizaciones profesionales de ayuda al desarrollo, como las OSC (organizaciones de la sociedad civil). Asimismo, somete a gobiernos locales del sur a relaciones de ayuda dependientes.*

[8]| *Esta visión limitada de la CD queda bien recogida en la percepción que vincula la actuación de los alcaldes con el número de acuerdos municipales de cooperación internacional que se han podido cerrar.*

[9]| *En términos de impulsar: a) procesos de cambio institucional en el seno de los gobiernos locales, b) intercambios recíprocos en las principales competencias municipales, c) la implicación de una gran variedad de actores y personas interesadas de ambas partes, d) colaboraciones a largo plazo (más allá de los proyectos en sí).*

[10]| *Véase la Declaración de Guatemala, aprobada en la II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, punto 16.*

2.3. Reclamar espacio para los procesos de CD directa

El sistema de cooperación internacional es una especie de tienda cerrada, con sus propios métodos de trabajo, normas y procedimientos. Se trata de un campo ocupado por multitud de jugadores y organizaciones especializadas que compiten a menudo por conseguir su papel y tener acceso a financiación. Al principio los "recién llegados", como por ejemplo las autoridades públicas descentralizadas (muy poco orientadas y con poca experiencia en temas de desarrollo), no veían nada claro el hecho de lanzarse al ruedo y hallar un "nicho" que les garantizara una participación significativa. En todo caso los gobiernos locales eran vistos como "intrusos" con un estatus incierto (en un punto intermedio entre los gobiernos centrales y las organizaciones de la sociedad civil) y con un valor añadido poco claro.

A fin de esclarecer su papel y su lugar, en este sistema de cooperación que agrupa a muchos actores, los gobiernos locales de la UE intentaron participar en procesos de diálogo con sus gobiernos nacionales. Encabezados normalmente por asociaciones nacionales, el objetivo del diálogo era acordar formas y medios para lograr una integración fluida y efectiva de los gobiernos locales en el sistema de cooperación existente. En el proceso se formuló una clara demanda para poner en marcha un mecanismo de financiación de apoyo a las actividades de CD (directa) entre municipios.

Las experiencias impulsadas por los gobiernos locales para organizar este diálogo varían a lo largo y ancho de la UE. En la mayoría de los casos, sin embargo, se trata de un trayecto lleno de obstáculos. En varios países de la UE parte del problema es la falta de tradición a la hora de trabajar conjuntamente. Muchas agencias donantes de la UE están muy poco familiarizadas con el ámbito concreto de los gobiernos locales, mientras éstos se esfuerzan por conocer los entresijos, los requisitos técnicos y las exigencias de rendición de cuentas propios del sistema de cooperación.

En definitiva, el debate en varios países de la UE tiende a girar sobre el nivel de autonomía que se debe conceder a las autoridades locales cuando se dedican a la cooperación internacional desde el ámbito municipal. Desde el punto de vista de las asociaciones de gobierno local de la UE, una de las principales preocupaciones ha sido reclamar espacio para el desarrollo y la consolidación de procesos genuinos de CD directa, es decir, permitiendo a los municipios construir, con el tiempo, asociaciones con un claro valor añadido.

Este breve análisis de la "demanda" de CD directa refleja que los gobiernos locales cumplen cada vez más con sus obligaciones: a) articulando una clara visión de la CD directa como una propuesta concreta de cooperación con un claro valor añadido, b) reconociendo los retos que los mismos gobiernos locales necesitan afrontar para aprovechar todo el potencial de la CD, c) realizando propuestas concretas para organizar las relaciones multinivel con los gobiernos nacionales de la UE.

3. Las políticas y los instrumentos de los gobiernos nacionales de la UE

Este apartado recoge las estrategias de reacción globales de los gobiernos nacionales de la UE y de la CE relativas a los procesos de CD en que participan los municipios europeos (especialmente con sus contrapartes latinoamericanas). En él se tratan cuestiones como por ejemplo: ¿cómo han reaccionado los gobiernos nacionales a la aparición de autoridades públicas descentralizadas como "nuevos actores" en los procesos de cooperación? ¿Hasta qué punto reconocen el valor específico de la cooperación "directa" entre municipios? ¿Qué esfuerzos se han llevado a cabo para apoyar, complementar e impulsar las iniciativas de CD entre gobiernos locales en la UE y AL? ¿Qué políticas e instrumentos se han adoptado a tal efecto? ¿En qué medida han intentado movilizar las capacidades de los gobiernos locales para lograr sus propios objetivos oficiales de desarrollo?

3.1. Una serie de estrategias de reacción diversas y en constante evolución

La acción autónoma de los gobiernos locales como nuevos protagonistas de la cooperación internacional ha ido adquiriendo cada vez más visibilidad y legitimidad. En consecuencia, la mayoría de gobiernos nacionales de la UE reconocieron, si bien a distintos ritmos y con diferentes niveles de intensidad, el derecho de los gobiernos locales a desarrollar una actuación exterior.

Varios países europeos han intentado orientar, alentar y/o coordinar las políticas relativas a las actividades de CD de sus autoridades subnacionales. Estados miembros de la UE como Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido han establecido mecanismos de financiación para apoyar la CD. Asimismo, agencias multilaterales han concedido incentivos para impulsar la CD directa. Son claros ejemplos de ello programas "horizontales" como la iniciativa URB-AL, financiada por la UE, o la Alianza de Ciudades, impulsada por el Banco Mundial. Ambos proyectos se centran en promocionar de forma eficaz el intercambio y la creación de redes entre municipios.

En esta fase los programas creados por los estados miembros de la UE para promover la CD directa movilizan cantidades de dinero relativamente modestas.[11] Aún así tienen una gran importancia estratégica por tres grandes motivos. En primer lugar, estos programas de apoyo facilitan el establecimiento de una "conexión" formal entre las iniciativas autónomas de CD de los gobiernos locales y el sistema oficial de cooperación. En segundo lugar, constituyen el punto de partida para organizar las relaciones multinivel entre los gobiernos nacionales y las autoridades subnacionales implicados en la cooperación descentralizada. La naturaleza de esta relación, la distribución de papeles entre ambos grupos de actores y los tipos de colaboración aún están sujetos a debate. Estos programas de apoyo ofrecen un "laboratorio" para poner a prueba modalidades innovadoras de CD directa que facilitan el desarrollo de todo el potencial del instrumento. Y, en tercer lugar, los programas nacionales de apoyo a la CD pueden desencadenar la participación gradual mayoritaria del gobierno local en los procesos globales de cooperación impulsados por los gobiernos nacionales (por ejemplo en la formulación de estrategias de desarrollo, en los ámbitos sociales, en programas de gobernanza, en programas de apoyo presupuestario). En la actualidad esta articulación es todavía muy débil, incluso en el ámbito de la CE.

La diversidad ilustra la situación en varios países de la UE en términos de CD. Si nos fijamos tanto en la madurez de los gobiernos locales en temas de CD como en la intensidad de las estrategias de reacción por parte de los gobiernos nacionales, podemos distinguir cuatro grandes tipos de situaciones:

- Países que combinan una larga tradición en CD directa (que emana de las autorida-

[11] *Evidentemente en comparación con los recursos movilizados por los propios gobiernos locales/regionales en algunos estados miembros de la UE (por ejemplo España e Italia).*

des locales) con estrategias de reacción relativamente sólidas por parte de gobiernos nacionales (por ejemplo Francia).

- Países (de naturaleza federal) con regiones que han desarrollado una serie dinámica de actividades de CD que destinan recursos significativos (por ejemplo Italia o España), pero con un alcance limitado en cuanto a programas nacionales de apoyo a la CD.

- Países donde es relativamente novedosa la puesta en marcha de actividades de CD en el Sur tanto para los gobiernos locales como para las agencias oficiales (por ejemplo los Países Bajos, Bélgica, Finlandia, Alemania o Suecia).

- Países con políticas restrictivas hacia los gobiernos locales que desean participar en cooperación internacional (por ejemplo Luxemburgo).

De todos modos no se trata de un proceso estático: las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE hacia la CD evolucionan con el tiempo y desembocan en proyectos más sólidos, exhaustivos y multidimensionales.

Por lo tanto se puede observar un patrón básico en la evolución de los programas de CD. La "primera generación" de programas nacionales de apoyo a la CD, que vieron la luz en la década de 1990, solían tener unos objetivos limitados, un punto de atención bastante restringido, preferencia por propuestas de proyectos, y un sistema de seguimiento y de rendición de cuentas bastante rígido (heredado del sistema de ayudas tradicional). Esto reflejaba la necesidad de la experimentación y el aprendizaje en esta fase inicial, así como cierto recelo por parte de la burocracia estatal hacia las capacidades de implementación de los gobiernos locales.

La "segunda generación" de programas de apoyo nacionales suele tener unos objetivos de desarrollo institucionales más ambiciosos, un mayor alcance de las actividades (por ejemplo incorporando la posibilidad de la creación de redes), preferencia por "propuestas de proyectos", un mayor grado de flexibilidad en las modalidades de implementación, así como una creciente institucionalización del diálogo entre las partes implicadas.

Las propuestas de CD por parte de los gobiernos nacionales cambian constantemente. Ello, a su vez, pone el acento en explorar con mayor detalle las políticas y los instrumentos con que los gobiernos nacionales intentan influir en las iniciativas de CD tomadas por sus autoridades subnacionales o establecer una relación con ellas.

3.2. Los principales rasgos de las políticas de los programas nacionales de apoyo a la CD

La principal tarea es observar más de cerca los distintos marcos políticos desarrollados por los gobiernos nacionales en apoyo a la CD. Un posible planteamiento para valorar la idoneidad de estas políticas nacionales es utilizar un marco analítico, basado en un número limitado de criterios generales (que abarcan dimensiones clave de CD) con una serie de indicadores para cada criterio.

A continuación se proponen siete criterios para examinar más de cerca las políticas y los programas de CD nacionales:

Criterio 1: existencia de un marco legal e institucional bien definido.

Este es un primer parámetro para valorar la solidez de las políticas nacionales de apoyo a la CD. Indica el grado de reconocimiento del principio de autonomía local en referencia al desarrollo de una acción exterior. También puede contribuir a comprender por qué los gobiernos nacionales están interesados en dar su apoyo la CD. En este contexto, hay que destacar cuatro indicadores:

- El derecho de los gobiernos locales a participar de forma autónoma en actividades de cooperación internacional es reconocido legalmente.

- El papel específico y el valor añadido de los gobiernos locales ha sido definido e integrado en la legislación nacional que regula las políticas de cooperación internacional del país.

- Las razones del apoyo gubernamental a la CD han sido expresadas claramente (por ejemplo la motivación, ¿está vinculada principalmente a objetivos de desarrollo?, ¿está incluida en consideraciones más amplias de política exterior?, ¿está vinculada a intereses comerciales?)

- Existe un diálogo estructurado entre las agencias del gobierno central y los gobiernos locales sobre el papel y el lugar que ocupa la CD en las políticas globales de actuación exterior y de cooperación del país.

Criterio 2: ¿Qué objetivos se persiguen con las actividades de CD?

La cuestión aquí es comprender qué pretenden lograr los programas nacionales de apoyo a la CD. ¿Tiene el programa un punto de interés muy limitado (por ejemplo si se limita a financiar proyectos de ayuda como forma de expresión de la solidaridad norte-sur)? O, por el contrario, ¿se trata de activar todo el potencial de la propuesta de CD como herramienta concreta, impulsada por los gobiernos locales y proporcionando un claro valor añadido comparado con otros instrumentos de cooperación?

Hay posibles indicadores que muestran la relativa importancia de los siguientes objetivos (una mezcla de ellos) en las iniciativas de CD:

- La contribución a los objetivos clave de desarrollo (como la lucha directa contra la pobreza).

- El desarrollo institucional y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales del sur.

- La promoción de la gobernanza local (con especial énfasis en garantizar la participación efectiva de la sociedad civil).

- El desarrollo institucional y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales del norte (UE) para ayudarlos a definir políticas progresivas de cooperación internacional y promover una ciudadanía activa global.

Criterio 3: ¿Cuál es el modelo de cooperación subyacente?

Este criterio está íntimamente relacionado con el parámetro anterior de los objetivos de la CD. Tiene por objetivo observar la filosofía de cooperación fundamental que respalda la acción de los gobiernos nacionales en apoyo a la CD.

Existen cuatro indicadores que pueden ayudar a entender (y distinguir) los modelos subyacentes utilizados por los gobiernos nacionales:

- Hasta qué punto el programa ve a los gobiernos locales como actores autónomos.

- Hasta qué punto el programa sigue una "lógica de ayuda" basada en relaciones donante-receptor o, por el contrario, persigue impulsar relaciones recíprocas entre instituciones paralelas con retos similares.

- Hasta qué punto el programa adopta un enfoque "de arriba a abajo" (con los gobiernos nacionales mayoritariamente al mando) o un enfoque "de abajo a arriba" (apoyando diná-

micas espontáneas que emanan de los mismos gobiernos locales).

- Hasta qué punto el programa permite que se "construyan" asociaciones de CD a lo largo del tiempo (basadas en un diagnóstico adecuado de ventajas y desventajas, riesgos y oportunidades, procesos de diálogo con gran diversidad de intereses, la definición conjunta de agendas comunes y planes de acción realistas, etc.).

Criterio 4: ¿Qué modalidades de CD tienen prioridad?

La cuestión que trata este cuarto criterio es en qué medida los programas nacionales de financiación respetan la especificidad de la CD directa. En la práctica significa dos cosas. La primera supone concentrar el apoyo a aquellas áreas en las que el instrumento de CD tenga un valor añadido único. En segundo lugar requiere que este apoyo se preste a través de modalidades adecuadas que sean coherentes con los procesos de CD que se pretende estimular.

La experiencia sugiere que la CD tiene claras limitaciones cuando se trata de afrontar problemas de desarrollo más importantes de tipo estructural que precisan de una acción a escala nacional o la movilización de grandes recursos (por ejemplo la lucha por la reducción de la pobreza). La ventaja comparativa de la CD se encuentra más bien en la consolidación de la gobernanza democrática a escala local y en el consiguiente otorgamiento de poderes a los gobiernos locales, como instituciones políticas soberanas con responsabilidades consagradas por ley. Así pues, más que centrar el apoyo a la CD en objetivos tan amplios como la reducción de la pobreza, habría que destacar la conveniencia de orientar el apoyo a la CD al fortalecimiento de la capacidad municipal y al impulso de la gobernanza local.

Esto, por su parte, tiene importantes implicaciones para las modalidades de CD que deben priorizar los programas nacionales. No hay ninguna necesidad de copiar simplemente los modelos tradicionales de ayuda utilizados en los procesos de cooperación oficiales (como, por ejemplo, el instrumento de la convocatoria de propuestas). La tarea es más bien crear un espacio para modelos innovadores que faciliten una integración plena y flexible de las actividades de CD en el funcionamiento orgánico de los gobiernos locales. Estos modelos pueden incluir acuerdos de colaboración, acuerdos de hermanamiento a largo plazo, la creación de redes (en las que entran en juego varios actores), un acuerdo de cooperación centrado en los intercambios que no conlleve ningún proyecto formal, etc.

Siguiendo esta lógica, cabe destacar los siguientes indicadores:

- El grado de alineación de los modelos de CD con los procesos políticos, institucionales y presupuestarios de los gobiernos locales.

- La adecuación de los procedimientos de CD que acompañan a las subvenciones (por ejemplo: ¿hasta qué punto las condiciones para obtener financiación, así como los requisitos de seguimiento, evaluación, información y rendición de cuentas se adaptan a las necesidades y capacidades de los gobiernos locales?).

- El espacio disponible para desarrollar/poner a prueba modelos innovadores de CD.

Criterio 5: grado de protección de la autonomía local

La cooperación descentralizada directa gira en torno al principio de la salvaguarda (y la consolidación) del principio de autonomía local. La adecuación de los programas de apoyo nacionales con este principio fundamental se puede comprobar mediante una serie de indicadores, como por ejemplo:

- Hasta qué punto la elección de socios se puede realizar de forma autónoma.

- Hasta qué punto se imponen limitaciones geográficas.

- Hasta qué punto se imponen limitaciones temáticas.

- Hasta qué punto se imponen condiciones y limitaciones en la utilización de recursos.[12]

Criterio 6: incentivos para participar en procesos genuinos de CD

Este criterio plantea la cuestión del papel que deben ejercer los gobiernos nacionales en la promoción de la CD directa. Existen varias posibilidades. Los gobiernos nacionales pueden limitar su implicación en la creación de un mecanismo de financiación y en garantizar su administración efectiva según las normas, los métodos y los procedimientos del sistema de ayudas. O también pueden adoptar un enfoque más proactivo y crear incentivos para que los gobiernos locales participen en procesos genuinos de CD.

Entre los posibles indicadores de propuestas proactivas de apoyo a la CD están los siguientes:

- En qué medida el programa nacional proporciona orientación e incentivos estratégicos para un enfoque integrado ("holístico") de CD.

- En qué medida se realizan esfuerzos para crear sinergias y/o coordinar iniciativas en CD.

- En qué medida se crea un espacio para el desarrollo, por parte de los propios gobiernos locales, de instrumentos y herramientas de gestión adecuados.

- En qué medida se ponen en marcha sistemas efectivos de control de calidad y de aprendizaje conjunto.

- En qué medida las asociaciones nacionales reciben apoyo para facilitar la implicación (y la creación de capacidades) de los municipios participantes.

Criterio 7: oportunidades para crear vínculos con los procesos globales de cooperación

Si bien es importante reconocer la especificidad de la CD directa, también resulta esencial asegurarse de que este instrumento no opera de forma totalmente aislada de los procesos de cooperación mayoritarios. Afortunadamente, las políticas nacionales de apoyo a la CD facilitan la creación de vínculos/coordinación con otros instrumentos y permiten un enriquecimiento mutuo en experiencias y prácticas.

Así pues, se podrían tener en cuenta los siguientes indicadores:

- Hasta qué punto el programa nacional proporciona incentivos a los gobiernos locales para unir fuerzas con otros municipios y actores públicos/privados.

- Hasta qué punto la experiencia de los gobiernos locales, adquirida a través de la CD, se moviliza/utiliza en otros procesos significativos (por ejemplo, en programas de apoyo bilaterales o multilaterales a procesos descentralizados nacionales).

---

[12] *Para ilustrarlo, podemos remitirnos a uno de los puntos de discusión del programa de cooperación municipal de Bélgica, que plantea lo siguiente: ¿deberían destinarse todos los recursos a fortalecer el gobierno local o bien debería permitirse a los socios destinar parte de la subvención a garantizar la participación de la sociedad civil en la asociación municipal de cara a promover la gobernanza local?*

- Hasta qué punto se crea espacio para que los gobiernos locales participen más plenamente en la formulación e implementación de estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales.

La extensión del artículo no permite aplicar este marco analítico a todos los estados miembros de la UE. Por lo tanto, se llevará a cabo una selección basada en dos elementos clave: a) la existencia de un marco político interesante en relación con la CD y b) la posibilidad de financiar colaboraciones de CD en Latinoamérica.[13] Sobre esta base se propone examinar más de cerca los marcos políticos de Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos, España y Suecia. Este análisis se complementará con el apoyo a la CD proporcionado por la CE como agencia supranacional a través del programa URB-AL.

El análisis comparativo se centrará en los rasgos más destacados de los distintos programas y políticas desarrollados por estos gobiernos nacionales en respuesta al abanico de iniciativas en CD promovidas por sus respectivas autoridades subnacionales.

Bélgica

Los municipios de Bélgica tienen derecho legalmente a participar en la acción exterior. Sin embargo, el interés del gobierno federal para apoyar la CD es bastante reciente y se basa principalmente en objetivos de desarrollo (con una definición bastante restringida). En gran parte como resultado de las presiones de los gobiernos locales y sus asociaciones, en el año 2000 se inició un primer programa municipal de apoyo a la cooperación internacional. Se trataba de un programa de CD típicamente de "primera generación" que reflejaba la falta de familiaridad de todos los actores con este tipo de instrumentos.

Concebido como un programa anual con presupuesto limitado, se centraba principalmente en apoyar a los municipios del sur mediante formación y pequeños proyectos de inversión. El modelo de cooperación subyacente quedaba fuertemente inserido en la lógica de la ayuda, dirigida a la reducción de la pobreza y basada en una relación de donante-receptor. La gestión quedaba descentralizada y pasaba a manos de las asociaciones, aunque éstas tenían que operar dentro de un marco de metodologías y procedimientos tradicionales de ayuda, lo que generaba una falta de flexibilidad, mucha burocracia y enormes esfuerzos para los municipios participantes. Las primeras valoraciones demostraban claramente el limitado valor añadido de este tipo de intervenciones *ad hoc* relacionadas con los proyectos.

Tímidamente se inició un diálogo con las distintas asociaciones para explorar vías más prometedoras de apoyo a iniciativas de CD. Esto condujo finalmente al desarrollo de una nueva medida plurianual para la cooperación internacional por parte de los municipios (2008-2012), que incluye programas de CD en varios países latinoamericanos (por ejemplo, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Haití o Surinam). En cierta manera, el nuevo programa representa un salto cualitativo que se centra en un enfoque más orientado a los resultados. El programa crea más espacio a) para centrarse en primer lugar en la gobernanza y en los objetivos de desarrollo institucionales que sustentan la CD directa, b) para adoptar un enfoque "de abajo a arriba" a partir de las necesidades de los gobiernos locales a la vez que se promueve la construcción de colaboraciones recíprocas en CD a lo largo del tiempo, c) para crear sinergias entre iniciativas de CD y promover la coordinación especialmente en países socios, y d) para apoyar a las asociaciones nacionales en la gestión del plan de un modo cualitativo.

De todos modos aún queda mucho por hacer en otras áreas del modelo analítico que se propone. Existe una necesidad evidente de institucionalizar un diálogo político más sólido que permita el aprendizaje conjunto y el desarrollo de políticas. Hay una tendencia a limitar la CD a la creación de capacidades en los gobiernos locales y a excluir inversiones en la sociedad civil local de cara a mejorar la "gobernanza local". En el programa federal,[14] no hay espacio para el desarrollo institucional en materia de cooperación internacional en los municipios belgas. El alcance de las propuestas de procesos integrados de CD sigue siendo bastante limitado. La presión para seguir estrictamente herramientas de ayuda tan rígidas (por ejemplo marcos lógicos basados en gran parte en los resultados) y modelos de información reduce el alcance de una programación flexible y de un resultado orientado al proceso. Existen importantes limitaciones de la autonomía local, surgidas de instrucciones relacionadas con la concentración geográfica y temática, así como restricciones en el uso de subvenciones. Las oportunidades de vincular la CD con otros procesos de cooperación son limitadas y/o aún no han sido exploradas de forma óptima.

La principal esperanza de las asociaciones participantes es utilizar este nuevo programa para ir ampliando el alcance de procesos de CD genuinos y recíprocos y desarrollar una colaboración mucho más sólida con el gobierno nacional, para estudiar la manera de explotar a fondo el potencial de la CD directa en el proceso global de cooperación.

Francia

Desde los varios países de la UE que se tratan en este artículo, sin lugar a dudas es Francia el que posee la tradición y experiencia más largas en CD. Desde la década de 1970 las autoridades locales y regionales francesas han desarrollado actividades de CD con sus contrapartes del sur, basándose en la idea de la cooperación directa entre municipios y territorios. Esta larga trayectoria de participación en CD resulta interesante, puesto que facilita el seguimiento de la evolución de este instrumento a lo largo del tiempo y permite establecer comparaciones con las trayectorias seguidas por los Estados miembros de la UE con una implicación más reciente en CD.

En cierto modo Francia puede ser considerada la precursora de la CD. Como en otros países de la UE, aquí la CD empezó con acuerdos tradicionales de hermanamiento (orientados a la ayuda), como por ejemplo los programas dirigidos a proporcionar ayudas a municipios de la zona del Sahel durante la hambruna. Con el tiempo, estos acuerdos han evolucionado hasta convertirse en colaboraciones más estructuradas de "cooperación institucional" directa entre municipios, centradas en el traspaso/intercambio de competencias y desarrolladas en varias regiones del mundo (incluyendo Latinoamérica).

Poco a poco el gobierno nacional fue mostrando interés en estas actividades de CD "de abajo a arriba". En 1992 se creó un marco legal para las actuaciones exteriores de los municipios, que fue perfeccionado en 2007. Se sucedieron varios programas nacionales de apoyo a la CD. Sus recursos financieros

[13] *El gobierno finlandés ha estado desarrollando un marco político de apoyo a la CD. Sin embargo, impone una concentración geográfica de asociaciones municipales en África.*

[14] *Existe también un programa flamenco de apoyo a la CD que incluye un escaparate para fomentar la creación de capacidades en los municipios flamencos para desarrollar una política de cooperación municipal sólida respaldada por la ciudadanía.*

son relativamente modestos comparados con las demandas y los fondos generados por las propias autoridades locales y regionales de Francia. De todos modos una de las particularidades del sistema francés es el alto grado de movilización política alrededor de la CD y, estrechamente vinculado a él, el complejo marco institucional creado para garantizar el diálogo entre las distintas partes implicadas. Esto incluye una Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada (CNCD), que hace las funciones de foro de políticas con la participación de varios actores. El ámbito del gobierno local está bien estructurado y recibe el apoyo de asociaciones profesionales (por ejemplo Cités Unies France) que intentan promover una acción coordinada (sobre todo a escala nacional). Se puede consultar guías de usuario sobre CD que son actualizadas regularmente.

Este montaje institucional permite el actual debate sobre cómo mejorar la calidad de las intervenciones en CD. Asimismo facilita la integración de la CD en el sistema global francés de cooperación. Esto puede ayudar a explicar por qué el nuevo programa de apoyo a la CD para el período 2007-2009 (dotado con un presupuesto de 17 millones de euros) contiene un número de interesantes innovaciones. El programa se gestionará a través de varias convocatorias de proyectos de desarrollo institucionales. Las subvenciones se han calculado en función de criterios de prioridad que buscan: a) priorizar los proyectos llevados a cabo por varios gobiernos locales, b) garantizar un efecto óptimo "desencadenante" de la subvención, c) promover la participación de los jóvenes en las actividades, y d) favorecer vínculos con otras agencias donantes.

El programa se centra en aquellos temas en donde se aprecia que la CD tiene una ventaja comparativa (desarrollo institucional, gobernanza local, desarrollo sostenible). Los requisitos de calidad del programa pueden dejar fuera a muchos actores de la CD "no profesionales", tanto más en cuanto que las acciones en sectores sociales no se tienen en cuenta si no constituyen una acción de creación de capacidades institucional. También se busca establecer colaboraciones (basadas en relaciones contractuales) entre el Estado y los gobiernos locales.

El sistema creado por el Gobierno francés encaja bastante bien en el marco analítico antes mencionado. Refleja la relativa madurez tanto de las autoridades públicas descentralizadas como de las políticas francesas de apoyo a la CD. Además ilustra cómo poco a poco la CD va formando parte integrante de la política global exterior y de cooperación del gobierno. Esto no siempre resulta evidente, puesto que muchas autoridades locales francesas están dispuestas a proteger su autonomía y son en cierto modo reacias a integrarse en la política de cooperación de su país. Por otra parte, una ciudad que recibe subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores actualmente está obligada a declarar de cuántos recursos dispone. Estas cifras se añaden a las ayudas que destina Francia al desarrollo.

Italia

La cooperación descentralizada es una realidad dinámica en Italia, promovida activamente por varias autoridades subnacionales (regiones, provincias y gobiernos locales). En los últimos años el fenómeno ha evolucionado en términos cuantitativos y cualitativos, y en particular las regiones se han convertido en actores clave que expresan su deseo de participar en asociaciones de CD con Latinoamérica (la tercera región prioritaria tras los Balcanes y el Mediterráneo). Según Izzo y Stocchiero (2007), se puede observar una ampliación de los objetivos que sustentan la participación en actividades de CD. El objetivo inicial de contribuir a la lucha contra la pobreza

ha sido sustituido por otras motivaciones, que incluyen el deseo (sobre todo por parte de las regiones) de "internacionalizar el territorio" y de llevar a cabo actividades de "paradiplomacia". Como resultado de ello la CD está cada vez más integrada en la política exterior de las entidades subnacionales. Esto podría crear nuevas oportunidades para activar las distintas dimensiones de la CD (por ejemplo el desarrollo institucional, el desarrollo económico local, la cohesión social) y movilizar de forma más efectiva al grupo de actores que pueden participar en la CD a distintos niveles. El talón de Aquiles del sistema de CD italiano es la enorme fragmentación de intervenciones. El interés en la autonomía local ha llevado a propuestas de CD que tienden a ser egocéntricas. Los niveles de coordinación horizontal entre los diversos actores de la CD siguen siendo muy débiles.

Durante mucho tiempo el gobierno nacional ha seguido los procesos de CD de los gobiernos subnacionales de una forma esencialmente "reactiva" (Izzo y Stocchiero). Sin embargo, en los últimos años se ha hecho evidente una creciente implicación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por lo tanto una preocupación clara es articular mejor la cooperación oficial proporcionada a través de canales bilaterales y multilaterales con actividades de CD, llevadas a cabo de forma autónoma por las autoridades regionales y locales.

Este es el objetivo central en estas partes del mundo, donde el gobierno nacional tiene claros intereses en política exterior (por ejemplo los Balcanes o el área del Mediterráneo). Obviamente este aspecto es menos visible en AL, puesto que la región no tiene el mismo peso en términos de política exterior.

Otro rasgo importante de la política italiana es la implicación de las autoridades públicas descentralizadas en la aplicación de los programas del gobierno, que se puede realizar confiando ciertas iniciativas de cooperación a los gobiernos subnacionales (en base a convenciones específicas) o proporcionando cofinanciación indirecta a través de programas marco (que deben ser ejecutados por el gobierno o delegados a organizaciones internacionales). Existe una creciente tendencia a combinar los programas gubernamentales con las intervenciones financieras de las autoridades subnacionales.

No resulta evidente aplicar el marco analítico propuesto en este artículo a la política en CD italiana, puesto que el apoyo directo a las iniciativas de CD es limitado. La excepción es probablemente el objetivo político explícito del gobierno nacional de promover más propuestas coordinadas en el ámbito de las actividades de CD y asegurar sinergias con las iniciativas gubernamentales. El sistema de "nombrar" a las autoridades subnacionales para que participen en la aplicación de programas gubernamentales no se puede comparar con las propuestas que buscan promover la cooperación "directa" entre municipios.

Países Bajos

La cooperación internacional por parte de los municipios tuvo su momento culminante en la década de 1990. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la Asociación Holandesa de Municipios (VNG) empezaron a colaborar en 1991 y acordaron crear un primer programa nacional de apoyo dedicado a la CD en los países en vías de desarrollo. El programa sería gestionado por una delegación internacional de la VNG, una entidad especial creada en 1993 e integrada plenamente en la VNG desde 2001. El programa tenía dos objetivos importantes: fortalecer la gobernanza local y ampliar la base de apoyo a la cooperación internacional en los Países Bajos (por ejemplo impulsando

la "ciudadanía global"). Más de un centenar de municipios holandeses participaron en el proceso, por ejemplo, creando vínculos con municipios de Latinoamérica.

En 2001 se llevó a cabo una evaluación independiente de este programa. El informe resultante, publicado en 2004, arroja una interesante luz sobre las ventajas y desventajas del tipo de programas de "primera generación". Se pueden extraer cinco conclusiones que resultan especialmente interesantes para nuestro análisis. En primer lugar, la implementación efectiva del programa se vio entorpecida por una falta de visión común sobre los objetivos esenciales de las iniciativas de CD entre el gobierno holandés, los municipios y la agencia coordinadora (la sección internacional de la VNG). Por consiguiente, la dimensión de "ampliar el apoyo en los Países Bajos" fue ignorada soberanamente en su fase inicial. En segundo lugar, mientras la mayoría de las actividades de CD se consideraban relevantes y causaban cierto impacto en la gobernanza local, la eficacia global del programa se vio afectada por una cobertura temática y geográfica demasiado amplia. Como tercera conclusión, la movilización y el uso de conocimientos técnicos (tanto por parte de funcionarios/expertos holandeses como de fuentes de información locales/regionales) quedan lejos de ser óptimos. La cuarta: mientras todas las partes estaban dispuestas a gestionar el programa de una forma orientada a los resultados, no había ningún mecanismo de diálogo eficaz para supervisar dichos resultados (según criterios acordados conjuntamente). En quinto lugar, el hueco y papel concretos del programa de CD en relación con otros instrumentos de cooperación (con objetivos similares) no quedaban claros.

A partir de estas lecciones se negoció y acordó la puesta en marcha de un programa de CD con un nuevo estilo: el LOGO SOUTH. Se inició en 2005 y estará en funcionamiento hasta 2010. Tiene tres grandes objetivos: a) la cooperación internacional municipal en un conjunto relativamente limitado de países (en el que se incluyen Nicaragua y Surinam) y programas temáticos (sobre VIH/sida, agua, residuos, participación ciudadana en la gobernanza local), b) creación de capacidad de asociación, y c) "desarrollo de políticas" (dirigidas al balance, al aprendizaje y a la innovación).

Mientras la gran prioridad sigue siendo mejorar la gobernanza local como condición previa a la reducción de la pobreza, las modalidades operativas han sido revisadas de forma exhaustiva en LOGO SOUTH. El objetivo principal es crear colaboraciones entre municipios de los Países Bajos y del Sur, basadas en una comunidad de intereses entre actores/expertos que comparten retos similares ("enfoque de colega a colega"). Hay un interés especial en crear capacidad humana, y por este motivo los grupos diana son los gobernantes locales (políticos y personas que toman decisiones) y los funcionarios (diseñadores e implementadores de políticas). El programa también pretende promover los intercambios sur-sur. Este nuevo enfoque está claramente más en sintonía con el enfoque de cooperación descentralizada "directa". También encaja bien con varios criterios del modelo analítico que se propone. Resulta especialmente interesante la herramienta de los programas nacionales, elaborados de forma participativa y concebidos como un marco para asegurar el foco de atención, la coordinación y la coherencia de las diferentes iniciativas de CD en un determinado país socio. Las limitaciones geográficas y temáticas son consideradas por el Gobierno holandés como un requisito previo para la eficacia y la sostenibilidad.

España

En términos de colaboraciones municipales con Latinoamérica, España encabeza claramente la lista. Al igual que en otros países de la UE, este tipo de cooperación inicialmente adoptó la forma de acuerdos de hermanamiento, articulados alrededor de lazos de solidaridad política, cooperación cultural y transferencia de recursos. A principios de la década de 1990 España vivió el surgimiento de un amplio movimiento ciudadano que reclamaba que se alcanzara el objetivo de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% del PIB a los países en vías de desarrollo. Los gobiernos locales y regionales respondieron al llamamiento y empezaron a reservar fondos para cooperación internacional. Para hacer frente a su falta de experiencia en temas de desarrollo, los gobiernos subnacionales utilizaron masivamente a las ONG para canalizar estos recursos hacia el Sur.

En este planteamiento de CD el papel de los gobiernos locales se limita al envío de un sobre con ayuda y a controlar el uso de los fondos. Esto, comprensiblemente, no generó incentivos para desarrollar una política municipal integral para la acción exterior.

De todos modos, a mediados de la década de 1990 las ciudades empezaron a invertir en formas directas de CD. Estas actividades ya no tenían como principal objetivo proporcionar fondos, sino que buscaban el intercambio de experiencias, la transferencia de *know-how* o la creación de capacidades. En particular en España, este proceso estuvo influido positivamente por programas de apoyo impulsados por agencias internacionales como la UE (URB-AL) y el Banco Mundial (Alianzas de Ciudades).

Con el paso de los años, la cooperación descentralizada española de las autoridades regionales y locales se ha vuelto muy dinámica y supone una importante cantidad de recursos. En este contexto, resulta sorprendente destacar, según Fernández de Losada (2004), la escasez de vínculos entre la cooperación oficial, ejercida por el Estado, y las iniciativas de CD llevadas a cabo por autoridades subnacionales. Esto es aún más sorprendente vista la prioridad que se da en cooperación oficial española al desarrollo institucional de las estructuras democráticas, la gobernanza y la participación. En la práctica la agencia de cooperación española se ha inclinado por desarrollar sus propios programas de apoyo a la gobernanza local (con sus propios expertos y procedimientos). La cooperación con los gobiernos locales y el apoyo que se les ha prestado han sido, como mucho, "esporádicos", al margen de complementariedades obvias, concluye Fernández de Losada.

Sin embargo puede que las cosas empiecen a cambiar con el lanzamiento de un nuevo programa, llamado "Municipia", en 2007. El objetivo global del programa (dotado con cinco millones de euros para 2007) es servir de instrumento para garantizar una mayor coordinación y coherencia en los esfuerzos que han realizado los diferentes actores que han participado en la cooperación municipal. El programa se encuentra todavía en fase de diseño, así que es difícil valorar su relevancia operativa desde el punto de vista de la CD. El programa Municipia será gestionado por personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en estrecha colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). También se están realizando esfuerzos a otros niveles para mejorar la integración de las autoridades subnacionales en las líneas centrales de acción exterior y los procesos de cooperación del Gobierno central.[15]

[15] *Se está llevando a cabo, por ejemplo, un creciente diálogo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre las formas y los métodos que habría que emplear para implicar a los gobiernos locales en procesos de diálogo de mayor envergadura, como por ejemplo entre la UE, Latinoamérica y el Caribe o la "Alianza de Civilizaciones", iniciada por el Gobierno.*

Suecia

Suecia posee una larga tradición en autogobierno local. Las autoridades locales disfrutan de un alto grado de autonomía, también para participar en acción exterior, tal y como refleja una exitosa historia de acuerdos de hermanamiento en la Europa central y del este.

En 1999 el gobierno lanzó, a través del programa SIDA, un nuevo tipo de financiación para el hermanamiento entre países del Sur, que debía ser gestionado por SALA-IDA, una agencia especializada que forma parte de la Asociación Sueca de Gobiernos Locales y Regiones (SALAR). Se trataba de un proyecto piloto, ya que los municipios suecos tenían muy poca experiencia en cooperación con contrapartes de países en desarrollo. El programa intentaba combinar la promoción de acuerdos de hermanamiento con proyectos de desarrollo destinados a la población pobre de las ciudades en un determinado grupo de países (incluido Ecuador).

En 2003 el programa fue evaluado.[16] Se pueden extraer valiosas lecciones genéricas sobre las relaciones multinivel entre los gobiernos nacionales y los actores de la CD. Primeramente, la ausencia de acuerdos previos de hermanamiento en el Sur redujo la eficacia global del programa. Hace falta tiempo para crear colaboraciones municipales. En ausencia de una demanda local sólida, se vio que los proyectos de desarrollo descansaban sobre una base de propiedad bastante frágil. La evaluación concluía que el programa SIDA no ha "llegado a ser ni un programa de desarrollo eficaz ni una buena base para el hermanamiento". En segundo lugar, la concentración temática, impuesta por el programa, se mostró ineficaz puesto que los municipios suecos no tenían experiencia en barrios marginales. En tercer lugar, los distintos programas no lograron movilizar, en general, las aportaciones de los expertos en desarrollo para complementar el *know-how* surgido de SALA-IDA y de los municipios suecos. Finalmente hubo una falta evidente de orientación estratégica por parte del programa SIDA, independientemente de la naturaleza experimental del programa.

Como resultado de esta evaluación se lanzó una nueva "Asociación Municipal Norte-Sur" en 2005. Si bien el programa sigue estando orientado claramente hacia el ámbito del desarrollo (en reducción de la pobreza), se centra especialmente en: a) crear una cooperación de valor añadido entre las estructuras gubernamentales locales trabajando conjuntamente como "socios del mismo nivel", b) establecer relaciones a largo plazo entre la sociedad civil sueca y los países socios. Esta nueva filosofía concuerda con algunos de los criterios del marco analítico antes mencionado. Combina objetivos del Sur y del Norte, intenta apoyar la construcción de colaboraciones a largo plazo, reduce las restricciones temáticas para permitir que los municipios identifiquen áreas relevantes para organizar intercambios equitativos, y ofrece incentivos. De todos modos, el programa es estricto en términos de concentración geográfica (únicamente diez países, con Ecuador como único país de AL). Asimismo impone ciertas condiciones burocráticas (por ejemplo, subvenciones de un año) que parecen incompatibles con enriquecedores procesos a largo plazo de cambio institucional. Hay pocas pruebas que demuestren que el nuevo programa promueve la coordinación y el enriquecimiento mutuo con otros instrumentos de cooperación.

[16] *Bo Andréasson y Lennart Konigson. "SIDA's Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in the Countries of the South". 2003.*

URB-AL: un innovador programa de la UE de apoyo a la CD

Es ampliamente conocido que la CE ha sido pionera en promocionar la CD directa entre los municipios de Europa y Latinoamérica. El principal instrumento para lograrlo ha sido el programa URB-AL. Iniciado en 1995, ha funcionado durante diez años y ha implicado a un amplio grupo de municipios de AL y la UE (especialmente de España, Italia y Francia).

El programa URB-AL ha demostrado ser innovador en muchos sentidos. Posee dos características que han sido especialmente útiles para impulsar el desarrollo de relaciones de CD directa entre ambos continentes. La primera es que el programa intentaba dar respuesta a los principales retos compartidos por municipios de la UE y de AL en relación con la promoción de la riqueza, un servicio eficaz, la cohesión social y las propuestas participativas en sus respectivos territorios. Toda su organización estaba muy enfocada a la demanda y a la descentralización. La segunda es que URB-AL se abstuvo de financiar un buen número de proyectos de CD tradicionales entre municipios asociados. En lugar de ello buscó promover "redes temáticas" para lograr la implicación de múltiples actores de los gobiernos locales de cara al intercambio de conocimientos técnicos y buenas prácticas en un amplio abanico de temas clave relacionados con la gestión de ciudades y territorios. Además permitió establecer relaciones recíprocas entre municipios de ambos continentes (por ejemplo en experiencias innovadoras relativas a la promoción del desarrollo local en AL que pudieran ser una fuente de inspiración para los municipios europeos).

Evaluaciones independientes y revisiones críticas confirmaron la relevancia y el impacto positivo del programa.[17] Actualmente está proyectado un programa sucesor que puede empezar a funcionar en 2008.

3.3. Instrumentos utilizados en los diversos programas

El anterior estudio (selectivo) muestra claramente un creciente interés por las propuestas de CD por parte de los gobiernos nacionales de la UE y de la CE, que dio como resultado la creación de varios programas de apoyo (tanto en el ámbito nacional como comunitario), todos encaminados a promover la CD directa (o la cooperación municipal) de un modo u otro.

En una fase inicial, un amplio abanico de propuestas solía ser incluido bajo la etiqueta "CD", incluso proyectos ejecutados por ONG. En los últimos años, sin embargo, la mayoría de estos programas de apoyo han intentado vincularse más directamente a los gobiernos locales. Esto parece indicar que las agencias oficiales valoran cada vez más el valor añadido específico que formas directas de CD pueden aportar a sus propios objetivos de cooperación.

Esta tendencia política global hacia el apoyo directo a los gobiernos locales debe ser bien recibida. De todos modos, también puede resultar instructivo observar los instrumentos que ayudan a poner en práctica todos estos programas y políticas nacionales de CD. ¿En qué medida existe también una convergencia en cuanto a los instrumentos utilizados por estos distintos programas? Un análisis de esta índole podría contribuir a generar una tipología básica de programas de CD según el "menú" de instrumentos puestos a la disposición de los gobiernos locales.

[17] *Véase, por ejemplo, R. Caballeros Otero. "URB-AL: Un casos de cooperación descentralizada". OCD. Anuario 2006.*

Una posible forma de llevar a cabo un análisis instrumental de políticas y programas nacionales a favor de la CD es distinguir entre tres tipos de instrumentos:

a) Instrumentos de CD tradicionales. Son aquellas herramientas generalmente asociadas a la "primera generación" de programas de CD, que suelen estar en gran parte moldeadas por objetivos de desarrollo y por las modalidades y los procedimientos del sistema oficial de ayuda.

b) Instrumentos de CD innovadores. Son aquellas herramientas que emergen en la "segunda generación" de programas de CD, que se centran mucho más en la CD directa entre municipios y buscan establecer nuevas modalidades de cooperación, más en sintonía con las necesidades de los municipios.

c) Instrumentos de CD integradores. Son aquellas herramientas que buscan incorporar actores y propuestas de CD en los procesos de cooperación mayoritarios de los gobiernos nacionales. Estos instrumentos no están vinculados necesariamente a programas de CD específicos, sino que reflejan un claro compromiso político a la hora de implicar a los gobiernos locales en la formulación e implementación de la acción externa global de un determinado estado miembro de la UE.

El siguiente cuadro ofrece una relación de todos estos instrumentos, con observaciones y unos cuantos ejemplos representativos.

Instrumentos	*Observaciones*	*Ejemplos*
a) Instrumentos de CD tradicionales ** proyectos de desarrollo (inversiones en hardware)* ** proyectos de creación de capacidades (inversiones en software)* ** proyectos de gobernanza local (seguramente con la participación de la sociedad civil)* ** asociaciones municipales vinculadas a proyectos* ** apoyo para actividades de sensibilización en el Norte*	*Los programas nacionales que dependen principalmente de estos instrumentos suelen tener las siguientes características:* ** fuerte influencia de la "lógica de la ayuda"* ** tendencia a imponer condiciones o restricciones de arriba abajo en el alcance de las actividades de CD* ** propuestas de gestión orientadas al control* ** flexibilidad limitada en el uso de instrumentos de cara al desarrollo institucional y a la gobernanza local* ** alcance limitado con un amplio abanico de actores (por ambas partes)* ** tímidas aperturas para financiar actividades estructurales en el Norte*	*Programa de apoyo MIC de Bélgica* *Programa de apoyo MIC de Suecia*

Instrumentos	*Observaciones*	*Ejemplos*
b) Instrumentos innovadores ** colaboraciones municipales a largo plazo basadas en la reciprocidad* ** financiación de intercambios sin formalización de proyectos* ** financiación para proyectos comunes (acción conjunta)* ** financiación para apoyar a otros actores de la CD relevantes (por ejemplo asociaciones nacionales)* ** marcos de programas nacionales participativos* ** mecanismos de coordinación* ** participación en redes temáticas o foros políticos.*[A] ** intercambios sur-sur* ** mecanismos para el diálogo entre varios actores, el aprendizaje y el desarrollo de políticas de CD* ** apoyo para desarrollar una política municipal de cooperación internacional en el Norte*	*Los programas nacionales que intentan aplicar estos instrumentos suelen tener las siguientes características:* ** el desarrollo institucional de los gobiernos locales y la gobernanza como núcleo de la CD* ** interés en la colaboración "de territorio a territorio"* ** enfoque holístico hacia los retos a los que se enfrenta el gobierno local (como motor de los procesos de desarrollo local)* ** mayor flexibilidad para tener en cuenta las necesidades específicas de los gobiernos locales* ** CD integradora en los actuales procesos políticos, institucionales y presupuestarios del municipio* ** búsqueda de vínculos con procesos nacionales/ regionales relevantes* ** alcance para propuestas que impliquen a varios actores* ** cambio del papel del gobierno nacional para ofrecer incentivos y asegurar un control de calidad* ** énfasis especial en el diálogo y en el aprendizaje conjunto* ** intentos de usar experiencias adquiridas en CD para influir en otros programas de cooperación*	*Programa Logo South de Holanda* *Programa URB-AL* *Programa de CD de Francia*

[A] *Véanse las últimas iniciativas francesas para organizar los "Rencontres de la coopération franco-brésilienne" en Brasil (2006) o para garantizar una participación eficaz de autoridades subnacionales en el Foro de Gobiernos Locales previo a la Cumbre entre la UE y AL/Caribe (noviembre de 2007).*

Instrumentos	Observaciones	Ejemplos
c) Instrumentos integradores ** mecanismos para implicar a actores de la CD en la formulación de estrategias de cooperación nacional* ** mecanismos para implicar a actores de la CD en procesos de diálogo claves a varios niveles* ** mecanismos para movilizar los conocimientos y el know-how de los actores de la CD en programas oficiales de ayuda (incluyendo programas sectoriales)* ** mecanismos y herramientas para fortalecer la coherencia (incluyendo bases de datos y sistemas de seguimiento)* ** rendición de cuentas de la contribución de los actores de la CD a la AOD (ayuda oficial al desarrollo) del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)* ** acuerdos de colaboración entre las agencias del gobierno central y entidades de CD (distribución de tareas basada en ventajas comparativas)* ** delegación de actores de la CD para trabajos/servicios concretos ("contractualización")*	*Estos instrumentos incorporan una política nacional más amplia para participar con actores de la CD en el proceso global de cooperación.* *Pueden complementar a programas de apoyo a la CD ya existentes o pueden aplicarse incluso sin un programa integral de CD.*	*La política de Francia por la participación mayoritaria de la CD y otros actores.*[8] *Los esfuerzos de Italia para a) garantizar la coherencia entre sus propios programas gubernamentales y las iniciativas autónomas de CD* *b) utilizar los conocimientos de las autoridades subnacionales en la implementación de sus propios programas de ayuda*

[8] *Véase un buen resumen de esta ambición en B. Quincy. Pour une politique étrangère plus partenariale. Ong, collectivités territoriales, syndicats, entreprises. Ministère des Affaires Etrangères. Julio de 2007.*

A partir de este recuadro se pueden identificar tres categorías básicas de programas de CD, que reflejan distintas formas de organizar las "relaciones multinivel" entre los gobiernos nacionales y las autoridades públicas descentralizadas.

- Programas de CD orientados al desarrollo.

Estos programas de apoyo están cada vez más enfocados a la cooperación entre municipios, aunque todavía están firmemente arraigados al paradigma de ayuda imperante (por ejemplo la transferencia unilateral de recursos o de *know-how*). Impulsan agendas que no comparten necesariamente con los municipios y que se centran en generar una serie de resultados en el ámbito del desarrollo (perceptibles y a corto plazo). Las propuestas, los métodos de trabajo y los procedimientos que se han utilizado en gran parte provienen del sistema oficial de ayuda. Todo ello tiende a limitar tanto el alcance de las actividades de CD como la flexibilidad de la implementación. En este programa, la relación multinivel entre gobiernos nacionales y municipios es, antes que nada, una relación donante-beneficiario, con reciprocidad limitada.

- Programas de CD directa basados en un enfoque "de todo el gobierno local":

Este tipo de programas de CD parten del principio de autonomía local y de las responsabilidades que se derivan para que los gobiernos locales sean el "motor" de los procesos de desarrollo local en un amplio abanico de áreas políticas. Esto incluye el desarrollo de actuaciones exteriores. El principal objetivo de este tipo de programas de CD no es lograr resultados en el ámbito del desarrollo relacionados con el proyecto, sino invertir en procesos a largo plazo de construcción institucional.

Las agendas locales, en toda su variedad, deben proporcionar el marco para llevar a cabo actividades de CD. Se están realizando esfuerzos para adaptar propuestas, métodos de trabajo y procedimientos utilizados a las realidades y necesidades concretas de los gobiernos locales en varios contextos geográficos. En estos programas de CD, el papel de los gobiernos nacionales pasa de ser de "gestor de ayuda" al de "socio". Las relaciones multinivel son más equilibradas y ofrecen espacio para el diálogo, el aprendizaje y el desarrollo de políticas conjuntas.

- Programas de CD integrados.

Estos programas existen cuando un gobierno nacional desarrolla a la vez un programa de CD directa y un marco político más amplio para integrar a los actores de la CD en la acción y cooperación global exterior del país. En este tipo de programas de CD las relaciones multinivel suelen basarse en una colaboración más estratégica entre gobiernos nacionales y municipios, que va más allá de la colaboración en el marco de los programas de CD.

Evidentemente, no se trata de una categorización hermética. De hecho se pueden hallar formas híbridas de programas de CD. Por ejemplo los "programas de CD orientados al desarrollo" pueden estar poniendo a prueba algunos innovadores instrumentos de CD, y preparando así el terreno para una propuesta más ambiciosa cuando las condiciones lo permitan. En una línea similar, los gobiernos nacionales se pueden ver tentados a utilizar propuestas de gestión orientadas al control en programas de CD directa. Esto es un reflejo de la naturaleza tan dinámica de las políticas de CD y de los programas de apoyo que se derivan.

También es importante observar estos distintos modelos a la luz de las condiciones imperantes en los países que participan en CD. Algunos estados miembros de la UE podrían preferir, en una fase inicial, un enfoque de CD

"orientado al desarrollo" bastante tradicional. Este podría ser el caso de países con muy poca tradición y experiencia en CD en otros países, tanto en el ámbito de la administración como de los gobiernos locales (como en Bélgica y Suecia al inicio del programa). El punto de entrada de las ayudas más conocido se puede utilizar entonces para crear proyectos piloto de CD al tiempo que se garantiza "un aprendizaje de la tarea". Mientras se adquiere experiencia, se puede llevar a cabo una transición a modelos más complejos de apoyo a la CD.

4. Retos de futuro

Este documento tenía como propósito ofrecer una pincelada sobre las políticas y los programas de apoyo a la CD que están desarrollando un grupo seleccionado de Estados miembros de la UE y de la CE. El interés estaba puesto especialmente en las formas en que estos actores institucionales influyen en las iniciativas de CD tomadas por las autoridades subnacionales y cómo se relacionan con ellas. Es importante entender estas dinámicas, pues determinan en buena medida la naturaleza de las relaciones multinivel entre los dos grupos de actores.

No ha sido fácil ofrecer una imagen fiable de estas relaciones. La CD toma múltiples formas y perfiles en toda la UE y AL. Además, es un "blanco móvil", ya que los actores de la CD, sus socios en AL y los gobiernos nacionales están en constante evolución. A pesar de estas limitaciones, se pueden mencionar algunos retos generales a modo de conclusión.

En primer lugar, los mismos actores de la CD han evolucionado mucho en los últimos años. Hay que reconocer que todavía existen muchos ejemplos de colaboraciones en CD basadas en relaciones unilaterales donante-receptor. Al mismo tiempo las autoridades subnacionales de la UE y de AL están adquiriendo más protagonismo en los procesos de CD, están construyendo relaciones horizontales entre instituciones clave de gobernanza local que se enfrentan al reto similar de gestionar territorios en un mundo en proceso de globalización. A un ritmo lento, pero constante, el concepto de "CD directa" se está abriendo camino. Sin embargo aún quedan retos por alcanzar a la hora de demostrar que este tipo de CD puede dar importantes resultados y, por lo tanto, hacer méritos para ser considerada un instrumento "imprescindible" de cooperación.

En segundo lugar, este breve estudio muestra que tanto los gobiernos nacionales de la UE como las agencias multilaterales están respondiendo positivamente a estas nuevas tendencias. Han llegado a darse cuenta del papel crucial que los gobiernos locales pueden ejercer para alcanzar objetivos de desarrollo fundamentales. En el proceso, muestran un creciente interés por apoyar la CD directa. Cada vez más se ve que este tipo de cooperación horizontal cuenta con un claro valor añadido en el impulso a los gobiernos locales para que asuman su papel en el proceso de desarrollo. La actitud positiva se ve reflejada en una nueva serie de programas de apoyo a la CD. Si bien hay que observar variaciones importantes en las políticas y los instrumentos que respaldan a estos programas, existe una clara tendencia a apoyar la "CD directa" y a desarrollar propuestas y herramientas innovadoras de implementación.

Sin embargo la batalla aún está por ganar. Todavía queda mucho por hacer por parte de todos los actores implicados en adaptar el punto de interés y el funcionamiento de estos programas de CD para que sean más compatibles con las necesidades reales de los gobiernos locales (tanto de la UE como de AL). En este contexto será importante contribuir a esclarecer

las relaciones multinivel y la consiguiente distribución de papeles entre los gobiernos nacionales y las entidades subnacionales. Esto significa, entre otras cosas, garantizar que los programas creados por los gobiernos nacionales en apoyo a la CD respeten una serie de principios fundamentales, como por ejemplo:

- la naturaleza política de las instituciones de gobierno local, que se ve reflejada, además, en la celebración de procesos electorales a intervalos regulares, o en la existencia de procesos formales de toma de decisiones en el ámbito local, todos ellos susceptibles de afectar de algún modo a las actividades de CD;

- el papel concreto de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo, que no se puede equiparar a los papeles ejercidos tradicionalmente por organizaciones (especializadas) de la sociedad civil;

- la necesidad de ver las iniciativas de cooperación descentralizada como parte integrante de la acción exterior de los municipios, tal y como se persigue en el marco de sus competencias locales;

- el interés de la CD en apoyar "procesos" de desarrollo institucional integrado y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales (como motor de coaliciones de desarrollo local);

- la necesidad de modalidades y procedimientos de apoyo adecuados y flexibles, en línea con el "mundo real" en el que operan los gobiernos locales.

El objetivo fundamental debería ser establecer una colaboración *win-win* basada en el respecto hacia el papel legítimo y el valor añadido de unos y otros en los procesos de cooperación.

En tercer lugar, mientras la posición de la "CD directa" como un auténtico instrumento de cooperación necesita fortalecerse más en el futuro próximo, habría que evitar cualquier intento de construir un "escudo" alrededor de la CD y aislarla de los demás instrumentos. Por el contrario, la propuesta de CD debería estar plenamente integrada en los procesos de cooperación mayoritarios. Deberíamos escuchar de forma sistemática la voz de actores de la CD debidamente capacitados (tanto en la UE como en AL) en la formulación e implementación de estrategias de cooperación.

Bibliografía

Andréasson, B. y L. Koningson (2003) "SIDA's Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in the Countries of the South".

Caballeros Otero, R. "URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada". En *Anuario de la Cooperación Descentralizada , año 2006.* Montevideo: OCD

Fernández de Losada Passols, A. (2004). *Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

Husson, B. (2007). "Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire". Conferencia preparada para la *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Guatemala, Mayo de 2007.

Izzo, M. y Stocchiero, A. (2007). *La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza*. CeSPI, Working Papers, 36/2007.

Malé, J. P. (2006) "Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos". I Conferencia Anual del OCD, Montevideo Marzo de 2006.

Malé, J. P. (2007). "La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto". Conferencia preparada para la *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Guatemala, Mayo de 2007.

Quincy, B. (2007). *Pour une politique étrangère plus partenariale. Agir dans le monde avec les acteurs français non-étatiques*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos.

Sarraute Sainz, S. y H. Théry (2007). "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y la Unión Europea".

Cohesión social y reducción de la pobreza

Introducción

Como se ha manifestado ampliamente durante el año 2007 en diferentes foros, como por ejemplo el Seminario Urb-AL de Rosario o el Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales celebrado en Paris, la cooperación descentralizada es un instrumento que puede contribuir a mejorar las políticas locales orientadas hacia la reducción de la pobreza y -de manera mucho más amplia- hacia la mejora de la cohesión social.

En efecto, los municipios y regiones han de hacer frente a nuevos desafíos para construir sociedades locales más integradas y cohesionadas, y superar las dificultades que nacen de un reconocimiento todavía insuficiente de su papel, tanto en el ámbito competencial como en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de la administración pública. Desde este punto de vista, si bien la cooperación descentralizada no es una fuente de recursos suficiente para paliar los déficit estructurales de las haciendas locales en los países de AL, puede ser una herramienta para fomentar intercambios y plantear acciones comunes que faciliten la elaboración e implementación de políticas públicas y que permitan mejorar la situación actual en el ámbito local.

En este Anuario 2007, hemos querido precisar el contexto latinoamericano que influye en las posibilidades de sus gobiernos locales para actuar en la promoción de una mayor cohesión social. En esta perspectiva, Víctor Godínez, miembro del Comité Asesor del Observatorio, elabora una reflexión a partir de las características de crecimiento económico, mercado de trabajo y fiscalidad en los diferentes países latinoamericanos que hacen posible la actuación local en este ámbito.

Dentro del marco general de la cohesión social, los movimientos migratorios son un ámbito de especial interés para el OCD, ya que la cooperación descentralizada es un instrumento con un gran potencial para ayudar a los gobiernos locales a enfrentarse a este fenómeno. Para visualizar dicho potencial, hemos querido ofrecer un artículo que estudie el impacto de este fenómeno en las políticas locales, partiendo de un panorama general de los flujos de migración actuales que más afectan a AL y a la UE. Mireia Belil y Albert Serra analizan el contexto de las migraciones y ponen especial énfasis en el papel de los gobiernos locales en la gestión de esta dinámica, en los modelos subyacentes con los que abordan esta realidad y en las oportunidades que ofrece la cooperación descentralizada para potenciar la actuación en este ámbito.

Las políticas locales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano

Víctor M. Godínez*

PALABRAS CLAVE

Cohesión social | Coordinación de políticas públicas | Crecimiento económico nacional y local | Empleo y mercado de trabajo | Tributación y presión fiscal |

El fomento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad; son los gobiernos locales quienes deben garantizarla en primera instancia, pero la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Ésta es su función principal y no puede ser substituida por ningún otro actor o instancia de la sociedad. Hay por tanto una necesidad de coordinación de las políticas públicas en ambos niveles de gobierno. En los países latinoamericanos el grado de coordinación al respecto suele ser es muy bajo, lo que resta eficacia y eficiencia a los recursos dedicados a las políticas de cohesión social. En este cuadro, la incidencia de las condiciones nacionales de desarrollo y de las políticas del gobierno central crea un "entorno" que con frecuencia condiciona e incluso limita la capacidad de los entes locales para llevar a cabo políticas y procesos de cohesión social en los territorios. El artículo avanza algunas consideraciones en torno a tres factores: el entorno general del crecimiento, el entorno laboral y el entorno fiscal (inseparable de un problema central del desarrollo local: la descentralización).

** Economista. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consultor internacional. Director del Sistema de Información Regional de México, S. A. y de la Revista Territorio y Economía.*

1. Introducción

Aunque el fomento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad, son los gobiernos locales quienes deben garantizarla en primera instancia. Esto es así no sólo porque son el canal institucional más próximo a la comunidad, sino porque detentan el poder territorial, el control de algunos mecanismos redistributivos de impacto directo e inmediato en los ciudadanos y la autoridad para poner en marcha políticas locales de desarrollo articuladas y coherentes.

El hecho anterior no entra en contradicción con otro igualmente cierto: la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Ésta es su función principal y no puede ser substituida por ningún otro actor o instancia de la sociedad. Más aún: sólo cuando dichos derechos están inscritos en la institucionalidad jurídico-legal del Estado pueden tornarse universales.

No hay contradicción porque los entes locales de gobierno son parte sustancial del orden orgánico del Estado. Lo que hay, más bien, es una necesidad manifiesta de coordinación de las interacciones entre el nivel local y el nacional. Formalmente, la participación de los gobiernos locales en el diseño e instrumentación de políticas públicas de cohesión social suele estar justificada en el orden jurídico-normativo de los Estados democráticos. En la práctica, sin embargo, se comprueba que hay diferencias sustanciales en lo relativo a la capacidad de cada territorio para hacer efectiva la institucionalidad formal.

Es sabido, en efecto, que el contexto general de desarrollo es un factor que condiciona tanto el contenido como el alcance de las políticas sociales a escala local. Por regla general, las agendas y los programas sociales de los gobiernos locales se diseñan en relación con necesidades comunitarias muy específicas de gobernabilidad, participación, combate a la pobreza, exclusión y desigualdad, atención de grupos de alta vulnerabilidad, fomento de la ciudadanía. Las acciones y políticas que se desprenden de dichas agendas coexisten con programas sociales diseñados y ejecutados por los gobiernos centrales.

Lo deseable es que ambos tipos de programas operen con altos grados de coordinación, pero al menos en América Latina no es frecuente que ello ocurra. Por regla general, los programas sociales de los gobiernos centrales latinoamericanos se conciben y se ejecutan para combatir focos de pobreza extrema o indigencia por medio de transferencias, sin articulación con programas integrales de desarrollo económico y social de largo plazo. Por ello, su impacto neto en los vectores fundamentales de la cohesión social suele ser reducido y poco sostenible. En contraste, la agenda social de las comunidades y los programas en que ellas se concretan suelen responder con mayor frecuencia a prioridades fijadas por la propia comunidad, entrañan un fuerte contenido idiosincrásico y en algunos casos tienden a operar y a ser ejecutados en un eje transversal de políticas públicas.[1]

Esta falta de armonización entre las políticas locales y las nacionales resta eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales utilizados tanto a escala local como nacional en los programas sociales. A esta utilización sub-óptima de recursos de por sí escasos se añaden las restricciones estructurales derivadas de las distintas situaciones nacionales de desarrollo, que inevitablemente enmarcan y

[1] *El enfoque transversal es impuesto casi siempre por necesidades surgidas de la escasez de recursos que padecen los gobiernos locales, pero también por la cercanía, ya señalada, con las realidades sociales de la comunidad.*

delimitan las posibilidades y los alcances de las políticas locales a favor de la cohesión social.

En todo esto hay un evidente contraste contextual con respecto a las localidades de la Unión Europea.[2] El marco institucional y de desarrollo de estas últimas es comparativamente más propicio para la instrumentación de políticas públicas locales con capacidad de incidir en los vectores básicos de la cohesión social. En un cuadro socioeconómico en el que las necesidades más fundamentales de los individuos están relativamente satisfechas, las estrategias de cohesión social de las localidades europeas enfrentan otras prioridades y exigencias, y en consecuencia sus agendas y programas también enfrentan complejidades y desafíos diferentes. Además de garantizar un núcleo básico de protección social, los gobiernos centrales europeos cuentan con dispositivos contra la exclusión social que se traducen en tasas de cobertura y niveles de gasto social superiores a los promedios latinoamericanos. Por otra parte, la Unión Europea ha asumido directamente responsabilidades en contra de la exclusión social por medio de su política de cohesión, que incluye toda una batería de instrumentos comunitarios, con sus respectivos recursos financieros. De esta manera, las estrategias locales de cohesión social se desenvuelven en la Unión Europea en un contexto nacional y supranacional que en términos generales se caracteriza por un cúmulo relativamente importante de transferencias y programas. Aunque sean decididos y fijados exógenamente, su impacto está lejos de ser irrelevante en la comunidad.

Es muy distinto el entorno en el que las localidades de América Latina ejecutan programas comprometidos con la promoción de la cohesión social. El trasfondo estructural de dichos programas es la conocida precariedad de los recursos fiscales de todos los países, a lo que se une un bajo nivel de institucionalidad de las políticas sociales del gobierno central, incluso si son entendidas en su definición más restringida, es decir, únicamente como políticas de combate a la pobreza. De tal manera, cuando se comparan las políticas locales y regionales que inciden en los vectores constitutivos de la cohesión social en los países europeos y en los latinoamericanos es indispensable considerar estas diferencias contextuales. Resulta evidente que ellas influyen y determinan de diversas maneras el alcance y los contenidos de las agendas sociales de las comunidades en cada región. El entorno en que las comunidades diseñan y ejecutan sus estrategias de desarrollo cuenta, y en el empeño de tener instituciones más adecuadas para el despliegue de la cohesión social también se debe reconocer la necesidad de establecer complementariedades con los entes sectoriales centralizados.

La finalidad de este artículo es hacer explícitos y dimensionar algunos de los principales factores constitutivos de ese entorno en América Latina. Más allá de las particularidades propias de cada caso, que son sin duda muy relevantes desde todos los puntos de vista, la acción de los gobiernos locales de la región se ejecuta en un espacio que está delimitado, en un extremo, por las demandas específicas de bienes y servicios públicos de los habitantes del territorio, y en otro extremo, por la dotación efectiva de recursos administrativos, institucionales, materiales y económicos con que cuentan para cumplir con sus obligaciones y atender las demandas ciudadanas. El entorno nacional es un factor que influye de múltiples formas en la configuración de dicho espacio, ampliando o (como es más frecuente) restringiendo los márgenes de acción de los gobiernos locales.

Las localidades donde los gobiernos han asumido objetivos explícitos de cohesión social son particularmente sensibles al "efecto determinante" del entorno nacional, cuyos impacto se manifiesta de manera directa en las distintas áreas de la política municipal comprometidas con la generación de dinámicas sostenibles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia de los individuos y grupos que integran la comunidad o territorio. Más como una invitación a la discusión que con pretensiones de un tratamiento en profundidad sobre este tema (a mi juicio crítico) de la política local de desarrollo, a continuación se exploran tres ámbitos en los que el contexto nacional (o "entorno") y las políticas de los gobiernos centrales condicionan e incluso limitan la capacidad de los entes locales para llevar a cabo políticas y procesos de cohesión social en los territorios: el entorno general del crecimiento, el entorno laboral y el entorno fiscal (inseparable de un problema central del desarrollo local: la descentralización).

[2]| *Retomo el planteamiento al respecto formulado en Godínez (2007).*

2. Crecimiento económico

El primer factor a considerar es el proceso general de crecimiento económico. En su conjunto, la región latinoamericana es una zona de bajo crecimiento. En 2007 el valor real del PIB latinoamericano fue 75% mayor que en 1990; considerando el aumento de la población resulta en una subida absoluta del valor del producto interno bruto (PIB) por habitante de 35% durante el mismo lapso (Gráfica 1). Es claro que en este período de casi 20 años la región recuperó cierta capacidad de crecimiento, en abierto contrasto con lo sucedido durante la llamada década perdida de los ochenta.

Sin embargo esta ampliación del PIB regional es en muchos sentidos insuficiente. No sólo porque en comparación con otras regiones y países (Asia Pacífico, China, India, España, Irlanda o Finlandia, por ejemplo) el crecimiento registrado en las últimas décadas es manifiestamente menor en América Latina, sino sobre todo porque el ritmo de crecimiento observado no alcanza a generar una expansión a las tasas que en algunos estudios técnicos, como el de Machinea, Bárcena y León (2005), se consideran necesarias para empezar a revertir progresiva y efectivamente los índi-

Gráfica 1 | América Latina: Índices del PIB y del PIB por habitante (1990=100)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL (1999 y 2007).

Cuadro 1 | América Latina: Tasas promedio anual de crecimiento del PIB y del PIBH en las últimas tres décadas

	1981-1990		1991-1999		2000-2007	
	PIB	*PIBH*	*PIB*	*PIBH*	*PIB*	*PIBH*
ALC (1)	1.0	-1.0	3.2	1.4	3.5	2.1
Argentina	-0.7	-2.1	4.7	3.2	3.5	2.5
Bolivia	0.2	-1.9	3.9	1.4	3.3	1.0
Brasil	1.3	-0.7	2.5	1.0	3.4	1.9
Chile	3.0	1.3	6.0	4.4	4.4	3.2
Colombia	3.7	1.6	2.5	0.5	4.2	2.7
Costa Rica	2.2	-0.6	4.1	1.2	4.7	2.7
Ecuador	1.7	-0.9	1.9	-0.2	4.6	3.1
El Salvador	-0.4	-1.4	4.4	2.3	2.8	1.0
Guatemala	0.9	-1.6	4.2	1.5	3.2	1.1
Honduras	2.4	-0.8	3.1	0.2	4.4	2.4
México	1.8	-0.3	3.1	1.3	3.0	1.3
Nicaragua	-1.5	-3.9	3.2	0.3	3.3	2.0
Panamá	1.4	-0.7	4.7	2.8	5.3	3.5
Paraguay	3.0	0.0	2.1	-0.6	2.4	0.4
Perú	-1.2	-3.3	4.7	2.9	5.0	3.7
Uruguay	0.0	-0.6	3.2	2.4	2.4	2.3
Venezuela	-0.7	-3.2	1.9	-0.3	4.7	2.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la CEPAL (1999 y 2007).
(1) América Latina y el Caribe; excluye Cuba.

ces generales de desigualdad y pobreza en los distintos países de la región.

Desde luego que tras estos promedios regionales hay toda una variedad de situaciones específicas de crecimiento, como puede observarse en el Cuadro1, que presenta las tasas de crecimiento promedio del PIB y del PIB por habitante de la región y diecisiete países en las tres últimas décadas.

Estos datos ponen de manifiesto la falta de dinamismo a largo plazo que en diversos grados y casi sin excepción padecen las economías latinoamericanas. En una tercera parte de los países considerados en el Cuadro 1, el crecimiento promedio del producto por habitante tiende disminuir en lo que va de la presente década en comparación con la de los años 90. Este grupo incluye a Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En México este indicador se ha estabilizado en torno a un promedio sumamente bajo desde 1990. En Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela el ritmo de aumento del producto por habitante registra una tendencia al alza en el año 2000, pero luego de dos décadas de retracción o estancamiento, según el caso. Ante el riesgo de desaceleración de los principales países industrializados como el que se avizora en 2008, es muy alta la probabilidad de que los actuales promedios de crecimiento de América Latina sigan disminuyendo en lo que resta de la década en la mayoría de los casos. Es de recordar que ha sido una norma general en los últimos 30 años que las caídas de la coyuntura internacional sean compensadas en todos los países con estrategias procíclicas (restricción del gasto), que magnifican los impactos negativos en el crecimiento interno del producto.

Los resultados contractivos de esta estrategia se han convertido en un rasgo estilizado de la modalidad de desarrollo de las economías latinoamericanas, que se vincula con el esquema predominante de política económica. El sesgo procíclico de la política económica es uno de los factores que explican la existencia de otro componente del entorno que afecta negativamente el desempeño de los ámbitos territoriales de la región y su empeño para llevar a cabo políticas de cohesión social: la volatilidad del crecimiento. Esta característica indica las dificultades que enfrenta la mayoría de las economías nacionales para sostener ciclos de crecimiento prolongados en cuyo curso los agentes económicos y sociales puedan experimentar procesos acumulativos de desarrollo y bienestar.

Hay abierto un intenso debate acerca de los factores que explican las tendencias decepcionantes del crecimiento económico latinoamericano. No es este el lugar para hacer referencia a los términos de dicha discusión. Lo que interesa señalar son las consecuencias territoriales de este entorno de crecimiento económico bajo y volátil que es característico del estilo de desarrollo vigente en la región desde hace al menos 20 años. Varios estudios demuestran que el menor dinamismo económico general aumentó la dispersión del crecimiento tanto en el terreno interregional como en el intrarregional de los países. En la mayoría de los casos nacionales sobre los que se cuenta con información, se comprueba la interrupción de procesos - por incipientes que hayan sido - de convergencia regional aparecidos en el período anterior a la crítica década de los años 80, así como la profundización de dinámicas de "distanciamiento" o polarización territorial.[3]

Una ilustración estadística de la dinámica de la desigualdad territorial a la que se ha hecho alusión se encuentra en el Cuadro 2, donde se presenta, para un grupo de países de los que se dispone de información comparable, la relación entre los productos por habitante más alto y más bajo por jurisdicción nacional. Se observa que, con la excepción de Uruguay, que tiene el mejor indicador de equidad al respecto, las brechas entre las jurisdicciones territoriales ricas y las pobres es muy grande en todos los países. Como indica Cetrángolo (2006), este dato señala la complejidad general del objetivo estratégico de mejorar la cohesión social, y en particular, de hacerlo mediante políticas descentralizadas.

La experiencia del desarrollo regional en las últimas dos décadas parece indicar, en efecto, que la posibilidad de movimientos de convergencia territorial, que son fundamentales para la prosecución exitosa de políticas de cohesión social, está estrechamente asociada con la existencia de un ambiente de crecimiento fuerte y sostenido en cada país. Esa experiencia también parece revalidar la impresión sobre la menor capacidad de resistencia de las entidades territoriales más pobres ante el conjunto de factores que determinó el cambio de las condiciones generales del desarrollo económico de cada uno de los países latinoamericanos desde los años 80: recesiones económicas recurrentes, choques monetarios y financieros, cambio del marco institucional y legislativo, modificación del sistema de incentivos y señales que influyen en las decisiones de los agentes (en especial la apertura comercial y la liberalización económica).

[3] *Véase una ilustración de este hecho en los países centroamericanos, caribeños y México en el estudio que realicé para la CEPAL (2004 a).*

Cuadro 2 | Relación entre el producto por habitante de las jurisdicciones más ricas y más pobres en países seleccionados *circa* 2005

País	Nivel de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8.6
Brasil	Estados	6.5
Chile	Regiones	4.1
Guatemala	Departamentos	6.4
México	Estados	6.2
Perú	Departamentos	7.7
Uruguay	Municipios	2.4

Fuente: Cetrángolo (2006).

El entorno que en cada país resultó de este conjunto de factores favoreció el despliegue de nuevas combinaciones sectorregionales, así como la profundización de algunas preexistentes. Por regla general, este estilo de desarrollo tendió a revalorar a las zonas metropolitanas. En tanto *locus* de la nueva economía abierta, las ciudades latinoamericanas adquirieron una gran preponderancia en las últimas dos décadas debido a su mayor dotación relativa de infraestructura y recursos humanos calificados. En contraste, se redujo la importancia de las áreas rurales, tanto en la utilización de sus recursos productivos como en la construcción de nueva infraestructura, generándose un negativo círculo de causación acumulativa descendente en virtud del cual los recursos del desarrollo, y por tanto el crecimiento, tienden a concentrarse en las grandes zonas metropolitanas de la región. Este proceso está en la base de la incontrolable hipertrofia urbana (y todas las secuelas indeseables que ello implica en términos de bienestar y progreso social) que padecen varios países latinoamericanos.

La falta de dinamismo económico y la volatilidad del crecimiento significan un gran obstáculo del progreso social en América Latina. Su persistencia en un período que ya resulta prolongado ha dificultado enormemente la reducción de la pobreza y de su origen básico, la desigualdad.[4] El menor crecimiento económico de este período es consustancial a la reconcentración de la riqueza y el ingreso a escala social, factorial y territorial. También es consustancial a la operación de los mercados laborales y su reducida capacidad de absorción de la fuerza de trabajo, así como a la fragilidad fiscal de prácticamente todos los países y por ende de las administraciones locales.

3. Mercado de trabajo

El empleo es el mecanismo más elemental y al mismo tiempo más efectivo de inclusión social. Son bien conocidos los costos individuales y sociales del desempleo. No se trata únicamente de los costos económicos y materiales, que ya de por sí mismo son de gran importancia, sino de los costos simbólicos que entraña esta situación en términos de autoestima, reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos y de la ciudadanía.

[4]| Véase una ilustración de este hecho en los países centroamericanos, caribeños y México en el estudio que realicé para la CEPAL (2004 a).

En grados que varían de caso en caso, el mercado laboral de los países latinoamericanos se caracteriza, como ya se señaló, por una baja tasa de absorción de la población económicamente activa. Esto se manifiesta en tasas comparativamente elevadas de desempleo abierto, un generalizado subempleo de masas (u ocupación de la fuerza de trabajo en actividades de baja o nula productividad y escasa remuneración) y, en un gran número de países, un creciente flujo migratorio internacional en busca de oportunidades de empleo y mejores ingresos laborales.

El rasgo más característico del desempleo abierto en América Latina es su persistencia. La Gráfica 2 muestra cómo durante casi tres lustros (1995-2007) el nivel de la tasa regional de desempleo abierto urbano fluctuó siempre por arriba de 8%, promediando entre 1998 y 2004 tasas ligeramente superiores a 10%. En parte, su nivel ha permanecido en esta banda de valores como resultado de la fuerte volatilidad del crecimiento económico regional, cuya inestabilidad y carácter fluctuante también se reflejan en la gráfica.

Ahora bien, con toda su importancia, el desempleo abierto no expresa plenamente un problema de fondo del modo de operación de los mercados de trabajo en los países de América Latina. Sin minimizar su importancia como indicador económico y social, puede decirse que el desempleo abierto es sólo un pálido reflejo de la realidad laboral de la región. En consonancia con las mutaciones registradas en el modelo de desarrollo, la dinámica laboral de la región en los últimos años se caracteriza por la interrelación funcional de dos grandes segmentos. Uno se encuentra asociado a la economía formal, con escasa capacidad de inclusión. El otro, informal, constituye un verdadero reducto tanto de los contingentes de la población que el primer sector no absorbe del todo como de los que excluye o expulsa periódicamente, al vaivén de la volatilidad del crecimiento económico.

Este segundo sector laboral está lejos de permanecer estático y sus numerosos integrantes despliegan estrategias de supervivencia que, en su conjunto y debido su extensión

Gráfica 2 | Tasa de Desempleo Abierto Urbano (DAU) y Crecimiento Económico (PIB) en América Latina, 1995-2007

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004 y 2007).

[5]| En este sentido, el concepto de informalidad es utilizado aquí para designar una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas. A esta definición básica se añade que los ocupados en actividades informales y sus familias están totalmente ala margen de las redes institucionales de protección.

creciente, configuran un verdadero fenómeno de "autoempleo de masas".[5] En las economías latinoamericanas sólo una parte de la población está realmente integrada a la economía bajo una lógica plena de acumulación, en tanto que el resto se encuentra sometida a dos problemas típicos de la exclusión social y económica: la ausencia de oportunidades de empleo en las actividades dinámicas y la pobreza. Para enfrentar estos problemas están obligados a emprender una serie de actividades económicas que se realizan al margen del mercado formalmente constituido a fin de generar ingresos con qué satisfacer necesidades inmediatas de consumo, por lo que se trata de una práctica de subsistencia y no de acumulación.

Esta lógica de subsistencia es propia de la fuerza de trabajo excedente, es decir, de aquella parte de la población en edad de trabajar que no es empleada por la economía formal. Por su naturaleza, dicha lógica es un producto del desempleo, y su dimensión es directamente proporcional a la de éste. De ahí que, como es el caso en la región, cuando el trabajo informal es elevado y las tasas de desempleo bajas, la representatividad de éstas sea un tanto limitada para reflejar esta importante faceta de la realidad ocupacional de la mayoría de las economías de América Latina. Es probable que sea el caso en los últimos tres años, cuando el promedio de la tasa de desempleo abierto urbano tendió a caer, como ya se observó, con respecto a 1998-2004.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la década de los años 90, siete de cada diez personas ocupadas en la región lo estaban en el sector informal. Se estima que este sector brinda ocupación a cerca de 47% de la fuerza de trabajo latinoamericana y caribeña (CEPAL 2007).

Para los fines de estas notas conviene distinguir tres formas diferentes de inserción en la lógica de supervivencia propia de la economía informal. En primer lugar, la del servicio doméstico, que en los países de la región involucra a una fracción de la población económicamente activa urbana (PEA) que fluctúa alrededor de 6%, con extremos de 11.1% en Paraguay y 1.9% en Venezuela. Aunque las cifras del Cuadro 3 (en el que se consignan los datos del sector informal) son de alrededor de 2005, la dimensión relativa de este segmento presenta en todos los casos una estabilidad estadística a lo largo del tiempo.

Las otras dos categorías ("trabajadores por su cuenta" y "microempresas") tienden a representar conjuntamente fracciones muy elevadas de la ocupación de la fuerza de trabajo. La más abultada es la de los "trabajadores por cuenta propia" (que incluye a "familiares no remunerados"). En promedio regional, esta fuente de ocupación informal involucra al 29% de la PEA urbana, porcentaje que en Bolivia alcanza un máximo de 44% y en Chile un mínimo de 16%. La segunda categoría ocupa un promedio de 13% de la PEA urbana de la región, con un máximo de casi 17% en Bolivia y un mínimo de 7.1% en Chile.

Hay diferencias importantes entre estas dos categorías de la ocupación informal, y se resumen en dos aspectos fundamentales. El primero es que los propietarios de las microempresas realizan una serie de funciones de gestión, principalmente la contratación de recursos humanos, que pueden ser asalariados o no, ocasionales o permanentes, y están a cargo de ellos. El segundo aspecto es que la microempresa es una unidad económica, y como tal posee recursos físicos estables, de los que, la mayoría de las veces, carecen los trabajadores por cuenta propia. A su vez, la microempresa informal se diferencia de las empresas formales por operar con una lógica de reproducción simple y no de acumulación: posee una baja relación capital-trabajo; es intensiva en mano de obra no calificada; se caracteriza por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que genera son utilizados en el consumo inmediato; no lleva registros de actividad; su nivel tecnológico es por regla general rudimentario y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas (véase OIT, 2001).

El examen de la información del Cuadro 3 refleja una situación muy contundente con respecto al funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina: en el transcurso de las últimas dos décadas y media la ocupación en el sector no agrícola de la economía se tornó ampliamente informal. En la actualidad, un promedio de 47 de cada 100 personas ocupadas en el medio urbano de la región lo están en condiciones de informalidad. En Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú más de la mitad de la PEA urbana está ocupada en actividades informales.

Puede decirse que la informalidad ha dejado de ser en la región una mera anomalía del sistema económico y productivo, convirtiéndose en un rasgo característico de su funcionamiento. Con la excepción muy relativa de pocos países (Argentina, Chile, Costa Rica y México), la extensión del trabajo informal se asienta en todos los demás preferentemente en el autoempleo, que abarca entre una y dos quintas partes de la ocupación no agrícola total de la región.

Cuadro 3 | Porcentajes de la Población Económicamente Activa Urbana ocupada en el sector informal, por género y tipo de inserción *circa* 2005

País	Establecimientos de hasta 5 personas ("microempresas")			Empleo doméstico			Trabajo por cuenta propia y familiares no remunerados			Porcentajes Totales		
	Total	Masc	Fem.	Total	Masc.	Fem	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem-
Argentina	13.2	16.4	8.9	7.2	0.7	16.1	16.7	19.0	13.6	37.1	36.1	38.6
Bolivia	16.7	23.0	8.6	4.6	0.2	10.0	44.1	33.5	57.0	65.4	56.7	75.6
Brasil	9.4	10.7	7.7	8.5	0.8	18.7	22.6	23.8	20.9	40.5	35.3	47.6
Chile	7.1	7.6	6.4	6.5	0.2	16.3	14.9	17.8	10.5	28.5	25.6	33.2
Colombia	…	…	…	5.1	0.3	11.1	37.5	38.1	36.8	42.6	38.4	47.9
Costa Rica	11.4	12.6	9.4	4.9	0.4	12.0	16.1	15.0	17.9	32.4	28.0	39.3
Ecuador	15.1	18.6	10.0	5.2	0.9	11.5	31.6	27.8	37.3	51.9	47.3	58.8
El Salvador	13.2	17.6	8.4	3.9	0.5	7.7	32.5	23.1	43.0	49.6	41.2	59.1
Guatemala	13.1	16.3	8.8	4.0	0.1	4.2	34.5	27.6	43.9	51.6	44.0	61.9
Honduras	13.4	18.0	7.5	4.1	0.5	8.7	36.8	33.1	41.6	54.3	51.6	57.8
México	15.5	17.9	12.0	4.5	0.7	10.1	18.8	15.9	23.3	38.8	34.5	45.4
Nicaragua	15.8	21.5	8.0	4.4	0.1	10.3	35.3	28.6	44.5	55.5	50.2	62.8
Panamá	8.7	9.9	6.9	6.8	1.2	14.9	21.5	23.4	18.8	37.0	34.5	40.6
Paraguay	15.2	21.6	7.2	11.1	1.5	23.0	29.4	26.3	33.3	55.7	49.4	63.5
Perú	12.4	15.9	8.1	5.6	0.8	11.5	42.0	35.8	49.7	60.0	52.5	69.3
Uruguay	13.7	13.3	14.1	7.2	1.1	14.8	20.3	23.0	16.8	41.2	37.4	45.7
Venezuela	10.2	12.8	6.1	1.9	0.1	5.0	35.3	34.5	36.6	47.4	47.4	47.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL (2006).

El "entorno laboral" de las economías latinoamericanas está marcado por la expansión creciente del trabajo informal. Esta tendencia es consustancial al sesgo de exclusión productiva y social implícito en el estilo de desarrollo vigente en la región, pero no sería exacto decir que es un producto exclusivo de él. Al inicio de los años 80 el peso de la ocupación informal ya era demasiado alto en la mayoría de las economías de la región de acuerdo con estándares internacionales. Se trata de una deformación estructural heredada del antiguo modelo de desarrollo (el de sustitución de importaciones), incubada y desarrollada en éste, que la nueva estrategia económica, en lugar de atenuar o detener, parece haber contribuido a profundizar directa e indirectamente en el marco del dilema entre estabilidad macroeconómica y crecimiento estable y sostenido. Un dilema que se resuelve permanentemente a favor del primero de los términos, utilizando como variable de ajuste a la producción y al empleo.

Es con referencia a este contexto estructural que los gobiernos locales ejecutan sus políticas de fomento del empleo, que son un componente central e indispensable de toda estrategia a favor de la cohesión social. Por más efectivas y eficientes que sean esas políticas (y en la región hay una variedad de casos que resultan aleccionadores al respecto), su alcance no puede ser más que limitado. Se sabe que el empleo depende de una variedad de acciones y circunstancias: creación de infraestructuras básicas, densidad y desarrollo empresarial, innovación, educación, calificación de la fuerza de trabajo, financiamiento competitivo de la inversión y otras más. También se sabe que las competencias legales y las capacidades efectivas de las entidades locales y regionales de gobierno en estas materias, además de diferenciadas, son en términos generales reducidas.

Como quiera que sea, la preocupación por el empleo tiene un lugar preponderante en las agendas de gobierno de las administraciones locales y regionales, que son la instancia administrativa que tiene el contacto más inmediato y acuciante con este problema. Esta preocupación no es una casualidad. Como ya se dijo, las implicaciones sociales del desempleo y de la ocupación informal son numerosas. Su carga material y simbólica en términos de exclusión social es muy elevada, y sus manifestaciones específicas se concretan en el plano territorial y sin excepción afectan con mayor fuerza a los sectores más vulnerables. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, los datos del mismo Cuadro 3: el porcentaje de las mujeres en edad de trabajar confinadas en ocupaciones informales es en todos los países mayor al de los hombres. En el caso particular del empleo doméstico, que probablemente constituye una de las ocupaciones informales más precarias y peor remuneradas en la región, labora al menos una de cada diez mujeres integrantes de la PEA urbana femenina de América Latina (esta proporción alcanza sus mayores rangos en Paraguay, con 23% de la PEA femenina total, en Brasil con 19%, Chile con 16% y Uruguay con 15%).

La emigración internacional de la fuerza de trabajo es otra dimensión del problema estructural de empleo en América Latina, que afecta de manera directa la dinámica social de las localidades en un número elevado de países. El deterioro de las condiciones generales de vida y la cancelación de expectativas en torno a una inserción dinámica y productiva en el proceso económico constituyen el telón de fondo en que este fenómeno se profundizó y adquirió una nueva dimensión cuantitativa y cualitativa en la región.

La identificación de las causas demográficas y de sus enlaces con las dinámicas del empleo, el análisis de los factores institucionales y la desigualdad social y económica que influyen en la emigración internacional de la fuerza de trabajo, así como la investigación de los mecanismos que aseguran la vinculación con la demanda laboral de los países de inmigración, también son aspectos cuya consideración rebasa los objetivos de estas notas. Baste señalar como fuerzas generales de expulsión de la mano de obra hacia el mercado internacional, la ruptura del frágil equilibrio del empleo y los ingresos salariales que se había logrado alcanzar en la región antes de la crisis de los años 80, y la estrechez y rigidez laborales inherentes al estilo de desarrollo que se instauró ulteriormente. A su vez, como fuerzas de atracción en los países receptores, destaca la expectativa de los trabajadores emigrados de escalar hacia estándares de bienestar más elevados y el funcionamiento específico de los mercados de trabajo de los países de destino.

Tales son, en términos muy generales, los elementos de las fuerzas de expulsión y atracción que subyacen en los grandes flujos de migración laboral que, con modalidades, intensidades e implicaciones muy diferentes entre sí, se localizan en la región.[6] En muchos casos el flujo de emigrantes tiene raíces históricas, aunque ha adquirido nuevas dimensiones que no sólo atañen al incremento de los volúmenes tradicionales del movimiento transfronterizo de fuerza de trabajo, sino sobre todo al significado económico y social de este fenómeno en la configuración del estilo vigente de desarrollo regional. En el ámbito territorial, el fenómeno de la migración internacional de la fuerza de trabajo tiene diversas implicaciones en materia de política pública para los gobiernos locales, que incluyen no sólo la pérdida de una parte en ocasiones significativa del capital humano de la localidad sino enfrentar las secuelas sociales del desmembramiento familiar que produce la migración o de fenómenos como la "feminización" de las jefaturas de las familias, entre otros más que podrían señalarse y que impactan en las dinámicas comunitarias de cohesión social.

4. Fiscalidad y descentralización

El proceso de descentralización en América Latina, entendido como una verdadera redistribución territorial del poder político, corre desde hace tiempo el riesgo de quedar encerrado en un *impasse*. La reasignación de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales locales es desigual, ambigua e incompleta en la mayoría de los casos, y ello genera tensiones y disputas políticas al interior de las unidades territoriales y entre éstas y los gobiernos centrales. El reconocimiento patente y pleno de los grados de competencia de las administraciones locales para actuar con autonomía con respecto de otros niveles de gobierno es un reclamo que sigue vigente en casi toda la región latinoamericana, a pesar de los avances comprobables del proceso de descentralización. Habrá que reconocer, y así lo hacen ya muchos expertos y no pocos de los mismos promotores originales del proceso, que durante todos estos años ha prevalecido, aunque parezca paradójico, una concepción centralista de la descentralización, y que sus pesadas inercias no serán doblegadas sin el fortalecimiento institucional de las unidades territoriales.

Uno de los ejes en torno a los cuales gira el proceso de descentralización, tanto en lo que hace a sus virtudes como a sus defectos,

[6] *Hay flujos intrarregionales, como los de los nicaragüenses a Costa Rica, de haitianos a la República Dominicana, bolivianos y peruanos a Chile, paraguayos a Argentina, guatemaltecos y centroamericanos a México; hay flujos extrarregionales: de mexicanos, centroamericanos y caribeños a Estados Unidos, o de nacionales de los países andinos a España.*

Gráfica 3 | Presión tributaria en América Latina, incluidas las contribuciones a la seguridad social en porcentajes del producto interno bruto, promedio 2004-2006

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CEPAL (2006).

es el de la fiscalidad. En efecto, es alrededor de la descentralización de los recursos fiscales que se lleva un tramo muy significativo de la discusión política entre los gobiernos centrales y locales de la región. Los términos de esta discusión están dados, de un lado, por el hecho de que la descentralización traslada a los gobiernos locales un conjunto de nuevas responsabilidades, y por otro lado, porque no siempre hay correspondencia entre estas nuevas responsabilidades y los recursos fiscales que se transfieren (incluyendo los recursos humanos e institucionales con que efectivamente cuentan las administraciones locales). Esta brecha entre responsabilidades y recursos tiene muchas aristas analíticas, pero no cabe duda que en sí misma configura un entorno, el entorno fiscal de la descentralización, que también condiciona de varias maneras la capacidad de los gobiernos locales para llevar a cabo sus políticas generales, y en particular sus políticas de cohesión social.

Las consideraciones generales que siguen parten de una premisa elemental pero necesaria. La política social de los gobiernos (cualquiera sea la escala territorial a la que nos estemos refiriendo) exige cierta capacidad de gasto público, y esta capacidad, a su vez, supone la existencia de mecanismos efectivos y sustentables de financiación. En otras palabras, para sustentar las políticas públicas de cohesión social es indispensable contar con una sólida base tributaria.

Es ampliamente conocido que un rasgo del sistema fiscal latinoamericano es su fragilidad. Así lo pone de manifiesto la presión tributaria (Gráfica 3). La región en su conjunto y cada uno de los países considerados en lo particular tienen una escasa capacidad de cobrar impuestos. Con una presión tributaria regional que entre 2004 y 2006 promedió 16.1% del PIB y tuvo promedios nacionales que se ubican entre un máximo de 24.5% en Uruguay y un

mínimo de 11.2% en México, es evidente que la imposición fiscal en América Latina no sólo es menor a la que priva en otros países y regiones con grados de desarrollo comparables, sino que en muchos casos se encuentra entre las más reducidas del mundo.

Esta situación indica la existencia de una clara limitación del gasto de las administraciones públicas, lo que significa una restricción al financiamiento de programas indispensables para la promoción de la cohesión social. Como lo señala Cetrángolo (2006), esta situación también limita el nivel del gasto susceptible de apoyar los procesos de descentralización, además de hacer más restrictiva la política fiscal (que en parte explica la estrategia procíclica de dicha política, que ya fue evocada anteriormente, cuando las economías enfrentan choques externos).

El Cuadro 4 muestra la información disponible más reciente sobre las tendencias del gasto público social en la región. La información que se presenta se refiere al nivel *per capita* de dicho gasto. Más allá de las enormes disparidades que este indicador registra de un país a otro y dado el nivel económico de la región (que es, recuérdese, una región más injusta y

Cuadro 4 | Gasto público social y sus componentes circa 2003 (dólares de 2000)

País y cobertura (A)	*Total*	*Educación*	*Salud*	*Asistencia Social*
Argentina (SPNF) *(B)*	1283	279	291	642
Bolivia (GC)	136	66	16	51
Brasil (SPNF consolidado) *(C)*	676	128	102	444
Chile (GC)	676	209	155	390
Colombia (SPNF)	293	104	72	87
Costa Rica (SPNF consolidado)	774	235	236	232
Ecuador (GC) *(D)*	76	36	15	23
El Salvador (GC)	149	67	34	29
Guatemala (GC)	109	44	17	20
Honduras (GC)	126	70	34	5
México (GC)	600	233	136	144
Nicaragua (GC)	68	32	24	…
Panamá (SPNF)	683	185	236	218
Paraguay (GC presupuestario)	114	55	16	38
Perú (GC presupuestario)	170	50	…	65
Uruguay (GC)	1071	173	125	754
Venezuela (GC presupuestario)	488	213	67	170

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL (2006).
(A) SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general, GC: gobierno central.
(B) Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los gobiernos municipales.
(C) Estimación del gasto consolidado que incluye el gasto federal, el estatal y el municipal.
(D) Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

desigual que pobre), resulta claro que es insuficiente para sustentar en el largo plazo políticas de cohesión social.

En un ámbito como la educación, que es crucial para el desarrollo económico y para garantizar la inclusión social y desarrollar el sentido de pertenencia de los individuos, los países que mantienen el mayor nivel de gasto público (Argentina, Costa Rica, México y Venezuela) erogan menos de 80 centavos de dólar diarios por persona. En los países que se encuentran en el otro extremo, es decir, los que mantienen un menor nivel de gasto público en este rubro (Ecuador, Paraguay, Perú, Bolivia, Honduras) la erogación diaria por persona no rebasa los 20 centavos de dólar.

Resulta difícil imaginar en el futuro avances sustantivos en los programas públicos de impacto sobre la cohesión social de los países latinoamericanos sin una transformación a fondo del sistema tributario. Prácticamente en todos los países los agentes económicos y sociales más representativos tienden a coincidir sobre la necesidad de una reforma fiscal y tributaria integral, pero en la práctica sigue sin concretarse debido a la inevitable alteración que ello supone de la estructura del poder económico y político. En este sentido, la reforma fiscal es inseparable de la Reforma del Estado, cuyo curso ha sido igualmente lento una vez concluida la ronda democratizadora de los años 80 y 90 en la región. Lo cierto es que hay una fuerte interacción entre la fiscalidad y la cohesión social, que en la fase actual de desarrollo de América Latina exige la construcción nuevos arreglos sociales y políticos que permitan superar el riesgo de impasse en el que se encuentran varios procesos y programas públicos cuya continuidad y eficiencia son cruciales para el desarrollo, como la descentralización y el gasto público social.

Así descritos los factores generales que configuran el "entorno fiscal" que enmarca las acciones de las administraciones locales de América Latina (ellas mismas frágiles y con muchas restricciones fiscales), no es complicado percibir que enfrenten fuertes limitaciones para emprender programas sustentables de cohesión social. Nuevamente aquí los casos ejemplares al respecto, que también los hay, son muy ilustrativos. Y lo son en dos sentidos: como ejemplo de las dinámicas y sinergias sociales que la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática locales pueden suscitar en contextos de escasez de recursos; y como ejemplo, también, de la vulnerabilidad y los alcances relativamente reducidos de las políticas sociales a escala local.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1999). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile, diciembre.

---------- (2004).Balance *Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004.* Santiago de Chile, diciembre.

---------- (2004 a),

---------- (2006). *Panorama Social de América Latina 2006.* Santiago de Chile.

---------- (2007). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007.* Santiago de Chile, diciembre.

Cetrángolo, Óscar (2006). "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización". *Seminario Internacional Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Gobierno de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, 7 y 8 de septiembre.

Godínez, Víctor (2007). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana.* O. C. D., Estudios de Investigación, n.° 2.

Machinea, José Luis, Alicia Bárcena y Arturo León (2005). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirad desde América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/G.2331-P.

OIT (2001). *El sector informal de la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*, San José.

Gobiernos locales y migraciones en América Latina y la Unión Europea

Albert Serra*
Mireia Belil**

PALABRAS CLAVE

Movimientos humanos | Diversificación social | Gobiernos locales | Democracia intercultural | Cooperación internacional bidireccional |

Los movimientos migratorios constituyen uno de los mayores retos para asegurar la cohesión social en el ámbito local. Tanto para las ciudades emisoras como para las receptoras, los movimientos de población impactan de forma directa en sus estructuras sociales y demográficas y también en la demanda de servicios públicos locales. En este sentido el gobierno local es esencial en la capacidad de creación de las condiciones de convivencia y cohesión social. Este artículo se enmarca en ese ámbito. Tras situar la evolución y la situación del fenómeno en diversas zonas del mundo, muestra los posibles roles y modelos con los que afrontan los gobiernos locales este fenómeno. También se introduce a la cooperación internacional entre gobiernos locales de sociedades receptoras y emisoras como una herramienta que puede facilitar buscar soluciones para abordar de forma eficaz los retos que la migración plantea. A lo largo del texto se verá cómo los modelos de gestión de la diversidad son fruto de la construcción diaria, del esfuerzo cotidiano por asegurar la convivencia, de la solución y asimilación del conflicto como parte de la vida urbana, y del respeto por unos valores básicos de convivencia democrática. Este artículo es una versión del documento de trabajo elaborado para el Seminario "Gobiernos locales y migraciones en Iberoamérica", reunión de alcaldes preparatoria de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Montevideo los días 26 y 27 de octubre de 2006.

** | Licenciado en Ciencias Económicas. Profesor del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y del Departamento de Política de Empresa. Director del Master en Dirección Pública de ESADE.*

*** | Geógrafa, formada en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de California, Berkeley. Actualmente ocupa el cargo de Directora General de la Fundación Fórum Universal de las Culturas.*

Podemos ser diferentes y vivir juntos, y podemos aprender el arte de vivir con la diferencia, respetándola, salvaguardando la diferencia de uno y aceptando la diferencia del otro. Este aprendizaje puede hacerse de día en día, imperceptiblemente, en la ciudad. (Zygmunt Bauman).

1. La movilidad demográfica global

Los movimientos de población no son un fenómeno nuevo de este siglo. La historia de la humanidad se explica por movimientos masivos de población que huyendo del hambre, las guerras, la pobreza o buscando mejores condiciones de vida se han asentado en nuevas tierras y sociedades. La contribución de estas personas al desarrollo de continentes enteros es bien conocida. ¿Qué es pues lo que preocupa tanto de los movimientos migratorios del siglo XXI? En primer lugar, el ritmo y volumen de estos movimientos; en segundo, su universalización; y en tercer lugar, su concentración en las áreas urbanas y, dentro de éstas, en algunos barrios muy concretos. Un mundo más interconectado ofrece oportunidades que la gente piensa aprovechar: por eso la migración internacional es una realidad hoy y lo será mañana.

Entre 1960 y 2005 el número de personas inmigrantes internacionales en el mundo no sólo se ha doblado sino que ha pasado de una estimación de 75 millones en 1960 a 191 millones en 2005, lo que representa un aumento de 121 millones en 45 años. El 3% de la población mundial son personas inmigrantes (2005). En los últimos años se ha producido una clara feminización de las migraciones, tanto por las reunificaciones familiares como por las nuevas demandas de empleo relacionadas con el cuidado de las personas, el trabajo doméstico y la hostelería y restauración. Las mujeres

Imagen 1 | Principales patrones de las migraciones internacionles (inicios 1990)

Fuente: PRB, "International Migration: A Global Challenge," Population Bulletin, April 1996

Imagen 2 | Porcentaje de mujeres entre los migrantes internacionales

Fuente: Divisón de población de Naciones Unidas 2006.

son casi la mitad de migrantes internacionales, unos 95 millones.

En 2005, Europa tenía el mayor número de inmigrantes internacionales (64 millones) seguida de Asia (53 millones), América del Norte (44 millones), África (17 millones), América Latina y el Caribe (casi siete millones) y Oceanía (cinco millones). En relación a la población total, los inmigrantes internacionales constituyen un porcentaje superior en Oceanía (15%) y Norte América (13%). En Europa, los inmigrantes representan casi el 9% del total de la población. Por el contrario los inmigrantes internacionales representan sólo el 2% de la población de África, América Latina y el Caribe.

El número de países anfitriones se ha incrementado en los últimos años sea por convertirse en países destino o países de tránsito. En 1960, 30 países acogían a más de 500.000 inmigrantes cada uno; este número ha subido a 64 el 2005. Estado Unidos es el principal país receptor, con 38 millones de personas inmigradas. Le sigue la Federación Rusa (12 millones), Alemania (diez millones), y Ucrania, Francia y Arabia Saudita (con más de seis millones cada uno de ellos).

Un número relativamente pequeño de países acoge una parte muy importante de la población inmigrante mundial. El 1990, los 30 países con el mayor número de inmigrantes acogía el 75% del total y en el 2005, 28 países acogían esa proporción. Los Estados Unidos lideran el ranking en el 1990 -15%- y en el 2005 con un aumento de hasta el 20%. En este período los Estados Unidos han incrementado su población de inmigrantes en 15 millones, seguidos por Alemania y España que han aumentado cuatro millones cada uno.

Los movimientos humanos tienen numerosas causas que incluyen desde el crecimiento de las desigualdades, las catástrofes medioambientales, las guerras, la violación de los derechos humanos, etc. que se han unido al gran desequilibrio entre regiones en relación al crecimiento de la población para potenciar estos movimientos que las nuevas tecnologías y las mejoras en los transportes facilitan.

La mayoría de los movimientos internacionales de población se producen desde países en vías en desarrollo hacia países de la OCDE, y la gran mayoría se asientan en o cerca de las grandes ciudades.

Imagen 3 | Migración neta (1996|2007)

(personas)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE (27 países)	583.547	421.361	523.746	975.559	716.874	1.154.233	1.851.878	2.032.035	1.872.081	1.660.588	:	1.647.677(b*)
UE (25 países)	607.017	443.808	534.256	983.588	726.927	1.372.155	1.852.586	2.039.441	1.882.176	1.667.822	:	1.781.449(b*)
Alemania	281.493	93.433	46.980	202.050	167.863	274.835	218.807	142.216	81.827	81.578	25.814	37.012(b*)
Austria	3.880	1.537	8.451	19.787	17.272	43.509	34.761	38.212	61.726	56.400	29.379	28.091(b*)
Bélgica	15.012	9.676	11.606	16.737	12.932	35.758	40.661	35.516	35.759	51.009	53.357	57.505(b*)
Bulgaria	1.089	0	0	1	0	-241.185	864	0	0	0	0	-33.772(b*)
Chipre	5.300	4.800	4.200	4.200	3.960	4.650	6.883	12.342	15.724	14.416	8.666	14.574(b*)
Dinamarca	17.499	11.989	10.996	9.379	10.094	12.022	9.614	7.025	4.962	6.734	10.118	24.500(b*)
Eslovenia	-3.445	-1.303	-5.406	10.773	2.747	4.963	2.207	3.530	1.719	6.436	6.267	11.741(b*)
Eslovaquia	2.255	1.731	1.306	1.454	-22.301	1.012	901	1.409	2.874	3.403	3.854	5.600(b*)
España	83.328	94.436	158.757	237.853	389.774	441.272	649.230	624.587	610.036	641.199	606.546	684.883(b*)
Estonia	-13.418	-6.927	-6.559	-1.144	224	167	157	140	134	140	164	-2.000(b*)
Finlandia	3.938	4.808	4.451	3.427	2.410	6.147	5.257	5.803	6.721	9.152	10.600	9.252(b*)
Francia	:	:	-1.407	150.273	158.266	172.701	184.182	188.736	105.128	86.090	90.879	100.000(b*)
Grecia	70.975	61.409	54.818	45.016	29.401	37.779	38.015	35.382	41.388	39.974	39.995	40.490(b*)
Holanda	21.258	30.425	44.107	43.767	57.033	55.984	27.559	7.099	-9.960	-22.824	-25.903	-5.813(b*)
Hungría	17.876	17.561	17.261	16.793	16.658	9.691	3.538	15.556	18.162	17.268	21.309	16.980(b*)
Irlanda	15.958	17.433	16.213	24.246	31.812	39.261	32.667	31.361	47.620	66.245	68.867	62.227(b*)
Italia	56.392	50.428	55.775	34.914	49.526	49.874	344.797	612.009	556.582	324.211	377.458	454.485(b*)
Letonia	-10.081	-9.420	-5.751	-4.085	-5.504	-5.159	-1.834	-846	-1.079	-564	-2.451	-1.933(b*)
Lituania	-23.369	-22.421	-22.122	-20.739	-20.306	-2.559	-1.975	-6.304	-9.612	-8.762	-4.857	-5.733(b*)
Luxemburgo	3.456	3.624	3.815	4.461	3.431	3.310	2.649	2.050	1.526	12.336	5.353	4.298(b*)
Malta	264	572	353	359	9.763	2.173	1.743	1.667	1.920	1.612	2.135	1.875(b*)
Polonia	-12.765	-11.796	-13.261	-14.011	-409.924	-16.743	-17.945	-13.765	-9.382	-12.878	-36.164	-138.129(b*)
Portugal	25.880	28.886	31.874	38.000	47.000	65.000	70.000	63.500	47.282	38.400	26.044	34.460(b*)
Reino Unido	47.867	58.407	97.371	137.647	143.871	150.956	157.568	177.741	227.158	193.314	213.764	247.007(b*)
República Checa	10.129	12.075	9.488	8.774	6.539	-43.070	12.290	25.789	18.635	36.229	34.720	47.550(b*)
Rumanía	-24.559	-22.447	-10.510	-8.030	-10.053	-3.737	-1.572	-7.406	-10.095	-7.234	-6.483	-100.000(b*)
Suecia	5.839	5.950	10.940	13.657	24.386	28.622	30.854	28.686	25.326	26.724	50.769	52.529(b*)
Croacia	36.294	263	-4.107	-30.376	-46.390	15.207	8.575	12.507	11.532	8.299	7.286	5.813(b*)
Macedonia, antigua República	4.371	-1.940	-2.009	-1.636	-2.521	-2.552	-24.796	-2.767	-113	-758	-528	-5.311(b*)
Turquía	93.044	101.014	98.888	78.862	58.156	2.488	-1.043	-3.017	1.000	-1.035	-2.999	0
Islandia	-534	200	974	1.138	1.825	848	-322	-217	597	3.872	5.267	4.046(b*)
Liechtenstein	45	-28	503	217	256	481	158	301	132	139	123	212(b*)
Noruega	5.690	9.679	13.490	19.040	9.707	7.915	17.217	11.225	13.155	18.332	23.623	35.945(b*)
Suiza	-1.378	-2.626	10.692	25.002	23.681	40.531	47.596	41.517	38.052	32.247	36.523	39.689(b*)

(:) No disponible
(b) Break in series
(p) Provisional
(e) Estimación

Fuente: Eurostat. EUROPE IN FIGURES . Euroestat Yearbook 2006-07

2. La inmigración: un hecho global de impacto local. [1]

A pesar de la dimensión mundial y estatal de los movimientos expresados más arriba, la inmigración no se produce en el vacío sino sobre el territorio. Los movimientos migratorios son un fenómeno global con un claro impacto local. Es a nivel local donde emergen las principales soluciones cotidianas para la gestión de los cambios que se derivan de las migraciones. El ámbito local es el nivel más inmediato de gestión de las migraciones.

¿Adónde van la mayoría de estas personas que son inmigrantes internacionales? La mayoría de estas personas se asientan en las

[1] | *Fuente: Belil, M y Serra, A. La ciudad diversa: inmigración y convivencia.*

Cudro 1 | Población extranjera en algunas ciudades europeas

Ciudades	Año	Total	Extranjeros	%
Zurich	2005	366.809	110.892	30,2
Francfort	2005	630.423	168-146	26,7
Munich	31/12/2005	1.288.307	300.129	23,3
Berna	2004	127.352	27.235	21,4
Viena	2005	1.651.437	309.184	18,7
Madrid	1/01/2005	3.155.359	447.345	14,2
Copenhague	2005	502.362	69.869	13,9
Barcelona	1/1/2005	1.593.075	219.941	13,8
Berlín	31/12/2005	3.155.359	460.555	13,6
Valencia	1/01/2005.	796.549	82.013	10,3
Oslo	1/01/2006	538.411	55.335	10,3
Estocolmo	31/12/2005	771.039	68.672	8,9
Goteborg	31/12/2004	481.410	40.572	8,4
Milán	31/12/2004	1.229.448	143.125	11.0
Roma	2004	2.823.201	223.879	7,9
Bolonia	31/12/2005	373.743	28.112	7,5
Helsinki	1/01/2006	560.905	30.770	5,5
Génova	30/04/2005	620.316	32.848	5,3
Sevilla	1/01/2005	704.154	20.722	2,9

Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona.
Fuente: Institutos estadísticos y ayuntamientos de las diferentes ciudades

ciudades, lugares de llegada y partida, lugares donde hay una economía dinámica que permite el trabajo (formal o informal), lugares donde se encuentran espacios para alojarse, lugares donde existen espacios de escondite y lugares donde ya están asentados otros inmigrantes, familiares o paisanos.

Esta concentración es clara. En los 15 países que formaban la Unión Europea en 2006, un 3,6% de la población procede de países no europeos, mientras que este porcentaje se eleva casi a 7% en las grandes ciudades de Europa.

La ciudad no es sólo un mecanismo de creación de riqueza o un sistema de organización utilitario. La ciudad es el hábitat preferente de la población mundial, y se consolida como entorno, hábitat y catalizador de la diversidad cultural, de la convivencia y también de los conflictos cotidianos.[2]

[2]| *El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) sobre el "Estado de las Ciudades del Mundo" plantea que para el 2007 la mitad de la población mundial vivirá en entornos urbanos. En la actualidad, según el documento, 3.170 millones de personas viven en ciudades, de un total de 6.450 millones existentes. Se estima que para 2030, de seguir las tendencias actuales, la proporción de población urbana alcance los 5.000 millones de un total de 8.100 que se estima para entonces*

La ciudad, en un mundo que cada vez es más pequeño y acelerado, del que se perciben los límites, debe ser capaz de facilitar a sus habitantes los medios para vivirla, para modelar los sistemas económicos, las relaciones sociales y el urbanismo en función de sus necesidades, aspiraciones y proyectos colectivos.

Las tendencias actuales reflejan que las ciudades reúnen, cada vez más, procesos complejos de diversificación social, cultural y política. Las poblaciones de las ciudades se multiplican y se fragmentan las líneas de identificación.

Cada vez hay más personas que son ciudadanas de un país y residen en otro; que pertenecen a una comunidad y pasan gran parte de su vida en otra; que mantienen relaciones intensas con sus comunidades de origen; que construyen su sentido de pertenencia de forma múltiple y basado en distintos lugares.

Las ciudades tienen un papel cada vez más relevante en términos de los elementos sustantivos de la ciudadanía, proveyendo las condiciones materiales y sociales que capacitan a las personas para funcionar con cierto grado de autonomía, formular ideas políticas, proyectos sociales...y llevarlos a cabo. Estas condiciones se estructuran a diversos niveles, pero se experimentan muy directamente a nivel local.

Al inicio del siglo XXI las ciudades afrontan nuevos retos que pueden resumirse en algunas tendencias claras: la llegada de nuevas poblaciones, la creciente diversidad de esas mismas poblaciones, las variaciones en las estructuras sociales, a nivel demográfico y a nivel social, ligado a los cambios en las necesidades y demandas sociales, y los nuevos entornos socioculturales.

2.1. Global y local

Estos retos afectan a toda la sociedad y a todas las administraciones públicas, pero acaban teniendo una especial incidencia en el ámbito local. Como ya se ha comentado, el

Imagen 4 | Población de nacionalidad extranjera por distritos. Barcelona, 2006

incremento de la movilidad de las poblaciones y de los flujos migratorios es un hecho directamente vinculado a la globalización, de manera que todos los niveles de gobierno estén plenamente involucrados.

Al mismo tiempo, sin embargo, este es uno de los terrenos en que más claramente se concreta el vínculo entre lo global y lo local. Finalmente, la población movilizada y desplazada se instala en un lugar concreto, de un pueblo o de una ciudad determinada, en un barrio específico, y en una casa, si la encuentra, en una escuela, en un trabajo que no es nada global sino que es totalmente local. Toda la problemática que comporta la movilidad en general y la inmigración en particular se acaba territorializando en un lugar concreto, con unas formas concretas que inevitablemente alteran y cambian el *statu quo* previamente existente. Las características sociales y étnicas de la población se transforman y las dinámicas sociales, culturales y urbanas se diversifican. Aparecen nuevas formas de vida que implican diferentes tipos de hogares, familias, relaciones y hábitos sociales. Esta situación genera necesidades y demandas sociales diferentes, el principal receptor es el gobierno local, a pesar de que no es, en la mayoría de los casos, quien tiene la competencia normativa o técnica para afrontarlo.

En el mundo desarrollado, hoy, es impensable la posibilidad de que existan ciudades y áreas urbanas económica y socialmente fuertes en las que no haya contingentes significativos de población originaria de países en vías de desarrollo y también de otras sociedades consideradas avanzadas. Así, al menos, lo demuestra la más simple estadística en Europa, América y en todos los países de la OCDE. Las estructuras productivas, demográficas y sociales de estas áreas urbanas requieren de estos recursos humanos. La atracción de talento, la atracción de inversiones, la atracción de turistas y la atracción de mano de obra para cubrir nuevas necesidades o actividades que la población local no quiera realizar son parte de la mayoría de estrategias urbanas.

Que lleguen inmigrantes a nuestros municipios no es un problema. Los retos, conflictos y tensiones se generan alrededor de los temas de cuántos llegan, a qué ritmo arriban, cómo se produce su proceso de asentamiento, cómo se relacionan y/o incorporan al tejido social, cómo y qué tipo de tejido social crean y cómo son acogidos e integrados por parte de los autóctonos. Obviamente, todo esto no es sencillo, y encontrar fórmulas para hacer bien el proceso de incorporación de nuevos efectivos ciudadanos es vital.

Las ciudades han de gestionar esta diversificación de su cultura y población residente y hacerlo de forma realista, huyendo de las utopías de las 'convivencias multitodo' sin conflictos, proponiendo proyectos de convivencia colectiva que se revisen y ajusten a las necesidades nuevas que surjan, que permitan compromisos tácticos y construcciones estratégicas.

Como es sabido, los cambios provocan miedo y lo desconocido también. Esta dinámica social, o al menos una parte importante de la misma, sólo se puede gestionar y convertir en un cambio aceptable, incluso positivo, desde la proximidad y desde el liderazgo local, aunque éste deberá estar enmarcado en unas coordenadas generales que aseguren el mantenimiento y refuerzo cotidiano de la cohesión y la convivencia social del conjunto de la sociedad receptora.

Ante esta situación los gobiernos locales pueden optar entre dos líneas de actuación. La primera, refugiarse en su falta de competencias jurídicas e intentar desplazar la responsabilidad de la gestión de este complejo proceso de cambio social a las autoridades de otros niveles administrativos y gubernamentales. La segunda opción es la de hacer frente al reto que se produce en su territorio, aunque se origine en otros países y continentes, en toda su complejidad, y que asuman liderar

el cambio social que se está produciendo en sus ámbitos territoriales.

Los gobiernos locales, como representantes más próximos a los ciudadanos, se encuentran en la situación de gestionar localmente un fenómeno global: están en primera línea, son las instituciones responsables de la calidad de vida de las personas que viven en su territorio y son políticamente, aunque no competencialmente, responsables del bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. Son, por tanto, la pieza central en la gestión del proceso de diversificación social y cultural, ya que las ciudades y pueblos son los receptores de las nuevas poblaciones: es a nivel local donde se producen los principales impactos por la llegada de nuevos residentes.

2.2. El gobierno local en la gestión de la inmigración

La creciente diversidad y movilidad poblacional, y los entornos inciertos, llevan a una gran dificultad de construcción de identidades colectivas y de compromiso con proyectos comunes que permitan consolidar entornos urbanos de calidad y cohesionados.

¿Cómo se generan los proyectos colectivos en un entorno cada vez más móvil, temporal y diverso? ¿Qué pueden hacer los entornos urbanos y especialmente los gobiernos locales para generar ese sentido de pertenencia que permita la generación de entornos sociales y urbanos seguros,[3] que permitan el desarrollo de las personas como individuos y como colectivos? ¿Cómo se consigue compartir valores, ilusiones y futuro en un entorno cada vez más diverso?

Como sucede en no pocos temas, los recursos y capacidades de cualquier tipo, incluidos los competenciales, de que disponen los gobiernos locales para hacer frente a los retos que plantea la inmigración son prácticamente inexistentes. El objetivo de los gobiernos locales es conseguir conjugar el crecimiento económico con la cohesión social y la convivencia en el municipio. Este objetivo comporta gestionar los dos grandes retos que antes se han identificado:

- El proceso de recepción y asentamiento de nuevas poblaciones procedentes de culturas, etnias y tradiciones diferentes a las autóctonas y, en el caso de la inmigración procedente de los países en vías de desarrollo, con graves problemas de capacidad económica.

- El proceso de diferenciación y diversificación de la estructura social, cultural y étnica local, que hace necesario replantearse los actuales modelos de relación y convivencia, gestionando nuevas prácticas sociales en todos los ámbitos de la vida, desde los ideológicos, culturales, religiosos y familiares, hasta los alimentarios, comerciales, laborales, espacios públicos y otros.

La intensidad y la calidad de la integración de la población recién llegada dependen fundamentalmente del entorno local. Las autoridades locales tienen un papel esencial en los procesos de gestión del hecho migratorio, aunque no cuenten ni con recursos, ni con capacidades competenciales ni tampoco con experiencia para llevarla a cabo. Por este motivo, para ser capaces de integrar social, cultural, política y económicamente a todos los ciudadanos y ciudadanas, las actuaciones municipales han de tender a:

- Definir un posicionamiento claro y contundente de integración y reconocimiento de las poblaciones recién llegadas, en el marco de respeto de los principios y valores democráticos. Esto ha de ayudar a la construcción de un nuevo modelo de convivencia en el que autóctonos y recién llegados en-

[3] | *Entornos en los que las personas puedan desarrollar su potencial personal, social, económico y su desarrollo colectivo*

cuentren la manera de compartir un mismo espacio físico y social, en el que sea posible asegurar la cohesión, la paz social y la construcción, a la vez, de una sociedad diversa e integrada respetando los derechos reconocidos en nuestra propia legalidad.

- Normalizar la prestación de servicios a todos los ciudadanos y ciudadanas, con la adaptación del funcionamiento colectivo y de la estructura organizativa de la sociedad a una mayor diversidad de culturas, opciones religiosas, hábitos de vida y comportamiento, valores individuales y colectivos y necesidades vitales y la creación de metodologías y escenarios de trabajo en los que sea posible gestionar cotidianamente estos retos.

Ante el fenómeno de la inmigración y de lo que significa como elemento y como síntoma del cambio social, es imprescindible un marco estratégico de referencia que permita a todos los agentes implicados disponer de un encuadre global de los escenarios, de las posibilidades y de los límites en los que se propone estructurar el proceso de construcción de un modelo social de convivencia capacitado para gestionar la diversidad sin perder la cohesión, desde un liderazgo del gobierno y la administración local tan fuerte como sea posible. Este liderazgo no hay que entenderlo exclusivamente desde el nivel competencial, sino, sobre todo, desde el nivel político e ideológico, niveles en los que, recordémoslo, no existen los límites competenciales.

El marco estratégico de referencia tiene algunas funciones clave en el sistema de gestión de la inmigración, entre las que destacan las siguientes:

- Facilitar el posicionamiento del gobierno local y definir una visión clara del modelo defendido de comunidad y de convivencia.

- Facilitar el desarrollo de políticas concretas y coherentes entre ellas y disponer de una referencia que enmarque el diseño de estas políticas en un escenario delimitado.

- Facilitar la toma de decisiones concretas, la dilucidación de conflictos y contradicciones y la generación de escenarios de consenso en la medida que los límites del modelo global de sociedad estén razonablemente establecidos.

- Facilitar la actuación homogénea y correctamente alineada con la estrategia global del conjunto de la organización municipal y del conjunto de agentes integrados en el marco de consenso por el marco estratégico de referencia.

- Facilitar la priorización de los ámbitos de actuación y la orientación de las actuaciones concretas que cada unidad de la organización municipal tenga que realizar. Orientar la construcción de la cartera de servicios y actuaciones del ayuntamiento.

- Facilitar el posicionamiento del ayuntamiento ante terceros, tanto dentro de su ámbito de responsabilidad como en su relación con otros agentes gubernamentales, institucionales, sociales, económicos, etc.

2.2.1. Los modelos de integración de la inmigración

Las ciudades y pueblos han de definir, dentro del marco legislativo y constitucional en el cual se inscriben, el modelo de integración de nuevas poblaciones que quieren implantar en su territorio. Este modelo es el marco de referencia que ha de permitir el desarrollo coherente de actuaciones y servicios.

Para ello se han intentado desarrollar distintos modelos y procesos de gestión de la diversidad que han sido definidos y relacionados con cada una de dichas premisas. La complejidad debe intentar detectarse en la definición de un modelo político de incorporación. El posicionamiento conlleva la definición de un modelo de dirección estratégica del proceso, mientras que el desarrollo de políticas se plasma en el modelo de

Modelo asimilacionista

El sistema de valores y leyes preexistente de la sociedad de acogida tiene valor universal y debe ser asumido por todo el mundo, aunque es deseable preservar la propia identidad en aquello que no contradiga el modelo universal y la interacción y enriquecimiento mutuo.

Modelo intercultural

Construido a partir de las aportaciones, más o menos igualitarias, de las diferentes olas migratorias, parte del supuesto de que todas las aportaciones pueden ser integradas en pie de igualdad en una única cultura común.

Modelo multicultural

En el "modelo damero" cada comunidad se mantiene cohesionada consigo misma y el conjunto de comunidades comparte algunos espacios con las mismas reglas del juego.

Modelo segregacionista

Considera el fenómeno inmigratorio como una realidad transitoria de base puramente económica. Preconiza mantener la población inmigrante aislada de la comunidad receptora y su retorno al lugar de origen.

acción de gobierno, y la gestión y actuación en el modelo organizativo.

Las ciudades siguen, en la mayoría de los casos, el modelo predominante en el Estado en que se encuentran, ya que éste marca las condiciones legales de derechos y obligaciones básicas. Actualmente, en Europa dominan cuatro modelos de gestión de las poblaciones inmigrantes diferentes, aunque ninguno de ellos se da en estado puro.

Sin duda, uno de los elementos más determinantes en la definición de los escenarios de incorporación son sus condiciones materiales. No hay ninguna posibilidad de incorporación positiva y enriquecedora si el trato que reciben los incorporados se basa en la explotación, la marginación de los bienes clásicos de los que disfruta la sociedad receptora, la discriminación o, directamente, la xenofobia. Si la respuesta es la insolidaridad y el menosprecio, el modelo social será de conflicto y de ruptura. También lo será si la sociedad receptora admite la reproducción mimética de las condiciones sociales y vitales, por parte de los colectivos incorporados, existentes en su lugar de origen, ya que esto sólo será literalmente posible con una ruptura social total.

2.2.2 Construyendo la convivencia: la democracia intercultural

El modelo de incorporación incluye una serie de principios de actuación que se componen de una variedad de posibilidades, voluntades, inercias y condicionantes históricos y sociales. La tipología inmigratoria marca las opciones y las posibilidades que en ningún caso reflejarán un modelo puro. Para definirlas ha de considerarse el tipo de asentamiento de las poblaciones recién llegadas, la estructura de la población, los grados de diferencias culturales entre la población autóctona y los recién llegados (lengua, religión, etnia...) y el grado de incorporación y asentamiento.

En una primera aproximación a los diferentes modelos de incorporación parece que el grado de consolidación de un modelo social democrático y de bienestar, respetuoso de los derechos humanos, alcanzado por los países de la península ibérica no hace tantos

años y con mucho esfuerzo,[4] lleva a pensar que el modelo de referencia que mejor puede adaptarse a la sociedad receptora (que dispone ella misma de factores importantes de diversidad: diversas nacionalidades históricas, plurilingüismo, tradición emigratoria, interculturalidad relativa, orígenes diversos...) se situaría a una distancia intermedia entre el modelo asimilacionista, defensor de algunos principios universales, y el modelo intercultural, interpretado como una tendencia al mestizaje de geometría variable. A ello hay que añadir que el derecho de las poblaciones inmigradas a preservar sus raíces y, por tanto, una cierta tendencia muy a menudo demagógica hacia el multiculturalismo, es también un valor muy relevante en nuestra sociedad.

Se sugiere aquí un título provisional para una propuesta referencial que concreta estas últimas reflexiones: la democracia intercultural.

El modelo de convivencia que se propone defiende un núcleo central de valores democráticos no negociables, como son la igualdad de las personas frente a la ley, la igualdad de hombres y mujeres, la libertad de expresión, movimiento y asociación, o los derechos fundamentales. Las personas residentes en esta sociedad deberán aceptar estos valores y practicarlos.

Pueden aparecer contradicciones entre la voluntad de respeto a la diferencia y los marcos más centrales del modelo. En algunos casos estas contradicciones pueden aparecer en el marco más nuclear de los principios y valores democráticos, como sucede, por ejemplo, en el caso de la aconfesionalidad del sistema público. Ciertamente, algunas de estas contradicciones son preexistentes al hecho inmigratorio, que simplemente las hace aflorar. En el caso español es especialmente grave resolver democráticamente el hecho de que en un Estado aconfesional se dé un trato excepcionalmente favorable a una religión concreta.

La convivencia comporta también la aceptación del estado de derecho y sus leyes. Éstas no son inamovibles y se pueden modificar pero siempre siguiendo los procedimientos democráticos establecidos. Todos deben ser iguales ante la ley y existen en nuestra sociedad mecanismos de modificación de estas leyes en caso de que no se ajusten a la voluntad de la población o a las necesidades y características de la sociedad. Si a los valores centrales los podemos llamar el corazón no modificable si no es por ampliación, este segundo elemento se puede considerar negociable siguiendo los caminos establecidos en la sociedad democrática. También en este escenario las contradicciones entre respeto, igualdad y funcionalidad pueden ser de dificultosa resolución normativa.

Por último, tenemos el nivel que hemos llamado sociedad intercultural, que es donde se producen los conflictos cotidianos. Es éste un espacio donde puede coexistir, interrelacionándose o no, todo tipo de costumbres y hábitos, siempre y cuando se respeten los valores democráticos y el Estado de derecho. Este es el escenario de la diversidad cultural propiamente dicha; el escenario en el que la capacidad normativa no es aplicable y en el que sólo el consenso, el acuerdo, el aprecio de la diferencia, el respeto a todas las sensibilidades, la no imposición de las propias convicciones y costumbres son, entre otros, los instrumentos para la construcción de la convivencia y la preservación de una sociedad cohesionada e integrada. Es la esfera de las opciones. El conflicto puede ser permanente y es parte del proceso de construcción de la convivencia. Es el escenario más complejo y en que la única regla posible es construir y reconstruir acuerdos continuos. Este es, precisamente, el escenario que coincide con el

[4] *En los años 70 tanto España como Portugal vivían bajo dictaduras.*

escenario local, con el escenario de la vida cotidiana, de la escuela, del espacio público, del comercio, del culto, de la fiesta, de la cultura. Un escenario en el que pocas cosas pueden resolverse normativamente, donde los conflictos se viven muy emocionalmente, y los medios de comunicación expanden cual altavoz en plaza pública.

Los componentes que, en principio, darían consistencia a este modelo son los siguientes:

- Respeto a los derechos humanos por parte de todos los colectivos sociales.
- Defensa de los valores y prácticas básicas de la democracia formal.
- Respeto a la Ley y al Estado de derecho y a sus mecanismos de funcionamiento.
- Defensa de la cohesión social de la ciudad, por encima de los intereses de colectivos concretos.
- Fomento de la gestión cooperativa y participada entre los diferentes colectivos sociales.
- Respeto a la diferencia.
- Integración y convivencia de las diferentes aportaciones culturales en el marco del mantenimiento de los aspectos centrales de la cultura de la sociedad receptora
- Fomento de la interacción y de la construcción del sentido de identidad y pertenencia a una ciudad de todos y todas.

En este modelo la convivencia se apoya en estos valores comunes para la relación, basados en el respeto, la igualdad y la libertad de hombres y mujeres, valores construidos a partir de las aportaciones de las diferentes culturas; al mismo tiempo se intenta asegurar un espacio para la existencia, el desarrollo y la interacción de las diferentes culturas, lenguas, religiones y etnias.

Luego de tener en cuenta estas características se sugiere contemplar un modelo de incorporación que, en el marco de la propuesta de democracia intercultural, contemple un híbrido basado en la combinación de distintos elementos de asimilacionismo,[5] de interculturalidad,[6] de multiculturalidad,[7] y ninguno de segregación.[8]

Sin duda no es fácil construir este modelo híbrido, pero seguramente sería más complicado intentar situarse en una posición purista que probablemente acabaría siendo inaceptable para todo el mundo. Una gestión rigurosa de los derechos inalienables que configuran el cuerpo central del modelo democrático de convivencia puede ser perfectamente compatible con la incorporación de nuevos elementos de identidad aportados por los inmigrantes, que sean asumidos por el conjunto de la ciudadanía con el respeto y la conservación de creencias religiosas, lenguas maternas, hábitos y costumbres propios que pueden ser tan legítimos e irrenunciables.

2.2.3. La gestión de la "zona oscura"

La reflexión propuesta hasta aquí no contempla un elemento dinámico que marca profundamente el proceso migratorio y le confiere el carácter de dramático y confrontador que le caracteriza. Se trata del componente de "irregularidad" jurídica que, en algún grado, acompaña al proceso inmigratorio. Una parte substancial de los flujos

[5] *Factores de asimilacionismo: elementos irrenunciables de la sociedad receptora, coherentes con los principios y valores democráticos y con la legalidad vigente (derechos individuales, derechos humanos, Estado de derecho, lengua, hábitos básicos, aconfesionalidad de la vida pública...).*

[6] *Interacción cultural, incorporación de elementos identitarios comunes, mestizaje social y cultural...*

[7] *Factores de multiculturalidad: respeto y aceptación de la diferencia, preservación de rasgos identitarios no contradictorios con los valores básicos, compatibilidad de tradiciones e historias culturales diferenciadas...*

[8] *La existencia de situaciones de multiculturalidad que pueden dar lugar a áreas de articulación cultural diferenciadas (en el espacio o en determinados ámbitos de actividad cultural y social) no es en absoluto deseable que lleguen a la segregación ni siquiera a iniciativa de los propios inmigrados.*

migratorios tiende a ser de carácter irregular. Esta realidad genera lo que aquí hemos llamado la "zona oscura", que se caracteriza por dos rasgos específicos: es imposible eliminarla y también es imposible regularizarla de forma rápida e inmediata. El Estado de derecho se encuentra aquí confrontado entre la Ley y los valores y los derechos humanos de forma irresoluble.

Pero esto no quita que se mantenga vigente la necesidad ineludible de gestionar esta realidad. Y la experiencia, propia y ajena, parece evidenciar que la gestión de esta "zona oscura" requiere dos líneas paralelas y contradictorias de trabajo: la gestión estructural, basada en la Ley, y la gestión contingente e informal, basada en la solidaridad y el respeto.

La gestión de las personas irregulares y, por tanto, de una parte substancial de los flujos inmigratorios, es el aspecto de mayor dificultad de gestión y exige un esfuerzo por hacer cumplir la legislación de acceso al área socioeconómica europea que, inevitablemente, ha de ir acompañado de políticas paliativas para los casos de incumplimiento de esta misma legislación.

El origen de esta contradicción está en la misma incoherencia de una legislación que reconoce la igualdad entre todos los hombres y las mujeres, pero siempre y cuando se tenga el pasaporte correspondiente. De esta contradicción sólo puede salir otra contradicción, seguramente inevitable: habrá que encontrar la manera de tratar "humanamente" a aquellos que por ley deberían ser expulsados del país.

Esta "zona oscura" aparece como la máxima dificultad en la gestión del proceso inmigratorio, y como el principal foco de inseguridad, conflicto social, reacción defensiva de la población autóctona que se siente amenazada por una invasión descontrolada y también como la máxima debilidad de la sociedad receptora, que ha de renunciar a alguno de sus principios democráticos y universales en favor del sostenimiento de su cohesión como sociedad del bienestar.

Pero también es esta zona la que permite el desarrollo y estructuración de redes y dinámicas que ayudan a muchos individuos y colectivos a hacer el salto hacia su incorporación social, económica y cultural en una nueva sociedad. La ciudad es el territorio privilegiado para conservar el anonimato y estructurar las bases para una nueva vida. La zona oscura de la inmigración está constituida en gran parte por algunos barrios del territorio urbano. El reto se centra en dejar que la ciudad cumpla con su misión socializante evitando, al mismo tiempo,

su conversión en guetto y la segregación crónica de sus nuevos ciudadanos. Cómo conseguir este nuevo milagro urbano es materia de un nuevo proceso que justo en estos tiempos estamos iniciando.

2.3. La especificidad local: la gestión de la proximidad

La necesidad de construir una buena convivencia se pone como objetivo final, ya que permitirá el bienestar social y económico del municipio y su área de influencia. Esta visión plantea la necesidad de construir una nueva sociedad con la participación de todos y todas. Como mínimo se distinguen tres etapas diferentes pero claramente interrelacionadas en la construcción de esta convivencia: el conocimiento de las diferentes culturas, el debate y la puesta en común y la reelaboración de las culturas y normas. Estos procesos sólo son exitosos si se cuenta con la participación de la ciudadanía y para esto debe procederse a

- La construcción de puentes entre comunidades.
- El reconocimiento de interlocutores válidos.
- El establecimiento de un código de diálogo común.
- El refuerzo de la sociedad civil como mecanismo de gobernabilidad.
- El reforzamiento de la función de catalizador/facilitador de la administración y el gobierno local.

Además de los posicionamientos políticos, la diversificación del cuerpo social de una ciudad requiere la adecuación de su cartera de servicios tanto en el sentido de adaptación de los servicios existentes a la diversidad como en la creación de nuevos servicios que antes no eran necesarios. Estos incluyen tanto las nuevas demandas de las nuevas poblaciones como los nuevos servicios en relación a los cambios que se producen en el territorio y la sociedad receptora.

Un cuerpo social cada vez más diversificado requiere una sofisticación creciente de sus sistemas de detección de necesidades, de gestión de las demandas sociales, de diseño de políticas, de la toma de decisiones (estructuración de servicios y actuaciones) y de modelos y técnicas de gestión. En este contexto la oferta de servicios municipales en un entorno cambiante en función de diferentes dinámicas, entre las que se encuentra el proceso migratorio, puede estructurarse como sigue:

- La política de apoyo humanitario, básicamente en referencia a las situaciones de emergencia y ayuda a los recién llegados en situaciones de crisis. Se trata de servicios extraordinarios orientados a evitar crisis humanas y sociales.

- La política de acogida-asentamiento que incluye las actuaciones destinadas a asegurar la instalación en el entorno local. Se trata de servicios de carácter temporal o transitorio (capacitación lingüística, conocimiento del entorno…) Las redes y asociaciones de las comunidades ya establecidas deben actuar como redes sociales de soporte, guía y ayuda en los primeros períodos y contribuir al asentamiento de las poblaciones.

- Las políticas de inclusión y cohesión que incluyen la garantía de acceso de todos y todas al sistema de servicios públicos,[9] el redimensionamiento de la oferta en función de las necesidades y demandas del nuevo mix social, y la reconceptualización de aquellos servicios que no se adaptan a la nueva situación social y al perfil de los usuarios.

- Las políticas de cambio social para la convivencia, constituidas por aquellas actuaciones destinadas a favorecer la convivencia en un marco social, cultural y étnico diverso, y que se dirigen a toda la población.

[9]| Al margen de su nacionalidad, etnia, sexo o religión, evitando discriminaciones de cualquier tipo, pérdida de calidad del servicio e inequidades.

Para llevar a acabo este tipo de políticas, el modelo de gestión de la diversidad y la convivencia precisa de algunos principios que incluyen el liderazgo local, la iniciativa y el compromiso ciudadano, la participación ciudadana, la cooperación interadministrativa, la igualdad de oportunidades y obligaciones, la garantía de preservación de los derechos y la equidad, el acceso normalizado a los recursos y la acción municipal sectorial y transversal.

La gestión de los impactos de las inmigraciones a nivel local requiere el desarrollo de la transversalidad como metodología de trabajo para garantizar el éxito de las actuaciones. La implantación de la transversalidad como método de trabajo y de resolución de problemas es un paso más en la mejora de la gestión de las administraciones públicas. La gestión de la diversidad requiere una perspectiva multidimensional que incluya e incorpore todas las áreas de actividad del ayuntamiento. En la gestión de la diversidad han de estar presentes desde las áreas de servicios sociales hasta el urbanismo y la vivienda, además de los sectores de participación, comunicación, información, promoción económica, etc. La transversalidad requiere cooperación interna pero también un nuevo planteamiento de la solución de los problemas que incorpore la capacidad de generar sinergias adicionales al trabajo sectorial y, sobre todo, evite la aparición de actuaciones contradictorias que neutralicen o anulen la actividad sectorial.

2.4. Las áreas clave de gestión

La adecuación del sistema de servicios públicos, y su financiación,[10] ha de asegurar la disponibilidad de instrumentos y recursos suficientes para asegurar una incorporación integral de las nuevas poblaciones a la sociedad urbana receptora, evitando la segregación y dualización, y asegurando que se mantienen los niveles de atención y de bienestar conseguidos, siempre teniendo en cuenta que la población inmigrada forma parte del sostenimiento del actual modelo social y económico.

A partir de estas premisas generales se han de desarrollar una serie de actividades que genéricamente se pueden agrupar en las siguientes líneas de acción:

- Mejorar la accesibilidad de los servicios públicos a todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Mejorar la capacidad de trabajo de los profesionales de los servicios públicos en un entorno de diversidad.
- Asegurar un uso adecuado de los servicios y espacios públicos y colectivos.
- Promover la corresponsabilización de todos los agentes sociales y económicos en la mejora de la convivencia, especialmente la de los medios de comunicación.

La gestión del impacto de los procesos migratorios es la gestión de la diversidad y el cambio social y cultural. Las áreas de trabajo en las que hace falta intervenir asegurando una mejor interacción transversal entre ellas, la máxima cooperación interadministrativa y una buena acción de partenariado con las organizaciones sociales son las siguientes:

- *Información y registros*
- *Servicios sociales*
- *Promoción de la mujer*
- *Vivienda*
- *Sanidad, salud pública y consumo*
- *Educación*
- *Dinamización económica y ocupación*
- *Urbanismo y espacio público*
- *Participación y estructuración asociativa*
- *Servicios comunitarios y socioculturales*
- *Seguridad ciudadana y justicia*
- *Servicios de soporte interno*
- *Educación para la convivencia*

[10]| La financiación de los cambios, en cantidad y calidad de los servicios públicos requeridos para mantener la cohesión social e integrar a las poblaciones inmigrantes, debe plantearse como un pacto interadministrativo.

El reto de los gobiernos locales es adquirir, desarrollar y consolidar las capacidades para gestionar la cohesión social en la heterogeneidad creciente y para gestionar la igualdad en la diversidad. Esta gestión incluye tanto las realidades a las que nos enfrentamos (pobrezas, discriminaciones, desigualdades, incomprensiones…) como las expectativas e imaginarios.

Entre todas estas áreas de gestión vale la pena apuntar algunos elementos. En primer lugar el papel de las redes sociales establecidas: juegan un papel esencial en cuestiones básicas de la vida cotidiana, recursos y ayudas. Se ha de valorar la importancia del capital social o informal creado por las redes de conocidos y familiares en el acceso a la información y los servicios, la construcción de los comportamientos y prácticas de la vida social, económica, cultural. Esto contribuye a la integración de las poblaciones inmigradas y a la regularización del acceso a los servicios.

En segundo lugar, unos comentarios respecto al espacio urbano. La ciudad es la calle y la calidad del espacio público y sus usos denotan la calidad de la convivencia en la ciudad. El espacio público es un ámbito de interrelación social, de actividad económica y comercial, de ocio y de expresión cultural e identitaria. La diversidad cultural y social de las ciudades pone mucha presión sobre el espacio público, que es el lugar de encuentro colectivo. Los ayuntamientos deben intentar evitar la construcción de espacios urbanos con un marcado carácter monocultural, para no generar guettos que conviertan la ciudad en un damero de grupos étnicos. La manera cómo la inmigración se acaba territorializando en un entorno urbano y las relaciones que se establecen están muy condicionadas por las políticas de gestión de la diversidad de los ayuntamientos. A pesar de la necesidad de evitar las áreas guettizadas, no pueden despreciarse los aspectos funcionales (red social de ayuda mutua) que tienen estas concentraciones urbanas para muchos de los recién llegados, que en ningún caso deben significar la posibilidad de retroceso de los servicios públicos.

En tercer lugar, debemos comentar cómo algunas de las áreas de gestión listadas, como la sanidad, la educación, e incluso la seguridad, quedan afectadas por el tema religión. Las sociedades definen el rol social de las religiones. En las migraciones, la religión se convierte en el punto neurálgico de referencia, tanto para crear comunidad como para superar los traumas que supone abandonar la familia y el entorno conocido. Las instituciones religiosas juegan el papel de apoyo y acogida. La religión se convierte en una forma de empoderamiento de los inmigrantes como área de expresión de los derechos que no tienen reconocidos y permite la organización de acciones colectivas para el cambio. Al mismo tiempo la religión se transforma en un punto de apoyo personal. Evidentemente es un elemento esencial en la construcción de los servicios educativos para la convivencia, los servicios comunitarios y los procesos de participación. Los inmigrantes, aunque muchos no tienen sus derechos reconocidos, utilizan distintos espacios políticos informales que repercuten en la agenda política. La promoción de estas distintas esferas públicas alternativas (fiestas, manifestaciones, periódicos, medios, asociaciones…) permiten la interconexión con los diversos actores del espacio público.

3. La bidireccionalidad del modelo de incorporación: una oportunidad para la cooperación internacional local

El análisis cruzado entre tipologías y modelos de incorporación nos lleva al reconocimiento de un hecho de vital importancia: la decisión sobre cuál sea el modelo de incorporación y de convivencia no es sólo una opción de la sociedad receptora, sino que es también un derecho y una capacidad (tanto si se reconoce como derecho como si no) de la población inmigrada. El nivel de integración social, las formas que tome esta integración, los escenarios en los que se produzca, pueden ser diseñados y establecidos sobre todo por la sociedad receptora, pero no significa que las poblaciones inmigradas no tengan otra opción que aceptar esta propuesta. La población inmigrante, tenga o no sus derechos políticos reconocidos, es y actúa como un actor político informal influyendo en las agendas políticas del municipio.

De hecho, la situación que puede comportar un mayor peligro de ruptura social es que las condiciones de incorporación de la población inmigrada no sean aceptables o, aún pareciéndoselo a la sociedad receptora, no sean deseables para las poblaciones inmigradas o por una parte de ellas. Se hace aquí necesaria la creación de espacios de consenso en los que el gran reto será establecer los escenarios de incorporación que garanticen la estabilidad de la sociedad receptora, sean deseables y asumibles por los colectivos de inmigrantes.

La necesidad de construir nuevas configuraciones sociales caracterizadas por la pluralidad cultural abre muchas oportunidades de estructurar procesos de cooperación internacional que favorezcan la integración y el desarrollo en las dos sociedades: la emisora y la receptora. La integración y el respeto forman parte de un proceso bidireccional en que los derechos y deberes, las leyes y los valores son los elementos básicos de un sistema social compartido.

Hay una serie de temas que se desarrollan a nivel estatal como la gestión de los flujos, los temas de seguridad, los derechos y nacionalidades. Pero existen otras muchas áreas que permiten pensar en la cooperación local como una vía de promocionar el

Imagen 5 |

Fuente: Banco Mundial. 2006. *Global Economic Prospects.*

co-desarrollo para los países de origen y la mejor integración para las sociedades receptoras. La creación de puentes entre origen y destino puede dar lugar a distintos procesos de desarrollo, pero el desarrollo no necesariamente frenará la inmigración, ya que la movilidad de las personas tiende a favorecer el desarrollo.

Los inmigrantes pueden actuar como agentes de desarrollo de sus países de origen en base al trasvase de remesas, conocimientos, y experiencia adquirida como profesionales y gestores en el país de acogida. Los flujos de dinero son la ventaja más conocida y son especialmente importantes cuando se dedican al consumo familiar, la mejora de la nutrición, la salud de la familia, la educación o la mejora de la vivienda.

Pero lo más importante es que con la migración los colectivos de migrantes generan un capital social que surge de la formación recibida, de la experiencia internacional y de la experiencia laboral y también de las redes sociales establecidas en el país de destinación: *brain gain*. Estos conocimientos, al lado del dinero, pueden generar procesos de inversión, emprendedores, innovaciones que contribuyan a la dinamización de la economía.

El peso de los movimientos circulares, que cada vez es mayor, en los movimientos migratorios, permite esta ida y vuelta de recursos financieros y humanos. De esta forma, una parte del *brain drain* puede en parte compensarse con la reinversión.

Las comunidades en la diáspora también pueden alentar el desarrollo efectuando inversiones, estableciendo vínculos de intercambio comercial y transfiriendo conocimientos teóricos y prácticos y tecnología. Una encuesta de la República Dominicana demuestra que casi el 100% de las mujeres repatriadas desde España habían establecido sus propias empresas.

Con las relaciones familiares transnacionales se produce también la llamada fuga de afectos (*care drain*), que da lugar a familias separadas, nuevas formas de convivencias y de relaciones. Las diásporas globales comportan grandes tensiones en las familias, especialmente en las mujeres. El valor de las mujeres es esencial para el desarrollo de sus comunidades de origen porque, además de los recursos, generalmente son las responsables de transmitir el valor de la educación y las buenas prácticas de higiene y atención de la salud

En general, las relaciones transnacionales crean puentes que aceleran los cambios sociales de carácter progresivo en los países de origen. Las ciudades receptoras pueden ayudar activamente a través del refuerzo y la profesionalización de algunos de los procesos que ya se dan en la actualidad, pero también a través de temas concretos como por ejemplo:

- La cesión de Agentes de Desarrollo Local para invertir las remesas de la mejor manera posible en negocios familiares, comercios, etc.
- La transferencia de conocimientos de organización social, de servicios públicos y comunitarios
- La creación de puntos de información sobre la comunidad de acogida,
- La creación de negocios transnacionales y la puesta en contacto de personas interesadas en negocios compatibles

4. A modo de reflexión final.

La gestión de la migración a nivel local no sólo requiere un pensamiento creativo sino también cooperación internacional. Más allá de la seguridad, flujos, etc. existen las ciudades, donde se asientan los miles y millones de migrantes internacionales que encuentran una salida a sus sueños.

UNESCO ya definió las ciudades como los vectores del desarrollo económico y de la evolución social y centros importantes de comunicación, cultura, innovación e intercambios culturales. A lo largo de la historia las ciudades han sido cunas de civilización y laboratorios para el diálogo intercultural y son un vínculo esencial entre el individuo y el Estado, entre el espíritu cívico y la democracia.

Sólo con la educación y el conocimiento aprenderemos a vivir en la diversidad. Se debe reconocer el carácter dinámico de las configuraciones sociales y el gran *handicap* que representa la falta de estrategias reconocidas y compartidas para vivir juntos y contribuir a la calidad de vida.

Las ciudades, como laboratorio de diversidad, donde “el choque de civilizaciones se convierte en desencuentro entre vecinos”, son un espacio privilegiado para que los actores del futuro desarrollen estas capacidades.

Declaración final del 1er Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Cohesión Social y Cooperación Descentralizada (Paris 29 y 30 de Noviembre de 2007)

Los alcaldes y alcaldesas y representantes de los gobiernos locales reunidos en la ciudad de Paris en el marco del I Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, los días 29 y 30 de Noviembre de 2007:

Consideramos que:

• *Los gobiernos locales, representantes de territorios urbanos y rurales, como gobiernos de proximidad, somos actores fundamentales para la promoción de la cohesión social, que es un factor fundamental para asegurar la democracia, la equidad y la convivencia ciudadana.*

• *Es especialmente importante potenciar una dimensión integral del concepto de cohesión social, que debe vincularse a las distintas políticas públicas locales en ámbitos como el desarrollo económico local, la inclusión social, la construcción de ciudadanía, la articulación del territorio y la seguridad ecológica.*

• *Es importante recordar el papel de los Estados en la implementación de las políticas de cohesión social. Los gobiernos nacionales en cooperación con los gobiernos locales deben asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

• *El respeto de la cultura en sus diversas expresiones genera condiciones y favorece la cohesión social; y que en ese sentido, el intercambio cultural es clave para facilitar el imprescindible entendimiento mutuo.*

• *La democracia, la descentralización y la gobernabilidad local son elementos básicos para la cohesión social. En este sentido es necesario reforzar el principio de subsidiariedad en base al cual las decisiones deben tomarse en el nivel de gobierno más próximo posible al ciudadano.*

• *Para un adecuado desarrollo de políticas públicas locales de cohesión social es imprescindible fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales, haciendo especial hincapié en la generación de competencias que permitan desarrollar una visión estratégica del territorio.*

• *Es importante reforzar las relaciones de cooperación descentralizada, bilaterales o multilaterales, entre gobiernos locales de ambas regiones para el desarrollo de acciones conjuntas de interés recíproco, el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento.*

• *Es necesario mejorar la calidad y el impacto de las acciones de cooperación descentralizada entre gobiernos locales asegurando, además, la complementariedad y coordinación con otros niveles de gobierno y organizaciones internacionales.*

• *Debe ponerse en valor la agenda de los gobiernos locales de las dos regiones y determinar mecanismos para que la misma se vincule e incida en el diálogo entre los gobiernos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.*

• *Se tiene que destacar la importancia de las asociaciones de gobiernos locales (FLACMA y CMRE) y de las redes de ciudades (como Mercociudades, Red Andina de Ciudades o Eurocities) en ambas regiones, tanto las de carácter nacional como regional e internacional, especialmente en la promoción del debate político y en la defensa de los intereses de los gobiernos locales.*

Nos comprometemos a:

1. Fortalecer los valores de la democracia y de la libertad, promoviendo una mejor convivencia entre nuestros ciudadanos, siendo consecuentes con nuestra labor de gobierno cercano a las personas, pero sobre todo esforzándonos para que nuestros territorios estén cada vez más cohesionados socialmente y sean más democráticos y equitativos.

2. Instar a los gobiernos centrales para que sin mayor demora pongan en marcha o refuercen procesos para democratizar, descentralizar y reforzar la gobernabilidad local como elementos imprescindibles para el logro de la cohesión social. Deben, igualmente, articular mecanismos para reforzar la solidaridad entre los gobiernos locales.

3. Potenciar el trabajo de las organizaciones que reúnen a los gobiernos locales a escala nacional, regional e internacional para que garanticen el respeto de la democracia, de la autonomía local y del principio de subsidiariedad, impulsando procesos de descentralización y una correcta financiación de los gobiernos locales.

4. Desarrollar políticas públicas de carácter integral, promotoras de cohesión social, en el ámbito de la generación de actividad económica, la cobertura de las prestaciones sociales básicas, la ciudadanía y la ordenación del territorio.

5. Reforzar la cooperación entre gobiernos locales de Europa, América Latina y el Caribe, mejorando su calidad e impacto, promoviendo y generando espacios de intercambio, transferencia y de conocimiento en el ámbito de la cohesión social, y potenciando las redes de ciudades y las sinergias entre los numerosos proyectos. Y a poner el énfasis en la planificación estratégica, la participación ciudadana, el enfoque territorial y el fortalecimiento institucional y los objetivos del milenio.

Proponemos:

1. Consolidar el Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe, como un espacio permanente de diálogo y concertación política de los gobiernos locales de dichas regiones, vinculado y reconocido por el sistema de Cumbres Unión Europea, América Latina y Caribe. En ese sentido se propone la realización del II y del III Foro en América Latina en el 2009 y en Europa en el 2011 respectivamente.

2. Iniciar una reflexión para consensuar el establecimiento de los mecanismos de funcionamiento, participación y financiación de este espacio. En este contexto, el comité de pilotaje del I Foro será encargado de seguir esta reflexión considerando el esfuerzo ya realizado por los gobiernos locales para estructurar su representatividad política regional e interregional en Europa, América Latina y el Caribe en el marco de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU y sus comisiones) tomando en cuenta las redes de ciudades existentes.

3. Solicitar a los Estados y a la Unión Europea el apoyo a dicha iniciativa y la identificación de líneas de financiación claras para todos aquellos instrumentos que impulsan la cooperación entre los gobiernos locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. En particular, la continuación del programa URB-AL como marco para el desarrollo de proyectos que favorezca e impulse la cohesión social.

4. Impulsar y valorizar instrumentos que recopilen, sistematicen y difundan las experiencias de cooperación entre gobiernos locales de ambas regiones, multiplicando los resultados y beneficios de dicha cooperación y generando conocimiento y capacidades. En este sentido destaca el trabajo realizado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina impulsado por la Comisión Europea.

5. Solicitar a los jefes des Estado y de gobierno que tengan en cuenta las conclusiones de este Foro, contribuyendo a orientar la agenda de relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

6. Asegurar la designación, de acuerdo con las asociaciones y redes de gobiernos locales, de una delegación de autoridades locales de Europa, América Latina y el Caribe para que presente las conclusiones de este Foro en la V Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe que se celebrará en mayo del 2008 en la ciudad de Lima en Perú.

Paris 30 de noviembre del 2007.

Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

Introducción

La tercera sección del Anuario se dedica a analizar hasta qué punto la cooperación descentralizada tiene un impacto sensible en la mejora de las capacidades de las instituciones locales y, de manera más amplia, en el fortalecimiento técnico y político de los gobiernos locales y regionales.

En primer lugar, hemos querido destacar cómo las relaciones de cooperación descentralizada pueden tener una importancia para incluir en las agendas locales, determinados ámbitos que generalmente no se priorizan. En este sentido, Elisabeth Maluquer y Laia Franco muestran la capacidad de incidencia de proyectos como los surgidos de la red "Mujer y ciudad" (denominada anteriormente: "Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales" en el marco del programa URB-AL) para conseguir una mayor apertura institucional hacia los temas de género.

En segundo lugar, hemos focalizado el interés en las agrupaciones de municipios o "intermunicipalidades" debido a su gran potencial para mejorar la capacidad de actuación local a la vez que para proporcionar fructíferas relaciones de cooperación descentralizada. En este sentido, el artículo elaborado por Nicolás Moret sitúa el estado de avance de esta figura de cooperación local en UE y AL, y muestra sus características a la hora de establecer partenariados de cooperación descentralizada.

La capacidad de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina para innovar en políticas públicas: el ámbito de género

Laia Franco Ortiz. *
Elisabeth Maluquer Margalef. **

PALABRAS CLAVE

Transversalidad de género | perspectiva de género | reciprocidad | proyectos de cooperación descentralizada| fortalecimiento institucional |

En este artículo se hace una reflexión sobre los aportes de la cooperación descentralizada pública (CDP) entre la Unión Europea y América Latina al desarrollo de las políticas de género, así como a la institucionalización de la perspectiva de género en los gobiernos locales.

Partiendo de la experiencia de la Red URB-AL y de sus 18 proyectos, se busca poner de manifiesto las semejanzas y diferencias con respecto a otros ámbitos de actuación, reconociendo el papel clave de las organizaciones de mujeres en el proceso de incorporación de acciones y metodología de trabajo para luchar contra las desigualdades.

La CDP en el ámbito de género depende de la existencia de fondos específicos, por ello es necesario mantener el trabajo de incidencia política para evitar que otras prioridades invisibilicen una necesidad todavía urgente de apoyar: el avance de las mujeres en todos los ámbitos a fin de alcanzar la igualdad.

** Socióloga, Magister en Género y Desarrollo y Coordinadora Pedagógica del Centro Eurolatinoamericano de Formación Política "Mujeres y Ciudad".*
*** Antropóloga y coordinadora de la Red URB-AL 12, Red Mujeres y Ciudad y del Centro Eurolatinoamericano de Formación Política "Mujeres y Ciudad".*

1. Introducción

Este artículo pone de manifiesto la capacidad de la cooperación descentralizada para promover la institucionalización de políticas de género en los gobiernos locales.

La cooperación descentralizada parte de la premisa de que las relaciones en red entre entes locales facilitan procesos técnicos y políticos que otras modalidades de cooperación internacional, por sus características intrínsecas y sus mecanismos de funcionamiento, no permiten. Promueve, como afirma Malé (2007) "el fortalecimiento progresivo de la autonomía de los gobiernos locales", que representan el nivel político institucional cercano a la ciudadanía por excelencia.

Esta cercanía a la ciudadanía, la multiplicidad de actores que participan en la definición de las necesidades e intereses a defender desde las instituciones públicas locales, las relaciones de intercambio y aprendizaje mutuo y la incorporación en la agenda política de temáticas que desde la lógica geopolítica de otras cooperaciones no son reconocidas, son algunos de los elementos intrínsecos a la cooperación descentralizada.

Por su lado, la lucha por las desigualdades de género, después de décadas de trabajo y reflexión sobre todo desde la sociedad civil, requiere de la potenciación de la responsabilidad de los gobiernos en el desarrollo de políticas públicas que tengan la igualdad de género como objetivo institucional. Esta responsabilidad se pone de manifiesto con:

- Compromisos políticos claros.

- Presupuestos en los que se visibiliza y diferencia por un lado la inversión en políticas específicas para las mujeres y por otro la tan nombrada transversalidad de género.[1]

- La creación de organismos o entes técnicos y políticos responsables de la planificación y la ejecución de las políticas de género, con la autoridad y el reconocimiento necesarios para incidir de una forma verdaderamente transversal en el conjunto de las instituciones y de las políticas.

- Comunicación constante con las organizaciones de mujeres de los diferentes sectores sociales, no únicamente como destinatarias de políticas, dadas sus necesidades específicas, sino como sociedad civil que interviene en la defensa de sus derechos.

- La promoción de una participación ciudadana activa (de las mujeres específicamente pero también en general) y con verdadera capacidad de incidencia en las decisiones políticas.

El artículo se centra en la experiencia de la Red URB-AL 12, programa de cooperación descentralizada promovido y cofinanciado por la Comisión Europea. Esta Red y los proyectos que en ella se desarrollan (ver Tabla 1), trabajan desde el reconocimiento de las raíces estructurales de las desigualdades de género y sitúan en un plano de igualdad y de reconocimiento mutuo con los entes locales del Norte y del Sur.

Un ejemplo de esta complicidad se da en la proximidad de las iniciativas desarrolladas por los gobiernos locales integrantes de la Red para paliar las desigualdades de género. Fenómenos como la baja participación política de las mujeres, la necesidad de incorporar de una forma efectiva presupuestos con perspectiva de género en las instancias municipales o las temáticas que

[1] *La transversalidad de género es una estrategia que busca integrar la perspectiva de género como enfoque de trabajo en los más diversos ámbitos. El principio de la transversalidad se acuñó en la IV Conferencia sobre la Mujer en Pekín (1995).*

configuran los planes de igualdad de género en municipios europeos y latinoamericanos son algunos ejemplos concretos de elementos comunes al espacio eurolatinoamericano.

La filosofía y la forma de trabajo en red de la CDP interpelan otras formas de cooperación basadas en el asistencialismo, muy proclives en el ámbito de la cooperación internacional y en especial en el trabajo con y para las mujeres. Los organismos financiadores suelen trabajar desde la óptica de las mujeres como sectores sociales pobres (que no empobrecidos), sin capacidades propias ni estrategias de supervivencia y lucha.

Es por ello que, desde este marco y tomando como ejemplo las iniciativas y proyectos desarrollados desde la Red URB-AL 12 para la promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales, se pretende analizar la capacidad de la cooperación descentralizada para agendar nuevos temas de política pública.

2. Marco general de referencia

La cooperación descentralizada ligada al género, a pesar de sus especificidades, se sitúa en el paradigma del desarrollo, en la práctica de la cooperación internacional y en la defensa de los derechos de las mujeres. Es por ello que, para analizar la relación entre la cooperación descentralizada y la implantación de políticas de género locales, hemos de tener en cuenta la creación de las teorías del desarrollo y la influencia que ha tenido en ellas el movimiento político, social e intelectual por la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Podemos caracterizar esta vinculación con los siguientes elementos:

- Los movimientos feministas y la teoría de género, conformados por mujeres académicas, referentes institucionales, profesionales, militantes de base que inciden desde diferentes espacios y perspectivas, han sido las principales creadoras del discurso que ha logrado la introducción de los derechos de las mujeres como un problema político y de responsabilidad colectiva; la comprensión de las desigualdades de género y cómo se articula en los diferentes contextos; el desarrollo de estrategias y herramientas que visibilizan la desigualdad de género y la conformación de un imaginario cultural en el que mujeres y hombres tienen los mismos derechos y capacidades (al menos de manera formal).

- El ámbito del desarrollo, en el que se incluyen instituciones financieras, departamentos universitarios, organizaciones no gubernamentales, ha vivido un proceso paralelo (no siempre en sintonía) a las reflexiones feministas y de los centros de estudios de género, incorporando "la necesidad de la promoción de la igualdad de género para la erradicación de la pobreza y como objetivo de desarrollo" (López 2005), transformando las reivindicaciones de las mujeres en normativas, compromisos y acciones a escala internacional, regional, nacional y local.

En este sentido podemos destacar las *Conferencias de las Mujeres de Naciones Unidas* que en el año 1975 significaron el inicio de la institucionalización de la "temática mujer-género" a nivel internacional, así como las Conferencias de desarrollo de los noventa y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que de forma específica la igualdad de género ha estado presente como fin en sí mismo y también como instrumento de desarrollo.

Es en este marco donde las entidades de mujeres (organizadas en red a diferentes niveles) se erigen en promotoras de estas políticas, vigilantes del cumplimiento de los compromisos, de la lógica de las leyes y acciones desarrolladas y del impacto que realmente tiene la maquinaria institucional y social movilizada en la realidad de las relaciones de género.

Tabla 1 | Proyectos de la Red URB-AL 12 cofinanciados por el programa URB-AL

Proyecto	Coordinación	WEB
Autodeterminación de la Mujer a través del empleo	*Municipalidad de Independencia (Pe)*	*www.mujerempleo.info*
Observatorio intercontinental de políticas locales de empleo para las mujeres	*Ayuntamiento de Irún (Es)*	*www.bidasoa-activa.com/ealnet/es/index.asp*
Construyendo Ciudades Incluyentes. Promoción de la Equidad de Género en la Gestión Local	*Municipalidad de Quito (Ec)*	*www.quito.gov.ec/ciudades_incluyentes/objetivos.htm*
Estrategias participativas con perspectiva de género de Inserción socio-laboral para mujeres	*Municipalidad de Rosario (Ar)*	-
Procesos de empoderamiento y Participación ciudadana en las mujeres	*Mancomunidad TajoSalor (Es)*	*www.tajosalor.es*
Formación y Capacitación política de mujeres	*Ayuntamiento Sant Boi de Llobregat (Es)*	*www.yopolitica.com*
Las Mujeres inmigradas y/o procedentes de minorías étnicas; igualdad, participación y liderazgo en el ámbito local	*Consell Comarcal Alt Empordà (Es)*	*www.urbal12mujerinmigrada.org*
Consejo local / Internacional de Mujeres Jóvenes	*Municipalidad de Graz (Au)*	*www.consejomujeresjovenes.net*
Lideral, Observatorio Intercontinental de liderazgo de mujeres en el Ámbito Local	*Diputación de Málaga (Es)*	*www.lideral.com*
Promoción de la Igualdad de género en el Ámbito Local – "PRO-IGUAL"	*Diputación de Huelva (Es)*	*http://proigual.sigadel.com*
Metodologías de Microcrédito como instrumento de fomento à emancipação económico e à inclusão social das mulheres	*Prefeitura Municipal de Guarulhos (Br)*	*www.guarulhos.sp.gov.br/destaques/programa_urbal/index.html*
Estrategias para la Transversalización de la perspectiva de Género en las Políticas Públicas	*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Ar)*	-
Observatoire International pour les droits et les opportunités des Femmes Célibataires Chefs de Famille	*Comune di Latina (It)*	*www.osiria.eu*
Orçamento participativo como instrumento de fortalecimiento das Mulheres na Toma de Decisao	*Prefectura de Recife (Br)*	-
Gender Budgeting – La visión de Género en la Programación del Gasto público	*Provincia di Pescara (It)*	*www.urbal-genderbudgeting.eu*
Las Mujeres transformamos las Ciudades: Servicios Municipales de Atención a mujeres	*Municipalidad Distrito Metropolitano Quito (Ec)*	-
Centro de Formación Política "Mujer y Ciudad"	*Diputación de Barcelona (Es)*	*urbal.diba.cat/mujeresyciudad*
Gobiernos Locales promueven la autodeterminación de las Mujeres a través de la Inclusión Laboral	*Municipalidad de Independencia (Pe)*	-

En resumen, podemos destacar los elementos básicos del planteamiento (llamado Género en el Desarrollo-GED) que desde los movimientos de mujeres (académicos y políticos) se han introducido en el mundo de la cooperación al desarrollo, y que encaminan a la institucionalización del género.[2] Este es el enfoque que la cooperación descentralizada ha de tomar como propia para lograr un verdadero proceso de institucionalización de género:

- Es indispensable modificar el sistema de relaciones de género. No se trata de desarrollar acciones que cosifiquen a las mujeres como seres vulnerables y sin autonomía ni pretender que participen en las instituciones sociales, económicas, políticas y culturales tal como están establecidas. Para realizar verdaderas transformaciones hay que hacer una revisión de estas instituciones y transformar sus estructuras.

- Las instituciones políticas, internacionales, regionales, nacionales y locales, también desarrollan políticas androcéntricas y con impactos muchas veces contraproducentes para las mujeres.

- Las políticas para las mujeres no son el equivalente a políticas de género. Las políticas de género incluyen acciones positivas para asistir a necesidades específicas de las mujeres pero parten de una visión mucho más amplia
- No puede contabilizarse como políticas de género todas aquellas acciones en las que intervienen mujeres.

- La transversalidad de género requiere de un proceso de sensibilización y formación técnica y política en el que participen todas las personas implicadas en estas acciones.

- La participación equitativa de mujeres y hombres en el desarrollo es una cuestión de justicia y eficiencia, tal como se afirma en la Declaración de Objetivos del Milenio. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son indispensables para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, y para estimular un desarrollo sostenible verdadero (De la Cruz 2007).

Finalmente, la creación de mecanismos de la mujer en los gobiernos locales es uno de los grandes resultados de la aplicación de las normativas regionales e internacionales, muchas de ellas fruto de la presión de los movimientos de mujeres que lograron el reconocimiento de la necesidad de institucionalizar los instrumentos administrativos, técnicos y políticos surgidos de décadas de reflexión e incidencia política. La necesidad de destinar recursos económicos y técnicos, la realización de acciones afirmativas para las mujeres en una primera etapa y la posterior creación de la estrategia de transversalidad son tres de los principales logros alcanzados.

3. Cooperación descentralizada pública en el ámbito de género

Entendemos por Cooperación descentralizada pública (CDP) la cooperación entre instituciones públicas subnacionales (regionales, provinciales, comarcales, municipales) de Europa y América Latina, siguiendo la definición del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCD), (Malé 2006).

La cooperación descentralizada es un fenómeno político estrechamente vinculado a los procesos de democratización y de descentralización de los Estados, tanto en la Unión Europea como en América Latina. Se trata de una modalidad de la cooperación, entre la estatal y la no gubernamental, relativamente reciente, no siempre muy conocida, pero que está demostrando una gran capacidad para realizar aportaciones singulares al campo de la cooperación, y en especial en el ámbito de género, a pesar de que el valor añadido que aporta la CDP no se está visibilizando suficientemente.

Un análisis del conjunto de las relaciones de cooperación descentralizada, realizado a partir de una consulta a la base de datos del OCD, muestra que la temática de género no constituye un área prioritaria de trabajo. A pesar de que la perspectiva de género es un eje transversal, cada vez más en los planes rectores de la cooperación al desarrollo, tanto a nivel nacional como de organismos internacionales, casi no se dan proyectos en forma espontánea de cooperación descentralizada centrados en la temática de género.

La inmensa mayoría de los proyectos, de los que tenemos constancia, que han trabajado como eje central las cuestiones de género están vinculados a la Red 12 del Programa URB-AL, red temática para la promoción de las mujeres en los ámbitos de decisión locales.

Las causas del bajo nivel de desarrollo de la cooperación descentralizada en materia de género merecerían ser investigadas en profundidad. Mientras tanto se pueden apuntar algunas hipótesis explicativas. En primer lugar, las políticas de género no ocupan un lugar preeminente ni en los países europeos ni en los latinoamericanos. En estos últimos, además, hay que tener en cuenta que las posibilidades reales de desarrollo de las políticas sociales y de desarrollo local son bajas (Romero 2007), tanto por el marco competencial existente en muchos de ellos que sigue atribuyendo al Estado las competencias en estos sectores, como por los recursos financieros al alcance de los gobiernos locales. El caso en los países de la Unión Europea es distinto; sin embargo en muchos países las políticas de género han sido impulsadas gracias a las iniciativas comunitarias y son relativamente recientes. De modo que al tratarse de políticas que no son centrales para los gobiernos locales no cabe esperar una gran oferta ni una gran demanda cuando se trasladan al ámbito de la cooperación. Otros ámbitos percibidos como más estratégicos son los más priorizados por la CDP.

En segundo lugar, la falta de priorización de las políticas de género en el marco de la cooperación descentralizada puede responder también a una posición subalterna de las mujeres en las instancias de decisión de las colectividades locales.[3] Visto que, hoy por hoy, son las mujeres quienes agendan los temas de género en las instituciones tanto en la Unión Europea como en América Latina, esta explicación resulta muy plausible. Para confirmar esta hipótesis habrá que ir observando si el avance de la paridad supone, también, una mayor presencia de las temáticas y la perspectiva de género en la CDP.

Actualmente el grueso de la CDP en el ámbito de género se da dentro de programas institucionales, como el programa URB-AL de la Comisión Europea. Este, en su Fase II, lanzó una red específica de género, la Red 12. De ahí la relevancia de las decisiones políticas que puedan llegar a tomar la instituciones financiadoras, ya que tienen la capacidad de poner en la agenda de las políticas de cooperación la temática de género, y con ello promover su

[2]| *Esta introducción ha sido básicamente teórica, ya que en la práctica las propias estructuras de poder de las instituciones que las promueven son a veces un obstáculo para su verdadera aplicación.*

[3]| *Según datos del Observatorio de Género del CGLU (2002) en Europa las alcaldesas suponen el 10,5% del total y en América Latina, el 5,5%, mientras que el porcentaje de concejalas en los gobiernos locales es del 23,9% en Europa y del 26,1% en América Latina. En todos los casos la situación está lejos de la paridad.*

inclusión o potenciación en los municipios de América Latina.

Veamos a continuación, más en detalle, de qué se ocupa la cooperación descentralizada en el ámbito de género y qué temas están quedando de lado. Para ello hemos seguido el esquema aportado por Malé (2007) para el conjunto de la CDP, estableciendo una suerte de diálogo entre esta sistematización generalista y el tema que nos ocupa. Malé señala cinco grandes polos de actuación de la CDP:

- ayuda asistencial y humanitaria,

- apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo,

- apoyo al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales,

- presión política municipalista,

- cambio cultural y relación con la ciudadanía.

Presentamos para cada uno de los polos una breve descripción de las realizaciones de los proyectos de género, ilustradas con algún ejemplo concreto de alguna aportación que consideramos de interés, y con algún comentario o recomendación final.

3.1. Ayuda asistencial y humanitaria

En todos los estratos sociales las mujeres están en desventaja frente a los hombres en relación al mercado de trabajo y al acceso a los recursos. Por ello, cuando se aborda la cuestión de la pobreza, a menudo se plantean programas específicos para mujeres, puesto que son un colectivo más vulnerable, con características propias, necesidades y demandas específicas (de salud, seguridad, educación, etc.).

En este polo destacan iniciativas de la cooperación descentralizada espontánea,[4] que, en el ámbito de género, es la que da prioridad a la atención a las personas más vulnerables, en especial mujeres víctimas de violencia de género, mujeres en el umbral de la pobreza (mujeres inmigrantes, madres adolescentes, mujeres jefas de hogar) aportando recursos económicos para dotar servicios para mujeres, centros de atención especializados de salud materno-infantil, guarderías, etc.

Este tipo de apoyo puede ir acompañado de proyectos comunitarios donde se ofrece a las mujeres muchas oportunidades de autoorganización y de crecimiento. Sin embargo, en ocasiones, para las mujeres el trabajo comunitario supone una sobrecarga de trabajo sin compensación económica, lo que ha motivado críticas por parte de las organizaciones de mujeres.

Otra cuestión a considerar en este tipo de proyectos es la participación de asociaciones y ONGD. Los gobiernos locales europeos suelen prestar este apoyo asistencial a través de la cooperación indirecta (ONGD europeas con contrapartes locales) y en muy menor medida, de forma directa con los municipios de América Latina. Esta tendencia ha recibido críticas por parte de los organismos oficiales de la sociedad receptora ya que, si se prima la cooperación indirecta, ellos pueden quedar al margen de los proyectos que se desarrollan en su propio territorio. En este sentido, si bien parece muy oportuno que sean las instituciones especializadas de la sociedad civil quienes presten los servicios, por su mayor eficiencia y experiencia, también es importante que las instituciones gubernamentales latinoamericanas, al menos las locales, se impliquen y apoyen los proyectos, puesto que es condición necesaria para su sostenibilidad.

Mientras las ayudas asistenciales reconocen a las mujeres como sus destinatarias, a veces la ayuda humanitaria es ciega al género, dando por supuesto que las emergencias afectan por igual a toda la población de un territorio. Sin embargo no siempre es así, ni las necesidades y capacidades de respuesta de la población son exactamente las mismas. Cabría preguntarse si no se podría recabar una mayor participación activa de las mujeres en muchas de estas situaciones, si la respuesta de la cooperación las tuviera más en cuenta. Un reto que se plantea actualmente a la ayuda humanitaria en el campo del género, y que todavía no ha tenido respuestas destacadas, es la intervención en casos de feminicidio.[5]

3.2. Apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo

Las políticas para el desarrollo económico en la Unión Europea tienen ya una larga tradición. A pesar de que se plantean para toda la población, suelen incluir acciones, proyectos y algunas veces programas específicos para las mujeres. Sin querer entrar a fondo en ello, dicha especificidad ha permitido abordar con éxito la integración laboral de algunos sectores de la población femenina.

Este proceso también se ha dado con respecto a políticas de desarrollo en los países del Sur; baste recordar el éxito de los programas de microcréditos para mujeres, que constituyen un muy buen ejemplo de política de desarrollo local generada en el Sur y que ha sido posteriormente adoptada en el Norte.

En este polo encontramos múltiples experiencias de cooperación descentralizada pública, donde se presta asistencia técnica o se comparte conocimientos y estrategias para abordar la participación económica de las mujeres y su inserción social desde los gobiernos locales.

En la Red URB-AL 12 varios proyectos han tenido como objetivo principal lograr que los gobiernos locales adopten políticas de inserción sociolaboral de las mujeres.[6] A pesar de que el objetivo de la Red claramente era la participación política de las mujeres, estos proyectos tuvieron una gran fuerza de atracción y quienes los llevaron a cabo argumentaron atinadamente que la participación en el mercado de trabajo era condición central de la autonomía de las mujeres y de su integración social como ciudadanas.

Otros proyectos de la Red URB-AL12 se han centrado en la cohesión social, buscando la incorporación por parte de los gobiernos locales de políticas de integración, por ejemplo de colectivos específicos de mujeres más vulnerables a la exclusión, como las mujeres inmigrantes o las mujeres jefas de familia a los que dedicaremos un breve comentario.

En el proyecto "Mujer Inmigrada", liderado por el Consejo Comarcal de l'Alt Empordà (España) participaron los municipios de Sabandía (Perú), Sicasica (Bolivia), Escazú (Costa Rica), Mar del Plata (Argentina), la provincia de Savona (Italia) y, como socia externa, *European New Towns Platform* (Bélgica). El proyecto permitió visibilizar que la mayoría de entidades socias eran a la vez emisoras y receptoras de personas migrantes. Permitió a los servicios municipales tomar conciencia de las necesidades de las personas en hogares transnacionales, estable-

[4]| *La cooperación espontánea es la que surge entre colectividades locales con carácter voluntario; habitualmente se trata de relaciones bilaterales, que se producen gracias a la progresiva internacionalización del mundo local.*

[5]| *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf.*

[6]| *Se trata de los proyectos: "Mujer-Empleo", liderado por Independencia (Perú); el Observatorio EAL.NET de políticas de empleo para las mujeres, liderado por Irún (España); "Estrategias participativas de inserción", liderado por Rosario (Argentina); "Metodologías de microcrédito", liderado por Guarulhos (Brasil).*

cer contactos directos con mujeres inmigradas y proporcionarles espacios de encuentro, los foros de mujeres inmigradas. Todo ello supuso la toma de conciencia de grupo y, en algún caso, la formación de asociaciones de mujeres inmigrantes. Este proyecto, por su temática y por su enfoque, logró situar a un mismo nivel a todas las entidades locales participantes y fue uno de los proyectos con un mayor nivel de reciprocidad. Al ser un fenómeno que estaba presente en todas las colectividades locales, se generó conocimiento y estrategias compartidas para promover la ciudadanía activa de las mujeres de los diversos colectivos.

El proyecto Osiria, liderado por la Comune de Latina (Italia), ha comportado la creación de un Observatorio Internacional de los derechos y oportunidades de las mujeres solteras jefas de familia, conjuntamente con los municipios de Ariccia (Italia), Independencia (Perú), San Joaquín (Chile), El Bosque (Chile), São Bernardo do Campo (Brasil), 3 de Febrero (Argentina), Feria de Santana (Brasil) y las entidades europeas ENVAR y ENAIP. El objetivo de este proyecto era contribuir a la valorización de las mujeres que a menudo están invisibilizadas en los programas sociales e impulsar acciones para lograr su plena participación e inserción social. Los resultados del proyecto son positivos: a través de la formación se ha logrado producir cambios en la percepción de este colectivo por parte del personal de las municipalidades. Se ha trabajado conjuntamente con asociaciones de mujeres de todas las entidades socias. Se han realizado diagnósticos para dimensionar este colectivo de mujeres jefas de hogar en todas las entidades socias y se han creado unos planes de acción que han sido adoptados por los gobiernos locales de las entidades socias. Estos planes de acción son compromisos locales de modificación o complementación de servicios y ayudas al colectivo de mujeres jefas de hogar.

Los proyectos de CDP en materia de políticas de desarrollo local que se han analizado aportaron un valor añadido específico que se concretaba en una mejora, y eventualmente una ampliación, de la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las necesidades de la población femenina. Incluso en algunos casos se ha podido incorporar una nueva política pública. Este fue un impacto positivo de la participación de las colectividades locales en la Red URB-AL 12.

Sin embargo constatamos la gran dificultad de estos proyectos a la hora de lograr un impacto más amplio de la perspectiva de género en sus municipios, más allá del Departamento de la Mujer o del Departamento de Promoción de la Ocupación que en la mayoría de los casos se han encargado de llevar adelante los proyectos URB-AL 12.

Una recomendación que se desprende del análisis del impacto de los proyectos de la Red 12 es que, en general, falta mayor impulso político y también mayor desarrollo técnico para transversalizar la perspectiva de género en los planes de desarrollo territoriales. Las acciones positivas son necesarias pero no suficientes para romper el "techo de cristal".[7]

3.3. Apoyo al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales

Este polo es, por excelencia, el terreno de la cooperación descentralizada pública. En el ámbito de género se traduce en los objetivos siguientes: lograr la cota más alta posible de institucionalización no sólo de las políticas dirigidas a las mujeres sino también de la perspectiva de género y lograr la paridad en los órganos de gobierno y de dirección.

La institución se fortalece en tanto deviene más democrática al incorporar los intereses y necesidades del 50% de la población. Sin embargo no todos perciben esta transformación como deseable. En la mayoría de las instituciones es todavía un *desideratum*.

El fortalecimiento institucional supone incidir en el aparato técnico y político. La experiencia de la Red URB-AL 12 nos muestra que hay un sector del aparato técnico que es más accesible y que muestra buena disposición a introducir cambios. Junto con este sector están las políticas que dan apoyo a los proyectos. Normalmente se trata de responsables de políticas sociales y, en algunos casos, de cooperación internacional o de relaciones internacionales. Pero esta implicación política no siempre tiene el mismo peso. Aunque siempre en todos los proyectos URB-AL se requiere el compromiso político formalizado, lo cierto es que no siempre se logra que repercuta en el conjunto del municipio y no se limite a incidir solamente en un departamento.

Los proyectos que más implican a las mujeres políticas son los más directamente orientados al objetivo de la paridad, que buscan implicar a las mujeres en el ámbito de la política local, por ejemplo a través de la capacitación. [8]

En algún caso los proyectos que persiguen la incorporación de la perspectiva de género en los gobiernos locales también han logrado una incidencia política importante. Por ejemplo, el proyecto "Ciudades incluyentes", liderado por Quito (Ecuador), que logró implicar a las representantes políticas de los gobiernos locales así como a lideresas de la sociedad civil y personal técnico, con resultados de impacto estructural importantes que se comentarán más adelante. Este proyecto fue considerado por el programa URB-AL como una de las 30 mejores prácticas de todos los proyectos URB-AL.

Ambos proyectos, liderados por Quito, suponen un buen ejemplo de institucionalización de la perspectiva de género, aportando metodología y estrategias político-técnicas para su implantación.

Tenemos algún ejemplo de proyecto de cooperación descentralizada bilateral, en que la entidad europea ha prestado asistencia téc-

"Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios Municipales de Atención a las Mujeres 2006-2008" es un proyecto URB-AL que da continuidad al proyecto "Ciudades incluyentes".

El proyecto, coordinado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, cuenta con dos socios europeos: el Ayuntamiento de Gijón (España) y la Municipalité de Saint-Dennis (Francia), y tres socios latinoamericanos: la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay), la Municipalidad de Escazú (Costa Rica) y la Alcaldía de Santa Tecla (El Salvador).

El proyecto trabaja una triple estrategia para promover la equidad de género en las políticas locales urbanas: por un lado, fortaleciendo los servicios públicos que atienden problemáticas específicas de las mujeres, dada su posición de género; por otro lado, integrando la perspectiva de género de manera transversal a través del trabajo institucional con el personal técnico y político y, por último, fortaleciendo los canales de participación ciudadana en la gestión local, todo lo cual permite integrar la perspectiva de género dentro de la agenda política municipal.

[7] *En los estudios de género se denomina "techo de cristal" al límite invisible que impide la movilidad vertical de las mujeres en el terreno laboral y profesional. Es invisible puesto que no hay leyes ni dispositivos sociales explícitos que impidan el crecimiento de las mujeres, pero es estadísticamente comprobable que no hay casi mujeres en los vértices jerárquicos de las organizaciones.*

[8] *El Centro Eurolatinoamericano de Formación Política "Mujeres y Ciudad", liderado por la Diputación de Barcelona; "Yo, política", liderado por Sant Boi (España).*

nica a la latinoamericana, como el caso de la Diputación de Barcelona y la Intendencia Municipal de Montevideo, para la elaboración del plan de igualdad.

La capacitación suele aparecer como la propuesta más recurrente cuando se trata del refuerzo institucional. Por ello, los proyectos que buscan mejorar la gestión pública también incorporan casi siempre un módulo formativo dirigido al personal de la administración pública, cuando no están directamente centrados en la formación. Las temáticas son variadas: transversalidad de género, presupuestos participativos, presupuestos con perspectiva de género, gestión de servicios para mujeres, etc.

Un análisis de las temáticas objeto de intercambio técnico permite observar la recurrencia de la reciprocidad en las relaciones de cooperación descentralizada en el ámbito de género. Es decir, los equipos técnicos realmente intercambian, las aportaciones de unos son relevantes para los otros y no se reproduce la dicotomía entre donantes y receptores, entre Norte y Sur, muy propia de muchos proyectos de cooperación. Así, por ejemplo, todos adoptan la noción de transversalidad de género (que trata de trasladar al español la expresión inglesa g*ender mainstreaming*), un aporte del Norte, y también la elaboración de presupuestos participativos, un aporte del Sur.

Los proyectos citados son innovadores, tal vez vanguardistas, han generado protocolos, manuales, han sistematizado y modelizado experiencias. Su verdadero reto es lograr ser adoptados por las instituciones y ahí reside también la gran importancia de la incidencia política.

Una recomendación en relación al fortalecimiento institucional desde una perspectiva de género es la creación de sistemas de información desagregados por sexo que permitan conocer no sólo la cantidad de beneficiarios y beneficiarias que tiene cada acción del gobierno local, sino también quiénes son estos beneficiarios. Esta acción simple está en la base de cualquier intento de transversalización y es condición previa para la realización de los presupuestos de género.

3.4. La presión política

En el ámbito de género el refuerzo institucional supone cambios. La adopción de una nueva perspectiva de trabajo requiere la creación de nuevas herramientas y su difusión a través de la formación, su monitorización, etc. En primera instancia esta transformación de la institución debe superar las resistencias internas al cambio para que la labor desarrollada en el marco de la cooperación descentralizada tenga un impacto efectivo en la institución.

La Red Mujeres y Ciudad tiene la voluntad de dar continuidad a la experiencia de cooperación descentralizada de la Red URB-AL 12, incorporando a todas las entidades socias de la Red, y abriéndose a la participación de nuevas entidades de la sociedad civil.

La misión de la Red Mujeres y Ciudad es promover el avance de las mujeres en las instancias de decisión locales en un marco de cooperación descentralizada eurolatinomericana.

Los objetivos operativos de la Red Mujeres y Ciudad son:

- impulsar proyectos de cooperación entre las entidades socias,

-generar conocimiento a través de la investigación, el análisis y la difusión de buenas prácticas,

-fomentar el asociacionismo entre mujeres líderes en el ámbito local y la creación de lobbies de mujeres, en especial de mujeres jóvenes y de minorías,

-fomentar la capacitación de las mujeres con responsabilidades políticas y directivas en el ámbito local,

-fomentar la colaboración entre la Red Mujer y Ciudad y otras redes e instituciones internacionales que compartan objetivos afines.

En este sentido la presión política se ejerce, en primer lugar, hacia dentro de la institución. Para ello a menudo no bastarán las alianzas internas con otros concejales y concejalas del equipo de gobierno, sino que habrá que recurrir a los apoyos externos: de un lado de la sociedad civil (asociaciones de mujeres, centros universitarios, etc.) y de otro lado, las instituciones de rango superior (los institutos nacionales de la mujer, organismos internacionales, etc.).

Por ello, si este proceso se realiza en el marco de la CDP, el hecho mismo de trabajar en red con otros entes locales, con socios externos de prestigio, confiere mayor legitimidad a quienes impulsan políticas de género, así como la incorporación de la perspectiva de género en la forma de gestionar y dirigir la institución.

Todo ello da un gran valor a la red, razón por la cual, a pesar de sus debilidades y de la escasez de recursos, es notable la proliferación de redes en que los gobiernos locales pueden trabajar en el ámbito de género. Baste mencionar, a título de ejemplo, la Unidad de Género de la Red de Mercociudades, la Red Metrópolis, la Comisión de Género de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), o la Red "Mujeres y Ciudad", promovida por la Diputación de Barcelona (España) que da continuidad a la Red URB-AL 12.[9]

Estas Redes son las voceras de los avances de la institucionalización de la perspectiva de género. Permiten poner en contacto a las mujeres que trabajan en las instituciones de los distintos países entre sí y con otras redes de mujeres profesionales, universitarias, de movimientos sociales, de partidos políticos, etc.

Sin embargo, se observa que muchas de estas redes tienen dificultades para mantener una actividad permanente de *lobby* dentro de los espacios generalistas donde se ubican - redes municipalistas, por ejemplo - y también en relación a las instancias nacionales e internacionales a las que dirigir las propuestas del mundo local.

También las redes generalistas adolecen, como las instituciones, de falta de transversalidad de género, de modo que sólo en espacios temáticos específicos se abordan las cuestiones de género sin demasiado diálogo con el resto de la organización.

3.5. Cambio cultural y relación con la ciudadanía

Introducir la perspectiva de género en el gobierno local supone un cambio en la cultura de las organizaciones. Por eso se puede hablar de cambio cultural en cualquier polo de la CDP en el ámbito de género. Sin embargo, sólo cuando el cambio sea el objetivo central del proyecto se puede considerar que constituye el núcleo de la CDP.

La importancia del cambio cultural está fuera de duda, ya que, si no se logra, no se puede garantizar la sostenibilidad de las intervenciones en el ámbito de género. Los avances no pueden depender de voluntades individuales, sino de una administración sensible al género que haya logrado su institucionalización.

Ya hemos señalado la importancia de contar con alianzas externas para producir cambios dentro de la institución. En la introducción también se ha señalado cómo los cambios institucionales se van produciendo por influencia y por presión de la sociedad civil organizada, cuando reclama espacios de representación para las mujeres, respuestas a

[9] *Para más información sobre la Red Mujeres y Ciudad consultar la web http://www.diba.es/urbal12/*

El proyecto "Lideral" estuvo coordinado por la Diputación de Málaga (España), con participación de las municipalidades de Sicasica (Bolivia), San Jerónimo-Cuzco (Perú), Mar del Plata (Argentina), San Carlos (Costa Rica), San Joaquín (Chile), Campinas (Brasil), la provincia de Trento (Italia) y como socias externas la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (México) y Stiftelsen Kvinnoforum (Suecia).

El objetivo del proyecto "Lideral" es potenciar el liderazgo y empoderamiento de las mujeres en el ámbito local. Las acciones realizadas han llevado a:

- *mejora del conocimiento sobre la realidad de la participación de la ciudadanía femenina en el ámbito local,*
- *detección de las barreras que impiden el liderazgo de las mujeres en el ámbito local.*
- *creación de espacios de opinión y debate a nivel local sobre las posibles soluciones-estrategias para que se aprovechen las capacidades de las mujeres que favorezcan el impulso hacia su participación activa como lideresas,*
- *transferencia de las conclusiones locales a un ámbito intercontinental que permita ofrecer una visión globalizada del liderazgo de las mujeres en entornos locales,*
- *diseño de proyectos específicos que permitan movilizar y generar actitudes hacia el establecimiento de las estrategias propuestas (Catálogo de estrategias),*
- *capacitación del personal técnico vinculado al proyecto que impulse la creación de una "Red Intercontinental de Agentes para el Liderazgo de mujeres".*

sus demandas, apoyos institucionales para que las entidades de mujeres realicen sus acciones y se desarrollen.

Esta sociedad civil activa reclama implicación de las administraciones en la producción de cambios en la ciudadanía. Esto se traduce por parte de la administración en múltiples acciones: campañas de sensibilización contra los malos tratos, campañas para promover la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, para la corresponsabilidad de los hombres en las tareas de cuidado de las personas dependientes, en las actividades domésticas, etc.

La cooperación descentralizada ha permitido apoyar a los gobiernos locales en proyectos que han propiciado un mayor acercamiento a la ciudadanía, a generar redes con las entidades sociales y estrategias de sensibilización. Destacamos algunos proyectos de la Red URB-AL 12 que han propiciado la sensibilización de amplios colectivos, como el proyecto "Pro-Igual", que ha proporcionado formación a 9.800 personas; el "Consejo de Mujeres Jóvenes", que fomenta la participación de las jóvenes.

Todos ellos tienen en común haber potenciado la participación de la sociedad civil, el empoderamiento de las mujeres y las alianzas entre las instituciones locales y la ciudadanía, creando condiciones favorables a una nueva manera de gobernar: la gobernanza, la administración relacional, más cercana a las personas y sensible al género.

La voluntad de cambio cultural debe enfrentarse a diferentes formas de resistencia. Sobre ello se ha reflexionado en el proyecto "Lideral", donde se aportaron propuestas operativas para vencer los obstáculos que encuentran las mujeres en el proceso de empoderamiento. Este es un reto de calado que debe ser bien conocido por quienes vayan a impulsar la institucionalización de la perspectiva de género y la paridad.

4. Impactos de la cooperación descentralizada en el ámbito de género

Las experiencias de proyectos de cooperación descentralizada en el ámbito de género son todavía incipientes y es poca la reflexión y evaluación de los impactos que han tenido en el mundo local.

No obstante, la experiencia de la Red URB-AL 12 nos permite definir de qué modo, a través de la cooperación descentralizada, la lucha por la equidad de género tiene una vía para modificar culturas, formas de pensamiento y actuación, así como estructuras de las instituciones.

4.1. Impacto en la cultura de las organizaciones

Tal como hemos expresado en el apartado anterior, un trabajo por la equidad de género que tenga un impacto real requiere encarar la dimensión simbólica. Esta dimensión tiene una enorme importancia, ya que se requieren cambios en los imaginarios de las instituciones y en las formas de relación y funcionamiento, como paso previo a otro tipo de cambios más administrativos, estructurales y funcionales.

La cultura de las organizaciones hace referencia a los imaginarios colectivos compartidos por las personas que las integran. Son aquellas normas, opiniones, pensamientos clave en la dinámica de funcionamiento de una organización y en el tipo de trabajo que en ella se desarrolla. También integra los conocimientos que tiene la organización y quienes la conforman, qué capacidades personales y profesionales están potenciadas y son valoradas. Por último hace referencia a formas de trabajo, mecanismos de participación, gestión y toma de decisiones inter-organizacionales, así como a las formas en que las personas y los entes se comunican o intercambian información.

Por regla general los cambios culturales en las instituciones anteceden a los grandes cambios estructurales, ponen las bases para la realización de los mismos y su aceptación por el conjunto de la institución. La irrupción del ámbito de género en las instituciones suele ir acompañada de nuevos conceptos (relaciones de género, democracia de género, planificación de género, etc.), de nuevas alianzas con la sociedad civil (movimiento de mujeres, asociaciones, grupos informales, expertas, etc.) y de nuevas metodologías también por lo general muy participativas.

Es por ello que impactar en esta cultura organizativa, modificar las estructuras de pensamiento, es imprescindible en un tema como las desigualdades de género, en el que los conocimientos técnicos y teóricos, pero sobre todo el nivel de sensibilidad, puede ser clave en el éxito de una determinada política o acción específica. La transversalidad de género requiere compartir los conocimientos, las acciones, objetivos estratégicos y políticos, recursos humanos y pericias.

En las instituciones públicas suelen desarrollarse formas de trabajo muy parceladas, poco colaborativas, que no son beneficiosas para la aplicación real de las políticas de género. Es decir que, en este caso, género y eficiencia caminarían de la mano hacia la mejora de las políticas públicas.

Este proceso genera lo que denominamos cambio cultural, un cambio permanente, que se suma a muchos otros que se dan en las instituciones y que lógicamente debe enfrentar resistencias de todo tipo. Abordar de forma democrática este conflicto y favorecer los cambios precisos para establecer la perspectiva de género en las instituciones redunda en un fortalecimiento institucional.

Las transformaciones a nivel cultural requieren procesos de capacitación y formación. Esta estrategia o instrumento es utilizada de manera habitual por parte de las organizaciones

de mujeres y ONGD, que parten de la evidencia de que, sin una formación en "temas de género", no hay procesos institucionales posibles. Por su parte, la cooperación descentralizada aporta la sistematización del trabajo en red, del intercambio de experiencias y reflexiones y del aprendizaje mutuo. Dicho complemento es muy importante para la mejora de la calidad y el reconocimiento de la relevancia de estos procesos.

Estas capacitaciones son diversas y abarcan temáticas teóricas (teoría de género, feminista, perspectivas teóricas de trabajo con y para las mujeres), técnicas (instrumentos, metodologías, experiencias), siempre incidiendo en la necesidad del compromiso político para que estos procesos y las transformaciones que se derivan sean reales.

Los datos de la evaluación de la Red URB-AL 12 avalan esta importancia: el 81% de los proyectos trabajaron el aprendizaje. Es decir, 8.300 personas mejoraron sus capacidades.

Esta capacitación, a veces, se da en el marco de proyectos más amplios, como el proyecto "Consejo Local/ Internacional de Mujeres Jóvenes", donde la formación es una actividad previa al desarrollo de los consejos de participación de las mujeres jóvenes. En otros casos, como el Centro Eurolatinoamericano de Formación Política Mujeres y Ciudad, la formación es la piedra angular del proyecto.

4.2. Impacto institucional

Se refiere preferentemente a transformaciones en las estructuras de las instituciones, sus formas de funcionamiento y de organización, la mejora en el desarrollo de las políticas públicas y la eficiencia de los gobiernos locales en el logro de sus objetivos políticos, como elemento de fortalecimiento.

La experiencia de la Red URB-AL 12 ha puesto en evidencia que la introducción de la equidad de género en las agendas políticas locales ha de ir acompañada de recursos propios (técnicos, económicos y humanos) y que ha de apostarse por el desarrollo de estrategias diversas.

Los entes locales participantes de la Red URB-AL 12 parten, en general, de dos situaciones en relación al proceso de institucionalización de género. Por un lado, algunos municipios ya tienen desarrollada alguna política o alguna instancia administrativa y/o técnica dentro de la estructura responsable de las acciones específicas para las mujeres o los llamados "temas de género". Es importante, no obstante, tener en cuenta en qué lugar de la jerarquía política y técnica está situada esta instancia, qué autoridad se le concede dentro de la institución, y también si está conectada con redes u otras instancias locales, nacionales e internacionales.

Por otro lado, en la situación opuesta están los entes locales que recién están empezando y no cuentan con ninguna figura técnica o política específica.

En muchos casos la cooperación descentralizada en el ámbito de género ha promovido la creación de instancias administrativas responsables de la implementación de acciones vinculadas a políticas de género en el nivel local. Estas instancias administrativas pueden ser un departamento, un área o un servicio, con una dirección, personal propio técnico y administrativo, presupuesto y espacio ubicado en la municipalidad o en entidades autónomas vinculadas al municipio. Pero la experiencia de la Red URB-AL 12 nos dice que en las municipalidades latinoamericanas esta situación no se da al inicio de la acción sino al final de la misma.

En la Red URB-AL 12 la creación y potenciación de este tipo de estructuras se ha dado en 30 casos. El proyecto "Ciudades incluyentes" puso en marcha seis equipos locales de trabajo. En Quito, coordinadora del proyecto, se creó la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social y en la Municipalidad de Santa Tecla (El Salvador) se conformó un Departamento de Género. En el marco del proyecto "Yo Política" la Municipalidad de Torino (Italia), a partir de su participación como socia en el proyecto, consolidó la conformación de su Departamento para la Igualdad de Oportunidades. [10]

Suele ocurrir que existe un embrión, un equipo sin reconocimiento específico dentro del organigrama municipal que, con apoyo político, logra participar en un proyecto de cooperación descentralizada y a lo largo de la duración del proyecto va consolidándose como instancia administrativa específica de mayor o menor rango según los casos. La entrada en la arena internacional de las personas referentes o responsables de estas instancias tiene un impacto muy positivo en la mejora de sus capacidades pero también, con igual nivel de importancia, en la visibilización y reconocimiento de su trabajo, hecho que a nivel interno de la institución supone un aumento de su autoridad y capacidad de incidencia interna.

Esto sucede tanto en América Latina como también en algunos entes locales europeos, como sería el caso de Saint-Dennis (Francia) a partir de su participación en el proyecto "Ciudades Incluyentes".

En los proyectos de la Red URB-AL 12 hasta 30 entes locales han creado departamentos específicos para llevar a cabo políticas de género, las más habituales son las oficinas de la mujer. La capacidad de la cooperación descentralizada para agendar nuevos temas de políticas públicas en el ámbito de género se materializa en la creación de estas estructuras dentro de las instituciones y también en el aumento de la dotación propia de recursos (humanos, financieros, logísticos) que permitan la consolidación de las estructuras que ya existían antes del proyecto.

Cuando en las colectividades ya se parte de una situación en que existe una instancia administrativa dedicada a las cuestiones de género, con una trayectoria más o menos larga, su participación en un proyecto de cooperación descentralizada suele estar motivada por la voluntad de mejora y profundización de las políticas por parte del gobierno local. Entre sus objetivos puede ser que se encuentre superar la perspectiva de políticas destinadas a mujeres como colectivo específicamente vulnerable, iniciar un trabajo más transversal y de compromiso político de la institución, así como establecer relaciones de intercambio con otras entidades europeas o latinoamericanas con las que compartir aprendizajes.

La estrategia por excelencia, utilizada para institucionalizar la perspectiva de género, es la transversalidad, que incide en el trabajo de toda la institución hacia un mismo objetivo, en este caso la igualdad de género. En la experiencia de la Red URB-AL 12 se puede afirmar que el 65% de los proyectos apostaron por esta transversalidad como objetivo y que se incidió en que diferentes áreas y departamentos se responsabilizaran e integraran las políticas de género como algo propio.

A pesar de este planteamiento no siempre el cambio cultural se traduce en cambios estructurales. Estos últimos son indicativos de que las instituciones han apostado por una función, una competencia nueva, la han dotado con recursos y dado un sitio en la institución. Desde una perspectiva de género, los cambios deseables en el nivel estructural irían en una doble dirección: por un lado la consolidación de un

[10] *Otros ejemplos son: Proyecto "Mujer Inmigrada", a partir del cual se dinamiza un Servicio de Información y Atención a las Mujeres en el Consell Comarcal de l'Alt Empordà (España), el Proyecto "Lideral", del que surgió la creación de un Departamento de la Mujer en la Municipalidad de San Carlos en Costa Rica.*

espacio propio y reconocido donde desarrollar políticas específicas para la igualdad, y por otro lado, transversalizar la perspectiva de género al conjunto de la institución. Es lo que ha dado en llamarse estrategia dual.

Finalmente un objetivo, muchas veces implícito, de los proyectos de cooperación en el ámbito de género, es el logro de la paridad. Al respecto, nos faltan datos estadísticos que nos permitan valorar hasta qué punto los proyectos para capacitar, sensibilizar o apoyar a las mujeres en los puestos de toma de decisiones están logrando sus objetivos. Tenemos informaciones puntuales sobre algunas mujeres que se han promocionado a puestos de dirección técnica y política. Una recomendación para este tipo de proyectos es la realización de seguimiento a través de registros sistematizados de la evolución de las mujeres beneficiarias de las acciones desarrolladas.

4.3. Impacto en las redes

4.3.1. En relación con el tejido asociativo

La construcción de un partenariado social sólido, auténtico referente social e interlocutor de las administraciones locales, es una necesidad para la moderna administración relacional. Algunos proyectos han impulsado la creación de asociaciones de mujeres, en algunos casos con apoyos de la administración. Así, en la Municipalidad de Guatemala, el proyecto "Pro-Igual", liderado por la Diputación de Huelva, ha generado una Red de Mujeres por la Igualdad de Género.[11]

A raíz de la participación en los proyectos de cooperación descentralizada en el ámbito de género, se produce una aproximación entre las entidades y las administraciones que a veces conduce a la creación de órganos estables de participación: consejos consultivos, asesores, etc. Ello supone reconocer a las organizaciones de mujeres como actoras sociales e interlocutoras en el momento de la planificación de políticas públicas, de su implementación y evaluación, e incorporarlas en los procesos participativos. Un buen ejemplo es el proyecto "Consejo de Mujeres Jóvenes" que ha logrado crear ocho consejos de participación en las entidades socias. En dichos consejos las jóvenes, a partir de un proceso de capacitación primero y de formalización organizativa luego, se han convertido en agentes con conciencia ciudadana y de derechos. Esto les ha permitido desarrollar mecanismos propios de comunicación con las instituciones locales, que las han reconocido como ciudadanas activas.

A otro nivel más informal, pero no menos importante, los proyectos de cooperación descentralizada también han facilitado el reconocimiento y el fortalecimiento de las relaciones entre mujeres de diferentes sectores políticos y sociales, así como de diversos orígenes geográficos y culturales. Los proyectos de formación política como "Yo, política" y "Centro Eurolatinoamericano de Formación Política 'Mujeres y Ciudad'" son un ejemplo de ello. De estas redes informales surgidas de la participación en cursos de formación internacionales (ya sean presenciales o virtuales) se desprende también el fortalecimiento de las instituciones a las que pertenecen las beneficiarias. El aumento y la mejora de sus capacidades, así como el conocimiento de otras experiencias, ha servido de ejemplo en muchos casos para poner en práctica iniciativas al interno de sus organizaciones.

Por último, el fortalecimiento del tejido asociativo también tiene lugar en el rol que juegan las asociaciones de mujeres en relación a las administraciones locales. El aumento de las relaciones entre ambos sectores refuerza la capacidad de estas organizaciones de incidir en la definición de las políticas a desarrollar por las instituciones, reconociendo sus trayectorias en la defensa de los derechos de las mujeres. Este fortalecimiento les da, por otro lado, la capacidad de ser vigilantes de los procesos de incorporación de políticas de género verdaderas y transformadoras.

4.3.2. En la creación de alianzas externas

La creación de relaciones institucionales y profesionales con otros entes locales conlleva sin duda la participación de los entes locales en proyectos de cooperación descentralizada. Por ejemplo, el programa URB-AL ha propiciado que el entramado de relaciones generado en el seno de una red temática se traslade a otras redes primeramente y posteriormente estas relaciones se están utilizando para múltiples actividades de *lobby* local, así como en otros programas de cooperación (por ejemplo Eurosocial).

A menudo cuesta seguir la pista de estas alianzas entre ciudades, puesto que no siempre se formalizan, una vez finalizado el proyecto URB-AL.

Se dan casos de colaboraciones puntuales entre redes, por ejemplo entre la Red Mujeres y Ciudad, coordinada por la Diputación de Barcelona, y la Red URB-AL 14 de Seguridad Ciudadana, coordinada por Valparaíso (Chile).[12]

De la conexión entre ambas redes han surgido intercambios sobre cómo incorporar la perspectiva de género en políticas urbanas, y cómo crear indicadores que incorporen la variable género en los estudios sobre percepción de seguridad ciudadana.

En este sentido, por regla general, las entidades locales que lideran los proyectos son las que salen más reforzadas por el número de relaciones y la intensidad de las mismas, ya que su papel nodal dentro de los proyectos lo ha favorecido.

Estas relaciones permiten una proyección internacional de las ciudades y regiones y el establecimiento de alianzas a nivel internacional que se traducen en redes y en capacidad de incidencia política. Un ejemplo es la promoción, desde el proyecto "Metodologías de Microcréditos",[13] de una red de países de América Latina con experiencia en el desarrollo de programas de transferencia de renta a grupos de población vulnerable, con el objetivo de desarrollar herramientas de servicios financieros.

Fruto de este impacto internacional, la cooperación descentralizada en el ámbito de género ofrece a las ciudades nuevas oportunidades de participar en redes internacionales y de visibilizar sus logros, su capacidad de acción e incluso de innovación. Todo ello redunda en una mayor legitimidad de las instituciones y motivación de los profesionales.

Este "marketing institucional" también es importante a nivel de la ciudadanía, ya que la internacionalización de las instituciones les da valor y prestigio y las legitima al interno de la sociedad civil.

5. Conclusiones

En el ámbito de las políticas de género resulta evidente, como ya se reflejó en la introducción, que los movimientos de mujeres y las acciones positivas impulsadas por organismos in-

[11] | *Para más información ver la web: http://proigual.sigadel.com*

[12] | *Ver programa del Seminario "Más mujeres y más democracia" de la Red Mujeres y Ciudad, Quito 18-20 de julio de 2007 y la revista Mujeres y Ciudad (en edición), en la web http://www.diba.es/urbal12/*

[13] | *Proyecto liderado por Guarulhos (Brasil), http://www.guarulhos.sp.gov.br/destaques/programa_urbal/index.html*

ternacionales con su discurso, sus demandas y sus propuestas han ido calando en las instituciones. En este contexto, la aportación genuina que ha empezado a realizar la cooperación descentralizada es la introducción y/o consolidación de políticas de género en las instituciones locales y de la perspectiva de género en la lógica institucional. Por supuesto se trata de una propuesta de largo recorrido, pero podemos decir que en muchos casos las bases ya están puestas.

Desde la experiencia acumulada por la Red URB-AL 12 y posteriormente por su sucesora la Red Mujeres y Ciudad, se constata que hay un gran potencial de desarrollo de las políticas de género en ambos continentes a través de la cooperación descentralizada. Si bien no constituye una temática priorizada de forma espontánea, es evidente que las convocatorias de la segunda fase de URB-AL han tenido una muy buena respuesta. A las reuniones de la red han asistido una media de 100 participantes activos por reunión, y en las convocatorias se presentaron 50 proyectos de la Red 12 con 170 entidades implicadas. Aún hay más, la gran implicación de profesionales y políticos en los proyectos pone en evidencia un alto nivel de compromiso con los valores de equidad y derechos humanos inherentes a las políticas de género.

Los proyectos centrados en la temática de género han logrado innovar a través de una gran variedad de realizaciones que, en mayor o menor medida, están consiguiendo que las instituciones locales de ambos continentes avancen en la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones, así como de las mujeres como actoras de primer nivel en la arena política local. Las distintas modalidades de gestionar servicios públicos, de planificar y evaluar políticas públicas de las entidades socias de un proyecto se comparten y se debaten de manera que se permite a todas ellas mejorar sus capacidades y aprender unas de otras en relación al objetivo común de institucionalizar la perspectiva de género en el ámbito local.

El componente de formación e intercambio de estos proyectos resulta muy motivador tanto para el personal técnico como para las personas con responsabilidades directivas y políticas. La motivación es clave para la mejora y la necesaria transformación de las administraciones públicas en nuestros países.

Cabe destacar una característica propia del ámbito de género, que ya se ha apuntado a lo largo del artículo: la reciprocidad. Esta reciprocidad singulariza el ámbito de género en comparación con otros ámbitos en el campo de cooperación descentralizada. Esto quiere decir que hay una mayor capacidad simultánea para dar y recibir, es decir que los entes locales y de la sociedad civil, tanto europeos como latinoamericanos, manifiestan que han aprendido mucho gracias a haber participado en los proyectos de la Red 12.

Hemos constatado que también los entes locales europeos se han beneficiado directamente con la participación en estos proyectos; les ha comportado cambios internos importantes y no han sido unos meros "donantes", como suele ocurrir en los proyectos de cooperación al desarrollo.

Es importante no olvidar el papel de los organismos financiadores. En el caso de URB-AL solamente en la Fase II se hizo una apuesta firme por promover el avance de las mujeres en el ámbito local. En la fase III, se ha optado por la transversalidad, es decir, el género deberá estar presente en los proyectos pero no constituirá el núcleo de ningún eje. Habrá que analizar los resultados y los impactos de estos proyectos para conocer hasta qué punto esta estrategia ha ayudado más o menos a la superación de las desigualdades y al avance de la perspectiva de género en las instituciones latinoamericanas.

En este sentido pensamos que en los programas de CDP se debería considerar, tal como hacen algunas administraciones, una tercera opción: la estrategia dual, que combina la transversalización de la perspectiva de género con acciones dirigidas específicamente a mejorar la situación y la condición de las mujeres.

Empezamos este artículo reconociendo el papel de las entidades de la sociedad civil en el impulso de las cuestiones de género en todos los niveles de la administración y en particular en el mundo local. En un primer momento, su rol en la definición de estrategias, y sobre todo en la movilización de recursos comunitarios e implementación de las acciones, es fundamental. En un segundo momento, cabe seguir contando con su aportación no sólo como socias de unos gobiernos locales que ya desarrollan políticas de género, sino también como *lobby* que impulsa mejoras, propone innovaciones y hace seguimiento de las rendiciones de cuentas, para evitar la evaporación de la perspectiva de género.

"Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Estadísticas de Género". http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=wldmstatistics.asp&type=&L=ES&pon=1

Caballeros Otero, Rómulo (2007). "URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada". En *Anuario de la cooperación descentralizada 2006.* Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada.

De la Cruz, Carmen (2007). "¿Quién se apropia del desarrollo? Contribuciones al debate sobre género y la nueva arquitectura de la ayuda". Hegoa, Bilbao. http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/1_C-de-la-Cruz.pdf

Diputació de Barcelona (2007). *Evaluación del impacto de la red URB-AL 12.* (en prensa)

Kabeer, Nayla (1999). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.* Barcelona: Ed. Paidós.

López, Irene (2005). "Género en la agenda internacional de desarrollo. Un enfoque de Derechos Humanos". *Revista Académica de Relaciones Internacionales.* Nº 2. UAM-AEDRI. http://www.mediterraneas.org/IMG/pdf/cooperacion.pdf

M. Godínez, Víctor (2007). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana.* Colección de Estudios de Investigación, nº 2. Diputación de Barcelona

Husson Bernard (2007). "Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire", *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.* Guatemala, mayo.

Malé, Jean Pierre (2007) "La especificidad de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos". Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona.

Malé, Jean Pierre (2007) "La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto". *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.* Guatemala, mayo.

Massolo, Alejandra (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina.* UN-INSTRAW.

Massolo, Alejandra (2007). *Participación política de las mujeres en el Ámbito local en América Latina.* UN-INSTRAW.

Pineda, Magali (s/d) "Desarrollo, crecimiento, democracia y equidad de género, ¿qué se puede aportar desde la cooperación descentralizada?".http://www.bantaba.ehu.es/coop/files/view/Magaly%5fPineda%2epdf?revision%5fid=54785&package%5fid=54770

Renau, M. Dolors (Coordinadora). "Per què les dones a la política?", *Els debats de la Fundació,* núm. 12, Fundación Rafael Campalans.

Romero, María del Huerto (Coordinadora) (2007). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina.* Colección Estudios de Investigación, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada

*En cada Territorio se inventan las respuestas a las grandes preguntas actuales que prefiguran las soluciones globales de mañana. **

Nicolás Moret *

PALABRAS CLAVE

Intermunicipalismo | mancomunidades | descentralización | desarrollo territorial | cooperación descentralizada |

En este artículo se destaca al intermunicipalismo como modalidad pertinente para el desarrollo de los territorios a la hora en que muchos gobiernos locales deben asumir su conducción, buscando sus propios recursos.

Se analizaran las experiencias de los países europeos, Francia en particular, país que lleva más de 100 años desarrollando estructuras públicas que favorecen la cooperación intermunicipal. Más recientemente se desarrollaron también experiencias en los países de América Latina, tanto en países federales como unitarios, ambos confrontados a procesos de descentralización y regionalización. Se buscara entender las motivaciones iniciales, contextos y diferentes modalidades en las que surgieron estas experiencias. En este sentido la pregunta clave será: ¿cuáles fueron los aportes y limitantes de esta modalidad para los gobiernos locales y los territorios que representan, tanto en Europa como en América Latina?

La práctica de intermunicipalismo se aproxima en muchos aspectos a la que prevalece en la cooperación descentralizada (CD). Indagaremos por lo tanto en la especificidad de la CD gestionada por las estructuras intermunicipales, pero también en la CD como práctica beneficiosa para la dinámica intermunicipal.

Al respecto, se presentan algunas experiencias de CD efectuada desde las intermunicipalidades francesas, especialmente en relación con América Latina, para entender mejor los desafíos, interrogantes y aportes que conlleva este tipo específico de cooperación.

** | Tras un Master en Cooperación Descentralizada (CD) entre Europa y América Latina (IHEAL, Sorbonne Nouvelle, París) realiza varios estudios sobre experiencias de CD e intermunicipalismo en Francia, Argentina y Uruguay. Con el apoyo del programa MOST de la UNESCO participa del desarrollo de una mancomunidad en Argentina y en la organización de varios seminarios con Cités Unies France. Colabora también con el Observatorio de la Cooperación Descentralizada y la Intendencia Municipal de Montevideo para la organización de la Primer Conferencia del OCD.nicolasmoret@yahoo.fr:*

*** | Minot, Didier (2004). Le projet de Territoire .Editions de la Bergerie Nationale.*

1. Intermunicipalidades y mancomunidades.[1]

> *"En sentido jurídico, mancomunidad hace referencia a la asociación libre de municipios, dentro del marco legal nacional, que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, al objeto de que se preste un servicio conjunto para todos sus miembros. Las mancomunidades requieren en general, para ser creadas, que los municipios sean colindantes, que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes. Las mancomunidades gozan de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, y pueden existir sin límite de tiempo, o ser creadas únicamente por un tiempo determinado y para la realización de una o más actividades concretas. En algunos países, las mancomunidades pueden crearse de manera obligatoria para la prestación de determinados servicios cuando la ley así lo establece".*[2]

Esta definición tiene el mérito de abarcar la diversidad de modalidades que adoptan las estructuras públicas de cooperación intermunicipal en los diversos países en los que se aplica.

En una reciente encuesta,[3] el Comité de Comunas y Regiones de Europa (CCRE) pudo constatar que la cooperación intermunicipal existe en todos los países europeos, bajo diferentes formas. En Luxemburgo, país unitario con un solo nivel de gobierno local, los municipios (118 en total) pueden delegar a una asociación intermunicipal servicios que incumben a las comunas, como es la recolección de residuos, o la distribución de agua potable. En Finlandia, otro país unitario con un solo nivel de gobierno local, existen 20 consejos regionales (*Maakunnan Liito*), autoridades intermunicipales, responsables del ordenamiento territorial del país.

Bélgica y Austria, países federales, también cuentan con estructuras intermunicipales para la realización de actividades que incumben a los gobiernos locales. En el caso belga, por ejemplo: la distribución de gas, de la electricidad, del agua o el desarrollo económico. En Austria la Ley obliga incluso a la creación de intermunicipalidades para el cumplimiento de algunas competencias.

En España el intermunicipalismo es considerado una herramienta pertinente para el desarrollo territorial. Se distinguen las mancomunidades, agrupaciones voluntarias de municipios para la gestión en común de determinados servicios de competencia municipal, de las comarcas que son creadas por la Comunidad Autónoma para la gestión de estos mismos fines. Actualmente, un proyecto de reforma de la Ley básica de los gobiernos locales prevé recurrir al modelo de intermunicipalidad para garantizar a la vez una distribución territorial del poder, la cooperación inter-administrativa y la adecuada distribución de servicios para el acceso de todos los ciudadanos.[4]

---

[1]| Si bien históricamente estos dos términos tienen orígenes diferentes, en este artículo, que no pretende entrar en el detalle técnico de las estructuras intermunicipales, se abordarán los términos de intermunicipalismo, intercomunalidad o mancomunidad de igual manera.

[2]| Wikipedia publicada por la enciclopedia en línea Wikipedia (http://es.wikipedia.org)

[3]| 30/09/2005, Séminaire coopération intercommunale. http://www.ccre.org/communiques_de_presse

[4]| Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. http://www.map.es

1.1. Gobiernos locales con mayores responsabilidades

Es de notar que, por lo tanto, en la mayoría de los países europeos la cooperación intermunicipal gana relevancia como modelo necesario, ante las realidades a las que se enfrentan los entes territoriales. En Francia, país que conoció recientemente un importante proceso de descentralización, el intermunicipalismo fue promovido como la forma más adecuada para el desarrollo de los territorios. En el mismo sentido, la reciente declaración del CCRE a propósito de la Agenda Territorial Europea propone al intermunicipalismo como la forma legítima de atención de servicios a los ciudadanos.

Los procesos de descentralización, que conocen o conocieron en las últimas décadas países de Europa y de América Latina, significaron una creciente delegación de responsabilidades a los gobiernos locales. Se les atribuye así nuevas competencias, anteriormente exclusivas de los Estados nacionales. Por otra parte, estos procesos de internacionalización ponen directamente a los territorios en competencia interna, obligándolos a generar estrategias de futuro para asegurar un posicionamiento mundial, cuya responsabilidad recae en los gobiernos locales. Estos procesos implican una mutación en el rol de estos gobiernos que pasan a ser promotores de su propio desarrollo económico y social.

Las responsabilidades que asumen los gobiernos locales ante el desarrollo de los territorios varían según los países. Pero más allá de lo que establecen las normativas sobre las competencias delegadas, en todos los casos los entes locales son en definitiva los que están en primera línea expuestos a las consecuencias del desarrollo exitoso o no. Por lo tanto su intervención en la conducción de los procesos de desarrollo local es inevitable, por ejemplo, facilitando el acceso de sus ciudadanos a nuevos servicios (transporte, acceso a las TIC,[5] aprovisionamiento de energías, proporcionando formaciones y capacitaciones), promocionando la economía local (política de atractivo territorial, planificación y ordenamiento del territorio, inversiones estructurantes), cuidando la integración y dinámica social de sus habitantes (políticas de cohesión e inclusión social) y logrando una integración exitosa, en el presente y hacia el futuro, en un mundo en constante transformación.

En este sentido los gobiernos locales deben desarrollar competencias que, muchas veces, exceden las capacidades institucionales de las que disponen, para responder de forma calificada a las expectativas y necesidades nuevas. Esto es especialmente relevante en los territorios rurales, con poblaciones escasas, o en el caso de gobiernos municipales de pequeñas ciudades con pocos recursos. También en aquellas ciudades con fuerte crecimiento, que no cuentan con experiencia y capacidades desarrolladas para enfrentar sus rápidas transformaciones.

En la reciente Convención internacional de los territorios, que se realizó en Marsella en Marzo 2007,[6] los participantes, representando gobiernos locales de diversos continentes del planeta, recalcaron justamente esta "mutación del papel que les tocaba a los entes territoriales, implicando nuevos retos en términos de capacidad de los entes y de sus agentes para responder, de forma cualificada, a las expectativas y a necesidades nuevas."

Enfrentándose también a la dispersión de esfuerzos en territorios demasiados segmentados los participantes buscaron escalas territoriales que permitieran diagnosticar los problemas y darles respuestas satisfactorias. Pidiendo que se "estructuren territorios coherentes para luchar contra la dispersión de los esfuerzos (…) y que se fortalezca la escala regional como escala *mezzo* económica, social y medioambiental".[7]

[5] *Nuevas tecnologías de la información y comunicación.*

[6] *Primera Convención Internacional para un Enfoque Territorial del Desarrollo, Marsella, 5/7 de marzo de 2007. Síntesis : http://www.crpm.org/pub/agenda/262_syntheseateliers-es.pdf*

1.2. El Intermunicipalismo como modalidad de desarrollo

Se puede decir que en su forma primaria la cooperación intermunicipal habilita la puesta en socialización y maximización de los recursos existentes, humanos y materiales, lo que permite generar importantes economías de escala.

Una de las primeras y más comunes formas de cooperación municipal consiste, por ejemplo, en la compra en común de insumos y maquinarias, permitiendo acceder a mejores precios y repartir el importante costo entre los miembros asociados. De ahí la puesta en común de ciertos servicios básicos que incumben a los municipios como, por ejemplo, la recolección de los residuos y su tratamiento, el aprovisionamiento de agua potable, o el servicio de reparto escolar en municipios pequeños y colindantes. En estos casos la necesidad de poner en común infraestructura y servicios responde a una lógica de economía de recursos. Pero implica niveles importantes de coordinación y planificación entre los miembros asociados.

La creación de un ámbito de gestión compartida permite también generar un espacio para el intercambio y la búsqueda de soluciones ante problemáticas comunes. El intercambio de experiencias induce el aprendizaje de las experiencias exitosas de sus pares, así como de los errores a no cometer, lo que permite muchas veces fortalecer la gestión propia de los gobiernos locales. La puesta en común de recursos humanos y materiales permite también generar sinergias provechosas.

Un grado más integrado de cooperación intermunicipal consiste en la elaboración de una agenda regional común, que unifique intereses y permita la planificación a mediano y largo plazo del desarrollo del territorio. Se habla específicamente aquí de planificación económica: desarrollar una política de atractivo territorial hacia las empresas, impulsar inversiones estructurantes y generar dinámicas virtuosas que permitan reactivar regiones en procesos de reconversión económica. Pero también de políticas sociales: atención a la exclusión social, fortalecimiento del tejido social, equipamiento en infraestructuras deportivas y culturales, etc.

En muchos casos este tipo de agenda se puede gestionar con el respaldo o impulso del Estado, quien co-financia el proyecto de desarrollo. Es el caso de Francia donde, por ejemplo, el Estado puede co-financiar un proyecto presentado por una intermunicipalidad.

En otros casos, las asociaciones intermunicipales fueron impulsadas desde el Estado con el propósito explícito de generar estas dinámicas. Fue el caso en Argentina, con la creación de los corredores productivos que, uniendo a varios municipios con características geográfico-económicas similares o complementarias, buscó generar espacios propicios al desarrollo económico endógeno.

A continuación, a partir del ejemplo francés, veremos cómo se fue estructurando y fueron evolucionando las modalidades de cooperación intermunicipal.

1.3. El caso francés

Francia es probablemente el país donde se ha desarrollado en mayor grado la intermunicipalidad como modalidad de

[7] *Convención Internacional de los Territorios, Marsella, 5-7 Marzo 2007.*

cooperación. En este país, que cuenta con más de 36.000 comunas,[8] de las cuales más de los dos tercios tienen menos de 4.000 habitantes, se planteó muy tempranamente la necesidad de cooperación intermunicipal para la satisfacción de servicios básicos, como la recolección y tratamiento de la basura, el transporte local, el saneamiento, etc. El cumplimiento de estos servicios resulta muy costoso para las comunas más pequeñas, especialmente en el medio rural.

Por otro lado, los intentos de fusionar municipios no resultaron, de acuerdo al fuerte apego que los franceses tienen por este tipo de estructura, representante de la pertenencia y arraigo a lo local.

Las primeras estructuras de cooperación intermunicipal legalmente reconocidas datan de fines del siglo XIX. Fueron evolucionando de acuerdo a las necesidades y realidades a las que se enfrentan diariamente los gobiernos locales, para ir incorporando cada vez mayores competencias. Después de la Segunda Guerra Mundial (1955) se distinguen dos figuras, que son la forma más simple de cooperación intermunicipal: los SIVU, Sindicatos con Vocación Única, o con Vocación Múltiple, y SIVOM, que suman diferentes atribuciones delegadas por los gobiernos locales. Se trata de organismos creados por los gobiernos locales para el cumplimiento de una o varias competencias a cuenta de los gobiernos locales, de manera conjunta, especialmente para el territorio de los municipios que lo componen. Para ello cuentan con un presupuesto propio que se alimenta con la contribución de cada uno de los municipios miembro.

Los SIVU, que no suelen reunir más de diez comunas, tienen en general como vocación el servicio de aguas municipales, el transporte escolar y peri escolar o el saneamiento. Los SIVOM, a diferencia, suelen unir entre diez y 20 comunas y se ocupan de la vialidad, la recolección de residuos, el saneamiento, el transporte escolar, el turismo, los equipamientos públicos e infraestructuras en zonas de actividades económicas.

Estas dos modalidades han permanecido durante varias décadas como las únicas formas de cooperación, y siguen hasta hoy en día respondiendo a las necesidades de muchas comunas, especialmente en el medio rural.

Sin embargo, más recientemente, las mutaciones que han sufrido los territorios implicaron nuevas necesidades en términos de cooperación intermunicipal. El importante proceso de descentralización por el que pasó el país propulsó al intermunicipalismo como la forma más adecuada para el desarrollo territorial y su ordenamiento. También fueron evolucionando estas modalidades de acuerdo con las necesidades y contextos en las que se desarrollaban, siempre con competencias más importantes y niveles de integración mayores. En particular la cooperación intermunicipal se desarrolló de manera importante en el medio urbano, donde las tradicionales funciones de los municipios no permitían responder adecuadamente al rápido crecimiento de las aglomeraciones. De tal manera, se crearon figuras jurídicas específicas que permiten la agrupación de comunas formando una importante área metropolitana. Hoy en día se aprecian diferentes modalidades de EPCI (Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal) correspondientes a diferentes realidades territoriales (territorios rurales y pequeñas ciudades, ciudades de tamaño intermedio y metrópolis) y a grados de integración diversos. Cada modalidad institucional contiene competencias obligatorias definidas por la Ley y otras que los municipios pueden elegir. Cada competencia transferida, por lo tanto, no puede ser ejercitada más por los propios municipios que la han delegado.

Entre éstas conviene distinguir las intermunicipalidades de "gestión", que tienen como finalidad principal la satisfacción de ciertos servicios básicos, de las intermunicipalidades de "proyectos", con una finalidad de planificación y proyección a mediano y largo plazo. En estas últimas, que se podrían denominar segunda generación de intermunicipalidades, el ámbito de competencias y de integración de los municipios es mucho mayor. Estas estructuras son las verdaderas herramientas de la planificación y organización del territorio, con una visión a largo plazo.

En todos los casos se forman por la libre asociación de los municipios involucrados, con la posibilidad de retirarse si así lo desean. Pueden ser de duración definida, aunque la evolución muestra que estas asociaciones tienen tendencia más bien a perpetuarse y crear niveles de integración cada día mayor.

Cabe aclarar que en el caso francés las estructuras intermunicipales no tienen el estatuto de una colectividad territorial, al igual que los municipios y los gobiernos departamentales o regionales, y no constituyen por lo tanto un nivel de gobierno. El presidente de la intermunicipalidad es elegido por los representantes de cada uno de los municipios parte, para ejecutar las políticas aprobadas por la asamblea deliberante, pero de ninguna manera una intermunicipalidad puede sustituir a los gobiernos locales que representa.

Como se aprecia en el esquema existen dos modalidades de financiamiento. Por un lado intermunicipalidades financiadas principalmente por el aporte de los municipios miembros (caso de los SIVU y SIVOM) y entidades intermunicipales que cuentan con una fiscalidad propia, es decir con capacidad para aplicar un impuesto propio. Se trata de la más reciente modalidad de cooperación intermunicipal y es hoy en día la modalidad que conoce el mayor desarrollo en Francia. Además, las intermunicipalidades pueden recibir subvenciones del Estado, la región o el departamento, o cobrar el acceso a ciertos servicios que brinda, como puede ser el transporte, el acceso a un centro deportivo o cultural, etc.

Cuadro 1 | Establecimientos de cooperación intermunicipal en Francia

SIN FISCALIDAD PROPIA	*CON FISCALIDAD PROPIA*
SIVU SIVOM Sindicatos mixtos	Comunidades Urbanas Comunidades de Comunas Comunidades de Aglomeración Sindicatos de Aglomeraciones Nuevas (SAN)

2. Experiencias de intermunicipalismo en América Latina

En América Latina el intermunicipalismo es un fenómeno mucho más reciente, poco desarrollado, y con niveles de integración no tan extenso. Si bien se encuentran

[8] | *La comuna, estructura de gobierno local más reducida, es producto de la Revolución Francesa que transformó las antiguas parroquias medievales en comunas libres. Es por lo tanto el equivalente de un municipio. Por eso también se habla en el caso francés de intercomunalidades.*

experiencias de cooperación intermunicipal en países como Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México, Uruguay, no todos los países cuentan con legislaciones que contemplen la creación de estructuras específicas para la concertación y cooperación entre los entes locales.

No deben confundirse con las asociaciones de municipios que existen en la mayoría de los países, y que se asimilan más a instancias de representación nacionales de los intereses de los municipios. Si bien las mancomunidades pueden tener un rol político importante, siendo los portavoces de reclamos locales, no suele ser su rol principal, más abocado al desarrollo económico y al acceso a servicios públicos.

Tampoco las mancomunidades son organizaciones sociales, a la manera de una ONG, una asociación local o una comunidad indígena. Se trata de organismos públicos, contemplados por las jurisdicciones nacionales, que se insertan en el entramado de la organización territorial nacional, con personería jurídica, equipos técnicos y planes de trabajo. Entre los países que conocen experiencias de cooperación intermunicipal, ésta toma diferentes formas, acorde al contexto en el que se gestaron, tanto de países federales como unitarios.

De manera general, la autonomía de los municipios ante el poder provincial y nacional es una noción muy reciente, que aparece a la par de los procesos de descentralización y regionalización. Por eso no se puede entender el fenómeno intermunicipal sin analizarlo en el contexto de estos procesos recientes.

La historia de la descentralización varía según los países, pero en los años noventa estos procesos se generalizan a escala continental. En esta década predominan las teorías neoliberales, preconizando la no intervención del Estado en la conducción de los asuntos económicos y sociales. Por lo general, la descentralización de las competencias hacia los gobiernos locales se debe al retiro del Estado de sus principales funciones en el desarrollo económico y social. Después de varias décadas de intervencionismo estatal fuerte, éste pasa a ser un simple gestor de los asuntos públicos, dejando a la iniciativa privada la conducción del desarrollo económico y delegando a los gobiernos locales la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, estas transferencias de competencias no están generalmente acompañadas por sus equivalentes recursos, debido a las bajas recaudaciones del gobierno central.

Por lo tanto, el intermunicipalismo aparece en muchos casos como una necesidad a la hora de la transferencia de competencias desde el Estado hacia las entidades locales. Las agrupaciones intermunicipales surgen ante la necesidad de generar recursos y capacidades, así como escalas óptimas de desarrollo, tanto en zonas rurales como urbanas.

En Bolivia, por ejemplo, la Ley de participación Popular promovió las intermunicipalidades como una herramienta privilegiada para el acceso a los recursos descentralizados. La creación de las intermunicipalidades, si bien estaba contemplada por la Ley desde ya varias décadas, conoció entonces un importante desarrollo con el proceso de descentralización. En 2003, sobre los 316 municipios, 269 (85%) estaban incluidos en una de las 76 mancomunidades del país.[9]

[9]| *Municipalización: Diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización. Tomo 1. Bolivia: Ed. Plural.*

Otro elemento contextual por considerar fue la apertura de los mercados nacionales, sometiendo la economía local a una intensa competitividad. Si bien aceleró los procesos de integración en bloques regionales, también favoreció procesos de regionalización local. Fue el caso, por ejemplo, de Argentina con la creación de los Corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. El Estado, con un apoyo económico importante, promovió la creación de regiones, asociando municipios con características similares y complementarias, fortaleciendo las economías locales, y generando importantes sinergias virtuosas.

2.1. Territorios urbanos y rurales

Ante el rápido crecimiento de las áreas urbanas que sobrepasan las limitaciones administrativas existentes, el intermunicipalismo aparece también como una solución interesante. Sucede generalmente que la jurisdicción capitalina concentra la mayoría de las infraestructuras mientras que las periferias agrupan una parte cada vez más importante de la población urbana que vive con escasez de servicios públicos: transporte, saneamiento, recolección y tratamiento de residuos. Estos temas, así como el desarrollo económico, necesitan ser abordados de manera colectiva por las autoridades locales.

Así es como, por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo está elaborando con los departamentos vecinos de San José y Canelones una Agenda Metropolitana para una gestión compartida del sistema de transporte, el tratamiento de residuos y la preservación de los recursos naturales que comparten. De la misma manera la municipalidad de Asunción se unió a los departamentos vecinos creando un consorcio mixto para la gestión compartida del depósito y tratamiento de los residuos.

En los territorios rurales las necesidades son generalmente de otro tipo: las distancias de los centros de decisión, el mal estado de la vialidad o la ausencia de servicios públicos son las mayores dificultades a las que se tienen que enfrentar los territorios.

En Bolivia, por ejemplo, una mayoría de mancomunidades se ha constituido con el objetivo de mejorar caminos, acceso a centros de salud o a la educación básica. Los municipios del CODENOBA, un consorcio intermunicipal de la provincia de Buenos Aires, se organizaron en un primer momento para hacer presión sobre el gobierno central para encontrar una solución ante las repetidas inundaciones que devastaban las cosechas de esta área rural.

Luego, tras conformar un organismo de gestión intermunicipal adaptado, han podido desarrollar proyectos intermunicipales en las áreas de la salud, del desarrollo económico, pero también en los ámbitos de la cultura, turismo y deporte. Así es que conjuntamente han podido definir un plan estratégico de desarrollo regional que abarque todo el territorio, promocionando su cultura y el turismo regional.

2.2. Aportes específicos

Los ejemplos en las áreas urbanas y rurales son numerosos. Todos responden a la necesidad de encontrar soluciones a los problemas compartidos, incitándolas a unir sus esfuerzos, desarrollar competencias específicas y generar soluciones comunes. Los municipios que deciden unirse en una gestión intermunicipal se benefician ganando mejores condiciones de negociación ante terceros, fortalecen sus gobiernos recíprocos por el intercambio de experiencias locales y el acceso a nueva información.

En un plan económico, una acción concertada se beneficia al generar impor-

tantes economías de escala, lograr mayores niveles de producción y en definitiva de productividad, y poder generar así estrategias concertadas de gran atractivo territorial. "En este sentido, el asociativismo constituye una apuesta creativa, que viene contribuyendo a la articulación de los actores económicos y a la planificación estratégica del desarrollo".[10] En un plan social, también se pueden aprovechar acciones concertadas para la formación y capacitación de los actores locales, propiciar el acceso al mercado del trabajo, tejiendo lazos entre diferentes sectores, favoreciendo así la cohesión social.

El intermunicipalismo incita también a mejorar la gobernabilidad, como explica Carlos Frías Coronado: "representa una forma en la que los gobiernos locales piensan el desarrollo en términos de alianzas y manejo eficiente del territorio y los recursos locales; nos dice que las municipalidades no sólo deben ser proveedores de servicios, deben ser promotores del desarrollo local y facilitar la tarea de concertación de los diferentes actores. Además, con más perspectiva, nos habla de la aparición de nuevas capacidades locales, nuevas identidades y una revalorización y preocupación por lo local en un escenario de globalización y homogeneización, en el cual la dimensión territorial del desarrollo se revalora."[11]

Es interesante notar que las diferencias de afiliaciones políticas entre los municipios de un mismo consorcio no suelen ser una dificultad mayor para el buen funcionamiento de la estructura, ya que el interés superior prevalece al interés particular. Esto se ha notado en diferentes experiencias tanto en Europa como en América Latina. Existen también experiencias de cooperación intermunicipal transfronteriza, que abarcan municipios de diferentes países, en espacios de importantes actividades de vida que se desarrollan en ambos lados de la frontera. Los objetivos generalmente de estas formas específicas de cooperación intermunicipal consisten en buscar una gestión común a problemas compartidos y que dificultan estas fronteras. En los países europeos se favorecen por la creación de un espacio común de normativas y ambiciosos programas de cooperación interregionales.

Pero en América Latina cuentan con la dificultad de legislaciones poco adaptadas a este tipo de situaciones y muy diferentes de una zona a otra. Resulta sumamente interesante el programa Fronteras Abiertas, promovido por el IILA y el CESPI con la colaboración del OICS y el apoyo de la cooperación italiana, que promueve los intercambios entre regiones europeas y latinoamericanas fundamentalmente en el área de integración transfronteriza.[12]

Cuadro 2 | Cooperación Transfronteriza

Un caso reciente de mancomunidad transfronteriza se conformó en Centro-América, donde unos 12 municipios colindantes de Guatemala, Honduras y El Salvador conformaron legalmente una mancomunidad para trabajar proyectos comunes de desarrollo sostenible y proteger la cuenca del Río Lempa. Seis de ellos pertenecen a Guatemala, cuatro son de Honduras y dos de El Salvador. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, tiene como principal objetivo la protección y conservación de la cuenca del Río Lempa, una región de importante biodiversidad donde viven unas 700.000 personas.

http://www.latribuna.hn/news/45/ARTICLE/10169/2007-05-25.html

[10]| *Frías Coronado, Carlos. "El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia". Perú: Soluciones Prácticas-ITDG, Oficina Regional para América Latina, p.3.*

[11]| *Op. Cit., p.4.*

[12]| *IILA: Instituto Italo Latino-Americano; CeSPI: Centro de Estudios de Política Internacional; OICS: Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo, presentación del proyecto en la Tercera Conferencia Nacional Italia – América Latina y Caribe, Octubre 2007. http://www.conferenzaitaliaamericalatina.org/es/seminari.asp*

2.3. Limitaciones

Ahora, estas experiencias encuentran aún muchas dificultades para lograr su concreción. Existen, en primer lugar, limitantes exteriores a los mismos gobiernos locales. En particular la ausencia de un marco legal a nivel nacional que respalde la creación de los entes intermunicipales. Si bien en ciertos países como Brasil, o Bolivia, se han diseñado marcos normativos bastante completos, no es el caso en la mayoría de los países, obligando a las estructuras a inventar formas que están en muchos casos al margen de la legalidad, por ejemplo cuando se trata de gestionar un presupuesto común, recibir fondos o establecer relaciones de cooperación internacional. Los municipios ven sus actividades impedidas por el Tribunal de Cuentas y deben buscar formas alternativas que limitan la capacidad de la institucionalización de los consorcios. Una de éstas es por ejemplo la de crear una asociación sin fines de lucro que interviene en todo el territorio a nombre de los municipios miembros.

En Argentina, país federal donde cada provincia cuenta con una constitución provincial, la situación es bastante variada. En la mayoría de las provincias se contempla la posibilidad de establecer organismos de cooperación intermunicipal. Pocas, sin embargo, posibilitan la firma de convenios de cooperación con entes internacionales o gobiernos locales extranjeros. La constitución de la provincia de Chubut en este sentido es una de las más avanzadas, ya que prevé que los municipios "pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica, financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, así como también con organismos nacionales o internacionales o municipios de otras provincias" (art. 237).

También son pocos los países que permiten una fiscalidad propia a los entes intermunicipales, o la redistribución de ingresos fiscales a estructuras intermunicipales, por lo que los municipios generalmente sólo cuentan con sus recursos propios, nunca muy elevados. De manera general las intermunicipalidades latinoamericanas tienen niveles de institucionalización muy limitados. En muchos casos suelen ser más un espacio de concertación o reivindicación que herramientas para el desarrollo regional. También los proyectos intermunicipales están muy sometidos al cambio político, implicando el abandono de muchos de ellos a cada cambio de mayoría. La ausencia de una planta permanente de funcionarios no permite la continuidad de los proyectos o requiere un desgaste de energía importante, ya que implica muchas veces empezar todo desde el comienzo.

En un importante esfuerzo de sistematización de experiencias de intermunicipalismo en América Latina, el Grupo Chorlavi inició una reflexión sobre el tema destacando estas limitaciones que son comunes a muchas asociaciones intermunicipales.[13]

Pero existen también problemas no tan formales que se refieren a las modalidades de trabajo específicas del intermunicipalismo y

[13]| *www.grupochorlavi.org*

la cultura territorial. La creación de una intermunicipalidad es un proceso largo, implicando más que nada un importante cambio en las modalidades de trabajo de los municipios, la apertura del territorio más allá de sus tradicionales límites administrativos, para generar una visión más amplia de las realidades regionales. Implica también el aprendizaje del trabajo conjunto, horizontal y en definitiva generar confianza mutua. Tiene que lograr definir un proyecto de territorio a largo plazo, que sea consensuado y compartido por todos miembros. Por lo tanto exige importantes capacidades de escucha, diálogo, negociación, y consenso: "El asociativismo es un proceso de desarrollo organizacional que, como tal, involucra compromisos, niveles básicos de confianza, liderazgo, trabajo en redes, visiones, estrategias, proyectos y otros elementos".[14]

Las experiencias muestran que la primera dificultad consiste en aprender a trabajar en común, a cooperar, a compartir información de interés regional, a desarrollar relaciones de confianza, a aprender a ceder tiempo y recursos. Se puede decir que es la etapa más difícil en la construcción de una dinámica territorial. De manera general, al no existir una cultura territorial tanto a nivel administrativo como en la percepción de sus habitantes, cuesta pensar un territorio más allá de los tradicionales límites administrativos.

Los aportes más significativos de la cooperación intermunicipal consisten, por lo tanto, en la horizontalidad de las modalidades de trabajo, la necesaria apertura de los territorios a realidades vecinas, la práctica de compartir sus experiencias, aprender de los demás y de sus propios errores. Estas relaciones implican el intercambio, la reciprocidad, el trabajo en red, la capacidad de escuchar y consensuar.

Esta práctica tiene mucho que ver con la que prevalece en las relaciones de cooperación descentralizada. Por este motivo resulta muy provechosa la CD ejercitada desde las intermunicipalidades.

Veremos a continuación que muchos de los proyectos de cooperación desarrollados por los entes intermunicipales consisten en primer lugar en un apoyo técnico para la gestión administrativa. Esto es concretamente el fortalecimiento de las capacidades de las estructuras intermunicipales en creación.

3. La cooperación descentralizada desde las intermunicipalidades

Pocos son los países en que las mancomunidades realizan Cooperación Descentralizada (CD). Si la práctica de la CD es aún novedosa para muchos Gobiernos locales, su desarrollo en estructuras públicas de cooperación intermunicipal es, con más razón, incipiente.

En España las mancomunidades no suelen ejercer directamente la competencia de CD, ya que son en muchos casos los Fondos Regionales de Cooperación los que gestionan la ayuda oficial al desarrollo en nombre de los gobiernos locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Mancomunidades y Gobiernos Autonómicos). Aunque sin embargo veremos que algunas mancomunidades han desarrollado áreas específicas de cooperación.

En Italia, la CD es fundamentalmente llevada a cabo por las grandes ciudades y las regiones. Estas son las que buscan federar las acciones de cooperación de las colectividades locales.

En Francia es donde se encuentran más experiencias de CD ejercitadas desde establecimientos intermunicipales. Desde 1992, la Ley francesa reconoce la acción exterior de los gobiernos locales y de sus agrupaciones, incluyendo las intermunicipalidades.[15]

3.1. Prioridades Temáticas

Los textos de Ley consideran la CD de los gobiernos locales como una modalidad de ejercicio de sus competencias, por lo que en muchos casos la orientación temática de la cooperación tiene que ver con las prioridades que a ésta le atribuyeron los municipios, como el tratamiento de los residuos, el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, tanto urbano como rural.

Por otro lado ciertas atribuciones, que implican costos de inversión elevados (es el caso por ejemplo de los grandes equipamientos urbanos), quedan generalmente excluidas del ámbito de la cooperación, por implicar inversiones demasiado importantes para los gobiernos locales.

Por lo tanto se puede notar que la cooperación desarrollada es más bien técnica, implicando el intercambio de experiencias en ámbitos de competencias específicas.

Entre éstas, el apoyo a la creación, desarrollo u optimización de estructuras de cooperación municipal ocupa un lugar destacable en las experiencias de cooperación descentralizada llevadas a cabo por las intermunicipalidades francesas con sus homólogos latinoamericanos, así como de Europa Central, África o Asia.

Estas cooperaciones se traducen generalmente en misiones de asesoramiento de expertos o visitas de delegaciones de ediles y personal técnico para conocer el funcionamiento de mancomunidades europeas y sus modalidades de trabajo. Los gobiernos dan seminarios de sensibilización o de capacitación.

Cuadro 3 | Ejemplo de cooperación entre la Comunidad Urbana de Burdeos y las colectividades de Lagunillas, Maracaibo y El Tigre en Venezuela.

La CU de Burdeos lleva a cabo acciones de CD con varios gobiernos locales de Venezuela en el ámbito de la gestión urbana (transporte, equipamientos colectivos, residuos, agua). Para ello pone a disposición de estas colectividades personal técnico, facilita la capacitación de técnicos en Francia y transfiere sus conocimientos en la realización de grandes proyectos de infraestructura (por ejemplo para el ordenamiento de muelles).

Sin embargo, ciertas acciones de ayuda a la gestión financiera o de apoyo al intermunicipalismo han sido necesarias para el desarrollo del partenariado. Así es que a menudo la CU organiza coloquios en Venezuela, que reúnen un centenar de participantes, para emprender temas como la elaboración de un presupuesto, la gestión de recursos financieros, las ventajas y modalidades de una agrupación intermunicipal.

Por lo tanto en esta cooperación existen componentes tanto técnicos, administrativos o financieros, pensados con una visión de reciprocidad. *

[14] | *Subdere-Chile.*

[15] | *Ver el artículo de Massiah sobre el sistema francés de Cooperación Descentralizada (Anuario 2005, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina).*

*| *Ministerio de Asuntos Extranjeros (Francia): Vade Mecum - Intercommunalités et coopération décentralisée. Diciembre 2004.*

Aquí es importante recalcar el rol que juegan los gobiernos regionales o el Estado, a través de sus servicios de cooperación o el Ministerio de Asuntos Exteriores, para facilitar el desarrollo de estos programas.

Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia como la Agencia Española de Cooperación Internacional han apoyado programas de fortalecimiento de gobiernos locales, en los que se promociona el intermunicipalismo como una modalidad de desarrollo interesante para los gobiernos locales de América Latina. Esto implicó en varias oportunidades la visita de ediles latinoamericanos hacia mancomunidades europeas o la organización de talleres y seminarios para la difusión de estas prácticas.

La región Ile de France (Francia) financió por ejemplo la visita de funcionarios procedentes de países como México, Colombia, Chile, Venezuela, Brasil, Costa Rica o Argentina, unos 47 funcionarios en los últimos cinco años, para realizar estudios técnicos sobre temas tales como el intermunicipalismo, la profesionalización de la función pública territorial o la democracia local.[16]

3.2. Generando espacios de intercambio

En este sentido es interesante recalcar también un ciclo de seminarios organizados por Cités Unies France y Local,[17] con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores Francés, para promocionar y fortalecer el intermunicipalismo en los países del Cono Sur latinomericano. Iniciados en la ciudad de Rosario (Argentina) en el 2005, luego en Montevideo y Canelones (Uruguay 2006) y en Chiloé (Chile 2007), estos seminarios se basan en el intercambio de experiencias entre estructuras de cooperación intermunicipal francesas y latinoamericanas.

Cuenta, entre sus participantes, con representantes de gobiernos locales de Francia y de los cinco países de la sub-región (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil). Reunidos en talleres y mesas redondas, los participantes analizan las diferentes formas de cooperación intermunicipal en Francia (pequeños municipios rurales, ciudades intermedias y grandes áreas urbanas) y en los países del Cono Sur, a través de sus logros pero también de sus dificultades.

En estas jornadas no se trataba tanto de ir copiando fórmulas exitosas, sino de ir aprendiendo de los errores cometidos, las dificultades encontradas y los modos de resolverlas.

Es interesante notar que los temas sobre los que se han articulado los intercambios refieren mayoritariamente a la gestión común de los transportes, del desarrollo local y del medio ambiente. También estas jornadas mostraron un interés particular en el armado institucional de las estructuras intermunicipales francesas, así como en la formación de los funcionarios públicos territoriales.

Estos seminarios han permitido crear un espacio de intercambio y conocimiento que contribuyen al fortalecimiento de gobiernos locales del Cono Sur y al establecimiento de convenios de cooperación "constatándose que más allá de las diferencias que caracterizan los municipios de Francia y de los países del Cono Sur por sus contextos históricos y políticos, éstos compartían problemáticas similares en términos de gestión del transporte como del desarrollo local y del medio ambiente". [18]

3.3. El apoyo institucional

Más allá de estos seminarios, el apoyo al fortalecimiento de las estructuras intermunicipales del Cono Sur fue favorecido gracias a viajes de estudio de técnicos municipales y la presencia de expertos y pasantes en estas estructuras. El programa "Voluntarios Expertos", impulsado por el Fondo Extremeño de Cooperación al Desarrollo, envía cada año a profesionales de la administración local, autonómica, y de diferentes mancomunidades para prestar una accesoria a mancomunidades latinoamericanas de Bolivia, Ecuador o Uruguay.

El apoyo institucional aparece por lo tanto como la forma privilegiada de cooperación desde las intermunicipalidades europeas hacia sus homólogas latinoamericanas. Se puede entender como una primera etapa necesaria para consolidar las bases de un trabajo en común a futuro, tanto desde la perspectiva institucional (partenariados que comparten una misma modalidad institucional), como de trabajo (el aprendizaje de gestionar problemáticas en común a un nivel intermunicipal). Y en este último aspecto, es muy interesante ver que la práctica del intermunicipalismo puede facilitar experiencias de CD.

Como ya hemos subrayado, el aprendizaje de modalidades de trabajo horizontales, inclusivas, basadas en el intercambio de experiencias y la puesta en común de problemáticas individuales para la búsqueda de una solución compartida con miras a futuro, se asemeja en mucho a los principios que prevalecen en las prácticas de CD.

En este sentido es que el aprendizaje del intermunicipalismo puede favorecer el desarrollo de relaciones de partenariados de CD. De la misma manera constatamos que el desarrollo de experiencias de CD ha podido favorecer el desarrollo de experiencias intermunicipales.

3.4. Aportes de la cooperación descentralizada para el desarrollo de los intermunicipios.

En muchos aspectos, la cooperación desde las intermunicipalidades no se diferencia mayoritariamente de la cooperación desde cualquier otro tipo de gobierno local.

Cuadro 4 | La búsqueda de sinergias a nivel local

La Comunidad de Aglomeración de Cergy Pontoise, que reúne diferentes comunas de la periferia noroeste de París, abrió recientemente una oficina de relaciones internacionales. Una de sus primeras misiones consistió en mapear las relaciones que unían el territorio con el resto del mundo. Esto le permitió consolidar los vínculos con una escuela de ingenieros especializados en sistemas agrarios tropicales, logrando una serie de intercambios de experiencias con mutuos beneficios. En base a un proyecto de mejora de saneamiento en Porto Novo (Benin), logró implicar a sus propios servicios de saneamiento para la búsqueda de soluciones en situaciones muy diferentes. También trabajó con asociaciones localizadas en el territorio. Esto le permitió a la estructura ganar eficiencia en sus modalidades de intervención, pero a la vez visibilidad y legitimidad en su propio territorio y consolidar la concertación de sus propios equipos municipales.

[16] | *Fortaleciendo juntos la democracia local América Latina-Ile de France. Cooperación de la región Ile de France para la profesionalización de los gobiernos locales latino-americanos. Región Ile de France, LOCAL, 2006. CUF-*

[17] | *Cités Unies France, Esta asociación coordina la acción internacional de los gobiernos locales franceses. Pertenece a la CGLU. LOCAL - Observatorio de Cambios en América Latina, asociación creada en el seno del Instituto de Altos Estudios de América*

[18] | *Síntesis del Seminario Francia Cono Sud. Intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada. Montevideo Canelones, septiembre 2006.*

Sin embargo la cooperación desde las intermunicipalidades tiene algunas características que vale la pena de resaltar. Partiendo de la base de que las EPCI nacen en sí mismas de un proceso de cooperación intermunicipal,[19] tienen una experiencia propia valiosa a la hora de establecer una cooperación específica con otros gobiernos locales. Veremos aquí como las EPCI pueden facilitar la apertura hacia lo internacional de los territorios que la integran.

Hemos visto como la creación de estructuras intermunicipales es la oportunidad para desarrollar nuevas competencias que no son generalmente consideradas dentro de las funciones tradicionales de los gobiernos locales. Por ejemplo el caso del ordenamiento territorial, o de una política de atracción al territorio. La apertura internacional de un territorio a través de acuerdos de cooperación, la búsqueda de recursos financieros, técnicos o de nuevos mercados forma parte de estas nuevas funciones que se desarrollan con facilidad en las estructuras intermunicipales y pueden beneficiar a todos sus miembros, sin que implique una inversión humana demasiado pesada para un gobierno local. Es especialmente interesante para municipios con pocos recursos, a los que la estructura intermunicipal permite ganar visibilidad a nivel internacional.

Cuadro 5 | Un Consejo Metropolitano de Cooperación para el Desarrollo

La Mancomunidad Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) reúne 31 poblados y ciudades que comparten un ámbito territorial común densamente poblado e interviene en el espacio público realizando infraestructuras viales, plazas, equipamientos sociales y deportivos, en la preservación del medio ambiente y la gestión del transporte público, entre sus competencias principales. Para ello creó tres entidades específicas: la Mancomunidad de Municipios, la Entidad Metropolitana de Transporte, y la Entidad Metropolitana de Medio Ambiente.

En 1996 el AMB se dota de un Consejo Metropolitano de Cooperación para el Desarrollo, que está formado por representantes de los grupos políticos metropolitanos, el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo y la Federación Catalana de ONG's para el desarrollo, así como el grupo de trabajadores del AMB "0'7 i més". Este consejo reparte su presupuesto de la siguiente manera: 25% para los proyectos del AMB, 30% para los proyectos de los municipios que conforman el AMB, 30% para proyectos de ONG's, 10% para campañas de información y sensibilización y 5% para las situaciones de emergencia.

Las intervenciones de la AMB sólo se hacen en sus ámbitos de competencia: el territorio y las infraestructuras, el medio ambiente, la gestión del agua y de los residuos, la movilidad y el transporte, y las estrategias de desarrollo local.

Cada una de las entidades que conforman el AMB puede desarrollar proyectos de cooperación propios, en coordinación con el Consejo de Cooperación.

La Entidad Metropolitana de Medio Ambiente, a la vez de integrar varias redes internacionales de ciudades sobre programas ambientales, ofrece soporte técnico a aquellos proyectos de iniciativa metropolitana, y también de iniciativa municipal, que respaldan mejorías en la gestión ambiental en otros países del sur, aportando su conocimiento, gestión y experiencia en este campo. Así es como colabora actualmente con la Mancomunidad de Nororiente de Guatemala para la elaboración del Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos (PIGRUM).

http://www.ema-amb.com/es/activitat/cooperacio/index.html

[19] | *EPCI: Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal.*

Por otro lado, el intermunicipalismo permite así armonizar y darle mayor trascendencia a acciones de cooperación que, por ser llevadas con mayor infraestructura y recursos, ganan en eficiencia y visibilidad. En el caso de agrupaciones de constitución más reciente, buscan aprovechar los vínculos ya establecidos tanto los gobiernos locales que lo integran como también las asociaciones, especialmente cuando están orientadas hacia las comunidades de inmigrantes que habitan el territorio, las universidades con programas de intercambio de estudiantes y profesores, etc.

En este sentido un proyecto de Cooperación Descentralizada llevada por un EPCI puede favorecer la concertación a nivel local con otros actores no pertenecientes a los gobiernos locales, generando ámbitos de negociación e intercambio horizontales. En este sentido participa de una gobernabilidad local más incluyente y más participativa.

Una experiencia de CD puede también fortalecer una estructura intermunicipal al consolidar el sentimiento de pertenencia identitaria local. Por ejemplo, cuando viajan funcionarios municipales, la confrontación con realidades a veces muy diferentes permite tomar conciencia de lo mucho que se tiene en común localmente. Es relevante cuando se sabe que el sentimiento de identificación con un espacio territorial mancomunado, con una corta historia compartida, tarda mucho en concretizarse. Para muchos ediles desarrollar un proyecto de cooperación descentralizada tiene esa meta: reunir los diferentes actores de un territorio alrededor de un proyecto estructurante.

A tal efecto resulta muy provechosa la creación de un espacio de concertación específico al proyecto de cooperación, exterior a la

Figura 1 | CONSEJOS DE COOPERACION

Fuente: elaboración propia

estructura intermunicipal, pero impulsado por éste. Llámese consejo de desarrollo solidario o de cooperación, el interés de semejante estructura es que permite reunir en un espacio flexible y abierto los diferentes actores de un territorio. Esta figura permite en particular una apertura mayor hacia los diferentes actores de un territorio, como universidades y centros de investigación y formación, colegios y liceos, cámaras de comercio y el sector empresarial, asociaciones y Ong's, municipios que integran el EPCI. Herramienta participativa, de concertación, pero también de difusión, estos consejos tienen la virtud de poder acercar las EPCI a los actores del territorio y adecuar su acción internacional a las especificidades del territorio expresadas por sus actores.

También salen fortalecidas las capacidades locales al confrontarse con prácticas y maneras de hacer muy diferentes. Esto no es propio sólo de este tipo específico de cooperación, pero permite de la misma manera fortalecer la experiencia y unidad de los equipos municipales técnicos.

3.5. Límites por considerar

Sin embargo se constata que la cooperación de las intermunicipalidades acentúa el aspecto técnico de los intercambios más que el desarrollo de valores de fraternidad e intercambio socio-cultural, como podía ser el caso de las cooperaciones de los gobiernos locales que surgían de los hermanamientos. La distancia mayor que tienen las estructuras intermunicipales de los vínculos interpersonales que han podido generar los municipios a través de varias décadas implica una pérdida del contenido socio-cultural de los intercambios. Esto podrá ir resolviéndose con su profundización. Las estructuras intermunicipales son en muchos casos aún estructuras nuevas que necesitan asentar su visibilidad en los territorios, generando lazos con las asociaciones, ONG (en particular las que desarrollan proyectos con comunidades extranjeras) y ciudadanos (comunidades de inmigrantes).

También es importante considerar los límites que existen en la transferencia de modelos administrativos que reflejan formas jurídicas inscritas en sociedades con evoluciones históricas específicas. La tentación de transferir recetas, que tal vez han sido exitosas en ciertos contextos, hacia realidades aunque similares, diferentes, conlleva siempre el riesgo de fracasar al no adecuarse a la realidad local.

En todo caso es importante recordar, y vale para todos los ámbitos de la CD, que en ningún momento se trata de copiar un modelo, sino más bien de aprender de él, buscando su pertinencia para la realidad en la que se quiere aplicar.

En las relaciones de cooperación entre entidades locales europeas y latinoamericanas, el riesgo de desfase es menor debido a una cercanía socio-cultural importante. Esta cercanía, pero también las evoluciones distintas que separan a ambos continentes, hacen toda la riqueza de este intercambio.

4. Conclusiones

Si bien la CD de las intermunicipalidades es aún poco ejercitada, bien vemos que existe aquí una oportunidad mayor para los gobiernos locales de ambos continentes. Porque existe una convergencia de intereses entre estos dos tipos de prácticas: el intermunicipalismo y la CD. La necesidad de tejer lazos más allá de los límites territoriales obliga a los territorios a ser los motores de su propio desarrollo. Los lazos pueden establecerse con sus vecinos directos, para formar entidades regionales con mayor peso político, económico, poblacional, o bien con partenariados a nivel internacional, como se puede perfilar en la cooperación descentralizada.

La CD, por su carácter horizontal, de reciprocidad y aprendizaje mutuo, de igualdad, búsqueda de consenso a través del diálogo e intercambio de ideas intermunicipal de carácter local, conlleva características que pueden favorecer los procesos de cooperación a nivel local. El intermunicipalismo aparece cada día, ya no como una experimentación interesante, sino más bien como una necesidad para los territorios de llevar a bien sus metas de desarrollo.

Tanto en los países europeos como latinoamericanos, la necesidad de desarrollar acciones concertadas de cooperación en una escala que corresponda a espacios de vida se hace cada día más una evidencia. La cooperación descentralizada a su vez puede facilitar estos procesos, gracias al intercambio de experiencias, la capacitación de ediles y técnicos municipales. También las instancias supra-locales, como son las regiones, las comunidades autónomas, provincias, el Estado o las instancias supra-estatales, contando con recursos y ámbitos de intervención mayores, pueden acompañar este desarrollo. Esto puede darse a través de un financiamiento, un apoyo logístico o técnico (visita de expertos, envío de voluntarios y pasantes).

Las estructuras intermunicipales son actores privilegiados de una CD ya que cuentan con una práctica de cooperación y concertación interna que facilita el acercamiento al partenariado extranjero. La cooperación descentralizada puede, sin embargo, ser la oportunidad para fortalecer los vínculos con los actores del territorio. Lograr esas sinergias es el desafío de esa adecuación y su principal beneficio.

Bibliografía

Ayo, Diego (ed.) (2004). *Municipalización: Diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización*. Tomo 1. Ed. Plural.

Bernard Gélabert, Marie-Christine (2004). *L'intercommunalité*. Paris: Librairie Générale du Droit.

Coronado, Carlos Frías (2005). "El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia". Proyecto presentado para el *Concurso de proyectos del Fondo Mink'a de Chorlaví*. Perú: Soluciones Prácticas-ITDG, Oficina Regional para América Latina.

Elgue Mario César y Verónica Haddad (2002). "Consorcios productivos bonaerenses: Descentralización territorial y cooperación intermunicipal". *DHIAL*, N°30, Buenos Aires.

Fagúndez Patricia (2005). "Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la pers-

pectiva de políticas públicas". Ponencia en *VII Seminario de RedMuni:* "*La gestión Local en Argentina: Situación y Perspectivas*", UNGS-INAP, Buenos Aires, año 2005.

Maurice, Nicole y Clara Braun (2005). *Intercommunality: The success story of CODENOBA, Argentina. Policy Paper.* UNESCO MOST.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2004). *Vade Mecum - Intercommunalités et cooperation décentralisée.* Francia.

Ministerio de Asuntos Exteriores, CNCD (2006). *Guide de la Coopération Décentralisée.* Francia.

Minot, Didier (2004). *Le projet de Territoire.* Francia : Editions de la Bergerie Nationale.

Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2005). *Anuario de cooperación descentralizada 2005.* Montevideo-Barcelona.

Región Ile de France, LOCAL (2006). *Fortaleciendo juntos la democracia local América Latina – Ile de France. Cooperación de la región Ile de France para la profesionalización de los gobiernos locales latinoamericanos.*

Seminario intermunicipalismo y Cooperación Descentralizada (2006). *Síntesis.* Montevideo, Canelones.

Siglas

CUF: Cités Unies France. Asociación que coordina la acción internacional de los gobiernos locales franceses. Pertenece a la CGLU. www.cites-unies-france.org/

LOCAL: Observatorio de Cambios en América Latina, asociación creada en el seno del Instituto de Altos Estudios de América Latina. http://www.credal.univ-paris3.fr/article.php3?id_article=524

OCD: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, con dos antenas: la Diputación de Barcelona (España) y la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay) http://www.observ-ocd.org/

EPCI: Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal. Denominación común utilizada en Francia para designar globalmente a las diferentes formas institucionales de cooperación intermunicipal.

CNCD: La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée. Depende del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. http://www.diplomatie.gouv.fr

IILA: Instituto Italo Latino-Americano http://www.iila.org

CESPI: Centro de Estudios de Política Internacional www.cespi.it/

OICS: Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo www.oics.it/

AMB: Área Metropolitana de Barcelona http://www.amb.cat

Subdere: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ministerio del Interior, Chile) www.subdere.gov.cl/

Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales

Introducción

La entrada de los gobiernos locales y regionales en el ámbito internacional está teniendo múltiples consecuencias. Una de las que el Observatorio destaca, es el fortalecimiento de los procesos de integración regional, por ser un fenómeno que entraña nuevas lógicas de gestión del espacio supra-nacional. Pero también son importantes otros fenómenos, como por ejemplo la cooperación transfronteriza o la capacidad de incidencia de lo local en los temas que se abordan desde instituciones multilaterales.

En cuanto a la integración regional, el Observatorio ha publicado ya diversos artículos y un estudio, que han contribuido a conocer y difundir las principales iniciativas existentes en el ámbito europeo y latinoamericano. Una vez identificadas dichas iniciativas, nos proponemos hacer a partir de ahora un seguimiento anual de la capacidad efectiva de las organizaciones formadas por gobiernos locales para incidir en los gobiernos de las áreas de integración regional de AL y UE. Para ello, Javier Sánchez, miembro del Comité Asesor del OCD, analiza con detalle las vías de incidencia de lo local en los órganos de decisión de la Unión Europea y plantea una matriz de análisis común para valorar dicha capacidad de incidencia en Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en los respectivos procesos de integración regional. Todo ello lo complementa con un diagnóstico sobre el estado actual de la cuestión, en el cual han participado las secretarías técnicas de las redes de municipios mencionadas.

Respecto a la dinámica de internacionalización de los gobiernos locales, las redes ocupan un lugar destacado. Dicha importancia es debida fundamentalmente al fortalecimiento institucional que posibilita entre sus instituciones socias pero también a su capacidad de incidencia en gobiernos nacionales y organismos multilaterales. Es por ello que el Observatorio considera importante fomentar que gobiernos locales y regionales impulsen este tipo de iniciativas. De hecho, la creación y mantenimiento de una red puede ser una alternativa interesante a las actividades de cooperación descentralizada basadas en relaciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región). En este sentido, Rainer Rothfuss, asesor de la red "Cities for Mobility", ha recopilado información sobre cuatro ejemplos de redes. Ello le permite poder valorar los beneficios que aportan las redes tanto a las instituciones que las coordinan como a sus socios, así como analizar la viabilidad, para un gobierno local, de gestionar la creación o el mantenimiento de una red.

*Redes Subestatales e Integración Regional en la Unión Europea y América Latina.**

Javier Sánchez.**

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | redes | América Latina | desarrollo local | integración regional | empresarialidad política |

El artículo observa el lugar de las redes y el asociacionismo territorial en las estrategias y modalidades de participación subestatal de los esquemas de integración regional, desde una óptica doble: considerando las redes como instrumentos para la empresarialidad política, y para un enfoque territorial y estratégico del desarrollo. El caso europeo muestra cómo, tras un largo período en que esa participación buscó una alta formalización e institucionalización (con la creación del Comité de las Regiones como momento clave), en este momento los intereses territoriales, más diversificados, se expresan en gran medida a través del trabajo en red, que además se beneficia de espacios de incentivación, creados sobre todo por la Comisión Europea en el marco de la gobernanza. La comparación con los casos del Mercosur y del Área Andina revela la importancia variable de las redes como catalizadoras de la creación de institucionalidad, así como la alta semejanza de la agenda que las autoridades locales de las diferentes regiones intentan proyectar hacia el espacio de la integración.

*** | Para la elaboración de este texto se ha contado con las aportaciones de Gina Cleves, Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y responsable de la Secretaría Técnica Permanente de la Red Andina de Ciudades; y de Jorge Rodríguez, Coordinador General de la División Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia Municipal de Montevideo y Responsable de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Ellos han respondido, respectivamente, a los cuestionarios sobre las áreas Andina y el Mercosur en los que se ha basado el capítulo quinto del presente artículo.*

** | Director de Políticas de la Unión Europea de la Secretaría para la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña. Anteriormente ha sido Secretario General del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y ha ocupado diversas posiciones en el Ayuntamiento de Barcelona. Licenciado en Letras y Ciencias Políticas, doctorando en Relaciones Internacionales, ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Fundación Cidob. Autor de numerosas publicaciones sobre cuestiones como la seguridad internacional, el desarme y las Naciones Unidas, investiga actualmente el rol de las autoridades locales como actores internacionales. Es miembro del Comité Asesor del OCD.*

1. Introducción

Una primera constatación que se desprende del análisis de los trabajos realizados hasta ahora en el marco del Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD) es que, tras la noción de cooperación descentralizada, se hallan dos grandes tendencias del sistema internacional contemporáneo: el activismo creciente de las autoridades locales y regionales, y la territorialización de los enfoques del desarrollo. Dos grandes vectores que enmarcan las percepciones, actitudes y prácticas de la diversidad de actores implicados en la tarea del desarrollo local y su promoción, entre los que se incluyen en un lugar destacado las instituciones responsables de la integración regional en Europa y en América Latina.

La naturaleza cambiante y dinámica de la cooperación descentralizada (CD) es fácil de entender si examinamos precisamente el dinamismo de las relaciones y de las percepciones de sus actores, especialmente en el ámbito de la integración regional. Y es que ésta tiene un impacto determinante en los dos vectores subyacentes de la cooperación descentralizada. Efectivamente, la participación en procesos de integración es uno de los grandes factores que alimentan el activismo de las autoridades subestatales, generando alicientes ante los cuales se van a organizar y dotar de recursos, van a establecer plataformas de cooperación política y técnica, y desplegar estrategias individuales y colectivas, en un esfuerzo muy a menudo articulado en asociaciones y redes.

Lo mismo ocurre con el otro componente fundamental de la CD: la territorialización de las estrategias del desarrollo está claramente presente en los enfoques y doctrinas utilizados por los sistemas de la integración regional. Unos enfoques que estimularán determinadas dinámicas territoriales: estratégicas, participativas, concertadas, multi-actor, transnacionales, que estimularán la formación de redes locales.

En ediciones anteriores de este Anuario y en otras publicaciones del OCD hallamos trabajos valiosos que han contribuido a clarificar este ámbito de reflexión con aportaciones originales a cuestiones clave: la participación de los actores subestatales en los procesos de integración europea, sudamericana y centroamericana; las experiencias de cooperación regional y municipal conectadas con procesos de integración regional; la cooperación territorial, especialmente transfronteriza. En esos trabajos la presencia de las asociaciones y redes de cooperación es constante. Redes como Mercociudades son elementos de reconocimiento, influencia política y creación de institucionalidad en el espacio del Mercosur (Zarza 2005; Padrón 2006), forman parte de las posibilidades de participación en el proceso de la integración regional (Fernández de Losada 2005), son actores de la cooperación territorial (Romero 2007) y constituyen incluso elementos de integración regional por ellas mismas ("Análisis de experiencias de integración regional" en Anuario 2006 del OCD).

Esta variedad en relación a las redes en el espacio de la integración no es extraña si atendemos a su función doble: al servicio de la proyección política, y de las estrategias del desarrollo territorial. Una separación, no obstante, que está lejos de ser nítida. Al contrario: el asociacionismo local/regional, la creación de redes de cooperación técnica (que pueden alcanzar o no cierta permanencia); y la implicación de todo ello en procesos de cooperación descentralizada (a través de los cuales compartir lo aprendido con realidades externas a la propia realidad regional, en pos de un desarrollo común) se alimentan, condicionan, y potencian mutuamente.

Ese es el panorama de la problemática, compleja y fragmentada, en que se inscribe el

presente trabajo. Frente a ella nos planteamos dos objetivos: examinar el lugar del asociacionismo local y regional, como instrumento para la participación en el proceso de integración europeo en relación al conjunto de mecanismos para la participación subestatal, a fin de detectar tendencias y puntos críticos. A continuación, analizar algunos de esos puntos críticos de forma más amplia, y hacerlo incorporando una visión comparada entre la Unión Europea, el Mercosur y la Región Andina, intentando testar así unas bases de análisis comparado entre los diferentes sistemas de integración que centran el interés del OCD en relación a la problemática observada. La información relativa a las dos regiones americanas citadas provendrá de un cuestionario, elaborado a partir de las observaciones realizadas en relación a Europa, que habrá sido cumplimentado a expertos en la actividad de Mercociudades y de la Red Andina de Ciudades.[1]

El punto de partida de nuestro análisis son los desarrollos, conceptuales y prácticos, de los trabajos anteriores patrocinados por el Observatorio, en concreto a través de tres asunciones:

- Si la integración regional estimula la creación de redes y la movilización y articulación internacional de las autoridades subestatales, éstas guardan una relación directa con la cooperación descentralizada. Por ello, para la comprensión y el seguimiento de la CD es crítico el análisis del impacto de los procesos de integración.
- Es adecuado recoger tendencias de procesos que, pese a hallarse en grados diferentes de desarrollo, tienden tanto a progresar como a influirse mutuamente. En concreto, el proceso de integración europeo puede, pese a hallarse en un estadio más maduro, ser comparado y ofrecer conclusiones útiles en relación a los procesos latinoamericanos, especialmente en relación a la participación de las autoridades locales y regionales y de sus asociaciones.
- Municipios, ciudades, provincias, regiones, Estados federales...la diversidad de las realidades administrativas subestatales es muy grande, y esta variedad tendrá impactos muy importantes en cuanto a las problemáticas percibidas frente a la integración regional, las posibilidades de participación formales, así como al recurso a la movilización asociativa.

En resumen: asumimos que las autoridades locales y regionales no van a cejar en sus esfuerzos por afectar un elemento clave de su gobernabilidad: los procesos de integración regional. Para ello, además de otras vías de influencia y participación, van a articularse en redes de cooperación. Unas redes que van a servir para la alianza política y el intercambio técnico, y en todo caso serán útiles en un objetivo central al activismo internacionalista local y regional: la mejora de capacidad de interlocución y la obtención de mayor reconocimiento institucional para las autoridades subestatales. Sin embargo, las necesidades y la posición formal de los diferentes actores políticos subestatales impondrán también diferentes estrategias, y el lugar del asociacionismo variará en consonancia.

Dado que la tendencia es que estos efectos continúen produciéndose, tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano, es adecuado proceder a una observación sistemática y comparativa del empleo de las asociaciones locales y regionales como instrumento político frente al proceso de integración, su relación con otros mecanismos de participación, y su diálogo con las instituciones de la integración, especialmente las de representación subestatal.

[1]| *Agradecemos de nuevo los valiosos trabajos de Jorge Rodríguez y Gina Cleves, sin cuya aportación este artículo no se hubiera podido completar.*

Estructuramos este trabajo en cinco partes. Después de ilustrar el impacto de la dimensión europea sobre la gobernabilidad territorial, examinamos las formas de participación subestatal en el sistema político de la Unión Europea, atendiendo tanto a la creación de espacios específicos de representación como al funcionamiento de otras estructuras menos formales, y prestando atención al papel de las asociaciones y redes en las dos dinámicas. Después de apreciar puntos críticos y tendencias en relación a ese papel en el entorno europeo, abordamos los casos del Cono Sur y de la Región Andina.

2. La dimensión territorial de la construcción europea

No es necesario volver a afirmar aquí que el espacio político de la Unión Europea (UE) y la creciente capacidad legislativa de sus instituciones tienen un impacto claro en la gobernabilidad local y regional. Esta sección examina con mayor detalle algunos aspectos legales de esa relación, e intenta caracterizar en lo básico las diferentes visiones que tienen de la Unión los actores políticos territoriales europeos.

2.1. La realidad del impacto sobre el territorio de la dimensión UE

En lo económico y productivo es cada vez más evidente, para ciudades y regiones, que la Unión constituye el entorno de referencia. Un espacio en el que integrar los propios activos, medir la propia competitividad, que genera mercado y sobre todo oportunidades e incentivos. Pero en lo legal y administrativo las implicaciones no son menores: las autoridades subestatales están obligadas por el Derecho comunitario en relación a un buen número de materias: la transposición de directivas europeas (normas generales que orientan el sentido que debe tener la legislación estatal en relación a una materia determinada, y que habitualmente van a requerir transposición, es decir, adaptación de la legislación estatal y, en su caso, regional y local); las disposiciones del Tratado relativas al mercado común: prohibición de las restricciones y discriminación en relación a la libertad de movimiento de personas, bienes, capital y servicios. Ello afecta especialmente a la actividad de las autoridades locales como empleadores y la contratación de bienes y servicios: limita su capacidad para optar, por ejemplo, por proveedores nacionales, a la vez que se les obliga a condiciones de información e igualdad en el *procurement* público. Diferentes regulaciones, como las medioambientales, sanitarias, o las relativas a productos de construcción o la igualdad entre hombre y mujer, pueden tener un impacto importante en la actividad de autoridades locales y regionales.

No obstante, la Unión es neutral en relación a la división interna de las competencias en cada Estado miembro, hasta el punto que efectivamente coexisten en la UE sistemas políticos centralizados, como el francés, con otros de corte netamente federal, como el alemán o el español, o estados unitarios descentralizados, como el holandés. Es interesante señalar que esta libertad de cada Estado de decidir su propia estructura interna (y la decisión de dotar de mayor o menor autoridad política a sus unidades regionales y locales) no puede ir en detrimento de las prerrogativas legales de la Unión. Así, será el gobierno central del Estado el responsable (art. 226 CE) de las posibles vulneraciones e infracciones del derecho comunitario realizadas por las autoridades locales y regionales del país: una posición a la vez difícil para el gobierno central, cuya capacidad real de supervisar la conducta de los gobiernos regionales y locales es limitada, y para estos gobiernos, cuyo diálogo con la Unión y especialmente con la Comisión Europea se ve mediatizado por el papel del Estado, pese al gran alcance de sus obligaciones en relación al derecho comunitario. Un alcance reforzado por el art. 10 CE, que prescribe el principio de cooperación leal en las relaciones intergubernamentales

en la Unión, y que obliga a las autoridades locales y regionales a cumplir con las prohibiciones y obligaciones del derecho comunitario de forma legal. De acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE, el principio se aplica con igual fuerza a las autoridades centrales y a las subestatales de los Estados miembros. A partir de esta doctrina, autores como Hessel (2006: 94) atribuyen a este artículo consecuencias de gran alcance: las autoridades locales y regionales pueden verse obligadas a ignorar la legislación nacional que aplique incorrectamente una directiva europea, e incluso a aplicar ésta de forma directa en beneficio de los ciudadanos. Ello cuando la directiva no haya sido transpuesta, o lo haya sido de forma inadecuada, y el propio texto de la directiva sea claro e incondicional.

Estos ejemplos concretos ilustran una situación que se repite: la Unión crea un sistema de *policy-making*, incluidos elementos de elaboración de la agenda y de creación y supervisión normativa, que se superpone a la acción de gobierno regular de los diferentes niveles administrativos del Estado europeo. Municipios y regiones comparten, en el territorio de la UE, el afán de adaptarse y relacionarse en las mejores condiciones con esa nueva dimensión política que tan plenamente les afecta. Se trata de un problema percibido no sólo por las propias autoridades subestatales, sino también por Estados e instituciones comunitarias, cada uno, eso sí, con una óptica propia, como se irá viendo.

2.2. Diferentes actores locales, diferentes visiones de la UE

Sería erróneo pensar que existe una comunidad de intereses y una única percepción, en relación a la UE, entre las diversas autoridades subestatales:

- Hay en la UE 74 regiones con capacidad legislativa, pertenecientes a Estados federales o con autonomía regional avanzada (Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia) o parcial (Finlandia, Portugal, Reino Unido). Todas estas regiones o estados federados tienen la responsabilidad de transponer e implementar la legislación y las políticas de la UE y, en algunos casos, participan en los trabajos del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea a través de sus delegaciones estatales. Algunas regiones con poder legislativo deben ratificar o dar su conformidad a los nuevos tratados de la UE. Algunas de ellas cubren una parte de las contribuciones financieras que su Estado miembro aporta al presupuesto de la UE (REGLEG 2007). Para estas regiones la necesidad de participar políticamente en las decisiones de la Unión es tan alta como la de defender las propias competencias o, como mínimo, velar porque las decisiones comunitarias las tengan en cuenta. La defensa de la subsidiariedad, como principio a respetar por la legislación e instituciones comunitarias, ha sido el caballo de batalla de este esfuerzo (Kiefer 2007). Un esfuerzo acompañado en el plano doméstico por la reclamación al Estado de mayores posibilidades de participación en los mecanismos de toma de posición en relación a la UE, especialmente en el Consejo de la Unión Europea.

- Un caso especial, dentro de estas regiones ya especiales, son aquellas con movimientos/partidos nacionalistas fuertes. La UE constituye una dimensión, a menudo positiva, que ha de superar la dependencia del propio Estado y permitir una integración en un espacio político que supere esa lógica. Se trata de una visión de Europa que contribuye a dar forma a la propia identidad nacional. Tiene como requisito indispensable la construcción de una Europa en la que estas regiones hallen su lugar.[2]

- El resto de regiones europeas se ven confrontadas con el papel de ejecutoras de la política regional europea, y en algunos casos de la política agraria común. En general, la capacidad regional se va a hallar más en la gestión que en la toma de decisiones; no obstante, y con el tiempo, las regiones van a encontrar estímulos para mejorar estos canales de influencia, maximizar la eficacia de las ayudas, y negociar con las autoridades estatales y comunitarias sobre su orientación y volumen. Aumentan también los alicientes para participar, o facilitar la participación local, en programas de investigación, movilidad, protección medioambiental. Las regiones deben adaptar sus estructuras administrativas a la doble negociación (estatal y con Bruselas), a menudo abriendo oficinas de representación regional, así como hacer un esfuerzo de conformación legislativa frente a políticas comunitarias, como las de medio ambiente y mercado interior, cuyos efectos normativos descienden al nivel regional (Morata 2004a: 112).

- A nivel local, los alicientes no serán los mismos. Aunque, como se ha visto, la legislación europea es relevante para los municipios y provincias, el hecho de que se les reconozca un papel ejecutor menor que al de las regiones ha comportado que su adaptación, en términos administrativos y de capacidades, sea también menor. Un estudio (Articus 2005) establece una tipología de intereses para las grandes ciudades alemanas que nos parece de aplicación general: éstas se van a ocupar de construir sistemas de información sobre las oportunidades europeas, fortalecer sus capacidades institucionales en relación a la UE, posicionarse y aumentar su perfil frente a sus ciudades competidoras y establecer estrategias de cooperación en red. Tanto para las ciudades como para el resto de municipios, la participación en programas, y sobre todo la ejecución de parte de los fondos estructurales destinados a la administración local, fortalece su capacidad para negociar e influir en las administraciones estatales y, sobre todo, regionales.

- La UE abre nuevas perspectivas de juego para las administraciones locales de segundo nivel (provincias, *conseils généraux*), así como para otras entidades locales (mancomunidades, áreas metropolitanas). En concreto, se pueden posicionar como facilitadoras de la creación de redes, como ejecutoras de recursos estructurales para el mundo local, como un recurso para el acceso a las oportunidades europeas para los municipios con menores capacidades institucionales o de menor tamaño, como orientadoras en relación a la estrategia territorial, entre otras funciones.

Sin ánimo de hacer una ordenación concluyente, sino más bien de proporcionar una imagen gráfica, podríamos decir que los intereses de las autoridades subestatales son representables en un *continuum*. En un extremo la influencia en aspectos políticos y administrativos, en el otro la participación en iniciativas comunitarias. Una línea que iría de la Unión como nivel legislativo a la Unión Europea como espacio de oportunidad. Una y otra visión prescribirán diferentes instrumentos de participación en la Unión. En un extremo las regiones legislativas buscarán un status político propio que tome debidamente en cuenta la especificidad de su posición normativa doméstica. En el otro los municipios querrán mejorar su participación en los múltiples instrumentos comunitarios, dirigidos tanto la administración (iniciativas como Equal, Leader, Interreg), como a la población local (investigación, movilidad, igualdad de oportunidades). Mirando primero el primer extremo del espectro examinamos a continuación las dimensiones más regladas, institucionales y jurídicas, de la participación subestatal en los órganos decisorios de la Unión.

[2] | *"Un sentimiento fuerte de identidad nacional es compatible con una identidad europea, y por lo tanto no es un obstáculo a su construcción. Esto es especialmente cierto en los casos del Plaid Cymru (Gales) o del Scottish National Party, que emplean su actitud proeuropea para distanciarse del euroescepticismmo de los partidos británicos. Sorprendentemente, tanto el nacionalismo cívico (Plaid Cymru SNP) como el étnico (Liga Norte) se conjugan como una actitud positiva hacia la integración europea". (Hoppe 2003: 27).*

3. Poder territorial y Unión Europea: la búsqueda de un espacio propio

Instituciones comunitarias, estados, autoridades locales y regionales...todos son conscientes que la integración europea altera los sistemas de gobernanza domésticos y, sobre todo, modifica el alcance y las condiciones de ejercicio de la autoridad estatal, regional y local. No obstante son los Estados de la Unión quienes deciden el ritmo y la profundidad de ese proceso, y quienes poseen mayor autoridad legislativa, que ejercen a través de su participación en el Consejo y la orientación y sanción de las propuestas de la Comisión. Frente a ese gran poder, las autoridades locales y regionales han buscado la creación de una instancia específica, comunitaria, de representación subestatal; han intentado influir en el debate constitucional europeo en el sentido de proteger y reforzar la autonomía local, regional y el principio de subsidiariedad; y han influido en sus propios gobiernos centrales de cara a abrir a la participación territorial los mecanismos de adopción de posiciones estatales en materia de Unión Europea.

3.1. Las limitaciones del Comité de las Regiones

La puesta en marcha, en 1994, del Comité de las Regiones (CdR) previsto en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht 1992) constituye sin duda un hito importante en la lucha por el reconocimiento, a nivel comunitario, de la importancia de regiones y ciudades en la construcción europea. En relación a su funcionamiento, los diferentes trabajos que se han dedicado al análisis de éste en sus primeros años de existencia comparten una serie de valoraciones. La primera, que el Comité no ha sido ni la única vía ni la preferida, por parte de la mayoría de sus miembros, para proyectar influencia hacia la Unión. La segunda, que el Comité no ha sabido, o no ha generado consenso, para posicionarse en el escenario institucional europeo, y se ha quedado a medio camino entre la asamblea deliberante y el órgano consultivo de tipo técnico. La tercera, las dificultades estructurales de su composición: entre sus miembros, que son además designados por los Estados, hallamos regiones y algunos municipios muy diferentes en relación a sus competencias administrativas y a sus condiciones sociales, políticas y territoriales. Además, la representación política es obligada y no admite delegación, lo que no facilita ni la asistencia ni la dimensión técnica de sus trabajos (Ramon 2004).

En palabras de Cesáreo R. Aguilera, el CdR está sometido a una doble tensión: la que se deriva de los principios de eficacia *versus* legitimidad democrática y la que se da entre unidad y diversidad. Además, "los gobiernos estatales no desean que el CdR pueda ser un eventual contrapoder (el anhelo de los partidos nacionalistas subestatales de la "tercera cámara")" (Rodríguez Aguilera 2006:64). Un Comité, finalmente, que aún no ha logrado hacerse imprescindible, más allá de la obligación legal de ser consultado en las materias preceptivas.

Recordemos, igualmente, que tras el impulso de creación del mismo Comité se hallaban intereses territoriales y visiones institucionales diferentes. Los *Länder* alemanes, que ya cuentan con acceso al Consejo en materias de su competencia, pretendían utilizarlo como una instancia de control de la subsidiariedad. Otras regiones y municipios pretenden que el Comité sea un instrumento que refuerce la política regional o de cohesión que, con instrumentos como los fondos de desarrollo regional (FEDER) y social europeo (FSE), inyecten cantidades muy importantes de recursos comunitarios en las finanzas regionales y locales. Igualmente, algunas regiones históricas veían en él el embrión de un tercer nivel de gobierno europeo.

La fragmentación de intereses territoriales y la diversidad de su agenda política, en el seno del CdR, no iban a dejan de aumentar.

Especialmente señalable es la gran brecha que se abre entre la agenda político/administrativa de las "regiones especiales" (o regiones con capacidad legislativa) y el resto de actores. Las primeras basan sus planteamientos en la necesidad de garantizar el ejercicio de las competencias que tienen constitucionalmente asignadas: ¿cómo compaginamos la competencia exclusiva de Cataluña en materia cultural con un proceso legislativo comunitario en la que esta región no está presente? Se trata de una agenda técnica, administrativa y legal, que se va a contraponer a la gran variedad de posiciones e intereses que expresan el resto de actores, no tan interesados en adaptarse al sistema regulativo de la UE como en aprovechar las oportunidades que la propia Unión genera.

Estas limitaciones del Comité de las Regiones han llevado a las autoridades subestatales a diversificar sus estrategias de participación en la Unión. Por una parte, las regiones van a buscar el contacto directo con las instituciones comunitarias y con otros actores regionales a través de la creación de oficinas de representación en Bruselas. Una representación informal pero eficaz, que en el año 2000 representaba un 9% del total de oficinas de intereses presentes en la capital comunitaria, y que no ha dejado de crecer: entre 1984 y 2002 su número pasa de dos a 244 (Badiello 2004).

¿A qué se dedican las oficinas regionales en Bruselas? Gary Marks y otros elaboraron hace unos años una clasificación de actividades cuya importancia fue valorada por las propias regiones.

Del mismo modo, las regiones van a impulsar y a hacer uso de mecanismos de cooperación con los Gobiernos centrales en materia de Unión Europea. Efectivamente, a lo largo de los años, algunos Estados miembros han instituido mecanismos internos de información y creación de consenso en relación con las propuestas legislativas de la Comisión Europea, desde las comisiones mixtas de coordinación a la creación de "observadores" regionales en las Representaciones Permanentes ante la UE, o la inclusión de representantes regionales en los comités consultivos de la Comisión. No obstante, el impulso más importante a la participación regional en asuntos europeos se deriva del art. 203 (ex 146) del

Cuadro 1: Importancia percibida de las actividades de la oficina regional

	Media	Desviación
Obtener información sobre legislación europea relevante para su región	4.4	1.0
Obtener información sobre oportunidades de financiación para su región	4.7	0.8
Establecer vínculos con otras representaciones regionales o locales	3.9	0.9
Actuar como enlace entre grupos sociales de su región y las instituciones de la UE	4.2	1.0
Explicar a los decisores de la UE la posición de su región en determinadas materias	4.1	1.0
Promover el conocimiento de su región en Bruselas	3.8	1.0
Aumentar el conocimiento sobre la UE en su región	4.0	1.0
Atender demandas de información o asistencia de personas de su región	4.4	0.9
Influir la toma de decisiones en la UE en favor de su región	4.0	1.2
Contribuir a aumentar la influencia general de las regiones en el proceso político europeo	3.2	1.3

1 = no importante en absoluto; 5 = Muy importante

Fuente: Marks/Haesly/Mbaye (2002: 2)

Tratado de Maastricht, que abre la puerta a la presencia de delegados regionales en el Consejo de Ministros en calidad de representantes de sus respectivos Estados (Morata y Ramón 2003). Desde entonces, Alemania, Austria, Bélgica, Reino Unido y, más recientemente España, han establecido mecanismos muy diversos en su forma y en su alcance para hacer posible esta participación. [3]

Finalmente, las regiones y ciudades se van a articular para influir en los debates de fondo de la Unión, y muy especialmente en la Convención-Constitución, como se verá a continuación.

3.2. CIG y debate constitucional: el camino hacia el Tratado de Lisboa

La Convención Europea fue el instrumento del que se dotó la UE para redactar el borrador de Constitución Europea, que había de servir de base para el texto final presentado a ratificación en los Estados miembros. Formaban parte de le Convención parlamentarios nacionales y europeos, miembros de la Comisión Europea, parlamentarios de los países candidatos a la ampliación, y representantes de los trabajadores, empresarios y ONGs. Entre febrero de 2002 y julio de 2003, cuando culminó sus trabajos, la Convención realizo 26 sesiones plenarias de dos días cada una, con más de 1.800 aportaciones. Su método de toma de decisiones fue el consenso. En octubre de 2003, en Presidencia Italiana, se abrió la Conferencia Intergubernamental (CIG) para la reforma de los Tratados de la UE. Una CIG, no obstante, especial, ya que para ella se había establecido por primera vez un procedimiento que daba entrada a actores diferentes de los Gobiernos de los Estados miembros, al tomar como base para las negociaciones el proyecto de Tratado elaborado por la Convención Europea.

Las regiones y, en general, los entes subestatales, habían recibido con optimismo y grandes expectativas la convocatoria de la Convención, como una gran oportunidad de reclamar mayor presencia en la escena europea, y consolidar una verdadera participación en los procesos de formación de la voluntad comunitaria. (Enguidanos 2005). En sus trabajos participaron, además del propio Comité de las Regiones, actores subestatales como asociaciones regionales y locales, a través del grupo de trabajo "Subsidiariedad" y del "Grupo de contacto entidades locales y regionales". El consenso logrado fue tan alto que el texto de la propuesta de Constitución para Europa acordado al término de la CIG iba a separarse relativamente poco del propuesto por la Convención. De esta manera, el debate sobre la posición de regiones y ciudades en el entramado institucional y legal de la Unión pasó a ser parte integrante del largo debate sobre la Constitución Europea. Una Constitución, no es preciso recordarlo, que tras ser aprobada por todos los líderes de las UE topó con graves obstáculos en su proceso de ratificaciones domésticas. Los referendos de Francia y Países Bajos, saldados con sendas negativas, hicieron entrar al conjunto del proceso en una crisis de la que sólo ha salido en Lisboa en diciembre de 2007. La habilidad de la anterior presidencia alemana, y la voluntad compartida de sacar a la UE del largo *impasse* en que se hallaba, han sido fundamentales para hallar un compromiso que se ha plasmado en un Tratado reformado que conserva la esencia del proyecto de constitución, pero no así los elementos, como el nombre o el himno, que pretendían simbolizar una nueva fase en la construcción de una Europa política unida.

Los resultados de Lisboa, aprobados en diciembre de 2007, afirman una serie de principios importantes para las autoridades subestatales: el respecto de la identidad nacional de los estados miembros, incluida la autonomía regional y local; el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística entre los objetivos de la Unión; el reconocimiento de la dimensión territorial de la política de cohesión y de la ampliación de su campo de aplicación, tal y como se señala en el artículo 158 del Tratado; las disposiciones sobre democracia participativa y representativa, que pueden favorecer un mejor diálogo entre las instituciones de la Unión y las asociaciones regionales; la incorporación de un protocolo sobre los servicios de interés general que reconoce el papel esencial de las autoridades estatales, autonómicas, regionales y locales en la gestión de estos servicios; y la nueva definición del principio de subsidiariedad que reconoce, por primera vez, la dimensión regional y local

Este principio de subsidiariedad es el más desarrollado en el texto, a través de disposiciones relativas a la toma en consideración de las regiones en la formulación de las propuestas legislativas, tal y como prevé el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad; al refuerzo del mecanismo de alerta rápida, que permitirá a los parlamentos nacionales y regionales ejercer un control político sobre la adecuación de las propuestas legislativas al principio de subsidiariedad; y a la capacidad de los parlamentos nacionales (a través de su Estado miembro) y del Comité de las Regiones a emprender acciones legales por violación del principio de subsidiariedad.

Nos interesa señalar, igualmente, que quedaron fuera de la reforma otras demandas históricas de regiones y municipios: aquellas relativas al fortalecimiento del estatus del Comité de las Regiones: su reconocimiento como "institución de la Unión Europea", la concesión del derecho de recurso ante el TJCE para la conservación de sus prerrogativas, la ampliación de sus funciones en la nueva arquitectura europea, y en concreto el derecho a dirigir preguntas escritas y orales a la Comisión Europea, así como la obligación por parte del Consejo y la Comisión Europea de presentar regularmente un informe razonado sobre las medidas adoptadas en respuesta a los dictámenes emitidos por el CdR.

Queda, igualmente, fuera del texto la posibilidad de un trato diferenciado para las "regiones especiales": el acceso directo de las regiones con poderes legislativos al Tribunal de Justicia de la UE en defensa de sus derechos y prerrogativas; una disposición que permita a los Estados miembros designar algunas regiones como "regiones asociadas" de la Unión, que disfrutarían de derechos específicos a nivel europeo, dado que estas regiones tienen competencias exclusivas y comparten responsabilidades con sus Estados miembros; o la garantía de un uso más amplio en las instituciones europeas de las lenguas que son oficiales en algunas regiones de la UE.

Los avances, importantes, que incorpora el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad deberán ahora ser desarrollados en un proceso en el que deberán cooperar las cámaras legislativas y los gobiernos regionales, los parlamentos estatales, y las instituciones comunitarias. Una cooperación que se revela como cada vez más necesaria para el avance de la participación de las regiones y municipios en el sistema político de la Unión.

3.3. De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones

Hace sólo unos pocos años se sostenía con cierta vehemencia una idea que hoy parece

[3] *El caso alemán es el más avanzado: debido al poder de veto del Bundesrat (cámara territorial alemana) en el proceso de ratificación de los tratados internacionales suscritos por el Gobierno central, la aprobación del Tratado de Maastricht (1994) se tradujo en una reforma federal a partir de la cual resulta imposible transferir transferencias de los Länder sin el consentimiento previo del Bundesrat. Al mismo tiempo, la política europea se ha convertido en una de las "tareas comunes" de los Länder y la Federación. A partir de la reforma, el Gobierno Federal está obligado a tomar en cuenta la posición de la mayoría de los Estados federados, expresada en la cámara territorial, cuando los intereses de éstos se vean afectados por una propuesta de la Comisión (Nagel 2004).*

irremediablemente descartada: la de que Europa se encaminaba hacia una configuración regional. El contexto era conocido: unos Estados europeos sometidos a las presiones simultáneas de la globalización (por la mundialización de la economía, las migraciones, la competencia comercial...), la europeización (una integración regional que no se detiene, impulsada por la necesidad de competitividad y de proyección exteriores, de formulación de grandes estrategias económicas compartidas, y por unas instituciones comunitarias que tienen su propia dinámica) y la regionalización (redescubrimiento del territorio como espacio del desarrollo económico, cultura política de la participación, la proximidad y la gestión estratégica, emergencia de nacionalismos, regionalismos y reclamación generalizada de mayor autoridad para los gobiernos regionales y locales...). Ante estas tensiones, los Estados se estaban vaciando de hecho de competencias, hacia arriba (Bruselas) y hacia abajo (autoridades territoriales).

Si los imperativos del buen gobierno doméstico requerían descentralización y diálogo territorial, el futuro del buen gobierno europeo pasaba por el acceso de las autoridades territoriales al corazón de las instituciones europeas. Y no a través de un espacio meramente representativo o deliberativo sino de una auténtica "tercera cámara" que habría de hacer posible la concertación de estos tres grandes actores, los Estados de la Unión, sus territorios, sus instituciones comunes, en pos de un desarrollo económico y social inalcanzable sin ese compromiso tripartito. Un sistema de tres niveles que ofrecería además un acomodo a las aspiraciones nacionalistas de algunas regiones europeas, que podrían, al menos en el discurso de sus líderes, soslayar la mediación del Estado para relacionarse directamente con Europa.

La realidad se ha obstinado en negar el avance a la Europa de las Regiones en su versión más institucionalizada. Veamos algunos de los factores que lo explican:

La Unión es una realidad en transformación que ha abordado últimamente cuestiones esenciales. Ampliación y constitución han marcado una agenda de "alta política", donde no ha sido menor la importancia de cuestiones como la revisión del presupuesto (recuérdese el difícil avance de las perspectivas financieras durante la presidencia británica, 2º semestre de 2005), o la reforma de las grandes políticas (agrícola, estructural) de la Unión. No es, pues, de extrañar que la discusión se haya "renacionalizado" en los últimos tiempos y que los Estados hayan asumido un papel muy preponderante en estos debates. Esta renacionalización, seguramente inevitable, ha sido muy conveniente para los Estados menos autonomistas/regionalistas, frontalmente opuestos al aumento de las capacidades de las regiones en la Unión.

Esta transformación alcanza a la propia membresía de la UE. Si la toma de decisiones por un Consejo con 27 miembros ha de resultar mucho más compleja que por uno de 12 ó 15, es fácil imaginar en qué lugar queda la idea de una cámara territorial viable y con poder. La ampliación eleva el grado de la diversidad territorial en la Unión más allá de lo contemplado por los esquemas anteriores, que habían guiado el activismo y los planteamientos de las regiones y ciudades "más antiguas" en la Unión. La ya diversa realidad subnacional europea queda ahora más lejos de alcanzar espacios de representación y participación reglados y comunitarios, es decir, constitucionalmente garantizados por un ordenamiento europeo. Hemos visto que el nuevo Tratado de Lisboa aporta novedades en relación al control de la subsidiariedad, especialmente para las regiones, pero no a su status en la UE.

Por último, cabe recordar que la Unión es un fenómeno jurídico y su supervivencia y viabilidad dependen de la vigencia de una serie de principios (la primacía, el efecto y aplicabilidad directos del Derecho de la Unión, así como la responsabilidad por incumplimiento) que deben ser sostenidos. Es lógico que, en tanto que organización intergubernamental creada por un tratado multilateral con los Estados como protagonistas principales, la Unión Europea tienda tanto a reforzar la efectividad de sus normas como a responsabilizar a los Estados de su cumplimiento.

Estas dificultades en la institucionalización y regulación, a nivel comunitario, de la participación política de las autoridades subestatales en los espacios decisorios de la UE ayudan a entender el auge de otros mecanismos, menos reglados, como son las asociaciones y redes territoriales, que se examinan a continuación.

4. Redes y construcción europea

Tras los avances, bien que limitados, en las posibilidades de representación y participación subnacional en el sistema político de la Unión se encuentran, sobre todo, el impulso y el esfuerzo articulado de las autoridades regionales y locales, empeñadas en mejorar su posición en ese sistema. Las redes y asociaciones son un instrumento privilegiado no sólo por esas estrategias de proyección política de los intereses territoriales, sino también por el modelo de desarrollo territorial que propugna la Comisión Europea. Redes e integración sostienen así una relación dialéctica que abordamos a continuación.

4.1. Redes, empresarialidad política y construcción europea

Optamos por el neologismo "empresarialidad" para traducir el *enterpreneurship* político, un concepto que nos parece particularmente adecuado para dar cuenta de la actividad articulada de los líderes territoriales europeos en el sistema de la Unión. Gómez Matarán (1999: 31) nos ayuda a clarificarlo: "definimos como empresarios políticos tanto aquellos actores que llevan a cabo acciones en el intento por aprovechar las oportunidades que un determinado contexto institucional les ofrece, como aquellos que emprenden acciones innovadoras dirigidas a alterar el marco institucional existente, entendiendo que el contexto deseado es una plataforma desde la cual obtener una participación mejorada en los procesos políticos." En el caso europeo,[4] ese marco institucional en constante mutación será objeto preferente de unos planteamientos que se articulan en red.

La empresarialidad política es una función que los líderes territoriales pueden ejercer desde sus propios gobiernos o desde asociaciones y redes, o a menudo a través de una combinación de las dos. El largo proceso de creación de un órgano comunitario que representase a las autoridades territoriales europeas es un buen ejemplo de esa empresarialidad.[5] En 1986, el entonces presidente de la Comisión Jacques Delors encargó un proyecto de creación de un auténtico comité consultivo con dos comisiones, una de poderes locales y otra de poderes regionales, con motivo de la futura reforma de los fondos estructurales. Participaron en el proyecto el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (IULA) y una nueva asociación creada en 1984: el Consejo de las

[4]| *A nivel del sistema internacional, la noción de transnational norms entrepreneurs (Finnemore y Sikking 1998) se utiliza igualmente para describir las acciones destinadas a dar forma a la organización institucional y normativa de un entorno mayor, normalmente exportando las propias normas.*

[5]| *En 1970 se creó el Comité Consultivo de las Instituciones locales y regionales de los estados miembros de la Comunidad Europea, formado por el Consejo de Municipios de Europa (un órgano creado el 1951 para favorecer la participación de las entidades municipales en la construcción europea y que se convirtió, en 1984, en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE) y la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (IULA). En el momento de su creación, este Comité consultivo contaba con poca presencia regional, pero ésta creció a partir de 1977 con la incorporación de un mayor número de regiones y con la participación de asociaciones regionales importantes, entre ellas el Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo de Europa (1961). El Comité, sin embargo, no tenía un reconocimiento oficial y sus decisiones no podían obligar ni la a Comisión ni al Parlamento Europeo.*

Regiones de Europa, que más tarde se convertiría en la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). Los trabajos culminaron con la creación, en 1988, del Consejo Consultivo de los entes Regionales y Locales, formado por 41 representantes repartidos entre regiones y entes locales, que constituía el órgano consultivo de la Comisión para temas de desarrollo y de política regional. La creación del Consejo, aun cuando se puede considerar un primer paso hacia la participación de los entes subestatales en la política comunitaria, fue considerada del todo insuficiente por el ARE, que reclamaba la creación de un senado de las regiones de Europa. Tanto CMRE como ARE tuvieron un papel fundamental como impulsores de la creación del Comité de las Regiones, y desde ellas dos líderes políticos catalanes: Pasqual Maragall y Jordi Pujol, presidentes respectivamente de CRME y ARE. A partir de ahí, en las negociaciones intergubernamentales previas a la aprobación del Tratado de Maastricht, iban a ser dos Estados de corte federal, Alemania y España, los que hicieron suyas las reivindicaciones de las entidades subestatales (Muñoa 1999).

El grado en el que estas iniciativas se dirigen a modificar el orden institucional vigente es variable; por lo general, va a ser una función conectada con las oportunidades y el contexto de asociaciones cuyo día a día se basa en la cooperación técnica. Antoni Niubó (2007) llama a estas prácticas iniciativas "espontáneas" de cooperación territorial (para diferenciarlas de las que responden a las iniciativas comunitarias), y las organiza en tres categorías, en razón de su ámbito material: la categoría espacial (redes basadas en el territorio), la temática (cooperación sectorial) y la genérica (multisectoriales o basadas en características especiales). Conviene destacar aquí algunas de estas iniciativas:

En relación a las plataformas territoriales nos interesa señalar las eurorregiones los y euroterritorios. La función de las primeras es promover la cooperación transfronteriza entre regiones limítrofes u otras entidades locales de diferentes países. Su estructura es estable y no *ad hoc*, con capacidad propia en materia de organización y financiación, y su fundamento jurídico es variable: comunidades de intereses sin personalidad jurídica (como la Eurorregión Elbe-Labe), grupos de interés europeo (Transcanal), asociaciones con fin no lucrativo (Saar-Lor-Lux Rhin), comunidades de trabajo sin personalidad jurídica (Bayerischer Wald-Bôhmerwald/Sumava) o entidades de derecho público (Rhin-Waal). Los euroterritorios no tienen ese carácter fronterizo pero sí una realidad geográfica que marca sus intereses temáticos. En el caso del Arco Latino, que va de Portugal al sur de Italia, el objetivo es crear un espacio de cooperación política entre administraciones de segundo nivel; articular un discurso coherente y común en un espacio del Mediterráneo hasta el momento muy fragmentado; y que Europa no deje de mirar al sur e incorpore la perspectiva mediterránea y local en la formulación de sus políticas.

Son las plataformas genéricas las principales asociaciones de autoridades regionales y locales europeas: entre otras Eurocities, CRME y ARE, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM).

El mismo autor señala tres tipos de modalidades en la cooperación territorial, en función de su composición y permanencia. Así, los hermanamientos son una fórmula de relación bilateral muy utilizada en la posguerra europea para acercar a los pueblos separados por la guerra, y muy relevante en la cooperación transfronteriza: podemos pensar en los hermanamientos entre municipios franceses, polacos, y alemanes. En segundo lugar, las comunidades de trabajo son estructuras operativas creadas por un convenio de cooperación, a menudo transfronterizo, y aunque cuentan con sus propias estructuras de decisión, son de carácter puramente intergubernamental, no teniendo ni secretaría ni recursos propios. Un buen ejemplo lo constituye la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP),[6] organismo interregional de cooperación transfronteriza constituido a partir de la firma, el 18 de abril de 1983 en Burdeos, de un Protocolo entre el Principado de Andorra, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Euskadi, Navarra y las regiones francesas de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. La experiencia de la CTP ha hecho que le sea confiada, en el actual período de programación, la responsabilidad de gestionar el programa europeo de cooperación transfronteriza (Interreg IV) España-Francia. Finalmente, las redes y asociaciones son una fórmula bien conocida de cooperación multilateral que se ha beneficiado mucho de la exigencia, por parte de las iniciativas y programas de comunitarios, de transnacionalidad en los proyectos de cooperación territorial.

4.2. La Comisión y la promoción de instrumentos para la cooperación territorial en red

Es bien conocido el hecho de que los procesos de integración regional propician dinámicas, relativamente complejas y que alcanzan a un gran número de actores políticos y sociales, encaminadas a permitir la participación de los actores y de las redes que los agrupan en procesos de consulta, toma de decisiones e implementación de las mismas en el territorio de la UE. Es lo que algunos teóricos y prácticos llaman gobernanza: dada la especificidad del "gobierno" comunitario (sus limitaciones legales, su amplio alcance, sus tiempos dilatados, su necesidad de interlocución, información y consulta, de llegar a los territorios...) las instituciones de la Unión, y muy especialmente la Comisión, van a desplegar mecanismos formales e informales para la participación multi-actor en el espacio de la integración europea.

Así, la Comisión ha sido uno de los motores impulsores de una mayor implicación del nivel territorial europeo en la dinámica comunitaria, y muy especialmente del asociacionismo territorial, es decir, de ciudades y regiones políticamente articuladas. La iniciativa, o la receptividad, de esta institución ha hecho posible dinámicas y logros importantes.

La Comisión impulsa igualmente el asociacionismo entre autoridades regionales y locales a través de instrumentos específicos, especialmente en la política de cohesión. La iniciativa Interreg es significativa en este sentido, establecida en 1989 con el fin de apoyar acciones en regiones fronterizas, aquellas que más claramente podían ser afectadas por el proceso de integración en curso, y que padecían en muchos casos problemas debidos a su condición periférica. Interreg, como cooperación puramente transfronteriza, había de verse ampliada hacia la cooperación transnacional (que no requerirá la existencia de una frontera común) e interregional (dedicada al intercambio de experiencias y buena práctica). La Comisión extiende su apoyo a prácticamente cualquier tipo de creación de redes locales y regionales, hasta el punto que en el actual marco presupuestario la cooperación territorial no es ya un programa específico sino un objetivo común a todas las acciones de la política de cohesión económica, social y territorial (Fernández de Losada 2005: 268).

Junto a estos grandes programas, la Comisión impulsa otras modalidades de promoción de la acción local transeuropea y transnacional: programas piloto, de cooperación

[6] *La creación de la CTPD culminaba un proceso iniciado a impulso del Consejo de Europa, con el fin de crear en los Pirineos estructuras de cooperación transfronteriza similares a las existentes en los Alpes desde los años setenta. La finalidad de la CTP es paliar de manera conjunta los problemas derivados de la condición de regiones de montaña, y muy especialmente el carácter de barrera física del macizo pirenaico. La reciente creación del consorcio de la CTP entre las Comunidades Autónomas y regiones francesas fronterizas, en el marco del Tratado de Bayona, permite actualmente a la CTP disponer de personalidad jurídica propia. La asociación tiene cuatro comisiones de trabajo, articuladas en torno a las siguientes áreas temáticas: Infraestructuras y Comunicaciones, Formación y Desarrollo Tecnológico, Cultura, Juventud y Deportes y Desarrollo sostenible.*

Cuadro 2 | Principales iniciativas comunitarias transnacionales

Iniciativas	Contenidos principales
ADAPT	Adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejora del mercado de trabajo
EQUAL	Cooperación transnacional para promover nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo
EUROFORM	Formación y creación de empresas
HORIZON	Mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los grupos de personas más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentra el colectivo de personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y mental
INTEGRA	Favorecer la integración en el mercado de trabajo de colectivos desfavorecidos con problemas específicos, tales como inmigrantes y refugiados, drogodependientes, reclusos y ex-reclusos, minorías étnicas, personas sin hogar y otras en situación de exclusión social
LEADER	Desarrollo rural mediante la cooperación entre agentes diversos territoriales
NOW	Fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, mediante medidas de formación profesional y apoyo al acceso a trabajos con futuro y a puestos de dirección
RECITE	Cooperación entre agentes locales en materia de desarrollo local y regional
URBAN	Regeneración económica y social de las ciudades y los barrios en crisis con el objetivo de promover un desarrollo urbano sostenible
YOUTHSTART	Integración laboral de los jóvenes

Fuente: Niubó (2007: 53)

descentralizada (como el propio Urb-Al), medioambientales. En este momento las redes de autoridades locales y regionales no están excluidas de prácticamente ningún sector de actividad de la UE, desde el apoyo a la R+D a las relaciones exteriores. Estas iniciativas son un factor de apoyo importante para las asociaciones de cooperación sectorial.

Mención aparte merece la iniciativa de la Comisión de crear una nueva figura jurídica: la de Asociación Europea de Cooperación Territorial. Una figura, regulada ya por un Reglamento de la UE, que dotará de una base jurídica europea y común a las plataformas de cooperación territorial (Eurorregiones y Euroterritorios) que decidan acogerse a ella, a la vez que facilitará su capacidad de acceder a financiación comunitaria.

Las iniciativas de la Comisión, sin embargo, van más allá de la creación de instrumentos. Estamos pensando en las consultas prelegislativas que abre esta institución para pulsar la opinión de actores clave y el diálogo que ha venido sosteniendo con las autoridades regionales y locales, especialmente en relación a la política de cohesión. Un momento destacado de ese diálogo tuvo lugar durante los trabajos que llevaron a la adopción del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001). El contexto era complejo: aumentaban los "bienes públicos" que los ciudadanos reclamaban de la Unión y de sus Estados, las formas más tradicionales de hacer política se hallaban en crisis de resultados, y Europa emergía como un territorio interesante pero complejo, lejano, poco responsable. La participación de regiones y ciudades, y sobre todo de sus asociaciones, fue muy considerable. Si bien no se adoptaron conclusiones a nivel comunitario sobre la forma de implicar a los actores políticos locales en el desarrollo doméstico de la normativa europea (los Estados seguían siendo los responsables principales), sí que estuvo clara la necesidad de territorializar la Unión a nivel de información; la importancia de recoger las demandas de los ciudadanos en el proceso legislativo europeo, y sobre todo la necesidad de establecer un diálogo sistemático con los representantes sociales (entre los que se incluirían las autoridades locales) para mejorar la eficacia de la gobernanza en la Unión. En 2004 la Comisión decidió poner en marcha el sistema de Diálogos Estructurados, con el fin de estabilizar y regularizar su relación con las asociaciones de autoridades locales y regionales. Se trata de una recomendación presente en el Libro Blanco, que va a dotar a esta relación directa entre redes y Comisión de un espacio semipermanente, que el Comité de Regiones se encargará de facilitar, como veremos a continuación.

Tömmel (2004: 112) identifica una serie de razones que explican esta actitud facilitadora de la Comisión:

- La Comisión no puede tratar con cada región o actor descentralizado de forma individual y por ello desea fomentar la representación de intereses promocionando la cooperación y el asociacionismo entre regiones y actores con intereses similares.

- La Comisión espera que estas asociaciones o redes sean capaces de elaborar (sobre la base del intercambio de experiencias) propuestas que se adapten mejor a las necesidades de los beneficiarios

- La Comisión intenta descentralizar partes del proceso político, en particular la implementación de ciertos programas, a organizaciones horizontales para reducir los costes de gestión a nivel europeo y conseguir unos programas más efectivos.

- La Comisión desea organizar una transferencia horizontal de políticas, en especial entre las regiones más desarrolladas y las menos, con el objetivo de favorecer la innovación en las políticas regionales y estructurales en estas últimas.

4.3. El nuevo perfil del Comité de las Regiones

Tras las recomendaciones expuestas en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, el Comité de las Regiones ha mejorado la estructura de sus relaciones con las asociaciones locales y regionales. En palabras del propio Comité, la lógica y los objetivos de este proceso han sido mejorar la coordinación de las respectivas actividades para conseguir una mayor participación de los interlocutores del CdR en su tarea institucional y política. Por otra parte, estos diferentes tipos de cooperación tienen como objetivo mejorar la calidad de las tareas consultivas del CdR a la vez que se consigue una representación más efectiva de los intereses locales y regionales en el ámbito europeo. Se trata de una línea de acción que se empieza a materializar con la decisión de la Mesa del CdR del 14 de mayo de 2002 sobre "Cooperación con las asociaciones europeas de representantes regionales y locales" (R/CDR 106/2002, punto 11). Ésta autorizaba al Secretario General a adoptar una serie de medidas para intensificar la cooperación con las asociaciones. A partir de ahí, el Comité emprendió una serie de acciones sistemáticas de cara a fortalecer su relación con las redes de autoridades regionales y locales y posicionarse así como la "puerta de entrada" o punto focal de esas asociaciones en el sistema de la UE. Podemos estructurar esa cooperación en cuatro tipos de acciones:

En primer lugar, tenemos la relación política entre el Comité y las asociaciones, asegurada por las reuniones regulares (tres por año) entre los secretarios generales de las asociaciones y el Secretario General del CdR, así como por la asistencia del Presidente del Comité a las asambleas anuales de las asociaciones europeas más significativas, y la intervención de los presidentes o representantes de las asociaciones como oradores de los seminarios y conferencias del CdR.[7]

En segundo lugar, la organización de actividades públicas y de información conjuntas

Cuadro 3 | Consulta a las asociaciones regionales y locales en dictámenes del CdR, julio 2006-2007

Tema del dictamen	*Ponente, Estado, grupo político*	*Asociaciones participantes*
administración electrónica	Luciano Caveri (Italia, Alianza de Demócratas y Liberales para Europa)	ARE, Asociación Regional Europea sobre la Sociedad de la Información (ERISA), Asociación de Regiones de Montaña (AEM), CMRE
transparencia	Per Bodker Andersen (Dinamarca, Partido de los Socialistas Europeos, PSE)	Deuscher Städtetag, CMRE, ARE, ARFE, Association des Eco-Maires
estrategias económicas regionales	Witold Kroshmal (Portugal, Unión por la Europa de las Naciones, UEN-AE)	EARLALL, Red Europea de las Regiones Mineras, CRPM
servicios sociales de interés general	Jean-Louis Destans (Francia, PSE)	CMRE, Eurocities
igualdad entre hombres y mujeres	Claudette Abela Baldacchino (Malta, PSE)	Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social (REVES), Lobby Europeo de Mujeres, CMRE
educación para el desarrollo sostenible	Marek Olszewski (Polonia, UEN-AE)	Se invitó a todas las asociaciones europeas importantes

Fuente: documento "Cooperación con las asociaciones locales y regionales europeas" presentado por el Secretario General a la 102ª reunión de la Mesa del CdR, (R/CDR 150/2007) punto 15 c) anexo 1, 7 de septiembre de 2007.

tiene su máximo exponente en los Open Days. En 2007 se celebró la quinta edición de esta semana europea de las regiones y ciudades, que el CdR organiza conjuntamente con la Dirección General (DG) de Política Regional de la Comisión Europea. Una actividad que se ha consolidado rápidamente como el mayor escaparate de las autoridades subestatales y de sus oficinas europeas. Las cifras de 2007, que representaron un crecimiento del 40% respecto año anterior, fueron las siguientes: 5.500 participantes, 150 seminarios en 34 ubicaciones diferentes y 700 ponentes. CdR y redes territoriales colaboran en otras actividades de comunicación de la UE, especialmente en el marco del Plan D (democracia, diálogo y debate) de la Comisión.

La cooperación técnica es nuestro tercer espacio, y el de mayor interés. Situamos aquí la participación de expertos de las asociaciones en grupos de trabajo específicos creados por el CdR para respaldar el trabajo de los ponentes, y la cooperación técnica en dos temas: el control de la subsidiariedad, y la política regional, cooperación territorial y Estrategia de Lisboa. Así, la tabla siguiente ilustra, entre julio de 2006 y julio de 2007, la consulta, por parte de miembros ponentes de informe del CdR, a asociaciones europeas.

Los trabajos del CdR en materia de subsidiariedad y política regional se beneficiaron también de las aportaciones técnicas de las asociaciones, especialmente a partir de la participación en las dos plataformas establecidas por el Comité para trabajar los dos temas: la *Lisbon Monitoring Platform*, y la Red de Control de la Subsidiariedad. Esta última es una herramienta para el intercambio de información entre actores subestatales sobre propuestas y documentos políticos de la Comisión que, una vez adoptados, tendrán un impacto a nivel territorial. El propósito del CdR con el establecimiento de esta plataforma es convertirse en el facilitador clave, en Europa, de los asuntos relacionados con la subsidiariedad, a través de dos vías: aumentando su *expertise* a través de aportes externos y cubriendo la brecha que existe entre las instituciones y las autoridades territoriales europeas. Tras una fase piloto en 2005/2006, esta red es en la actualidad plenamente operativa, con 22 gobiernos de regiones con poder legislativo formando parte de la red y participando en las consultas actuales sobre la liberalización de los mercados del gas y la electricidad, la inmigración y el mercado de trabajo, así como la política de salud de la Unión Europea. La red se beneficia, además, del apoyo del Grupo interregional del CdR sobre subsidiariedad, donde cooperan dos asociaciones regionales: las que agrupan a las regiones con poderes legislativos (REGLEG) y a las asambleas parlamentarias (CALRE). Las Red puede obtener gran relevancia en el futuro inmediato, dado el nuevo papel atribuido al CdR por el Tratado de Lisboa en materia de subsidiariedad.[8]

En cuarto y último lugar aparece la función del CdR de facilitador de los diálogos estructurados entre la Comisión Europea y las asociaciones regionales y locales. La base de esta línea de acción la constituye la Comunicación de la Comisión Europea sobre el "Diálogo con las asociaciones de las colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea" (COM (2003) 811), donde se pide al CdR que organice reuniones de diálogo estructurado entre la propia Comisión y estas asociaciones. A partir de entonces, el Comité ha tomado la iniciativa de la mejora continua de esa actividad. Así, si en 2004 y 2005 el diálogo se limitó a la presentación, por parte del Presidente de la Comisión, del programa de trabajo para el año siguiente, ya a finales de ese 2005 empezaron a producirse reuniones temáticas entre diferentes Comisarios y representantes de asociaciones territoriales. Aunque el formato de debate sigue siendo limitado,[9] este contacto permite un intercambio regular y muy apreciado por las dos partes.

Esta cooperación se programa y evalúa a través de planes de acción conjunta con las principales asociaciones europeas. En 2007 se firmaron planes de acción con las siguientes asociaciones: ARFE, AEM, ARE, CALRE, CMRE, CRPM, EUROCITIES y REGLEG.

[7]| *A título de ejemplo, el Presidente del CdR intervino en 2006 en la Asamblea General de la CRPM (Murcia, España, 26 y 27 de octubre), de REGLEG (16 y 17 de noviembre de 2006, Cardiff, Reino Unido), mientras que el Secretario General intervino en la Conferencia Anual de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE, 23 a 25 de noviembre, Pamplona, España).*

[8]| *En palabras del propio Presidente del CdR, Michel Delebarre, "Es cierto que el Comité sigue siendo…un comité; no pasa a ser una institución de la UE en el sentido jurídico de este término. No obstante, obtiene nuevos derechos: el de poder acudir directamente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en caso de violación del principio de subsidiariedad y de recurrir al Tribunal para defender sus propias prerrogativas. Ahora bien, como la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia estaba hasta ahora reservada exclusivamente a las instituciones, es posible considerar, como recientemente ha hecho ante la Mesa del Comité de las Regiones Antonio Vitorino, antiguo representante de la Comisión en la Convención y actual Consejero especial de la Presidencia portuguesa para la CIG, que el CDR queda de hecho asimilado a las instituciones y representa más que un órgano meramente consultivo. Por último, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se incluye en el Tratado de reforma como Protocolo nº 2, inmediatamente después del Protocolo nº 1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales. Tal y como ustedes señalan en su proyecto de declaración, la aplicación de este protocolo garantizará una mayor participación de los entes locales y regionales en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas comunitarias. En este contexto, el proceso de control de la subsidiariedad a través de la red de subsidiariedad establecida en el seno el CDR abre nuevas posibilidades de participación del nivel regional y local en la gobernanza de varios niveles". Intervención en la 8ª cumbre de Presidentes de regiones con poder legislativo de la Unión Europea (REGLEG), Barcelona, 16 de noviembre de 2007 (F/CDR 8122/2007 FR-EGR/ca).*

[9]| *En este sentido, el Secretario General presentó a la Mesa un documento para debate (102a reunión, 7 de septiembre de 2007, punto 9, "Desarrollo del diálogo estructurado entre la Comisión Europea y las asociaciones de entes regionales y locales. Propuestas de mejora", R/CDR 150/2007 pt. 9). En él, después de recoger los comentarios de las propias asociaciones, el Secretario General introducía una serie de mejoras en el formato de las sesiones: separación del debate político y del técnico, copresidencia de las asociaciones, colaboración con éstas para la elaboración del programa anual y los órdenes del día del Diálogo Estructurado, reunión de diálogo general sobre la estrategia anual de la Comisión una vez publicada, etc.*

El Secretario General también firmó una Declaración de interés común con una asociación nacional, la Unión Chipriota de Municipios, y dos Declaraciones con asociaciones regionales, la Cooperación Subregional de los Estados del mar Báltico (CSEMB) y el Arco Latino.[10]

4.4. Gobernanza y actores políticos territoriales

La noción de gobernanza ha sido la preferida para describir este juego de interacciones entre los diferentes actores (estatales y no estatales, públicos y privados) que concurrían en un espacio de *policy-making* policéntrico y fluido, con relaciones administrativas cambiantes y orientado a la producción de decisiones políticas eficientes y de calidad en un entorno marcado por un movimiento simultáneo de integración (hacia arriba) y devolución/descentralización (hacia abajo). Un esquema que matiza la noción de "europeización", entendida como transformación de la soberanía estatal en la Unión: "La gobernanza multinivel sugiere una perspectiva (...) en virtud de la cual la europeización desemboca en una transformación del Estado, ya que determina un incremento en la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal), obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios impuestos por el proceso de integración. Ello tiende a fomentar formas de gobernanza cooperativas que alteran los principios de la estatalidad, territorialidad y soberanía" (Morata 2004b).

La gobernanza (adjetivada: multinivel, nueva...o a secas) ha funcionado como un concepto-talismán, a la vez analítico y programático, que debía ayudarnos a entender la naturaleza novedosa del sistema político de la Unión, a la vez que nos permitía imaginar soluciones de nuevo cuño para cuestiones como la que nos ocupa aquí: la participación de las autoridades regionales y locales en los procesos de toma de decisión comunitarios. Autores como Michael Keating se han hecho eco de esa naturaleza confusa y problemática del concepto, que consideran más una metáfora descriptiva que un concepto analítico útil. En lo que a nosotros respecta, aunque la gobernanza como concepto analítico ha sido y sigue siendo objeto de un debate que escapa al alcance de este artículo, sí contiene algunos aspectos a la vez problemáticos e interesantes desde el punto de vista de las asociaciones de autoridades territoriales.

En primer lugar, se ha criticado que la gobernanza, al poner el énfasis en el carácter policéntrico y escasamente jerárquico de las relaciones políticas, no toma adecuadamente en cuenta el impacto de la jerarquía realmente existente en términos de capacidad normativa, y tampoco de las instituciones cuyo poder importa a la hora de definirse los nodos de la interacción. No obstante, debemos atender a estas relaciones de poder, comprendido como capacidad de dar forma a las normas del conjunto del sistema, para entender la actividad de las autoridades regionales y locales articuladas en red y especialmente su empresarialidad política.

En segundo lugar, para el sistema de gobernanza de la UE va a ser más relevante la capacidad y la efectividad que la legitimidad democrática de los actores que toman parte. Presidentes y alcaldes, así como sus asociaciones, van a ser recibidos en Europa no sólo como representantes electos, sino sobre todo como líderes territoriales. En ese sentido la participación de una región europea en el sistema de la gobernanza puede tener más elementos en común con la de un sindicato fuerte que con la de un Estado pequeño. Como hemos visto, este reconocimiento de la eficacia operativa del liderazgo local no va a ir acompañado de un reconocimiento político comparable, en términos de institucionalidad.

En tercer lugar, la gobernanza no es neutral en términos de cultura de gobierno, especialmente en política regional: aquí, a través de una estrategia coherente y constante, la Comisión ha conseguido tanto privilegiar a las regiones como interlocutoras (en detrimento de la posición de los Estados) como establecer una serie de principios operativos (programación, cofinanciación, partenariado, participación...) que la legitiman para extender ese diálogo a otros actores económicos locales de su elección, y para orientar tanto los objetivos como la metodología de la acción política de los gobiernos subestatales. [11]

5. Redes e integración: puntos críticos y análisis comparativo

Hasta aquí nuestro recorrido por la posición de las redes y asociaciones como instrumento para la participación subestatal en la Unión Europea. Sabemos que en América Latina el panorama es diferente. Tenemos diversos ámbitos de integración regional, como procesos consolidados, los del Mercosur, Área Andina y sistema centroamericano, más iniciativas panamericanas. Se trata de procesos menos maduros, que despliegan pocos instrumentos de *governance*, y donde la voz de las autoridades locales y regionales ha merecido un reconocimiento incipiente y desigual, tanto en su dimensión de representación institucional como en la de creación de la agenda: se trata de la REMI, Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur, junto con el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur; y en el Área Andina, desde 2005, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM)

Tras el establecimiento de estos espacios de representación territorial se hallan las presiones de las autoridades subestatales, políticamente articuladas. Es precisamente esa vinculación entre redes y procesos de integración lo central: nos interesa analizar en qué medida la actividad de las asociaciones locales y regionales es catalizada por la existencia de procesos de integración; se organiza para influirlos, para ser reconocida y disponer de espacios propios de diálogo y de actividad; y desarrolla sus trabajos en tales espacios, en sentido amplio: desde programas en los que participa, hasta organismos más formales.

Nuestra hipótesis es que, pese a estos estadios diferentes, los puntos críticos detectados por nuestro recorrido europeo pueden ser la base de un análisis comparado.

Estos puntos serían relativos a:

- El recurso al asociacionismo frente a la participación individual: ¿en qué medida las autoridades locales recurren a la articulación en redes en sus esfuerzos por lograr mayor presencia institucional y de influencia en la agenda

[10] | *En relación a éste y otros aspectos de la cuestión véase la Nota a la atención de los miembros de la mesa del CdR (R/CDR 150/2007 pt. 15 c.) del 9 de agosto de 2007.*

[11] | *Algunos autores sitúan en el Libro Blanco sobre gobernanza el inicio de esta estrategia de la Comisión: "Pero además el Libro Blanco se plantea, desde una óptica fundamental de defensa del método comunitario, entendido como el "triálogo" constante y formalizado entre Parlamento, Consejo y Comisión. Desde este punto de vista el Libro Blanco no propone una alteración fundamental del sistema institucional de la Unión para hacer sitio en el mismo a las regiones; ni se plantea tampoco una transformación en el seno del Consejo y por lo tanto de la representación interna de los Estados. El objetivo del Libro está en el fortalecimiento de la Comisión en el marco de un auténtico Gobierno de redes. Y en este sentido las previsiones de participación regional se integran siempre respecto de la Comisión, que se constituye así en el punto central de todo el procedimiento, con la capacidad incluso de resistir las posiciones de los gobiernos de los Estados a partir de sus contactos con sus correspondientes regiones internas. Se inaugura así la línea que (...) resulta más fructífera en la práctica de la participación regional: el contacto más o menos formalizado pero en ningún caso vinculante con la Comisión." (Ribó y Roig 2005: 11).*

política de los espacios de la integración regional? ¿O son los esfuerzos individuales los más habituales? ¿Qué tipo de intercambios, relacionamiento y beneficios implica la pertenencia a esas redes para las autoridades locales miembros?

- La fisonomía de las redes: ¿cuáles son las redes más activas en la región? Además de las grandes asociaciones generalistas, ¿existen otros esquemas de cooperación técnica sectoriales con un impacto en los esquemas de integración regional? ¿Cuál es la agenda política que las redes municipales intentan imprimir en los procesos de integración regional (reconocimiento institucional, políticas sectoriales…)? En relación a ella, ¿qué tipo de impactos y resultados se están obteniendo?

- Las redes y los espacios formales de representación: ¿cómo se relacionan? Hemos visto el papel actual del Comité de las Regiones de la UE; ¿cuál es la situación en otras regiones? Por último, ¿en qué medida se puede hablar de la CD como un elemento de integración regional por ella misma?

Estas preguntas han constituido la base de un cuestionario que, cumplimentado por expertos de las regiones del Mercosur y la región andina, nos sirve para comparar estas diversas experiencias, a que se dedica este último capítulo.

5.1. Participación individual versus participación en redes

Los esfuerzos en uno y otro sentido no son contradictorios, ni el área del Mercosur ni en la Andina, sino que las estrategias individuales y colectivas se complementan mutuamente y responden al hecho de que cuando un gobierno local decide trabajar en el ámbito internacional, lo hace utilizando todos los medios a su alcance. El interés y la participación de las ciudades del Mercosur en el proceso de integración fue muy precoz, con la constitución en 1995 de la red Mercociudades,[12] cuatro años después de la firma del Tratado de Asunción que creaba el Mercosur. Por su parte, la Red Andina de Ciudades (RAC) se crea en 2003, seis años después del inicio formal del funcionamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en 1997, pero en un entorno con diversas instituciones coordinadas bajo el Sistema Andino de Integración, SAI,[13] que llevan ya algunos años funcionando. Piénsese que el Pacto Andino, o tratado de Cartagena, que inicia la cooperación intergubernamental en la región, data de 1969. Como factores de movilización de las ciudades en el interior de las redes, observamos que ha sido más fuerte en Mercociudades cuando el gobierno local y el nacional fueron de distinto signo político, un fenómeno que se observó básicamente en los primeros años en que los gobiernos locales de la región participaron de la escena internacional, y la articulación en redes fue uno de los medios que les permitieron marcar un perfil propio, diferente del de los Estados a los que pertenecían, y a menudo con un tono de mayor activismo frente a los riesgos de la globalización para los territorios. Este activismo ideológico, que va a diluirse un tanto con las sucesivas ampliaciones de la red así como las posibilidades reales de participación cerca de las instituciones formales de representación territorial en el espacio de la integración, como se verá más adelante, son factores que animan la participación de las autoridades locales en Mercociudades.

En la creación de la RAC no se da esta comunidad ideológica, aunque sí la existencia de problemáticas comunes y la voluntad de hallar soluciones que refuercen el espacio territorial de la integración. No obstante, una estructura propia de la red aún relativamente incipiente, así como sobre todo la inexistencia de programas y líneas de subvención externas que apoyen su institucionalización y sus actividades (a pesar de la densidad institucional andina, los escenarios de interacción regional para las autoridades locales andinas han sido muy escasos) van a hacer que el impulso y el sostenimiento de la red se fundamente, sobre todo, en iniciativas individuales.[14]

5.2. Beneficios de la pertenencia a las redes

Para ambas regiones, buena parte de los beneficios que se desprenden de la adscripción a las redes tiene que ver con el intercambio de prácticas: identificar problemáticas comunes entre actores locales con características similares les va a ayudar a determinar las mejores soluciones. Estas problemáticas pueden referirse a políticas sectoriales (entre las citadas se hallan la inclusión, lucha contra la pobreza, seguridad alimentaria, ciudadanía y democracia, cooperación cultural, intercambios académicos y profesionales...), pero también a cuestiones transversales, como modelos de gestión (descentralización, participación ciudadana), estrategias frente a las problemáticas locales (buena práctica, y también prácticas no exitosas), acceso a fuentes de financiación exteriores, o relaciones entre las poblaciones (intercambios académicos, artísticos, profesionales...). En general el intercambio es beneficioso para la mejora de la planificación y gestión pública local. La confianza aparece, a la vez, como un requisito y un producto de esta cooperación: confianza para reforzar los lazos de amistad que potencian el intercambio técnico, y para fortalecer igualmente las alianzas políticas.

La dimensión institucional más madura del Mercosur será visible en la medida que se citen dos beneficios adicionales: el mayor impacto institucional, a nivel regional y global, en relación a la actuación internacional individual y, en conexión, la oportunidad de aumentar el perfil paradiplomático para el gobernante que representa a la red. Si bien hay gobiernos locales que pesan en la escena internacional por sí solos, presentarse en un espacio mayor representando una pluralidad de gobiernos locales, y hacerlo además con una agenda política avalada por el conjunto, aumenta el prestigio y la reputación de ese gobierno local.

En el Área Andina es menor la coherencia entre las diferentes iniciativas de cooperación territorial y descentralizada que podrían articularse a las diferentes redes y aportar proyectos y actividades concretas. Falta coordinación tanto en relación al trabajo de las diferentes subredes, con pocos enlaces entre ellas pese a las coincidencias temáticas, como a la participación de una misma ciudad en esos escenarios, que debería ser regulada y armonizada por una instancia local de planificación o coordinación política.

5.3. Fisonomía de las redes

En el Mercosur operan, al margen o en concertación con Mercociudades, varios esquemas de cooperación técnica sectorial que han tenido impacto en la integración regional. Entre otros, podemos citar los sectores de trabajadores agrupados en la CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur), las asociaciones de cooperativistas agrupadas en la Reunión Especializada del Mercosur (RECM), de mujeres en la Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur (REM), o la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). Mención especial merece el

[12]| *De 12 ciudades fundadoras, la red ha pasado en la actualidad a 181 miembros, en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú.*

[13]| *Estas instituciones son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión (integrada por los Ministros de Comercio), el Parlamento Andino, la Secretaría General (de carácter ejecutivo), el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas, los diferentes Convenios suscritos por los socios, y la Universidad Simón Bolívar.*

[14]| *Bogotá constituye un ejemplo de cómo los esfuerzos propios se obligan a concertarse con los colectivos: así, su Plan de desarrollo 2004-2008 menciona la participación de Bogotá en redes de ciudades como estrategia para desconcentrar el desarrollo y asegurar la viabilidad futura de la ciudad y la región, avanzando en la articulación de redes de ciudades y municipios.*

Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS), una red de organizaciones no gubernamentales de los países del Mercosur que articula a diversas organizaciones sociales que comparten su voluntad de hacer llegar propuestas al proceso de integración regional, así como una visión crítica del mismo. Esta red ha tenido gran incidencia no sólo en los espacios formales de la integración, sino sobre los actores sociales de la misma, cuyas preocupaciones ha sabido recoger y proyectar hacia las instituciones políticas. Prueba de ello es que varios documentos de las reuniones del Mercosur recogen los planteamientos realizados por el PMSS, que es también un promotor activo de las Cumbres Sociales del Mercosur, una iniciativa lanzada por Brasil durante su presidencia con el objetivo de ampliar y fortalecer la participación ciudadana en el proceso de integración regional.

En el área andina, además de la propia RAC (la más global de las redes, y la que suscita mayores expectativas de sus miembros), existen otros espacios de cooperación técnica que contribuyen a la integración entre actores regionales, como la Red Andina de Innovación Tecnológica, la Red Andina de Promotores Culturales, o la misma Corporación Andina de Fomento. En el ámbito más municipalista son activas una serie de asociaciones que no están circunscritas al ámbito regional: la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), el Movimiento de América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), que generan gran impacto y actividad para las autoridades locales. Se dan también en la región modalidades de cooperación técnica bilateral, generadas a partir de hermanamientos o convenios de cooperación entre ciudades, pero es de señalar que, a menudo, se quedan en declaraciones de buenas intenciones y no dan lugar a relaciones útiles y productivas.[15]

5.4. Agenda política y principales resultados obtenidos

En relación a la agenda política, el recorrido es diferente en el caso de las Mercociudades y la Red Andina de Ciudades. Las Mercociudades han sostenido una estrategia que se ha desarrollado ya desde algunos años, basada en la consideración de que el proceso de integración podía tener consecuencias positivas para los ciudadanos de la región, pero únicamente si se cumplían algunas condiciones. En primer lugar, la posibilidad de participación política de las ciudades, en el ejercicio pleno de su autonomía, y con capacidad de codecisión en las materias de su competencia.[16] En segundo lugar, que esta participación debía tener un referente institucional que permitiese una representación local reglada en los espacios de gobierno del Mercosur. Y en tercero, que el proceso se orientase hacia la satisfacción de las necesidades de las poblaciones tal como las percibían los gobiernos de proximidad, con una agenda que incluía cuestiones como la lucha contra la pobreza, la promoción de la equidad, la participación ciudadana, y la inclusión social.

Superada su etapa inicial, Mercociudades trabaja hoy con una doble orientación: por una parte, apoyando la generación de redes de diferente densidad pero de un entramado tal que dificulte la reversibilidad del proceso, en la convicción de que multiplicar los ámbitos y las materias de cooperación lo refuerza, por la dinámica y los beneficios que esta cooperación genera, al convertirla en la fórmula habitual de relación entre los actores locales de la región. Por otra parte, afina su agenda política, que en la actualidad integra tres temáticas que se conectan y refuerzan mutuamente: la complementación productiva, la integración fronteriza y la construcción de una ciudadanía regional. Procesos complejos, pero a cuya concreción puede aportar mucho la perspectiva y la flexibilidad locales, y que Mercociudades va a perseguir en estrecha alianza con otros sectores y organizaciones de actores, a condición de que compartan su visión transnacional. El objetivo es reclamar de las instituciones de la integración una mayor transparencia, así como la creación de una agenda nítidamente regional, que alcance mayores cotas de integración superando las lógicas y los conflictos de los Estados

Por su parte, la Red Andina de Ciudades ha sido relativamente más modesta en su posicionamiento, que se ha basado en el intento de situar las cuestiones locales y urbanas en el proceso de integración regional, más que en el establecimiento de una agenda política global compartida por todos sus miembros. Así, la RAC ha planteado una serie de ejes temáticos, en los que el principal reto es definir para ellos una agenda regional que ayude a alinear los planes, programas y proyectos del conjunto de autoridades locales: por ejemplo, un esquema regional para la mejora de las condiciones de conectividad entre las ciudades, sus sistemas de transporte y de comunicaciones. La RAC plantea esta agenda no tanto con la alianza de actores locales transnacionales como de sus propios sectores productivos: microempresas, pequeños y medianos negocios y establecimientos comerciales, etc.

En la agenda política de la RAC son fundamentales los liderazgos de ciudades individuales. Por ejemplo, La Paz ha asumido protagonismo en escena regional andina con la convocatoria, en abril de 2007, de la III asamblea general de la RAC. Allí se creó una nueva unidad temática, dedicada a cuestiones de género e impulsada por la ciudad de Calama, Chile. Igualmente se firmó la Declaratoria de La Paz, donde se presentaron los compromisos para continuar con el Proyecto Regional de Reducción de Riesgos en Capitales Andinas, y se designó a la ciudad de La Paz como secretaría técnica del mismo. Quito, ejemplo de liderazgo en temas culturales, prepara el "Encuentro de Cultura y Desarrollo" para febrero de 2008. En el transcurso de esta reunión tendrá la creación del "Nodo de Ciudades Andinas por la Cultura", una idea nacida en el seno de los eventos enmarcados en la designación de Bogotá como Capital Iberoamericana de la Cultura por la UCCI. Bogotá es a su vez responsable de la secretaría técnica de la RAC, e igualmente líder de diferentes proyectos. En conjunto, una combinación de iniciativas individuales, bilaterales, de la RAC y de otras redes que, si funcionan de forma cooperativa, contribuyen de forma efectiva a articular el trabajo local a través de las redes, y mejorar así sus expectativas de impacto institucional en la región.

No obstante, a nivel de resultados, el logro más claro se centra en el Mercosur y radica en la puesta en marcha de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Estos fondos, destinados a proyectos de infraestructura, inclusión social en zonas fronterizas, complementación productiva e institucionalización de la integración, tienen el objetivo a largo plazo de compensar aquellas zonas o poblaciones que se ven afectadas por los efectos de la integración. El "Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur" fue aprobado por la Decisión 45 de 2004 y completado por las Decisiones 18 y 24 de 2005, todas del Consejo Mercado Común (CMC). La creación de

[15] *Una excepción reciente sería la creación exitosa del centro "Bogotá Emprende", producto de la transferencia de conocimiento de la agencia pública local Barcelona Activa, y a partir del convenio entre ambas ciudades.*

[16] *En la declaración de la II Cumbre de Mercociudades (1996) se decía ya que "en el contexto actual, la realización de una integración que contribuya para el fortalecimiento de la democracia, el combate a las desigualdades y exclusión social y la mejora de calidad de vida de las poblaciones depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional. Eso requiere plena autonomía política, económica y de gestión de los gobiernos locales y el rechazo de todo tipo de discriminación que pueda limitar la capacidad de servicio de las municipalidades"*

Cuadro 4 | Financiación de las actividades del FOCEM

	aportaciones no reembolsables	aportaciones a proyectos
Argentina	27%	10%
Brasil	70%	10%
Paraguay	1%	48%
Uruguay	2%	32%

un fondo de este tipo era una de las principales reclamaciones de Mercociudades, por considerarlo un incentivo fundamental para la participación activa de las autoridades y agentes locales en una actividad con financiación del propio sistema de la integración, y orientada a compensar los impactos negativos del proceso en el territorio, por ejemplo en áreas fronterizas, o aquellas afectadas por la relocalización productiva. A esta función redistributiva, común con los fondos europeos, se añade la de implicación de los actores locales en pos del desarrollo de los territorios, un esquema también compartido por el sistema de gobernanza de la UE.

Los Fondos se ejecutan a través de diversos programas, que fijan objetivos y modalidades de actuación:

1. 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.

2. Programa de Desarrollo de la Competitividad, que incluye planes de reconversión productiva y laboral para el aumento de comercio intra-Mercosur.

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

4. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, que deberá atender a fortalecer la estructura institucional del Mercosur.

La solidaridad interregional es la idea subyacente al FOCEM. Una idea que se desarrolla de varias maneras: por una parte, reequilibrando las balanzas entre los socios del Mercosur. Por otra, abriendo la puerta a las contribuciones de terceros países y de organismos internacionales, incluidos mecanismos de financiación reembolsables. Así, los proyectos del FOCEM se financian a partir de las aportaciones no reembolsables de los Estados (100 millones de dólares anuales), y de forma complementaria con un porcentaje variable, para cada uno de los miembros del Mercosur.

5.5. Relación de las redes con los espacios formales de representación de autoridades territoriales

La creación, en el año 2000, de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del Mercosur (REMI) debió mucho al papel Mercociudades y a su reconocimiento por los Estados y las instituciones de la integración como un interlocutor portador de la voz de lo local en la integración regional. No obstante, Mercociudades valoró como insuficiente esta consecución, por lo que continuó con la reivindicación de un espacio institucional adecuado para la capacidad representativa de los gobernantes locales electos. La continuación de este esfuerzo tuvo sus frutos con la creación de una nueva instancia para los gobiernos locales: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), que sustituyó a la REMI.[17] El FCCR integra tanto la representación local como la regional, a través de dos Comités: el de Municipios y el de Gobernadores.

Como en el caso europeo, va a existir una tensión entre el espacio formal de representación y las autoridades territoriales representadas. Estas tensiones estuvieron presentes a la hora de la conformación de las representaciones de cada Estado en el FCCR, denominadas "Secciones Nacionales". Cada Sección Nacional está integrada por hasta diez Alcaldes (Intendente/Prefeito/Jefe de Gobierno) para el Comité de Municipios, y hasta diez Gobernadores, o presidentes regionales, para el Comité que lleva este nombre. Los designados, que deberán ser electos de gobiernos locales o regionales, podrán actuar como líderes de sus gobiernos o en representación de una asociación de gobiernos territoriales.

Un conflicto concreto se produjo con la designación de los Gobernadores, nueva figura que lidera, para cada Sección Nacional, los Comités de Municipios y de Gobernadores. Mientras que Argentina, Brasil y Paraguay nombraron funcionarios de Cancillería para esta función, Uruguay y Venezuela nombraron gobernantes locales electos. Mercociudades obtuvo aquí una victoria al conseguir la creación de otra nueva figura: la del Coordinador del Comité de Municipios del FCCR, que será ejercida por el Intendente/Prefeito/Jefe de Gobierno/Alcalde que ostente la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades. Es un nuevo reconocimiento a la trayectoria de la red, la única entidad de carácter regional que participa por derecho propio en el FCCR, que además permite la participación directa de un gobernante local y aumenta los alicientes para el liderazgo de los miembros.

Como vemos, la creación de un espacio de representación local en la estructura del Mercosur ha sido laboriosa, pero finalmente Mercociudades disfruta en ella de un status alto. Podemos decir que, en el caso andino, la situación ha sido la opuesta. El 7 de mayo de 2004, pocos meses después de la creación de la RAC, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, acogiendo la iniciativa de los alcaldes de las 30 ciudades andinas que habían creado la red, decide la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (Decisión 585), reconociendo y ratificando los principios y ejes estratégicos planteados por la RAC en septiembre de 2003. En cuanto a su composición (art. 2), el Consejo Consultivo está integrado por tres representantes de cada Estado miembro, uno de los cuales será el alcalde mayor o metropolitano de la respectiva ciudad sede del gobierno del Estado, y los otros dos serán elegidos entre las alcaldías inscritas y aquellas que se inscriban en la Red Andina de Ciudades. Estos representantes deberán ser acreditados por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada País Miembro y los dos últimos ejercerán por el período de un año. Según el art. 3, la Presidencia del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales será ejercida por uno de los representantes del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo Presidencial Andino.

Aunque la primera reunión del CCAAM tuvo lugar en Lima, en julio de 2005,[18]

[17] *En la sesión inaugural del Foro, el Secretario Ejecutivo en funciones de Mercociudades e Intendente de Morón, Martín Sabbatella, recordó el papel impulsor de la red en la construcción del espacio que se estaba creando, y en la preocupación común en constituir un "nosotros plural, inclusivo, democrático, solidario…y asimismo un compromiso: el compromiso de llenarlo de contenido, democracia y trabajo, en pos de colaborar y profundizar el proceso de integración".*

[18] *Ejercía la presidencia el alcalde de esa ciudad, Luis Castañeda, que actuaba como presidente del Consejo. Participaron igualmente los alcaldes de Potosí, Oruro, Bogotá, Piura, Caracas-El Libertador y Maracaibo, así como representantes de las alcaldías de La Paz, Quito, Guayaquil y Cuenca. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuó como Secretaría Técnica del Consejo, tal como lo indica la Decisión 585.*

las buenas expectativas iniciales no se han traducido en la continuidad de los trabajos del Consejo, que no ha celebrado más reuniones. Por demás, la articulación entre redes de ciudades y espacios formales de representación e instituciones intergubernamentales andinas ha sido baja.

5.6. Las asociaciones locales y regionales como elementos de integración regional

Podemos constatar cómo la actividad consecuente, seria y propositiva de Mercociudades logra consolidar a la red como un actor regional, principalmente por los propios gobiernos locales. Ello permite tanto el crecimiento en la membresía de la asociación como la afirmación de Mercociudades como el gran transmisor de la voz de lo local en la integración regional, gracias a lo cual genera el reconocimiento institucional que se ha visto. En la región andina este protagonismo es, hasta ahora, menor, como lo es la centralidad de la red en relación al conjunto de iniciativas de cooperación descentralizada y activismo local en red. Por ello se impone aquí una agenda de coordinación de estos esfuerzos, en línea con los procesos de integración y consolidación regional, así como la promoción, en el imaginario de las ciudades andinas, de los beneficios para la gobernabilidad local que se puedan asociar a una buena gestión de la internacionalización, la integración regional y la cooperación ciudad-ciudad.

En septiembre de 2007 se firma en la ciudad de Caracas un convenio de cooperación entre la Red Andina de Ciudades y la Red de Mercociudades. Reconociendo la importancia de crear un espacio de discusión compartido que permita avanzar hacia acciones comunes, el convenio prevé mecanismos de intercambio concretos: la invitación mutua a las reuniones de trabajo y encuentros de ambas organizaciones, el establecimiento de un sistema de pasantías entre las dos secretarías permanentes, y el intercambio de experiencias en relación a los dos espacios de representación formal, en cada ámbito de integración: el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales de la CAN y el Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Sin duda, un espacio de cooperación para estar muy atentos.

6. Conclusiones

En Europa, el proceso de construcción de institucionalidad para las autoridades locales ha sido largo y ha tenido avances y retrocesos. En este momento existe un cierto consenso sobre la dificultad de acomodar la expresión de la diversidad de intereses y necesidades de las administraciones locales y regionales europeas a través de un único sistema de representación, dotado de una capacidad decisoria adecuada.

El contexto actual está marcado por esa diversificación de intereses territoriales, que se mueven entre las visiones de Europa como espacio de oportunidad y como nivel legislativo, y que llevan a los actores subestatales a buscar diferentes vías de influencia hacia la UE. Las estrategias regionales de participación en la UE se diversifican. Lo municipal se expande y, en la óptica de la Comisión, se llega a confundir con lo simplemente local, incluidos actores y temas. La subsidiariedad y su control emergen en el nuevo Tratado como el mayor avance dispositivo, pero un avance que requerirá una articulación intergubernamental extensiva al depender de consultas entre los parlamentos estatales y regionales, y mecanismos domésticos para regular esa cooperación.

Frente a estas tendencias, el activismo político a través de las redes va a jugar un papel importante en todos los frentes. Las redes son protagonistas de la diversificación de las estrategias regionales y centrales en la actuación municipal, son centrales en la nueva estrategia del Comité de las Regiones, pero podemos prever también un aumento del intercambio de prácticas y apoyo político en relación a los avances de la participación a través del Estado, y del despliegue de los nuevos instrumentos de control de la subsidiariedad.

Por otra parte, redes y gestión estratégica local/regional son elementos particularmente adaptados a la moderna gobernanza europea: sus principios operativos de partenariado, concertación público-privada, creación de visión compartida...sitúan a las autoridades territoriales que adoptan formas más modernas de gobierno local en una posición de ventaja relativa en el sistema de la Unión. Además, su doble naturaleza de actor político (legitimidad democrática) y *stakeholder* técnico (agente de conocimiento, desarrollador de políticas sobre el terreno, mediador...) les permite usar una u otra estrategia, en función de las necesidades. Así, cuando participan en el debate constitucional, las autoridades subestatales son sobre todo gobierno, planteando reivindicaciones sobre procedimientos administrativos, eficacia de normas y control de la subsidiariedad. Por otra parte, saben también aliarse con otros actores sociales y con organizaciones no gubernamentales y ofrecer argumentos de perfil técnico cuando es más conveniente. Una dinámica europea que no es diferente a la descrita, e incluso teorizada, en relación al nivel global. En efecto, la acción internacional de las autoridades locales, políticamente articulada en redes globales, consiguió dotarse de un espacio de representación propio en el entorno de las Naciones Unidas, el Comité Asesor de Autoridades Locales de las NNUU, creado por Hábitat, e incluso influir poderosamente en la agenda política de esa agencia (Salomón y Sánchez Cano 2007). [19]

De este modo, las redes de autoridades regionales y locales, que ya habían tenido un papel muy destacable en la reivindicación institucional (creación del Comité de las Regiones) y en la participación en los debates de fondo de la UE (gobernanza, CIG, constitución), aparecen como un instrumento altamente adecuado en relación al momento actual de la integración europea, como mínimo en los dos sentidos de activismo internacionalista y empresarialidad política, y territorialización del desarrollo. Dos dimensiones muy relevantes para entender el auge de la cooperación descentralizada, en un escenario fluido en el que van a primar las estrategias cooperativas y la flexibilidad en las alianzas.

Entre redes e integración se produce una relación formativa: la transformación de la UE en una instancia de gobierno cada vez más supranacional lleva a las asociaciones y redes municipales a desarrollar, de forma constante, una acción de lobby para aumentar los espacios de relación con la Unión y para mejorar su nivel de reconocimiento como actores políticos legítimos. La integración europea es, pues, un elemento de creación de identidad del municipalismo y regionalismo, que se construye frente a este referente al que se plantean demandas de reconocimiento y posibilidad de influencia. Al mismo tiempo, las dinámicas y flujos que efectivamente circulan por las asociaciones y redes constituyen una parte importante de la realidad de la integración regional. Una integración que es, al mismo tiempo, objeto del *lobby* territorial y facilitador de su articulación, ya que el modelo de gobernanza europeo promueve el relacionamiento horizontal entre autoridades locales, regionales y sus asociaciones, favorece su articulación en redes técnicas o políticas, e incluso su

[19] | *Nuestro estudio demostró que este éxito de las autoridades locales se debió en buena parte a la capacidad de combinar estrategias propias de su condición de actores gubernamentales con el recurso a acciones típicas de los actores no-estatales (como alianzas, capacidad técnica y científica, y en general el poder de las ideas y la legitimación experta como "soft power" (Keck y Sikking 1998). Las ciudades se aprovecharon así de su condición de "actores mixtos", tal como ha sido descrita por autores como Hocking (1997), Paquin (2004) y Salomón & Nunes (2007), en parte "sovereignty-bound", y en parte "sovereignty-free", según la tipología establecida por Rosenau (1990).*

relación con realidades locales extraeuropeas, a través de programas como el Urb-Al. Dado que las redes municipales y regionales, generalistas o sectoriales, participan efectivamente de un diálogo con la Comisión Europea y con el Comité de las Regiones, ayudan a configurar un sistema de representación y consulta cerca de las instancias ejecutivas y legislativas de la UE, basado en un sistema de doble legitimidad: representatividad política y competencia técnica.

Cabe destacar esta participación en el Comité de las Regiones, más reciente, a través de diversas plataformas de cooperación técnica y, sobre todo, del sistema de Diálogos Estructurados con las asociaciones territoriales. La relación estratégica con las asociaciones parece ser un elemento importante del posicionamiento del Comité, que pasa de intentar ser un órgano consultor de la Comisión y el Consejo a un catalizador para creación de redes, así como el punto de encuentro de una amplia gama de actores territoriales. Una posición que puede verse reforzada, desde el punto de vista más formal, con las nuevas atribuciones del Comité en materia de subsidiariedad.

La primera comparación con los procesos del Mercosur y el Área Andina revela que estos dos procesos, por su menor profundidad, no están teniendo un impacto tan directo en las condiciones del ejercicio del gobierno regional/local en las regiones en cuestión. La movilización territorial, en consecuencia, no responde tanto a una preocupación por la eficacia administrativa como a la voluntad de rediseñar y reorientar las prioridades políticas del proceso en un cierto sentido: lucha contra la pobreza, ciudadanía y participación, autonomía local. Por ello sus líderes son municipios más que regiones o provincias: porque disponen de una base de legitimación y de un discurso más sólido, conectados con la legitimidad democrática, su condición de ser parte del Estado, y la proximidad que los capacita mejor para conocer problemas y generar soluciones para lo que, por ejemplo, se ha llamado "el Mercosur real". Las ciudades y los municipios se benefician, además, de una comunidad de intereses (los municipios difieren en tamaño, pero son una categoría administrativa más homogénea, internacionalmente, que las regiones, estados federados, provincias, etc.) que facilita su articulación, el intercambio de sus experiencias, los liderazgos individuales, etc. La percepción de los beneficios de "estar en red" son claras para todos los participantes.

Mercosur y Área Andina disponen de espacios de representación territorial; sin embargo, la posición de las respectivas asociaciones territoriales (Mercociudades y Red Andina de Ciudades) es muy diferente. En el caso de Mercociudades, el objetivo de creación de institucionalidad está presente desde los inicios de su actividad y se puede decir de forma conclusiva que los espacios de representación conseguidos (REMI y FCCR) deben en buena parte su existencia a la red. En este momento, la capacidad de los electos locales de hacerse oír en ese espacio (aún con limitaciones, por demás comparables a las que padece el Comité de las Regiones de la UE) es considerable, y lo son aún más los resultados conseguidos, en forma de Fondos de convergencia estructural, un apoyo en el fondo y en la forma al modelo de desarrollo propugnado por las autoridades locales. El caso andino, con una red mucho más joven y unos protagonismos fuertes de ciudades, muestra que la creación de un espacio de representación local (un rápido éxito aparente) no garantiza la conexión con los esfuerzos desarrollados directamente por las autoridades locales y por sus asociaciones. Podemos pensar que así como las Mercociudades eran ya una plataforma autónoma, creadora por ella misma de integración real, el éxito futuro de la RAC dependerá de su capacidad de consolidarse como referente de la integración real del trabajo de actores y autoridades locales en su territorio.

Bibliografía

Articus, Stephan (2005). "Reposition or Lose – Municipalities' reactions to European integration". *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 44 (2). Disponible en http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/

Badiello, Lorenza (2004). "La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas". En Morata (2004b).

Börzel, Tanja (2002). *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourne, Angela (2003). 'The Impact of European Integration on Regional Power', *Journal of Common Market Studies*, 41 (4): 597-620.

Comisión Europea (2006). *Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Luxemburgo: OPOCE.

Comisión Europea (2006). *Regiones para el cambio económico. Innovar gracias a la política regional comunitaria*. Luxemburgo: OPOCE.

Comisión Europea (2006). *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo. Directrices estratégicas comunitarias 2007-2013*. Luxemburgo: OPOCE.

Enguídanos, Ana (2005). "Las regiones y la Constitución Europea". *Cuadernos de Integración Europea*, 1: 28-44. Disponible en http://www.cuadernosie.info

Fernández de Losada, Agustí (2006). "La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea". En *Anuario de la cooperación descentralizada, año 2005*. Montevideo:OCD

Finnemore, Martha y Kathryn Sikking (1998). "International Norms Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887-917.

Gómez Matarán, Neus (1999). “La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. ¿Hacia la creación de un nuevo espacio europeo de acción política? *Papers de recerca* 1, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

Hepburn, Eve (2007). “The Rise and Fall of a ‘Europe of the Regions’. The Territorial Strategies of Substate Political Parties 1979-2006”. Ponencia presentada en la *Conferencia anual de la European Union Studies Association* (EUSA), Montreal, 17-19 de mayo 2007.

Hessel, Bart (2006). “European integration and the supervision of local and regional authorities. Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law”. *Utrecht Law Review*, 2 (1): 91-110. Disponible en http://ssrn.com/abstract=991263.

Hoppe, Marcus (2004). “Sub-state nationalism and European integration: identity construction and visions of Europe”. Ponencia presentada en el *UACES Student Forum Fifth Northern Regional Conference*, Glasgow Caledonian University, 8 de mayo 2004.

Jeffery, Charlie (ed.) (1997). *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe?* Londres: Frank Cass.

Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Londres: Edward Elgar.

Keck, Margaret y Sikking, Kathryn (1998). *Activist beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kiefer, Andreas (2005). “The contribution of regions with legislative competences to the European constitutional process”. *Occasional Papers* 2 (7), Institutes der Regionen Europas, Salzburgo.

Marks, Gary, Haesly, Richard y Mbaye, Heather A.D. (2002). “What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12, (3): 1–23.

Morata, Francesc y Ramon, Ricard (2003). “Regiones y constitución europea”. Working Paper del Institut Universitari d’Estudis Europeus. Barcelona: UAB.

Morata, Francesc (2004a). “Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea”. En Morata, Francesc, Lachapelle, Guy y Stéphane Paquin (Eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Morata, Francesc (2004b). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Morata, Francesc (2005). “El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad”. Working Papers On Line, 9. Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus. Disponible en www.iuee.eu.

Muñoa, José María (1999). “El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa”. En Letamendía, Francisco (ed.). *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Madrid: Fundamentos.

Nagel, Klaus-Jürgen (2004). “La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado”. En Morata (2004b).

Niubó, Antoni (2007). “Prácticas de cooperación territorial en la Unión Europea”. En Romero (2007).

Padrón, Alvaro (2007). “Reflexiones sobre los procesos de integración en América Latina: el caso del Mercosur”. En *Anuario de la cooperación descentralizada, año 2006*. Montevideo:OCD

Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruselas: Peter Lang.

Ramon, Ricard (2004). “El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel”. En Morata (1994b).

Ribó, Rafael y Eduard Roig (2005). “Las regiones “especiales” en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea”. *Working Paper 239*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

R. Aguilera de Prat, Cesáreo (2006). “De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones”. *Revista d’Estudis autonòmics i Federals*, 2: 47-76.

Romero, Maria del Huerto (Ed.) (2007). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina. Elementos para el debate.* OCD, Estudios de Investigación,N°1.

Rosenau, James (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Salomón, Mónica y Nunes, Carmen (2007). “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”. *Contexto Internacional*, 29 (1): 99-147.

Salomón, Monica, y Sánchez Cano, Javier (2007). “The role of the UN system in the process of political articulation of local authorities as a global actor”. Ponencia presentada en la *6th Pan-European International Relations Conference: Making Sense of a Pluralist World*. Turín, 12-15 de septiembre 2007.

Sánchez Cano, Javier (2006). “Contexto general: la acción internacional de las autoridades locales”. Contenido del Módulo 1 del Curso de Formación *on-line*, Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña, España.

Serrano Leal, Cristina (2006). “Los reglamentos de los Fondos Estructurales 2007-2013 y sus implicaciones para España”. *Boletín ICE*, 2897: 3-17.

Tömmel, Ingeborg (2004). “Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Unión Europea a favor de la Europa de las Regiones”. En Morata (2004b).

Vigevani, Tulio (1997). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP.

Warleigh, Alex (2002). “The Committee of the Regions”. En Warleigh (Ed.). *Understanding European Institutions*. Londres: Routledge.

Zarza, Olga (2006). “Cono Sur: cooperación e integración en clave local”. En *Anuario de la cooperación descentralizada,año 2005*. Montevideo: OCD.

Zurragoitia, Mikel Antón (2006). “La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma”. En AAVV. *Europa: el estado de la Unión*. Pamplona: Aranzadi..

Las Redes transnacionales de ciudades como herramientas del desarrollo sostenible y de una globalización justa

Rainer Rothfuss. *

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | Redes de ciudades | Desarrollo de la capacidad institucional | public-private partnership | integración (inter-)regional |

En los últimos años los ámbitos locales de la economía, ciencia, política y sociedad han vivido una transformación fuerte a nivel mundial causada por el proceso de la globalización. También los gobiernos subnacionales han sido enfrentados con nuevos desafíos y oportunidades a los cuales responden con un incremento considerable de sus actividades transnacionales de intercambio y cooperación. Por sus cualidades típicas, las redes de ciudades se destacan como una de las herramientas de cooperación descentralizada (CD). En el presente artículo se describen los fundamentos teóricos y conceptuales de la cooperación intermunicipal en red. Luego se analizan los diversos impactos, la eficiencia, la efectividad, así como las características organizativas de cuatro redes de ciudades con socios de Europa, Latinoamérica y también de otras regiones del mundo. En comparación con otras modalidades de CD, las redes de ciudades están caracterizadas por potencialidades únicas en cuanto al alcance geográfico de los procesos de cooperación y la diseminación de buenas prácticas, así como a las posibilidades de la articulación de los intereses de los gobiernos subnacionales frente a los entes nacionales y supranacionales. Sin embargo, desde el punto de vista de su manejo, las redes de ciudades constituyen un desafío considerable para las ciudades coordinadoras.

** | (Rothfuss Consult). Dr. Rainer Rothfuss es consultor independiente para cooperación transnacional a nivel municipal. Trabaja para la red global de ciudades "Cities for Mobility" en la función de "Coordinador de proyectos internacionales, grupos de trabajo y redes regionales". Rainer Rothfuss ha estudiado geografía, ciencias políticas y ordenamiento del territorio en las Universidades de Tübingen, Stuttgart (ambas en Alemania) y Mérida (Venezuela). Ha concluido una maestría en "Geografía de los Países en Desarrollo" en la Universidad de Tübingen con una tesis, elaborada en el Estado de Amapá (Brasil), sobre la implementación práctica del concepto teórico del desarrollo sostenible en el marco de la política regional. En su doctorado en la Universidad de Tübingen, Rainer Rothfuss ha investigado las potencialidades de las redes euro-latinoamericanas del programa URB-AL como instrumento para promover el desarrollo, la diseminación y la implementación de buenas prácticas en materias urbanas. El fruto más importante de este trabajo científico fue la continuación del trabajo de la Red URB-AL No. 8 "Control de la Movilidad Urbana" y su transformación en una red independiente que actúa hoy en día bajo el nombre "Cities for Mobility" a escala mundial y sin subsidios de la Comisión Europea. rainer.rothfuss@web.de*

1. Las redes de ciudades como instrumento de la cooperación descentralizada

El presente artículo tiene como objetivo principal el análisis de las potencialidades de las redes de ciudades como instrumento de la cooperación descentralizada. Para tal fin se examinarán cuatro ejemplos de redes de ciudades, poniendo especial énfasis en los beneficios que aportan dichos ámbitos de relación a las instituciones que las coordinan y en la efectividad y viabilidad de una red como modalidad de cooperación. Los beneficios se entienden de forma amplia, considerando el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales en las temáticas que aborda la red, las experiencias adquiridas a nivel de gestión pública que implica dicha coordinación, la proyección internacional del territorio de la institución coordinadora así como el desarrollo económico y social del mismo. Con respecto a la efectividad, la pregunta clave es en qué medida las redes son una modalidad de cooperación que puede dar resultados de mejora de la situación de los miembros, por ejemplo en su capacidad de actuaciones en las temáticas que aborda o en la cooperación internacional en general. Con respecto a la viabilidad, la pregunta que se pretende responder en este artículo es si la coordinación de una red es una alternativa factible a nivel organizativo y financiero para los gobiernos subnacionales que se planteen operar en el campo de la CD. Previamente al estudio indicado, se ha considerado oportuno añadir un resumen de la historia del surgimiento de relaciones entre gobiernos locales que enmarcan los análisis y reflexiones posteriores.

La cooperación transnacional entre ciudades[1] comúnmente se manifiesta en dos categorías y formas principales que son: las asociaciones de municipios y las redes de ciudades. Mientras las asociaciones, en primer lugar, tienen el objetivo de articular hacia afuera los intereses generales de los entes que representan, las redes de ciudades principalmente buscan el fortalecimiento de sus socios a través de la cooperación y del intercambio entre sus miembros. Las asociaciones transnacionales de ciudades no son un fenómeno nuevo. Ya en la Edad Media las cerca de 300 ciudades hanseáticas, ubicadas sobre todo en la costa del Mar del Norte y del Báltico, se habían unido en una asociación transnacional muy poderosa que dominó considerablemente el sistema económico de Europa en esta época (Kern 2001). La primera asociación mundial de gobiernos locales de la época actual, la Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA), fue fundada en 1913, pero las dos guerras mundiales destruyeron estas primeras iniciativas de cooperación transnacional que habían surgido desde el plano local. Fue recién después de la Segunda Guerra mundial que surgió una nueva forma de cooperación inter-municipal. Los miles de hermanamientos entre ciudades de los anteriores enemigos Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y otros países europeos comenzaron a construir una base sólida en las sociedades europeas para el largo proceso de la integración regional del cual surgió la actual Unión Europea (UE, Derenbach 2006, Kern 2001, Paus 2003, ONU-Habitat 2001).

Con referencia a la CD Norte-Sur se registra un cambio gradual, pero de carácter fundamental, a partir de los años 90, basado en la creación de redes temáticas de ciudades que buscan la cooperación horizontal y un intercambio mutuo, resultando en un

[1]| Mientras el término "internacional" se refiere, en las ciencias políticas, a las relaciones entre gobiernos nacionales de Estados diferentes, lo "transnacional" involucra también los distintos niveles políticos y los diferentes sectores de las sociedades.

"aprendizaje transnacional en redes" (Kern 2001). Este cambio es complementario a los hermanamientos y las cooperaciones bilaterales, muchas veces de asistencia unilateral, y que en la mayoría de los casos también involucran o hasta dependen de ciertos grupos de la sociedad civil organizada de ambos lados del partenariado. Esta nueva tendencia permite comenzar una fuerte diversificación geográfica y temática de las relaciones municipales. Entre sus características destacan que los lazos generados se limitan generalmente al trabajo técnico, se sostienen sólo en la cooperación con ciertos segmentos de las administraciones locales y en algunos casos son limitados a un cierto período.

2. Análisis de cuatro redes transnacionales de gobiernos subnacionales

Para poder analizar e ilustrar las potencialidades que brinda la cooperación en red como instrumento de la CD, se han seleccionado cuatro redes de ciudades con la característica común de que cuentan entre sus miembros tanto gobiernos subnacionales de Europa como de América Latina. Mientras las redes "Cities for Mobility" y "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", que surgieron del programa URB-AL,[2] son redes temáticas que focalizan su trabajo en ciertos sectores de la política urbana, la Red "Foro de Autoridades Locales de Periferia" abarca todos los temas de la política urbana de las municipalidades que se ubican en las zonas periféricas de las grandes metrópolis. "La Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible" también puede ser clasificada como una red temática pero, conforme con el concepto amplio del desarrollo sostenible, también abarca una gran variedad de temas. La especificidad de la última es que reúne en su seno exclusivamente a los gobiernos regionales. Además, una de las cuatro redes aquí analizadas, la Red URB-AL de "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", está coordinada por una ciudad latinoamericana, mientras que las otras lo están por gobiernos locales y regionales europeos. En definitiva las redes seleccionadas pretenden abarcar una rica diversidad de características.

A continuación se describirán el desarrollo, algunos aspectos organizativos y las actividades principales de las cuatro redes. Además se analizarán los beneficios para las entidades coordinadoras y los socios de las redes así como algunas de las lecciones principales que nos ofrecen.

2.1. El ejemplo de la red "Cities for Mobility"

2.1.1. Desarrollo y descripción general de la Red Cities for Mobility

La red temática de ciudades "Cities for Mobility",[3] existe en su forma global desde el año 2006. Surgió de la red europea-latinoamericana URB-AL No. 8 "Control de la Movilidad Urbana" que fue establecida entre 1999 y 2000 por la Landeshauptstadt Stuttgart, capital del estado de Baden-Württemberg, en el suroeste de Alemania. Desde su fundación, se entendió como red temática que fomenta el intercambio de experiencias y la cooperación entre actores locales en el área del transporte urbano sostenible. Las temáticas que estructuran la actividad de la red son transporte individual, transporte público, bicicleta, peatones, transporte comercial y gestión de la movilidad durante megaeventos. Además de las administraciones locales y algunas regionales, participan en ella empresas de transporte público, compañías de tecnología de transporte, consultoras, instituciones de investigación y de cooperación al desarrollo así como organizaciones no gubernamentales (ONG) que promueven el transporte sostenible en las ciudades. Entre los años 1999 y 2003 la red vivió un crecimiento de socios considerable: durante esos cuatro años la cantidad de gobiernos locales y regionales aumentó de 77 a 181 (24 % al año). El crecimiento se atenuó en la fase de reorientación cuando los subsidios de la Unión Europea para la coordinación de la red habían finalizado. Sin embargo, desde el relanzamiento de la red bajo el nuevo nombre "Cities for Mobility" y con un alcance mundial del partenariado, el aumento del número de los socios se aceleró nuevamente a un ritmo de 25% al año hasta llegar a un total de 362 socios de 57 países y cinco continentes en noviembre 2007.

2.1.2. Aspectos organizativos y actividades de Cities for Mobility

Las actividades de la red URB-AL Nº. 8 "Control de la Movilidad Urbana" se concentraron inicialmente en diez proyectos de intercambio de experiencias, de diseminación de buenas prácticas y de desarrollo en común de soluciones innovadoras para diferentes problemas específicos del transporte urbano. Como coordinadora de la red, la Municipalidad de Stuttgart había instalado en el año 2000 una Oficina de Coordinación con dos empleados fijos, el coordinador y un gestor asistente. Este pequeño equipo fue completado por practicantes de diferentes países europeos y latinoamericanos. La Alcaldía de Stuttgart firmó un contrato con la Comisión Europea de subvención, que preveía un presupuesto de 613.000 euros para tres años de coordinación (tasa de cofinanciación de 57% en vez del máximo admisible de 70%). Después de un período de prolongación de otro medio año con el consiguiente aumento de los subsidios, la coordinación de la red terminó a finales del 2003. Al inicio de este segundo período y debido a que la Alcaldía de Stuttgart pasaba por una difícil fase de austeridad fiscal, a la cual le había obligado el Consejo Municipal, no fue posible continuar el trabajo de coordinación, ni siquiera con menos personal.

A finales del año 2004, cuando se llevaba casi un año sin ninguna actividad de coordinación, se logró una solución intermedia para dar continuidad al trabajo de la red: con los recursos propios de la Municipalidad de Stuttgart se aseguró su supervivencia a través de un contrato externo de coordinación. Así, con un presupuesto de sólo 20.000 € al año se logró por lo menos la continuación de los servicios básicos de comunicación, como la edición de seis boletines anuales "R8-News" y de tres publicaciones digitales por año de la revista *Control de la Movilidad Urbana* en español, inglés y alemán. A través de estos dos medios de comunicación se mantuvo informadas a las cerca de 500 personas involucradas en la red sobre los resultados de los proyectos comunes que aún estaban desarrollándose, sobre buenas prácticas, eventos en el programa URB-AL y otros temas de importancia para los socios. Además se estableció un foro *online* de discusión para los miembros.

En abril 2006 el Consejo Municipal de Stuttgart aprobó por unanimidad el relanzamiento de la antigua red URB-AL con el nuevo nombre "Cities for Mobility". El presupuesto concedido a la Oficina de Coordinación para el primer año fue de 60.000€, centrados principalmente en contratar personal adicional. El equipo actual se compone de un empleado fijo como coordinador ejecutivo, otros dos para la gestión estratégica y supervisión, un practicante y dos expertos subcontratados para tareas específicas y el manejo de la página web. A partir del año 2008 el equipo se completará con un asistente a tiempo parcial. En total, el tiempo de trabajo que estas personas dedican a la co-

[2] | *Para conocer más en detalle el funcionamiento y resultados del Programa URB-AL ver artículo de Rómulo Caballeros del Anuario 2006.*

[3] | *Para obtener más información visite la página web: www.cities-for-mobility.org*

ordinación de "Cities for Mobility" se suma a tres empleados a tiempo completo. Sumando al presupuesto inicial para contratar personal los otros fondos, recursos, contribuciones en especie, servicios y apoyo de personal propio que la Alcaldía de Stuttgart puso a la disposición de la Oficina de Coordinación y sus actividades, el presupuesto total alcanzó unos 150.000€ en el primer año de funcionamiento de la nueva red. Entrando en el segundo año de coordinación, el apoyo financiero de varias empresas transnacionales, los llamados "Premium Partner" que en un principio venían sólo de la ciudad de Stuttgart, ya había alcanzado un importe anual que hubiera permitido retirar la propia contribución financiera de la municipalidad. Sin embargo, y tomando en consideración el fuerte aumento de las actividades y el número de socios de "Cities for Mobility", se ha decidido seguir aumentando la capacidad de actuación de la Oficina de Coordinación y pedir al Consejo Municipal un presupuesto de 80.000€ anuales para los siguientes dos años al cual se sumaría muy probablemente un importe de unos 150.000€ de contribuciones voluntarias de los "Premium Partner".

Para hacer frente a los gastos de coordinación, al principio de esta última etapa se pensó en establecer una cuota de membresía a partir del 2008 para todos los socios de la red. El planteamiento era cobrar a las grandes ciudades y empresas de los países industrializados 2.000 € al año, con tasas reducidas de un 50% para socios de países en desarrollo y de un 75% para los socios de los 50 países menos desarrollados del mundo.[4] Sin embargo, gracias a la base financiera que aportan desde junio del 2007 los "Premium Partner", se pudo tomar la decisión definitiva de no cobrar ninguna cuota. Aún así, todavía existen barreras financieras que dificultan la participación en los congresos de la red de aquellos socios menos favorecidos económicamente de África, Asia y América Latina, que además son los que más necesitan apoyo técnico para mejorar sus sistemas de transporte. Por ello a partir del próximo congreso anual se ofrecerá, sobre todo a las empresas, la oportunidad de presentarse en una pequeña feria paralela al evento. Además está previsto que los socios privados puedan presentar sus productos y servicios en anuncios comerciales en la revista *Cities for Mobility*. Los ingresos de ambas formas de promoción de los socios entrarán en un fondo para subsidiar los costos de viaje de los miembros más necesitados de la red.

Un cambio estructural y organizativo que se ha iniciado con la creación de la nueva red global "Cities for Mobility" es el establecimiento de redes regionales y de grupos de trabajo para descentralizar las actividades de cooperación. Varias ciudades ya han declarado su interés en jugar el papel de coordinador regional en el marco de la red global: el Distrito Federal de México (para la región América del Norte), Cuautitlán Izcallí (América Central), Quito (América Latina hispanohablante), Porto Alegre (Brasil y todos los países lusófonos del mundo) y Kocaeli (Turquía y Medio Oriente). Estas coordinaciones regionales y otras en las demás regiones del mundo están en negociación para alcanzar una estructura geográficamente descentralizada de la red con un fuerte aumento del número de socios y países representados. Además, para alcanzar una mayor visibilidad y un mayor impacto de las actividades de la red, se han construido alianzas con la Asociación Internacional de Transporte Público (UITP), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) y el Banco Mundial. En el marco de "Cities for Mobility", estas organizaciones que apoyan la red de forma no monetaria juegan el rol de "Patrons".

[4]| *Varias redes transnacionales cobran de sus socios alrededor de diez mil Euros anuales, algunas sin diferenciar según las capacidades económicas del socio.*

2.1.3. Beneficios para la ciudad coordinadora de "Cities for Mobility"

A pesar de ser sólo una ciudad de tamaño medio con cerca de 600.000 habitantes y capital de una región metropolitana de aproximadamente tres millones, Stuttgart es uno de los centros científicos y de innovación tecnológica más fuertes de Europa. La expansión particularmente de su industria automotriz, electrónica y mecánica con exportaciones al mundo entero, ha hecho que la ciudad se beneficie considerablemente de la globalización. De ello se deriva en primer lugar la motivación de la Municipalidad de Stuttgart para coordinar una red de ciudades que también engloba regiones en desarrollo como África, Asia y América Latina. Según las palabras del alcalde, Dr. Wolfgang Schuster, la primera motivación para la coordinación de la red es la de contribuir positivamente al proceso de globalización para hacerlo más justo y equitativo. Esta motivación también se refleja en la forma organizativa de la red sin cuotas de membresía, las mismas impedirían la participación de socios de los países menos favorecidos económicamente.

Además, es evidente y destacable que la coordinación de una red global, que trata la temática de mayor importancia para la economía de la región de Stuttgart desde varias décadas atrás, también tiene la potencialidad de aportar a largo plazo beneficios económicos. Según la convicción del alcalde, una ciudad mediana del tamaño de Stuttgart necesita un perfil muy claro para ser reconocida como una localidad atractiva para inversiones en un mundo globalizado en el cual las grandes metrópolis, en su función de núcleos principales en las redes globales, concentran y determinan cada vez más las actividades económicas del mundo. Por su historia y estructura económica, con empresas reconocidas a nivel mundial como *Daimler, Porsche y Bosch*, que son entre otras "Premium Partners" de la red, para Stuttgart parece obvio que es en el área de la movilidad en la cual la ciudad puede desarrollar un perfil como centro de competencia a nivel mundial. "Cities for Mobility" comienza a demostrar en este sentido que las redes de ciudades no sólo son una herramienta útil para divulgar innovaciones y mejores prácticas en materias de política local entre administraciones locales. También para abrir nuevos mercados para los socios empresariales que apoyan con sus tecnologías y servicios el desarrollo y la implementación de las estrategias de una gestión local sostenible.

Stuttgart, de forma pionera en Alemania, ha institucionalizado la gestión de sus relaciones internacionales creando un Departamento de Relaciones Europeas e Internacionales. La coordinación de la antigua red URB-AL y actualmente "Cities for Mobility", ha contribuido significativamente a la mejora de las capacidades administrativas en materia de relaciones transnacionales y en la cooperación con empresas privadas como socios imprescindibles para la continuación de la red sin subvenciones. Más importante aún parece el hecho que, por el carácter técnico del trabajo de la red, haya sido posible de llevar estas competencias de actuar en el plano internacional también a diferentes departamentos técnicos encargados de cuestiones de la movilidad urbana. Otro efecto positivo de la coordinación de la red fue que esta tarea exigente, no sólo en cuanto a los aspectos organizativos, sino también con respecto a la gestión técnica de la movilidad urbana sostenible, ha generado un "Grupo de Trabajo sobre Movilidad". Dicho grupo, que en sus inicios estaba orientado al trabajo temático de la red URB-AL, está formado por expertos municipales que representan a todos los departamentos técnicos y empresas públi-

cas que juegan un papel en la gestión de la movilidad en Stuttgart y ya se ha convertido en una institución permanente. Hoy este grupo ya tiene sobre todo la tarea importante de orientar y sintonizar las políticas municipales de movilidad, asesorando también al alcalde en la formulación de las líneas directrices en este sector tan decisivo para el desarrollo de la ciudad.

Aunque la Municipalidad de Stuttgart haya establecido a lo largo de décadas uno de los más elaborados sistemas de transporte público del mundo, se pudo beneficiar de algunos impulsos importantes de otros socios de la red en el área técnica de la movilidad urbana. De hecho Stuttgart es la ciudad alemana con más problemas diarios de congestión y contaminación atmosférica por lo que resulta obvio que la ciudad coordinadora de "Cities for Mobility" aún puede y debe beneficiarse mucho más de las experiencias y mejores prácticas desarrolladas por otros socios para resolver los problemas de tráfico. Por ejemplo, una lección interesante que la empresa pública de transporte de Stuttgart aprendió de los miembros de América Latina es la parada flexible en el punto donde el pasajero lo desee. Esta oferta vale sólo a partir de las nueve de la noche y fuera del pleno centro de la ciudad. Mientras que muchas de las ciudades de Latinoamérica luchan por una mayor estandardización y regularización de sus sistemas de transporte, incluyendo también la introducción de paradas en puntos fijos y obligatorios, Stuttgart aprendió que una mayor flexibilización de las paradas por la noche significa un aumento del confort, del atractivo e incluso de la seguridad para los usuarios en sus caminos de vuelta a casa.

También en el largo proceso de transformación de Stuttgart de una ciudad diseñada para el automóvil a una ciudad que tome como referencia al ser humano, el "aprendizaje transnacional en redes" (Kern 2001) ha fertilizado la política local de transporte. La política municipal para la promoción de la bicicleta recibió un fuerte impulso no sólo técnico, sino sobre todo político, a través de la participación activa de la alcaldía en dos proyectos URB-AL sobre este tema. Como consecuencia del intercambio entre ciudades de diferentes regiones y niveles de desarrollo de los sistemas que sostienen el uso de este medio de transporte, el alcalde de Stuttgart tomó, en el sentido del *benchmarking*, la ciudad coordinadora de Utrecht, Países Bajos, como punto de referencia. Declaró como objetivo oficial de la política municipal de movilidad urbana aumentar el porcentaje de los viajes urbanos efectuados en bicicleta de los actuales 7% a 12% a mediano y a 20% a largo plazo. Aunque Utrecht y algunas otras ciudades holandesas ya hayan llegado a un nivel de más de 30%, en una ciudad como Stuttgart, con una densidad poblacional altísima y que está ubicada en una valle con vertientes muy fuertes alrededor, esta meta constituye un verdadero desafío.

A través de la red "Cities for Mobility", la alcaldía sólo recientemente se pudo familiarizar en varias demostraciones técnicas y públicas con una nueva tecnología que promete contribuir significativamente a promover el uso de la bicicleta para nuevos segmentos de la sociedad. Recientemente dos ONGs alemanas y productores europeos, norteamericanos y asiáticos de "Pedelecs",[5] se asociaron a la red para divulgar este medio de transporte que ahorra considerablemente costos de energía y no causa ni ruido ni emisiones. Los "Pedelecs" son bicicletas a tracción eléctrica. Este medio de transporte es complementado por motos eléctricas que permiten alcanzar otro segmento de la población que probablemente nunca utilizaría una bicicleta. Con un radio de hasta 200 kilómetros por recarga de batería, constituyen una verdadera alternativa para las personas que

[5] | *"Pedelec" significa "Pedal Electric Cycle".*

suelen pasar horas en los congestionamientos de la región metropolitana de Stuttgart cada día. Para la ciudad de Stuttgart, con sus graves problemas de contaminación atmosférica por polvo fino, estas dos soluciones tecnológicas van a formar parte de una estrategia integrada que la Alcaldía promueve e implementa de ahora en adelante por la movilidad y la salud de sus ciudadanos.

Tal vez el beneficio de mayor impacto positivo en cuanto al papel y la imagen de Stuttgart a nivel global ha sido que se le ha otorgado la Presidencia del "Comité sobre Movilidad Urbana", en el marco de la asociación mundial de municipios "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU". La CGLU representa más de 170.000 gobiernos locales y, a través de ellos, más de la mitad de la población del mundo. Desde su fundación en 2004 es la portavoz más poderosa de los intereses municipales a nivel global. Muy probablemente la coordinación previa de la red biregional URB-AL y luego de la red global "Cities for Mobility", ha contribuido a que CGLU haya confiado en las capacidades de la Alcaldía de Stuttgart para desempeñar un papel tan importante en la articulación política de los gobiernos locales del mundo frente a las organizaciones supranacionales como las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial o la UE en el área de la movilidad urbana. Sumando la función de la presidencia del Comité de la CGLU con la coordinación de la red global "Cities for Mobility", Stuttgart hoy se está transformando en el centro más importante de cooperación y articulación de intereses municipales en materia de transporte urbano sostenible a escala mundial. En suma, fue gracias a la coordinación de la antigua red URB-AL "Control de la Movilidad Urbana" que la ciudad de Stuttgart pudo valorizar su excelencia en materia de gestión de la movilidad urbana, situándose en menos de diez años en una posición de liderazgo a nivel mundial de este ámbito de gestión local.

2.1.4. Beneficios para los socios de Cities for Mobility: el ejemplo de Criciúma, Brasil

Según encuestas realizadas en 2002 y 2005 (Rothfuss 2006b), los socios de la red de ciudades ven el mayor beneficio del trabajo en red para su institución en la oportunidad de la cooperación técnica en el marco de los proyectos comunes surgidos de la misma. Para los participantes tiene suma importancia conocer buenas prácticas de otras ciudades, capacitarse en el área de la movilidad urbana y acumular experiencias en el ámbito de la cooperación transnacional. Personalmente, los participantes de los proyectos se ven beneficiados sobre todo por los contactos interculturales con técnicos de la misma área, pero de otras realidades urbanas, que permiten ampliar el propio horizonte técnico y personal. Esta percepción de los beneficios del trabajo en red por parte de los socios seguramente puede ser generalizada para todas las redes de ciudades que tienen como objetivo principal el intercambio y la colaboración técnica en un cierto tema de la política local. Sin embargo, para poder entender mejor estos beneficios y para que puedan ser reconocidos como reales, deben manifestarse en impactos concretos y tangibles a nivel local. Con dicha finalidad fue realizada una investigación empírica sobre los procesos locales inducidos por la red en una ciudad socia.

En el marco de un estudio de caso realizado en el Estado de Santa Catarina, en el sur de Brasil (Rothfuss 2006b), se analizaron el funcionamiento y los impactos concretos de la red URB-AL "Control de la Movilidad Urbana" que hoy actúa bajo el nombre "Cities for Mobility". La ciudad socia de Criciúma tiene cerca de 180.000 habitantes. Fue escogida como estudio de caso debido a que jugaba un rol muy activo en la red. Criciúma participó en seis de los diez proyectos comunes de esta red URB-AL. Obviamente, el estudio de un caso singular no puede ser considerado

como representativo. Más bien constituye un caso ejemplar que muestra las potencialidades de aprendizaje y beneficios que un socio activo puede obtener por la cooperación transnacional en red.

Cuando Criciúma se asoció a la red estaba entrando paralelamente en un proceso de "municipalização do trânsito".[6] Así, en la fase inicial de planeamiento y establecimiento de la empresa pública de gestión de transporte CRICIUMATRANS como estructura básica para implementar esta municipalización, los conocimientos obtenidos a través de discusiones intensivas con expertos de otros países de América Latina y Europa influyeron de forma positiva en el diseño básico de la empresa. Para maximizar la coherencia y eficiencia de la gestión municipal, se transfirieron, de esta forma integral por primera vez en Brasil, las competencias de gestión, control y planificación del transporte de seis diferentes secretarías a una sola empresa pública relativamente autónoma. Otro proyecto criciumense que se benefició de la cooperación transnacional es "Criciúma circulando melhor", un proyecto de inversión a gran escala para reestructurar la infraestructura de transporte de la ciudad. Fue enriquecido por el *input* técnico de los proyectos comunes y por discusiones informales con expertos internacionales que participaban en el trabajo de la red. Cabe destacar la influencia que tuvo un proyecto coordinado por la ciudad de Graz, Austria, cuyo objetivo fue la concienciación de los ciudadanos para dar preferencia a las formas de movilidad ambientalmente sostenibles. De este proyecto surgió el impulso para la construcción de una ciclovía del centro de Criciúma a la Universidad.

Por otro lado, un proyecto dirigido a promover la seguridad vial que fue coordinado por Treviso, Italia, provocó que se realizaran varias medidas infraestructurales, organizativas y de concienciación en la ciudad socia. Criciúma se orientó, en el sentido del *benchmarking*, en el ejemplo y las buenas prácticas de otras ciudades socias de la red que ya habían alcanzado una situación de seguridad vial mucho mejor. Se benefició especialmente de las estrategias desarrolladas en las ciudades de Vara (Suecia), Treviso (Italia) y Santo André (Brasil). De la última la empresa municipal de transporte recibió recomendaciones importantes para mejorar su sistema de las estadísticas de accidentes. Éstas son la base imprescindible para la toma de medidas correctas en la remodelación de la infraestructura, para reducir el número de accidentes en ciertos puntos críticos de la ciudad. Además, inspirada por los órganos de transporte público de las aglomeraciones europeas que integran varios municipios alrededor de un centro urbano mayor, la Prefectura de Criciúma inició negociaciones con las comunidades vecinales de la "Região Carbonífera" para lograr una mayor armonización de las políticas municipales de transporte y, a largo plazo, integrar la gestión del transporte de los 11 municipios.

2.1.5. Lecciones del ejemplo "Cities for Mobility"

Comparando la red anterior, que fue establecida y cofinanciada en el marco del programa URB-AL de la Unión Europea, con la nueva red global iniciada por la Alcaldía de Stuttgart y cofinanciada por empresas del sector de transporte, se advierten varias similitudes pero también diferencias importantes. En primer lugar, cabe destacar como similitudes, la estructura básica de organización con un pequeño equipo de coordinación. A este respecto la principal diferencia es que dicho equipo ahora ya no está localizado en un Departamento Técnico de la Alcaldía sino más cerca al centro de poder, en concreto en el Gabinete del Alcalde. La otra similitud se refiere a las actividades de cooperación de los socios. Como solía ocurrir en las redes URB-AL, se celebran congresos anuales para reunir el mayor número posible de socios de la red.[7] En estas reuniones se promueve el intercambio técnico entre los participantes y en los talleres se desarrollan propuestas de proyectos. También se utilizan los mismos medios de comunicación para informar a todos los socios sobre los resultados de proyectos, nuevas iniciativas de cooperación, buenas prácticas y eventos técnicos en el área del transporte urbano sostenible.

La diferencia primordial en la coordinación de la red actual es que se necesita movilizar mucho más el equipo de coordinación, representantes políticos, empresas privadas y también algunos socios claves, para abrir una perspectiva de desarrollo dinámico a la red. De cierta forma, la red "Cities for Mobility" tiene que competir en un "mercado libre" de cooperación descentralizada: sin poder contar con un programa marco y subsidios fijos, como era el caso en la época de URB-AL. Por tanto la red debe ofrecer beneficios tangibles a sus socios para que ellos escojan "Cities for Mobility" entre la gran cantidad y variedad de redes de ciudades y otras formas de cooperación que están a su alcance. En el marco de la nueva red, ninguna iniciativa de proyecto o de cooperación puede contar con una fuente de co-financiación pre-establecida como era el URB-AL. Dependiendo del tema y del origen geográfico de los participantes, en cada caso la Oficina de Coordinación debe buscar fuentes de co-financiación individuales, como por ejemplo, programas de cooperación al desarrollo, de fomento tecnológico, científico o de integración regional. En otros casos hay que movilizar los propios recursos de los socios y de ONGs o empresas privadas que tienen un interés en la promoción de una cierta solución o tecnología de transporte urbano sostenible.

Para reclutar de forma activa nuevos socios, también de las nuevas regiones de "Cities for Mobility" en Europa del Este, América del Norte, África, Asia y Australia, se debe promover la red en los congresos respectivos en todas partes del mundo, que son frecuentados por los representantes técnicos y políticos del área de transporte y de municipalidades de las respectivas regiones. Por otro lado, para asegurar el financiamiento de la propia coordinación, se debe convencer al Consejo Municipal periódicamente sobre el valor añadido que representa una red transnacional de ciudades a la propia ciudad de Stuttgart. El alcalde tiene que utilizar y aprovechar sus contactos con los líderes de las empresas privadas del sector de transporte de la región, y en el futuro lo debe hacer además a nivel internacional, para convencerlos de la utilidad de participar en esta red y de apoyarla financieramente.

2.2. La red URB-AL No. 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad"

2.2.1. Desarrollo y descripción general de la red URB-AL No. 14

La Red "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", [8] fue establecida en el año 2002 y reci-

6| *El "Código de Trânsito Brasileiro" de 23.09.1997 prevé que, en el proceso de descentralización que promueve el gobierno nacional desde los años 90, las prefecturas tienen que reestructurar su gestión del área de la movilidad urbana para asumir nuevas competencias transferidas del nivel nacional y estadual.*

7| *En 2007 asistieron 200 participantes de 30 países.*

bió subvenciones del programa URB-AL entre 2003 y 2007. La Comisión Europea seleccionó como ciudad coordinadora a la Municipalidad de Valparaíso, Chile, con alrededor de 300 mil habitantes. La Red 14 surgió, igual que la red anteriormente descrita, en el marco del programa URB-AL. El objetivo general de esta red es fortalecer las capacidades de gestión de las entidades locales europeas y latinoamericanas en el campo de la seguridad ciudadana, mediante el intercambio de experiencias y la elaboración de documentación, difusión y aplicación de buenas prácticas. En especial pretende apoyar y fortalecer las municipalidades en su desarrollo de estrategias adecuadas para enfrentar el desafío de la seguridad ciudadana, intensificando también su colaboración con las organizaciones locales de la sociedad civil.

2.2.2. Aspectos organizativos y actividades de la red URB-AL No. 14

Los socios iniciaron oficialmente sus actividades de colaboración con el seminario de lanzamiento que fue celebrado en octubre del 2003 con representantes de 81 ciudades y regiones de América Latina y Europa. Desde sus inicios la Red URB-AL No. 14 ha ido sumando participantes, llegando a tener 189 ciudades socias. Entre ellas, 124 (un 66%) son de 18 países de América Latina y 65 (un 34%) de diez países europeos. Además, participan en la red 24 ciudades observadoras y 45 organismos asociados, entre ellos universidades, organizaciones internacionales y asociaciones de municipios. Los miembros asociados, 28 de ellos de América Latina y 17 de Europa, han establecido alianzas con las ciudades socias para la formulación, gestión y ejecución de proyectos innovadores. En las tres reuniones anuales los participantes elaboraron casi 40 propuestas de proyectos de las cuales 12 fueron aprobadas por la Comisión Europea. Desde una perspectiva local, los proyectos abordan temas como la delincuencia juvenil, la percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos, las políticas participativas de seguridad ciudadana, el reto de escuelas seguras y el desafío de la gestión de los espacios públicos para una mayor cohesión social. El proyecto tipo B "Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana", además de sus objetivos técnicos, debe apoyar a la Municipalidad de Valparaíso en sus esfuerzos para dar continuidad al trabajo de la red temática de ciudades. Con estos subsidios será posible mantener en el futuro por lo menos una parte de las seis personas anteriormente involucradas a tiempo parcial en el trabajo de la Oficina de Coordinación. En abril de 2007 la Red URB-AL No. 14 dejó de recibir la subvención de la Comisión Europea para su coordinación central. Sin embargo, el Alcalde de la Municipalidad de Valparaíso, Aldo Cornejo, ha decidido continuar la coordinación de la red. Con esta decisión, la ciudad coordinadora actúa según la voluntad expresada por el 94% de los encuestados, que respondieron en el marco del estudio de evaluación final de la Red 14 que estaban dispuestos a continuar la cooperación transnacional (Municipalidad de Valparaíso 2006).

2.2.3. Beneficios para la ciudad coordinadora y los socios de la red URB-AL No. 14

El interés de Valparaíso en la continuación de las actividades de la red reside en la coincidencia entre los objetivos de la misma y la política local en el área de la seguridad ciudadana. Éste también es un factor que legitima las actividades transnacionales de la alcaldía frente a la población local y al consejo municipal. Además la coordinación de la Red 14 ha sido sin duda para Valparaíso una oportunidad única de multiplicar sus relaciones internacionales y sus lazos de cooperación. Igualmente, ha contribuido a promover la imagen de la ciudad en sí y su reputación como pionera en la cooperación descentralizada en materia de seguridad urbana. Por otro lado, en el intercambio de experiencias en los proyectos comunes, la Municipalidad de Valparaíso recibió constantemente solicitudes de asesoramiento y apoyo de otras ciudades para desarrollar el área de la seguridad ciudadana. Sumado a lo anterior, la ciudad coordinadora se benefició de las experiencias y de las relaciones de cooperación con un gran número de socios de distintas características socioeconómicas y especificidades culturales. Así, por ejemplo, pudo utilizar las experiencias de varias ciudades socias en la elaboración del plan estratégico para su nueva unidad de seguridad ciudadana, que está siendo preparada actualmente con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el estudio de evaluación final de la red, la cooperación en los proyectos comunes fue calificada de gran importancia y beneficio para los socios involucrados (Municipalidad de Valparaíso 2006): "Para las ciudades socias y especialmente para aquellas que formaron parte de los proyectos comunes seleccionados, su participación en la Red 14 les significó grandes beneficios en la lucha contra la violencia y la delincuencia, al posibilitar el intercambio de experiencias, la consolidación de relaciones de cooperación, la conformación de redes y la formulación de proyectos que enfrentan problemáticas comunes. Por todo ello, para las autoridades de estas ciudades, la red ha resultado ser una experiencia enriquecedora y un apoyo muy importante a la hora de hacer frente a uno de los problemas más urgentes de las ciudades."

Uno de los ámbitos más relevantes del funcionamiento de la red ha sido la materialización de contactos y lazos generados entre ciudades de distintas características, en la búsqueda de la realización de objetivos comunes, generando de este modo un banco de acciones y de buenas prácticas en las ciudades participantes, contribuyendo con ello al aumento de la calidad y seguridad humana en el ámbito local. La publicación y sistematización de los resultados más importantes de la red, a través de la elaboración de dos libros, ha sido de gran utilidad especialmente para localidades que no tenían acceso al know-how y a las buenas prácticas internacionales en el área de la seguridad ciudadana. En una encuesta realizada en el marco de la evaluación final, los socios indicaron los siguientes beneficios que obtuvieron del trabajo en red (en orden de importancia): interacción entre los socios, intercambio de buenas prácticas, generación de proyectos comunes, fortalecimiento de la propia gestión institucional, información actualizada, formación en seguridad, acceso a recursos financieros (Municipalidad de Valparaíso 2006).

2.2.4. Lecciones del ejemplo "Red URB-AL No. 14"

A pesar de las grandes potencialidades que ofrece la cooperación en red a las ciudades que las coordinan, hay que tomar en consideración también los problemas específicos que caracterizan este instrumento de la CD. Efectivamente la Red URB-AL Nº. 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", al igual que las demás redes URB-AL que son sobre todo en los municipios pequeños, se enfrenta a ciertos obstáculos en la cooperación transnacional provocando su escasa participación en los proyectos comunes y demás actividades de la red (Rothfuss 2006b, Ugarte & Vergara 2006).

Otro problema común de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales son los cambios políticos que muchas veces también provocan rotación del personal técnico. Estos procesos conllevan la pérdida de los conocimientos y de las experiencias personales acumuladas en el marco de la cooperación en red. Asimis-

[8] | *Para obtener más información visite la página web: www.urbalvalparaiso.cl*

mo, significa para los proyectos comunes y para el coordinador de la red perder constantemente tiempo para averiguar los nuevos responsables y actualizar sus datos de contacto, así como para introducirlos al tema del proyecto y motivarlos a continuar el trabajo comenzado por sus predecesores, que generalmente pertenecen a la oposición política. Además, cabe destacar el desafío financiero que significa la coordinación de una red transnacional de ciudades una vez que los subsidios económicos de la Unión Europea, sea directamente para la coordinación de una red o para un proyecto tipo B, hayan terminado. En este sentido, el ejemplo de las tres redes de la primera fase del programa URB-AL que fueron coordinadas por ciudades latinoamericanas no es muy alentador: ninguna de ellas ha logrado continuar las actividades independientemente de las subvenciones de la UE.

2.3. La red Nrg4SD - "Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible"

2.3.1. Desarrollo y descripción general de la red Nrg4SD

La Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (Nrg4SD),[9] fue fundada en el año 2002 durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, África del Sur, con miras a compartir información y experiencias sobre políticas de desarrollo sostenible a nivel de Gobernanza Regional.[10] En la Declaración de Gauteng (Nrg4SD 2002: artículo 8) las 27 instituciones fundadoras de la red confirman que: "Los Gobiernos Regionales tienen un gran reto en aprender unos de otros acerca de la experiencia práctica y de la implementación del desarrollo sostenible, pudiendo gozar de muchas oportunidades para colaborar y establecer colaboraciones, tanto con sus vecinos como con otros en lugares más lejanos del mundo." Además manifiestan su "intención de establecer una red global para compartir información y experiencia sobre el desarrollo sostenible en el nivel regional y promover la colaboración mutua." Finalmente, consideran el foro Nrg4SD como "base para proyectos o programas de cooperación que contribuyan a este proceso mutuo de aprendizaje." En general, los integrantes atribuyen a la red la función de portavoz y representante de los gobiernos regionales a escala mundial y de promover el desarrollo sostenible a escala regional en todo el mundo.

2.3.2. Aspectos organizativos y actividades de la red Nrg4SD

Hasta la segunda cumbre de Nrg4SD, celebrada en 2008 en Saint Malo-Bretaña, esta red está coordinada por dos co-presidentes, uno del País Vasco (España) y otro de la Provincia Occidental del Cabo (África del Sur). El Gobierno Vasco, a través de su Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, presta gratuitamente el servicio de la secretaría para la red mundial, contando con cuatro empleados, dos de ellos a tiempo parcial. En un esfuerzo de descentralización de la gestión de la red se han establecido "Puntos Focales Continentales" en todas las regiones del mundo. Actualmente participan en la red 29 gobiernos regionales de 15 países de cinco continentes y tres asociaciones de autoridades regionales.[11] El alcance de la red creció considerablemente por las más de 500 regiones de todos los continentes que, a través de sus asociaciones regionales, forman parte del Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR). Este foro reconoce explícitamente que Nrg4SD representa a sus socios a nivel global en los temas relacionados con el desarrollo sostenible. Los continentes más intensamente involucrados en la red son Europa y América del Sur, que cuentan con nueve socios respectivamente de tres países representados. En 2004 las relaciones Euro-Latinoamericanas de la red fueron institucionalizadas con un protocolo de intenciones entre Nrg4SD y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La intención de este convenio fue establecer un programa marco de colaboración en proyectos multilaterales con el fin de favorecer el desarrollo sostenible a nivel regional en Latinoamérica.

La red Nrg4SD celebra regularmente cumbres, asambleas generales, conferencias y seminarios internos para facilitar el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas entre sus miembros. Según el plano plurianual de trabajo para el período de 2005 a 2008 los principales ejes temáticos de la cooperación son la contaminación atmosférica, el cambio climático, las energías renovables y el desarrollo industrial. Con respecto a sus actividades transnacionales, la red persigue los siguientes objetivos principales:

1. Representar a los gobiernos regionales a nivel mundial, subrayando el papel importante que tienen en la implementación del desarrollo sostenible;
2. Servir como plataforma para compartir experiencias y mejores prácticas;
3. Promover acuerdos de cooperación entre regiones socias y otras instituciones internacionales en el área del desarrollo sostenible.

La red, gracias a los esfuerzos unidos de todos sus socios, ya ha adquirido el status de observador en distintos foros de la ONU.[12] Además está actualmente en el proceso de obtener el status consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La red Nrg4SD hace su aportación a todas las estrategias políticas de desarrollo sostenible que se están desarrollando y discutiendo a nivel internacional. Participa también en todos los procesos de consulta en el ámbito del desarrollo sostenible programados por organizaciones internacionales y supranacionales. Además, la red contribuye a los debates internacionales sobre desarrollo sostenible, participando activamente en conferencias, foros y debates internacionales y aportando la perspectiva de los gobiernos regionales a nivel internacional.

Para complementar las actividades de *lobbying* para el reconocimiento del papel de los gobiernos regionales en la implementación global de una Gobernanza para el desarrollo sostenible, la red Nrg4SD promueve un gran número de convenios de cooperación bilateral entre sus socios. Así, por un lado, la herramienta del trabajo transnacional en red sirve como marco que enriquece el intercambio y fortalece la posición de los gobiernos regionales como actores internacionales. Por otro lado, los partenariados bilaterales constituyen otra herramienta importante de la cooperación descentralizada, permitiendo una mayor especificación y por ende intensificación en los procesos de cooperación técnica.

2.3.3. Beneficios para la región coordinadora y los socios de la red Nrg4SD

Para el Gobierno del País Vasco, co-pre-

[9] | *Para obtener más información visite la página web: www.nrg4sd.net*

[10] | *Aunque creada en 2002, la red fue legalmente registrada en Bélgica en 2004 como una "asociación sin ánimo de lucro internacional".*

[11] | *Las cuotas de membresía, variando entre 750 y 6.000 Euros anuales, dependen del número de habitantes y del Producto Nacional Bruto per capita de la región socia. Está prevista estatutariamente la posibilidad de tener también miembros asociados en la red, como, por ejemplo, ONGs, universidades, institutos académicos, sindicatos o asociaciones de comerciantes que pueden manifestar sus opiniones pero no tienen derecho a voto.*

[11] | *Tanto en el Consejo de Administración/Foro Ambiental Ministerial Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como en el Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU.*

sidente y sede de la secretaría de Nrg4SD, la coordinación de esta red mundial de gobiernos regionales ha significado un fortalecimiento importante de sus capacidades en materia de cooperación internacional. A través de la red, sus relaciones con otras regiones del mundo se han multiplicado, beneficiando la administración a través de acuerdos de cooperación suscritos con regiones Latinoamericanas y la participación de técnicos en seminarios sobre producción limpia, agendas locales 21, manejo de cuencas de ríos, abastecimiento y saneamiento de aguas, etc. Para el Gobierno Vasco las potencialidades más importantes que brinda el trabajo transnacional en red, comparado con la cooperación bilateral, es la generación de sinergias gracias a la acumulación de un gran número de expertos, con sus experiencias específicas, que sólo permite una red transnacional.

A través de la cooperación con organizaciones internacionales y supranacionales, la Red Nrg4SD ha logrado posicionarse como portavoz influyente de las regiones socias en la arena política internacional. Sin potenciar su peso político a través de la cooperación en red, ninguno de los gobiernos regionales hubiera podido lograr una posición tan fuerte en el concierto de los poderes a nivel mundial por sí solo.

2.3.4. Lecciones del ejemplo "Nrg4SD"

En cuanto a la financiación de los proyectos de cooperación entre los socios, se pueden constatar las mismas dificultades que en otras redes, sin un marco financiero fijo garantizado por una organización internacional, por ejemplo, el programa URB-AL para los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y América Latina. Los proyectos realizados en el marco de Nrg4SD en la mayoría son financiados por los propios socios. En casos específicos, por ejemplo en el partenariado entre la Región Toscana y la Provincia del Norte de Sumatra en el marco del programa UE-ASIA PRO ECO II B, los socios logran acceder a fondos internacionales de cooperación al desarrollo.

Una de las limitaciones del trabajo en red es que los problemas del día a día de una administración regional hacen que muchos de los socios no sean conscientes del beneficio que pueden obtener de esta forma de cooperación descentralizada. Es obvio que, sin un fuerte compromiso político y personal por parte de los socios, difícilmente se movilizarán y aprovecharán todas las potencialidades del trabajo en red.

2.4. La red FALP, "Foro de Autoridades Locales de Periferia"

2.4.1. Desarrollo y descripción general de la red FALP

La red de ciudades de la que surgió en 2006 el "Foro de Autoridades Locales de Periferia para metrópolis solidarias" (FALP) fue fundada en 2003.[13] La iniciativa fue tomada por varias municipalidades de zonas periféricas de las grandes metrópolis de América Latina y Europa en el Foro Mundial de las Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), organizado en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2002. A partir de este año, las autoridades locales de periferia colaboraron y organizaron su primer encuentro en Nanterre en octubre 2002, con el objetivo de promover el intercambio de experiencias y darle un espacio especial a los municipios de zonas periféricas en el debate sobre el rol de las ciudades en el mundo globalizado. La red fue establecida por la necesidad de crear e instituir este espacio, para proseguir los debates y para aumentar la presión política de los gobiernos locales de la periferia por un desarrollo de las metrópolis que fuera solidario a nivel mundial, sostenible, democrático y socialmente inclusivo. Hoy la red cuenta con 152 autoridades locales participantes de 22 países, sobre todo de Europa y América Latina, pero también de África y Medio Oriente.

A pesar de las diferentes realidades socioeconómicas de estos países, todos los socios comparten especificidades comunes, como autoridades locales situadas en la "periferia" que están vinculadas a grandes metrópolis urbanas. Generalmente, son los centros de estas aglomeraciones que actúan como núcleos dinámicos y promotores activos en el proceso de globalización. Es en las municipalidades de la periferia, afectadas por el fuerte crecimiento urbano de las metrópolis, con sus efectos adversos, donde se manifiestan los problemas sociales que, sobre todo en los países menos desarrollados, suelen acompañar la globalización neoliberal. Los gobiernos locales de la periferia, a través de su red mundial, enfrentan específicamente temas como la planificación urbana contra la fragmentación territorial, provocada por la segregación social, y otros desafíos de la vida urbana, como el derecho al alojamiento, a los servicios públicos, al transporte urbano, al desarrollo sostenible, a la inclusión social y a una democracia participativa.

2.4.2. Aspectos organizativos y actividades de la Red FALP

Además del Alcalde de Nanterre, Patrick Jarry, y el Teniente de Alcalde, Gérard Perreau Bezouille, como responsables políticos, hay sólo una persona a tiempo parcial que coordina la red. Sin embargo, en sintonía con el carácter horizontal y policéntrico de la red, una gran cantidad de municipalidades y otras instituciones movilizaron voluntariamente sus fuerzas organizativas y financieras para aumentar la capacidad de actuación del FALP. Es así como 36 colectividades de 13 países co-organizaron el primer Foro Mundial de Autoridades Locales de Periferia en Nanterre en 2006, donde asistieron 800 representantes de 80 municipalidades de 21 países. Para este evento importante, durante un período de un año ocho socios organizaron y financiaron conferencias de preparación en cinco ciudades Europeas y tres Latinoamericanas. Las reuniones contaron con la participación activa de 100 autoridades locales de las regiones respectivas.

Para aumentar el peso político del trabajo de la Red FALP se ha creado un grupo de trabajo en el marco de la Red FAL. En el seno de la CGLU este grupo de trabajo llamado "Ciudades Periféricas" está presidido por la Municipalidad de Villa el Salvador (Perú), con Nanterre como secretaría. Actualmente se está persiguiendo el objetivo de convertir este grupo de trabajo,[14] en una comisión permanente de CGLU. [15] Por otra parte la Red FALP ha organizado seminarios y mesas redondas en conferencias internacionales como las del Foro Urbano Mundial de la ONU-Habitat, de Africités y del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP).

2.4.3 Beneficios para la ciudad coordinadora y los socios de la Red FALP

El trabajo de la Red FALP tuvo como resultado, por un lado, que se desarrolló un debate dinámico acerca de los problemas co-

[13] *Hasta 2006 la red se llamaba "Ciudades de Periferia y Democracia Participativa". Para obtener más información visite la página web: www.nanterre.net/falp*

[14] *Los grupos de trabajo contribuyen al desarrollo de propuestas con el objetivo de llevar a cabo iniciativas de cooperación entre los gobiernos locales y sus asociaciones, para enriquecer el debate al seno de CGLU.*

[15] *Las comisiones tienen las mismas funciones que los grupos de trabajo pero también participan en la elaboración de las políticas de CGLU y en su implementación.*

munes de las autoridades de la periferia, y por otro, que esta perspectiva obtuvo un reconocimiento más fuerte en los debates tanto locales como transnacionales sobre el papel de las metrópolis como actores solidarios en la construcción de una globalización más justa.

Para la Municipalidad de Nanterre la coordinación de la Red FALP significa hasta el presente, en primer lugar, un aumento de sus contactos transnacionales, partiendo de sus seis hermanamientos ya existentes, a casi doscientas nuevas autoridades locales del mundo entero. Esta diversificación y multiplicación de los contactos municipales, así como la ocupación de posiciones importantes en varios foros transnacionales, no significó solamente una promoción muy fuerte de la imagen de la ciudad de Nanterre a escala global, sino que permitió también realizar proyectos bilaterales con socios de nuevos países. El intercambio y la colaboración en el seno de FALP también fortalecieron la Municipalidad de Nanterre en el debate local sobre su propia perspectiva, situación y papel en la aglomeración metropolitana del "Gran París".

2.4.4. Lecciones del ejemplo "FALP"

La Red FALP constituye el ejemplo de una red de ciudades que surgió exclusivamente de la iniciativa local de diferentes regiones del mundo, ya que se había registrado una articulación de los intereses de las comunidades periféricas muy débil. Como no se cobra una cuota de participación a los miembros, no existen grandes barreras para la afiliación, aunque la participación en los eventos transnacionales, como es el caso en todas las redes transnacionales, se dificulta sobre todo para los participantes de las regiones menos favorecidas económicamente. Por otro lado, ésto significa que la ciudad coordinadora de Nanterre no tiene un presupuesto mayor a su disposición para gestionar las actividades de la red.

Según la Municipalidad de Nanterre, la especificidad del trabajo transnacional en red que constituye su potencialidad más importante es la diversidad de las experiencias acumuladas en el seno de la red. En los debates y en el intercambio técnico los socios se benefician especialmente del *know-how* y de las buenas prácticas surgidas de realidades urbanas distintas. Sin embargo, la mayor dificultad que enfrenta la ciudad coordinadora de una red transnacional independiente es la realización de todas las actividades de cooperación sin apoyo financiero desde afuera. Aunque las autoridades locales participantes tienen que movilizar sus propios recursos escasos para poder organizar conferencias de intercambio técnico y para implementar proyectos de cooperación y asistencia mutua, existe la voluntad política firme de la ciudad coordinadora y de los socios de cuatro continentes para continuar el trabajo de la red FALP a largo plazo.

3. Conclusiones finales y recomendaciones

Lo que incentiva a los gobiernos locales y regionales a asociarse en redes transnacionales en el campo de la CD no es, en primer lugar, la articulación de intereses y el aumento del poder de influencia sobre los niveles políticos superiores (como es el caso común con las asociaciones de municipios) sino la oportunidad de contribuir y de beneficiarse del intercambio transnacional de *know-how*, de mejores prácticas y de experiencias en materias urbanas. En contraste al concepto convencional de la cooperación al desarrollo bilateral (Ver Cuadro 1), sea a nivel de los gobiernos nacionales o de las administraciones locales, las redes de ciudades como herramienta de la CD abandonan los esquemas típicos de transferencia de *know-how* desde el Norte hacia el Sur. En comparación con los hermanamientos u otras formas bilaterales de CD, la cooperación en red integra un mayor número de actores (Ver Cuadro 2), obteniendo así también un mayor alcance geográfico y una mayor multiplicación de los efectos positivos del trabajo y del aprendizaje en red. Mucho más que en el caso de las iniciativas bilaterales, la diversidad de los entes involucrados en una red transnacional, sus experiencias y sus realidades locales, enriquecen el intercambio horizontal con nuevas perspectivas e impulsos beneficiando a todos los socios.

Cuadro 1 y 2| Modelos de cooperación al desarrollo

Fuente: Rothfuss 2007

En cuanto al impacto de la cooperación en red, cabe destacar que su éxito no puede ser medido principalmente a través de productos tangibles de gran volumen financiero, como por ejemplo la construcción de infraestructura. Las grandes potencialidades de esta forma de cooperación residen sobre todo en la promoción y el acompañamiento de procesos de innovación y capacitación que pueden tener una influencia positiva también a largo plazo y repercusiones en otras áreas de la política local. En todos los proyectos de cooperación mencionados en este artículo, el hecho de que el volumen financiero haya sido muy limitado no tuvo un efecto negativo sobre el impacto de las medidas. En cambio, el aspecto de la CD que suele tener el mayor impacto local es la transferencia de conocimientos en el sentido de ca*pacity building*, del cual se benefician tanto las administraciones locales del Sur como del Norte. La ONU-Habitat (2004: 3) también sostiene esta tesis afirmando en su informe "*State of the World's Cities*": "En la época de la globalización y de las ciudades multi-culturales, las administraciones públicas deben capacitar su personal para que sea mejor informado, más intensamente conectado y más orientado hacia los desafíos del futuro (…). Invertir en la capacitación parece más importante que invertir en la extensión de infraestructura o de otros servicios."

Los cuatro ejemplos de redes de gobiernos subnacionales han mostrado las grandes potencialidades pero también las altas exigencias que trae consigo la coordinación de una red transnacional. Esta forma de la CD se caracteriza por potencialidades específicas, como por ejemplo, el mayor alcance geográfico, la integración de socios de diferentes realidades socioeconómicas y culturales, la acumulación de experiencias muy distintas, la articulación eficaz de los intereses municipales a nivel internacional, etc. Sin embargo, cabe destacar que la coordinación de una red transnacional con un gran número de socios de diferentes culturas e idiomas es una tarea muy exigente. Requiere no sólo de suficientes recursos financieros por parte de la organización coordinadora, que deberían estar disponibles a largo plazo, sino también de personal altamente motivado

y con mucha experiencia en el ámbito de la cooperación transnacional.

Los Cuadros 3 y 4 muestran, de forma ejemplar, los más importantes factores que, según la investigación empírica realizada en Criciúma, ciudad socia de "Cities for Mobility", facilitan o limitan la transferencia de experiencias técnicas hacia los socios a través de la cooperación transnacional en red. La transferencia de impulsos y *know-how* de la red transnacional hacia Criciúma fue dinamizada por factores personales que se refieren a los dos actores principales que sostenían la participación en la red: tanto el prefecto como la directora presidente de la empresa de transporte mostraron un interés muy intenso y sostenido en el aprendizaje de los ejemplos *best practice* de otras ciudades. Además utilizaron de una forma proactiva los impulsos de la cooperación transnacional para promover e implementar en la esfera de la política municipal una gestión urbana innovadora y sostenible, que se orientaba en las ciudades más avanzadas de América Latina y Europa. El hecho que la empresa de transporte CRICIUMATRANS disponía de una autonomía financiera relativamente grande así como de un pequeño núcleo de funcionarios altamente cualificados, motivados y con conocimientos de idiomas extranjeros, facilitó la participación en el intercambio transnacional y también la subsiguiente aplicación de las buenas prácticas en la gestión municipal. Cabe resaltar que las innovaciones provenientes de la red transnacional casi exclusivamente fueron transmitidas a través de un contacto *face-to-face* con otros expertos de transporte en seminarios o encuentros personales. Por ésto, a pesar de los altos costos de viaje, las reuniones personales tienen una importancia sustancial en la cooperación transnacional en red cuando se trata de la transferencia de "*tacit knowledge*" – *know-how* que no puede ser adquirido en manuales o libros porque está ligado directamente a las personas con las experiencias específicas.

Cuadro 3 y 4 | Factores que promueven u obstaculizan la transferencia transnacional de know-how entre los actores de las redes de ciudades

Fuente: Rothfuss 2007

Los cuatro ejemplos de redes de gobiernos subnacionales de este artículo han mostrado que el establecimiento de una red transnacional es facilitado por la existencia del programa de una organización internacional, que provee la financiación de proyectos comunes ("Cities for Mobility" y "Seguridad Ciudadana en las Ciudades") o, por lo menos, por una conferencia internacional que reúne un gran número de actores locales o regionales alrededor de un tema específico ("Nrg4SD" y "FALP"). Para el éxito de una red es imprescindible que la institución coordinadora cuente tanto con una experiencia profunda y con intereses propios en el área específica de cooperación, como con un fuerte liderazgo político y, por ende, con un compromiso sólido con la coordinación y continuación permanente de la red. Aunque la cooperación en red esté caracterizada por potencialidades obvias al compararla con partenariados o hermanamientos bilaterales, trae consigo también ciertas dificultades que ponen en riesgo el buen funcionamiento de una red transnacional:

1. El número de las redes transnacionales ha ido incrementándose fuertemente en los últimos años. En un "mercado libre" de CD las redes compiten por socios y tienen que demostrar constantemente su utilidad para ellos, sobre todo si se cobra una cuota de socio ("Nrg4SD");
2. Comúnmente las redes sólo logran para un pequeño porcentaje de sus socios establecer relaciones de cooperación tan intensas como suelen desarrollarse en los hermanamientos y proyectos bilaterales (todas las redes examinadas);
3. Si no existe un programa internacional como marco fijo para la financiación de pro-

yectos comunes, la ciudad coordinadora y los socios activos tienen que enfrentar la dificultad de autofinanciar sus actividades de cooperación transnacional y/o de buscar distintas fuentes financieras adecuadas para cada iniciativa de proyecto (actualmente todas las redes examinadas);

4. La coordinación central de una red requiere, conforme con su tamaño, de la disponibilidad a largo plazo de ciertos recursos financieros que sólo en el caso de algunas redes pueden ser recaudados de los socios en forma de una cuota ("Nrg4SD"). Dependiendo del tema de la red y de la estructura de los socios, la financiación de una parte de las actividades por *sponsoring* de empresas privadas puede ser una opción ("Cities for Mobility"). Sin embargo, para las redes cuyos temas no están vinculados directamente con intereses económicos, la búsqueda de patrocinadores se puede complicar ("Seguridad Ciudadana en las Ciudades", "FALP" y "Nrg4SD").

Es un problema común entre las redes de ciudades que reúnan en primer lugar socios que dispongan de suficientes recursos financieros y de personal altamente calificado con experiencia internacional (Kern 2001, Rothfuss 2006b, Ugarte & Vergara 2006). Por la falta de aquellos recursos, sobre todo las ciudades pequeñas de regiones económicamente desfavorecidas son víctimas de un mecanismo de "auto-selección" (Kern 2001) en el proceso de la formación de redes. Si existe una cuota de socios, la barrera de acceso a la red es más elevada aún, resultando en un" proceso selectivo de la integración de los más aptos"(Rothfuss 2006a), excluyendo justamente a aquellos socios que más urgentemente necesitarían el fortalecimiento institucional que brinda la cooperación transnacional en red. Por ende, comparado con la cooperación bilateral, la formación selectiva de las redes transnacionales generalmente lleva a la exclusión de las instituciones más débiles si no se toman medidas eficaces para promover la inclusión y el apoyo diferenciado para estos socios desfavorecidos.

Una alternativa viable podría ser la conceptualización de las redes en dos niveles distintos: El primero plano, en el nivel transnacional se realiza el intercambio y la cooperación entre los socios de distintas regiones del mundo, como es el caso en la mayoría de las redes actuales. En el segundo, la red encarga a los socios transnacionales la diseminación de forma descentralizada de las soluciones a nivel local y regional para alcanzar un mayor número de autoridades y actores locales que por sí mismo no tendrían las capacidades necesarias para participar en y beneficiarse directamente del trabajo transnacional en red. Poniendo un presupuesto adicional a la disposición de un socio local de una red transnacional, éste podría garantizar que los resultados sean transferidos, aplicados y aprovechados más ampliamente en el marco de la respectiva red secundaria a nivel regional en los diferentes países. Esto contribuiría a la reducción de la brecha entre los actores locales más fuertes que han sido incluidos en la cooperación transnacional en red y los menos aptos de la misma región que fueron excluidos del intercambio transnacional por las razones arriba mencionadas. Sin embargo, la cuestión clave para la realización de mejoras en cuanto a esta herramienta de CD es que las agencias nacionales y supranacionales de desarrollo, como en primer lugar la Comisión Europea, continúen aprendiendo de las experiencias valiosas del pasado (Ugarte & Vergara 2006) y sigan apostando a esta forma eficaz y económicamente eficiente de la cooperación al desarrollo y promoción de la "integración (inter-)regional desde abajo" (Rothfuss 2006a).

Bibliografía

Derenbach, Rolf (2006). "Dialog über Stellenwert und Zukunft der Kommunalpartnerschaften: Partnerschaften unverzichtbar für Kommunen und Europa", *Europa kommunal*, (2): 43-46.

Huerto Romero, María del (2004). "Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada". En Víctor Manuel Godíñez Zúñiga & María del Huerto Romero (eds.). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso y Diputació de Barcelona.
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/reader/tejiendo_valparaiso_es.pdf (11.10.2007)

Kern, Kristine (2001). "Transnationale Städtenetzwerke in Europa". En Eckhard Schröter (ed.). *Empirische Policy - und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske y Budrich.

Mayer-Ries, Jörg (1999). "Globalisierung von unten? – Das Klima-Bündnis europäischer Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder als Ansatz transnationaler Klimapolitik", *Peripherie*, 19(76): 69-91.

Municipalidad de Valparaíso (2006). *Red 14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL, 2003-2006*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.
http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/revista_completa.pdf (11.10.2007)

Nrg4SD (2002). *Declaración de Gauteng*.
http://www.palencia21rural.com/doc declaracion_gauteng.pdf (11.10.2007)

ONU-Habitat (ed.) (2001). *City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience*. Nairobi: ONU-Habitat.
http://www.un.org/ga/Istanbul+5/city-to-city.pdf (11.10.2007)

ONU-Habitat (2004). *State of the World's Cities: Trends in Latin America & the Carribean*. Nairobi: ONU-Habitat. http://ww2.unhabitat.org/mediacentre/documents/sowc/RegionalLAC.pdf(11.10.2007)

Paus, Heinz (2003). "Kommunale Partnerschaften als Beitrag zu einem vereinten Europa". En Henning Walcha (ed.). *Diskurs Kommunal 2003 – Kommunen in Europa*. Wesseling: KAS.

Rothfuss, Rainer (2006a). "(Inter-) regionale Integration von unten: Die Rolle brasilianischer Kommunen in den europäisch-lateinamerikanischen URB-AL-Städtenetzwerken", *Lateinamerika Analysen*, (13): 147-177.

Rothfuss, Rainer (2006b). *Transnationale Städtenetzwerke als Instrument interkommunaler Kooperation im Zeitalter globaler Vernetzung. Das europäisch-lateinamerikanische Städtenetzwerk URB-AL*. Tübingen: universidad, disertación. http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/2006/2596/ (11.10.2007)

Sassen, Saskia (1996). *Metropolen des Weltmarkts: Die neue Rolle der Global Cities*. Frankfurt a. M.: Ed. Campus.

Sassen, Saskia (2001). "Global City: Einführung in ein Konzept und seine Geschichte", *Peripherie*, 21(81-82): 10-31.

Ugarte, Ernesto & Ricardo Vergara (2006). *Evaluación intermedia del Programa URB-AL Fase II (2001-2005). Informe de síntesis; versión definitiva*. Bruselas: EuropeAid (informe no publicado).

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Cooperación Descentralizada
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
FAL	Foro Mundial de las Autoridades Locales por la Inclusión Social
FALP	Forum des Autorités Locales de Périphéries (Foro de las Autoridades Locales de Periferia)
FOGAR	Foro Global de Asociaciones de Regiones
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica de Alemania
IULA	International Union of Local Authorities (Unión Internacional de Gobiernos Locales)
Nrg4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development (Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible)
OIDP	Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Habitat	Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PD	País en vías de desarrollo
PI	País industrializado
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UE	Unión Europea
UITP	Union Internationale de Transport Publique (Asociación Internacional de Transporte Público)
URB-AL	Urbes América Latina, programa de CD de la UE para autoridades locales y regionales de la UE y América Latina

Estudios de casos

Introducción

La última sección de esta publicación se dedica a analizar la realidad de la cooperación descentralizada en países que desarrollan una intensa actividad en este ámbito. En esta edición, el OCD ha querido destacar los casos de Argentina y España, por ser países muy dinámicos en actividades de cooperación descentralizada en AL y UE respectivamente.

Argentina se ha señalado en efecto por ser el país latinoamericano que más relaciones ha establecido entre los gobiernos locales y regionales de su territorio y sus homólogos europeos, según las informaciones recopiladas por el Observatorio. Para elaborar un estudio sobre dicho país hemos considerado importante contar con la participación de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, debido a que dispone de una visión de conjunto motivada por su gran actividad en pro de la internacionalización de los gobiernos locales y regionales de su país. El artículo -elaborado por Ana Cafiero, Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional de dicho Ministerio- facilita conocer el contexto institucional de los gobiernos locales y provinciales argentinos, a la vez que ofrece una amplia muestra de su actividad en materia de cooperación descentralizada.

España por su lado, además de ser el país europeo que más relaciones de cooperación descentralizada establece con AL, es también el que más recursos económicos moviliza por parte de gobiernos locales y regionales en pro de la cooperación al desarrollo. Para mostrar esta gran actividad, Christian Freres recorre en su artículo el contexto institucional de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales y regionales españoles y las prioridades que éstos establecen, para llegar finalmente a una descripción de la cooperación directa que desarrollan.

En conclusión, deseamos desde el equipo del Observatorio que la lectura del presente Anuario sea fructífera, y esperamos de los lectores opiniones y sugerencias para ir mejorando progresivamente este instrumento de conocimiento y difusión de la cooperación descentralizada.

La Cooperación Descentralizada Española con América Latina

Christian Freres*

*Este estudio hace un repaso de la cooperación descentralizada (CD) española con América Latina. Para ello comienza con una revisión breve de la situación y evolución general de esta cooperación, incluyendo una visión del marco normativo-estratégico y la institucionalidad. En este apartado se resalta el peso de actores subestatales españoles en este ámbito de las relaciones euro-latinoamericanas y se destaca la complejidad institucional que han desarrollado los actores en su CD. La segunda parte del texto versa sobre la práctica de la cooperación en América Latina, relevando distintos aspectos, con una atención específica hacia la modalidad de la cooperación directa. Queda patente el peso importante que tiene dentro del sistema español de cooperación y, a pesar de la relevancia significativa de la ayuda vía organizaciones no gubernamentales, la apuesta decidida por impulsar modalidades que apuntan a una acción exterior cada vez más ambiciosa, que tiene un aterrizaje notable en Latinoamérica. Finalmente se analizan tendencias y perspectivas futuras, destacando el reto que plantea la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para este tipo de cooperación. Al respecto, llama la atención el desafío de reforzar la armonización interna en la Cooperación Española pues la actual descoordinación no sólo perjudica la eficacia sino también supone un coste de transacción elevado para los socios latinoamericanos. En esta línea también es necesario avanzar en el alineamiento de la CD con las estrategias de desarrollo de los países donde opera.***

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | España | América Latina | Cooperación al desarrollo | Relaciones Unión Europea-América Latina |

* *Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid. Especialista en relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Actualmente es Investigador Asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, y Asesor de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid. Previamente dirigió el departamento de investigación de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid. Entre 1992 y 2002 fue director de la revista Síntesis de ciencias sociales. Antes trabajó en Colombia y en Estados Unidos en distintas organizaciones no gubernamentales y centros académicos. Adicionalmente es docente sobre las materias de relaciones Unión Europea-América Latina y políticas de cooperación al desarrollo en varios programas de postgrado en Madrid, y se ha desempeñado como consultor para distintas organizaciones nacionales e internacionales. Es autor de numerosos artículos y capítulos de libros sobre diversos temas, particularmente en cuanto a las relaciones europeo-latinoamericanas y el análisis de políticas europeas de cooperación al desarrollo. Entre sus más recientes publicaciones se puede destacar el libro que co-editó: América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria. Barcelona: Icaria, 2006.*

**| *Las opiniones del autor son de su responsabilidad exclusiva y no reflejan necesariamente la posición oficial de ninguna de las entidades a las cuales está afiliado profesionalmente.*

1. Introducción

Hace más de dos décadas que empezó el proceso, lento pero seguro, de intensificación de las relaciones entre la entonces Comunidad Europea y América Latina. Previamente esta última región apenas existía en el mapa exterior de Europa.[1]

No es que hoy en día América Latina sea una zona prioritaria de la acción exterior de la Unión Europea (UE), pero sin duda se ha avanzado significativamente en los vínculos birregionales. En este sentido se puede hablar de varias etapas en el proceso de reforzamiento de relaciones, reflejando la evolución de distintos factores internos y del contexto internacional. Así observamos cómo las relaciones euro-latinoamericanas han pasado de un período de dominación prácticamente total por parte de gobiernos nacionales y de instituciones intergubernamentales en los años ochenta a otro, desde mediados de los noventa, donde múltiples actores se involucran en y contribuyen a moldearlas.

En cuanto a los elementos internos que han incidido más en estas relaciones, los que han tenido un peso importante y creciente - aunque poco examinado en la literatura (Freres 2003) - son los gobiernos subestatales: regiones, provincias y entidades locales. Al igual que ocurre con otros ámbitos de la acción exterior europea, el peso relativo

Tabla 1 | Matriz de relaciones entre administraciones sub-estatales de Europa y América Latina

País europeo → / Subregión/país de América Latina ↓	"Arco Latino"				Grupo germano-nórdico								
	España	Italia	Francia	Portugal	Alemania	Holanda	Austria	Suecia	Finlandia	Bélgica	Reino Unido	Otros*	Total
Cono Sur	147	205	84	54	15	3	2	3	1	5	5	7	531
Zona Andina	58	16	26	1	4	2	1	2	0	8	0	1	114
América Central+Cuba	225	47	24	4	41	21	12	7	1	11	19	9	408
México	37	3	14	0	5	0	1	1	0	0	0	4	64
Total, AL	467	271	148	59	65	26	16	13	2	24	24	21	1136
Por grupos de países	*945*				*122*					*69*			

Fuente: Elaboración propia con base a datos facilitados por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Se trata de relaciones bilaterales entre gobiernos sub-nacionales que el Observatorio ha identificado. Un análisis detallado, con datos previos se puede ver en Anuario 2006 (Sarraute y Théry 2006: 25).

** Incluyen Grecia, República Checa, Eslovaquia y Polonia.*

[1] | *Para un análisis más detenido de la evolución de las relaciones UE-América Latina, se recomienda ver, entre otros: Freres y Sanahuja 2006.*

[2] | *Arco latino no es un concepto únicamente de carácter teórico, pues existe una asociación de entidades sub-estatales intermedias (provinciales en el caso de España) que se extiende desde Portugal a Italia (http://www.arcolatino.org). Además, es un concepto que se ha manejado en el estudio de las relaciones euro-latinoamericanas (Ver Fazio 2001).*

de cada Estado miembro varía mucho. En esta línea, hay bastante evidencia de que los actores sub-estatales, en lo que podríamos denominar el "Arco Latino" de la UE,[2] han desempeñado un papel destacado en las relaciones sub-estatales euro-latinoamericanas. La Tabla 1 refleja claramente esta situación, muestra que más de las tres cuartas partes de las relaciones bilaterales sub-nacionales se concentran en el Arco Latino, frente a apenas un 10% en el caso del siguiente grupo más importante. [3]

Lo que más llama la atención, sin embargo, es que un solo país, España, represente casi el 40% del total de las relaciones bilaterales de este nivel. Este grado de protagonismo no se refleja tan marcadamente en otros ámbitos de los vínculos euro-latinoamericanos como el comercio o la cooperación oficial para el desarrollo.

Este es el contexto para el presente capítulo sobre la CD española con América Latina. Sin embargo, el estudio no se centra en un análisis comparativo con el fin de destacar la importancia relativa de España en el marco de la UE. Más bien, el foco del texto es examinar la CD española con América Latina actualmente. Para tal fin, en primer lugar se recorre brevemente la situación y evolución general de esta cooperación, incluyendo una visión del marco normativo-estratégico y la institucionalidad. La segunda parte versa sobre la práctica de la cooperación en América Latina, relevando distintos aspectos. Finalmente se analizan tendencias y perspectivas futuras.

2. El marco general

2.1. Un breve repaso a la cooperación descentralizada en España

La cooperación descentralizada es uno de los elementos distintivos del sistema español de ayuda al desarrollo.[4] En efecto, desde los años ochenta la CD ha adquirido un papel cada vez más destacado en la cooperación española. En relativamente poco tiempo ha pasado de cifras muy modestas a superar ampliamente en 2006 los 500 millones de euros, constituyéndose un rubro importante de la cooperación nacional. Es una política pública que apoyan muchos españoles, como atestigua una encuesta de 2006 en la cual 55% de los entrevistados afirman que "sus comunidades autónomas y ayuntamientos deberían dedicar parte de sus recursos a la cooperación" (Fundación Carolina 2007: 45).

2.1.1. Factores que impulsaron la cooperación descentralizada

Esta cooperación emerge y avanza por distintos motivos. El primero se relaciona con el proceso de democratización y descentralización que España vivió a partir de la Constitución de 1978. El Estado de las Autonomías supuso un traslado de competencias y recursos de la Administración General del Estado a las regiones. En paralelo se produjo una descentralización hacia las Entidades Locales (provincias y municipios). El resultado de todo ello fue que las administraciones sub-nacionales han obtenido la capacidad de expandir el alcance

[3]| *La misma tendencia se observa al estudiar la participación de municipios por país en el programa europeo de cooperación intermunicipal con América Latina, URBAL.*

[4]| *Esta es una afirmación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en sus informes de valoración de la cooperación española desde 1998. Se vuelve a mencionar en el borrador de informe de 2007.*

[5]| *Como nos informa García (2003: 66), la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo se celebró en Colonia, Alemania, en 1985, justo antes de que España entrara en la Comunidad.*

de sus acciones, tanto en sus propios entornos como en otros países, muy especialmente en Europa, el Mediterráneo y América Latina.

La entrada en la Comunidad Europea fue el segundo factor pues abrió el país y ofreció toda una serie de oportunidades de contactos e intercambios con homólogos en otros Estados miembros.[5] Las comunidades autónomas (CC.AA.) y las entidades locales se movilizaron rápidamente para aprovecharlas, tanto para conseguir recursos como para participar en debates internacionales relevantes. Uno de ellos tenía que ver con la búsqueda de modelos de desarrollo y cooperación que involucraran a actores distintos a los gobiernos nacionales.

Un tercer factor se relaciona con la cercanía a los ciudadanos de este nivel de administración. En un país que empezaba a modernizarse, los ciudadanos exigían no sólo más y mejores servicios sino también que sus gobiernos más próximos asumieran responsabilidades directas en su solidaridad con comunidades de países en desarrollo. Los movimientos para la solidaridad con los saharauis, con Nicaragua, etc. presionaron a sus concejales, alcaldes, consejeros y otros cargos políticos para que dedicaran recursos a proyectos, campañas, encuentros y otras actividades orientadas al apoyo a comunidades del Sur. Así nacieron numerosos acuerdos de colaboración, hermanamientos, iniciativas políticas de diverso tipo, y paulatinamente se iban configurando estructuras permanentes de gestión de programas.

Finalmente, en los noventa se presenta un factor adicional. Para entonces, las administraciones sub-nacionales habían consolidado su posición dentro del Estado y empezaban a aumentar sus reivindicaciones para mayores traspasos de competencias y de recursos económicos. Este espíritu trasciende todos los ámbitos de política pública incluyendo el de cooperación al desarrollo. En ese contexto, dos acontecimientos llevan a lo que podríamos llamar un *boom* en la cooperación descentralizada española a mediados de la década: por un lado, la tragedia humanitaria en Ruanda, y por otro, el movimiento popular que exigía al gobierno

Grafico 1 | Evolución Cooperación Descentralizada Española 1991 | 2007 (millones de Euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Plan Anual de Cooperación Internacional-Seguimiento, varios años).
(p) Datos de 2007 son previsiones.

destinar el 0,7% del producto nacional a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Ambos procesos provocaron un aumento notable del interés público y presiones a todos los niveles de la Administración por una cooperación más generosa. Fueron los gobiernos sub-estatales los que respondieron con mayor decisión a estos estímulos.

2.1.2. Características generales de la Cooperación descentralizada española

La cooperación descentralizada española (CDE) ha avanzado significativamente desde sus orígenes. En un primer momento era una ayuda muy voluntarista, muchas veces impulsada por individuos con contactos en otros países, y con escasos recursos que se canalizaban fundamentalmente a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Actualmente es mucho más compleja, se han creado instituciones más sólidas, se ha profesionalizado la gestión y se han ampliado las modalidades de ayuda. Además, en muchos países socios del Sur, si se suman las aportaciones de la CDE superan las de la Administración General del Estado; por ello, debe tomarse cada vez más en cuenta a la hora de la planificación estratégica y del diálogo con otros gobiernos a través de las Comisiones Mixtas.

En estos años ha habido mucho debate y reflexión acerca de las virtudes y los problemas de la CDE.[6] (Ver, por ejemplo: AIETI 2000; Castañeda 2006; FRIDE 2006; Gómez Gil 2002). De todo ello, y sin pretender agotar el tema, se podrían destacar los siguientes aspectos:

En suma, se trata de un actor en pleno proceso de consolidación dentro del sistema de cooperación española, que ha marcado un espacio propio tanto en el país como en las relaciones exteriores de España y de la Unión Europea, muy especialmente con América Latina, destino preferente de su ayuda.

Tabla 2 | Resumen de características de la cooperación descentralizada española

Características	Ventajas	Retos pendientes
Autonomía	No está obligada a plegarse a intereses de la política exterior española	Buscar la forma de trabajar dentro de un marco común para contribuir a una mayor eficacia de la ayuda
Relación con ciudadanos	Mayor cercanía que puede existir con la Administración central	Combinar un alto grado de implicación ciudadana con preocupaciones por resultados e impacto, implicando actores no ONGD
Planificación estratégica	Muchas entidades han iniciado procesos de planificación	La dependencia de convocatorias para proyectos de ONGD limita la posibilidad de orientar recursos estratégicamente
Vínculos con actores de países en desarrollo	Facilidad para sintonizar con administraciones homólogas del Sur	Procurar ir más allá de pequeñas intervenciones con impacto muy localizado a otras que puedan incidir más estructuralmente
Sensibilización y educación para el desarrollo	Se destinan más recursos proporcionalmente que el gobierno central	Asegurar una incidencia real y mayor coordinación para evitar dispersión
Presencia en América Latina	Lazos institucionales muy variados y generalmente fuertes	Aumentar actuaciones en zonas menos adelantadas del mundo al tiempo que mantienen la prioridad latinoamericana
Orientación hacia desarrollo social	Contribuye más directamente a la lucha contra la pobreza	Reducir la dispersión de acciones para lograr mayor impacto

Fuente: elaboración propia

2.2. El marco normativo y estratégico de la cooperación descentralizada española

Hasta la promulgación en julio de 1998 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), la política de cooperación española se ha ido configurando mediante un lento proceso de definición de normas *ad hoc* de carácter reglamentario. Así, mientras que las comunidades autónomas y entidades locales adquirían una creciente importancia institucional, se producía en materia de cooperación internacional para el desarrollo y de acción exterior de las administraciones autonómicas y locales un vacío normativo que se intentó suplir con un gran esfuerzo doctrinal, recogido en muchos casos por Sentencias del Tribunal Constitucional, y con una *praxis* jurídica innovadora.

El punto de partida de la política española de cooperación para el desarrollo fue la Constitución Española de 1978. En ella se considera esta política como un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos respecto de aquellos que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo y se reconoce la competencia exclusiva del Gobierno Central en materia de relaciones internacionales. Con la adopción de la LCID, se logra articular y actualizar en un sólo texto legal el conjunto de normas que han venido configurando la política española en esta materia. Esta Ley se organiza en torno a seis ejes fundamentales recogidos en seis capítulos.

En la sección 2ª se hace referencia al papel de las comunidades autónomas y entidades locales, en la sección 3ª a los órganos consultivos y de coordinación (incluyendo la Comisión Interterritorial de Cooperación, creada por la propia Ley).[7] Además, en su artículo 20.2, se reconoce la capacidad de actuar de las CCAA en materia de cooperación internacional, siempre que se respeten las directrices establecidas por el Congreso de los Diputados y los principios, objetivos y prioridades reconocidas en los arts. 2-7 de la misma Ley.

Por otra parte, el artículo 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (RBRL) de 1985 reconoce la autonomía de las entidades locales para intervenir en "[...] cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local [...]". Esta Ley se encuentra actualmente en proceso de reforma, que en este ámbito intentaría subsanar el vacío legal relacionado con la acción exterior de los entes locales. A pesar de este vacío, estas administraciones han podido desarrollar iniciativas y programas internacionales de forma autónoma.[8]

[6] | *Sin embargo, es conveniente tener presente un problema de escasez de información sobre la cooperación descentralizada. Aunque la situación ha mejorado sustancialmente y puede ser mejor que muchos otros países del entorno, la información disponible es dispersa y no siempre muy fiable. Por lo general ha habido más datos sobre la cooperación autonómica, pero afortunadamente se empieza a superar la laguna de información sobre la ayuda local. En todo caso, sigue siendo necesario un importante esfuerzo de homogeneización de la información.*

[7] | *Un organismo casi único entre los donantes internacionales. La Ley define a esta Comisión como "el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones que ejecuten gastos computables como AOD". Estas tareas habrán de hacerse, según expone la Ley - en su artículo 20, apartado 2 - con respeto a los "principios de autonomía presupuestaria y auto-responsabilidad en su desarrollo y ejecución" que debe asistir a cada una de las instituciones donantes.*

[8] | *Según García (2005), con base al Artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL "podemos partir de que los Entes Locales tienen competencia para actuar en el ámbito de la cooperación al desarrollo internacional, con las limitaciones que deriven de las competencias atribuidas a otras Administraciones Públicas, particularmente al Estado, en materia de relaciones internacionales."*

Hay que destacar que desde la promulgación de la Ley de Cooperación hasta la aprobación del reglamento que regula la composición y funcionamiento de la Comisión Interterritorial en enero de 2000, se dieron arduas negociaciones entre el Gobierno Central y las administraciones descentralizadas. Uno de los puntos centrales de tensión fue determinar el grado de autoridad del primero sobre el resto, llegándose finalmente a cierto consenso entre las partes. La Ley plantea a las administraciones subestatales que realicen sus programas de cooperación, siempre sujetos a las directrices definidas por el Parlamento. La Comisión Interterritorial es el foro establecido para que las diferentes administraciones puedan compartir experiencias, unificar criterios, poner en común proyectos y articular sus respectivas iniciativas cumpliendo así con las funciones que le otorga la LCID de coordinación, concertación y colaboración entre los distintos niveles de la Administración.

A partir del marco legislativo y político nacional, comienza un proceso de concertación que pretende la articulación y eficacia de un "sistema español" que se pueda proyectar al exterior. En otras palabras, el proceso de elaboración de la Ley Estatal de Cooperación impulsa un debate entre todos los actores y una serie de cambios importantes en la administración de la cooperación.[9]

Lo mismo podemos decir de las leyes autonómicas de cooperación al desarrollo que están en vigor (en todas las CC.AA. menos Murcia - en proceso legislativo - y Canarias), como se puede ver en la Tabla 3. Este marco legal es importante ya que articula y añade peso político al conjunto de las acciones de cooperación. Por otro lado, un marco jurídico autonómico también es una característica destacada del modelo español dentro de la comunidad internacional.

En 2000, Aragón y la Comunidad de Madrid aprobaron sendas leyes de cooperación. Había cierto mimetismo del nivel estatal pues la ley de Madrid fue muy similar a la LCID y además puso en marcha su primer Plan General (2001-04) en el mismo año que el Gobierno central aprobó su primer Plan Director.

El sustento jurídico de la cooperación internacional de las CC.AA. ha sido reforzado mediante la inclusión de referencias expresas a la materia en las reformas estatutarias de la actual legislatura. Cada comunidad ha abordado el tema de manera diferente. En el caso de la Comunidad Valenciana se hace una mención breve dentro del título referido a la Acción Exterior (Art. 68), Cataluña ha incluido dos artículos sobre la materia (51 y 197) y Andalucía incluye varias menciones a lo largo del texto y un capítulo entero referido a la cooperación al desarrollo (V).

Todas las Comunidades también han creado órganos asesores o consultivos que implican a todos los actores de la región (el primero data de 1995 en Asturias) y a veces han creado un órgano interdepartamental, un Consejo Regional, para asegurar mayor coordinación entre la cooperación autonómica y la local. A nivel local, se utilizan los marcos legales autonómicos como base y cuando es necesario se aprueban normas específicas para regular ayudas, y para fundamentar la estructura de gestión administrativa, el funcionamiento y competencia de los órganos consultivos, entre otros aspectos.

[9] | Con respecto a la Ley, ver el Nº 2 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (Madrid: IUDC, 1998), y VV. AA. (1999). La Ley de Cooperación Un Año Después: El Plan Director Plurianual. Barcelona: Fundación La Caixa; y Manuel Montobbio. "Reflexiones entorno a las implicaciones y retos de la Ley de Cooperación", REDC Nº 5 (otoño/invierno 1999/2000). pp. 77-99.

Tabla 3 | Marco Normativo y Estratégico de la Cooperación Descentralizada Española (nivel estatal y autonómico)

Nivel	Leyes de Cooperación*	Primer Plan Director (PD)	Otras normas
Estatal	- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998)	- PD 2001-04	- RD Consejo (1995, reformado 2004) - RD Comisión Interterritorial (2000)
CC.AA.			
Andalucía	- Ley Andaluza de Cooperación (2003) - Ley para creación de la Agencia Andaluza de Cooperación (2006)		- Dec. regula Consejo de Coop. y otros órganos (2005)
Aragón	- Ley relativa a la Cooperación de Aragón (2000)	- PD 2004-07	- Dec. Consejo (2000) - Dec. Comisión Autonómica (2002)
Asturias	- Ley de Asturias de Cooperación (2006)	- Plan 2004-07	- Dec. Consejo - Dec. crea Agencia (2003)
Baleares	- Ley Balear de Cooperación (2005)		- Dec. Consejo (2000) - Dec. crea Agencia (2006)
Canarias	No tiene aún Ley de Cooperación		- Dec. regula acciones (1995) - Dec. Consejo (2006)
Cantabria	- Ley de Cantabria de Cooperación (2007)		- Dec. regula subvenciones (1996)
Castilla y León	- Ley de Castilla y León de Cooperación (2006)		- Dec. ayudas (1998) - Dec. Consejo (2000)
Castilla-La Mancha	- Ley de Cooperación de Castilla La Mancha (2003)		- Dec. Consejo (2004)
Cataluña	- Ley Catalana de Cooperación (2001)	- PD 2003-06	- Dec. órganos coordinación (2003) - Dec. crea Agencia (2003) - Dec. Comité Catalan de AH (2005)
Comunidad Valenciana	- Ley de Cooperación de la Comunidad Valenciana (2007)	- PD 2004-07	- Dec. Consejo (2001)
Euskadi	- Ley Vasca de Cooperación (2007)		- Dec. Fondo Vasco (1990) - Dec. Consejo (1998)
Extremadura	- Ley de Cooperación de Extremadura (2003)	- Plan General, 2004-07	- Dec. Consejo (2005) - Dec. Comisión Autonómica (2005)
Galicia	- Ley Gallega de Cooperación (2003)	- PD 2006-09	
La Rioja	- Ley de Cooperación de La Rioja (2002)	- PD 2004-08	- Dec. Consejo Regional (2004)
Madrid	- Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2000)	- Plan General 2001-04	- Dec. Consejo (1997) - Dec. Comisión Regional (2000) - Dec. Agencia de Inmigración y Cooperación (2005)
Murcia	Proyecto Ley aprobado en octubre de 2007 y presentado a Asamblea Regional		- Dec. Consejo Regional (1994, modificado en 1996 y 2002)
Navarra	- Ley Foral de Cooperación (2001)	- PD 2007-2010	- Dec. Consejo (1996)

Fuente: elaboración propia con base al Observatorio de la Confederación de Fondos (http://www.confederacionfondos.org/), un espacio de la página de la AECI dedicado a marcos normativos (www.aeci.es) y diversas páginas institucionales en Internet.

**Los títulos de leyes han sido abreviados por razones de espacio.*

AH = Ayuda Humanitaria; Dec. = Decreto; RD = Real Decreto.

Los Planes Directores (o Planes Generales) representan la primera apuesta por la planificación estratégica. Desde el antecedente de la Comunidad de Madrid se ha hecho obligatorio en cada Comunidad poner en marcha sendos planes, una vez aprobada la correspondiente Ley. Estos documentos se completan con planes anuales y a veces con documentos sectoriales. Un número creciente de municipios también ha elaborado planes directores y planes anuales. El siguiente paso es la planificación geográfica (i.e., planes-país), aunque no todas las entidades contemplan la necesidad de elaborarlas, habida cuenta de la existencia de los planes geográficos a nivel estatal.

En suma, es evidente que las entidades descentralizadas han avanzado mucho en el establecimiento de un marco normativo y estratégico necesario para sustentar una cooperación eficaz aunque, como ocurre a nivel del gobierno central, los sistemas de planificación aún necesitan consolidarse para demostrar su efectividad.

2.3. La institucionalidad y los actores de la cooperación descentralizada española

Al igual que se ha observado en el marco normativo y estratégico, hay cierta tendencia en la cooperación autonómica a estructurarse institucionalmente de forma similar que el gobierno central. Los órganos de decisión política, coordinación y consulta son también similares. A nivel local la situación es algo más variada, aunque también existen muchas similitudes. En cuanto a las relaciones interinstitucionales dentro del Estado español, estas han evolucionado más por voluntad de los gobiernos de turno que por la existencia de un determinado órgano.

2.3.1. Organización de la CDE

Aunque los niveles autonómico y local comparten ciertas características en la institucionalidad de la cooperación, también presentan elementos diferentes que hace que sea útil tratarlos por separado.

Antes de entrar en materia conviene hacer unas puntualizaciones para acotar el alcance del análisis del apartado. Este estudio se refiere específicamente a la cooperación al desarrollo, pero es importante resaltar que forma parte del ámbito más amplio de la acción exterior de las administraciones sub-estatales. Una acción exterior que abarca muchas materias, desde la promoción cultural hasta la internacionalización económica, así como la vinculación con comunidades de personas originarias del territorio que residen fuera de España. Esta "paradiplomacia",[10] no es en sí objeto de estudio, pero está relacionada. En la materia que nos ocupa, la institucionalidad refleja el particular enfoque que cada administración imprime a su acción exterior. En algunos casos se separa la función de la política internacional, que puede incluir la elaboración estratégica y la formalización de relaciones institucionales con contrapartes del exterior (vía hermanamientos u otros instrumentos), de la cooperación, mientras en otros se vincula muy estrechamente.

En el caso de las CC.AA. hay dos modelos institucionales principales. El primero consiste en adscribir la unidad o departamento a la Presidencia del gobierno autonómico, actualmente vigente en cinc0 comunidades. El segundo consiste en incorporarlo a la Consejería a cargo del área social (diez comunidades). Mientras el primer modelo puede otorgar mayor relevancia política, también es posible que se vincule o subordine a otros intereses de la acción exterior autonómica. Sin embargo, en el otro modelo también se puede producir cierta "contaminación" al vincular la cooperación con políticas sociales más prioritarias, en particular las de integración de inmigrantes. No existe un modelo idóneo, pero es importante que se mantenga cierta estabilidad pues en los primeros años de andadura se produjeron muchos cambios que dificultaron la consolidación de estructuras y de políticas. En esta década parece superada esa tendencia y se observa una clara consolidación institucional.

Como se dijo anteriormente, se han creado agencias de cooperación en al menos cinco comunidades autónomas (Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña y Madrid); en otras regiones el tema se está debatiendo y en varios casos hay procesos en marcha de elaboración de propuestas legislativas. Sin embargo, las nuevas agencias apenas tienen varios años de pleno funcionamiento por lo que es prematuro analizar con rigor sus resultados. Sin duda, su creación ha sido importante para otorgar una mayor permanencia a la acción autonómica y para avanzar en la profesionalización de la gestión en este ámbito. Por otro lado, ha sido una forma de reforzar la visibilidad de las acciones y de estructurar la representación ante otros actores, tanto dentro como fuera de la Comunidad. Asimismo, la existencia de una agencia fortalece la capacidad de realizar cooperación directa, una modalidad de creciente importancia en la CDE.

Se nota también cierta tendencia a reforzar la representación de la CDE en el exterior, en concreto en los países donde se opera. La forma de representación varía mucho, desde el destacamento de becarios que frecuentemente residen en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) hasta la apertura de oficinas propias. Esta presencia se concentra en América Latina y en el Magreb, aún es relativamente modesta pero parece ir en aumento.

Una característica destacable de la CDE ha sido la existencia de órganos institucionalizados - consejos autonómicos o locales de cooperación - para canalizar la participación de distintos actores en un territorio, en discusiones sobre la política pública. Aparte de contribuir a la mejora de las políticas, estos órganos tienen una importante función para otorgarlas legitimidad social.

Los primeros consejos asesores o consultivos datan de mediados de los años noventa y se han consolidado como órgano obligatorio a todos niveles en la cooperación descentralizada. Esto ha contribuido a extender ampliamente una práctica de participación en los debates sobre políticas de cooperación a nivel autonómico y local. Como señalan algunos autores, surgen problemas, entre los cuales se puede citar la proliferación y el solapamiento entre muchos consejos, la falta de reglamentos claros sobre su funcionamiento (i.e., sobre regularidad de reuniones, organización interna, etc.) y a veces el excesivo peso de la administración en los mismos (Castañeda 2005).

Por otro lado, prácticamente todas las CC.AA. han creado consejos interterritoriales para asegurar una mayor coordinación entre las instancias regionales con las entidades locales. Son una especie de espejo de la Comisión Interterritorial que existe a nivel estatal. Estos órganos tendrían que ser un foro de diálogo y de intercambio de información, además de un espacio idóneo para promover la definición de políticas comunes coordinadas, incluyendo acciones conjuntas. Una novedad es la creación de grupos de trabajo temáticos (i.e., homologación de procedimientos, codesarrollo, etc.) que les dan un carácter mucho más operativo. No obstante, al igual que ocurre en el caso de la Comisión Interterritorial, la información sobre su funcionamiento y sus decisiones y resultados es muy limitada. Además, persiste la impresión que en estos consejos sirven más los intereses

[10] | *Ver Freres y Sanz (2003) para una reflexión amplia sobre éste y otros conceptos relacionados.*

de los convocantes - las CC.AA. - que de los convocados, pues aún no constituyen verdaderos órganos colegiados. En todo caso, esta Comisión tiene un potencial indudable y es hoy la única instancia institucional para fomentar la coordinación entre las CC.AA., mientras los Consejos Regionales tienen la misma virtualidad en sus territorios.

En cuanto a los entes locales, su organización es bastante variada. Por lo general, la función de la cooperación es responsabilidad principal de una Concejalía (en el caso de los municipios) o Delegación (en el de las Diputaciones) del área de Servicios Sociales.[11] En algunas corporaciones locales existe una Concejalía o Delegación de Cooperación (o Cooperación e Inmigración). Aun no son mayoría (la FEMP estima que es el caso en un poco más de la quinta parte de las EE.LL.), pero va en aumento y cuando sucede refleja un grado de compromiso político del más alto nivel posible. No se conocen aún la existencia de agencias de cooperación a nivel local pero algunas estructuras, como en el caso de algunos Fondos, pueden asemejarse mucho a una agencia pequeña.

También se encuentran órganos como los Consejos Locales, que reúnen a distintos actores del territorio. La principal diferencia que se presenta se observa en las Diputaciones y en los Fondos donde existen órganos de consulta que abarcan muchas localidades del territorio.

2.3.2. Relaciones interinstucionales

Como se notó anteriormente, uno de los grandes retos de este tipo de ayuda es la coordinación con otros actores de la Cooperación Española.[12] La coordinación va en tres direcciones: (i) todos hacia la Administración General del Estado; (ii) las CC.AA. entre sí y hacia las Entidades Locales; y (iii) entre las Entidades Locales.

Con relación al primer nivel, ya se ha comentado el papel de la Comisión Interterritorial, pero ésta no es la única forma de coordinación que existe. A nivel más operativo y en el marco de planificación geográfica, hay otros mecanismos para impulsar la coordinación interinstitucional. En el primer caso, el proceso de preparación de las Comisiones Mixtas entre el Gobierno español y países del Sur abre la oportunidad a CC.AA. y EE.LL. a entrar en un diálogo con la AECI acerca de futuros programas bilaterales. En cuanto a la planificación, el ejercicio entre 2005 y 2007 de elaboración de los documentos de estrategia país (DEP) y planes de actuación estratégica (PAE) ha incluido un mecanismo de participación y consulta a las administraciones descentralizadas. En ambos casos, se trata de prácticas incipientes cuyo alcance y continuidad dependen enteramente de la voluntad de las autoridades del Gobierno central. Aun así, con todas sus limitaciones, apuntan líneas de colaboración que pueden intensificarse con el tiempo.

Siendo importante este primer nivel de coordinación, los otros son igualmente necesarios. Por ello, las leyes autonómicas generalmente dan un espacio importante a la materia y muchas incluso dan soporte a la creación de

[11] | *Según datos facilitados por la FEMP estas entidades representan unos dos tercios del total.*

[12] | *Varios estudios recientes abordan este tema tanto en el contexto general de la política exterior como con relación específica al ámbito de la cooperación. Colina (2007) analiza el tema de la acción exterior de las CC.AA. y la problemática de la coordinación con la política exterior española, mientras Freres y Sanz (2003) hacen lo mismo pero se centran en el caso de América Latina. Ruiz Seisdedos (2005) se centra en las relaciones entre administraciones en la cooperación descentralizada.*

[13] | *En este sentido, Ruiz Seisdedos (2005: 236) se refiere en concreto al caso de la Junta de Andalucía, que en el articulado de la Ley Andaluza no incluye ninguna mención de las entidades municipales (aunque sí está en el preámbulo).*

órganos de coordinación. Aún así la práctica ha sido muy variada, pues depende en última instancia de las relaciones interinstitucionales y a veces incluso de las interpersonales. Hay casos también de CC.AA. que tienen una posición de *laissez faire*, en el sentido de no responsabilizarse demasiado por coordinarse con las Entidades Locales de su territorio. [13]

Es a nivel de las EE.LL. donde el reto de la coordinación es absolutamente crucial, por el gran número de actores implicados en la cooperación. Se aborda este desafío a través de distintos mecanismos. A nivel general, está la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), donde están representadas todas las Entidades Locales de España. La Federación creó la Comisión de Cooperación al Desarrollo que tiene distintos objetivos, reúne la de información sobre la cooperación local (elabora informes anuales desde 2005), contribuye al fortalecimiento de sus miembros y los representa en la Comisión Interterritorial. Su papel de coordinación se da más en el intercambio de información, en la elaboración de posiciones, que en el nivel operativo de la cooperación, pues ni tiene competencias ni capacidad para ello.

En cada comunidad autónoma existen federaciones municipales que cumplen un papel similar a la FEMP en su ámbito territorial. Por lo general, incluyen alguna comisión o grupo que se responsabiliza de la cooperación al desarrollo, pero sus medios son muy limitados, por lo que la coordinación que pueden fomentar es escasa.

La FEMP también participa en el programa llamado Municipio,[14] creado a fines de 2006 por

Recuadro 1 | Los Fondos de Cooperación y Solidaridad

Los Fondos locales de cooperación y solidaridad constituyen uno de los elementos más distintivos del modelo español de cooperación descentralizada. Desde su surgimiento, a mediados de los ochenta, estos fondos se han colocado como un referente clave del sector.

Actualmente alrededor de mil entes públicos locales están asociados a los fondos de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad creado en 1995. Los nueve fondos en la Confederación abarcan EELL en Andalucía, Baleares (tres fondos), Cataluña, Euskadi, Extremadura, Galicia y Valencia.

En 2005 movilizaron unos 15 millones de euros, principalmente de recursos propios. Destaca el Fons Català, el pionero de este modelo, que gestiona aproximadamente la tercera parte del total e integra a cerca de 300 entidades.

La importancia de los Fondos, sin embargo, no está en las cifras sino en el modelo mismo que propugnan. Para ello se ha establecido un decálogo que deben seguir los socios. Entre sus ventajas se pueden citar:

1) Constituyen un vehículo idóneo para animar y facilitar la participación de entidades locales de menor tamaño en la cooperación al desarrollo;

2) Posibilitan una gestión más transparente;

3) Permiten financiar proyectos de mayor envergadura;

4) Estimulan la participación directa de entes locales en la cooperación mediante el intercambio de experiencias, la formación técnica y el apoyo para la gestión municipal.

Como ocurre con todo, los Fondos también han recibido sus críticas. Por parte de las ONGD, por ejemplo, hay un temor a que en este modelo prime la cooperación directa, reduciendo así la necesidad de su participación (y su acceso a subvenciones) (Martínez 2005: 86).

[14] | *Ver: http://www.aeci.es/03coop/1activ_coop/municipia2.htm*

la AECI, junto al Ministerio de Administraciones Públicas. Dicho programa fue lanzado con el fin de impulsar y facilitar la cooperación municipal para el desarrollo. Aún es pronto para saber qué impacto tendrá, responde a la necesidad de contar con un marco que pueda reforzar la coordinación de todo el trabajo a favor del desarrollo local desde distintos niveles del Estado español.

Una clara excepción entre las EE.LL. son los fondos municipales de cooperación y la Confederación que los reúne a nivel estatal. Estos fondos se regulan mediante estatutos aprobados por las entidades socias (el del Fons Català es de 1986). Por su propia naturaleza, los fondos constituyen en sí espacios de coordinación, administran recursos mancomunados y se gobiernan mediante órganos de decisión colectiva (Ver recuadro 1). La Confederación luego coordina entre los nueve fondos miembros y los representa en la Comisión Interterritorial. Una limitación que presentan los fondos es que sólo coordinan los recursos comunes, pues todos los socios mantienen programas de gestión propia que no necesariamente se coordinan con otros socios del mismo fondo.

En suma, la coordinación se presenta como un desafío complejo para el cual el marco institucional es aún insuficiente. Hay, sin embargo, ejemplos como los Fondos, que demuestran que es posible avanzar si hay voluntad y decisión.

3. La práctica de la cooperación descentralizada española en América Latina

3.1. Descripción general de la cooperación descentralizada española

3.1.1. Evolución cuantitativa

Como se puede observar en el Gráfico 1, se da un salto importante a mediados de los noventa y desde entonces la cooperación descentralizada española sigue una senda constante de crecimiento.[15] El Gráfico 2 muestra cómo la cooperación descentralizada representa actualmente algo más de la cuarta parte de la cooperación bilateral española (frente a apenas el 15% a fines de los noven-

Gráfico 2 | Cooperación Descentralizada vs. AOD bilateral total neta 2001 |06 (millones de Euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Plan Anual de Cooperación Internacional-Seguimiento, varios años).

[15] | *Es importante tener presente un problema con los datos sobre la Cooperación Descentralizada española. Mientras los informes de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional que elabora el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación incluyen información bastante completa de la cooperación autonómica, los datos de las Entidades Locales han sido estimados en muchos años. Solo a partir de 2005, cuando la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) volvió a asumir la labor de recogida de esta información (que hacía hasta 2001), se puede decir que nos acercamos mejor a la realidad, aunque la propia FEMP reconoce que aún faltan datos.*

Gráfico 3 | Principales componentes de la Cooperación Descentralizada, por nivel 1999 | 2005 (millones de Euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Plan Anual de Cooperación Internacional-Seguimiento, varios años).

ta). Su peso relativo sólo ha bajado ligeramente a medida que la Administración General del Estado ha aumentado su AOD desde 2005.

En cuanto a los componentes de este tipo de cooperación, los flujos de AOD provenientes de las comunidades autónomas superan con creces aquellos canalizados por las entidades locales, como se puede ver en el Gráfico 3. Esto tiene bastante lógica, pues los gobiernos regionales disponen de muchos más recursos en general. Sin embargo, ésto no implica que los principales impulsores de esta cooperación sólo se encuen-

Tabla 4 | Algunos "Motores" de la Cooperación Descentralizada (AOD en 2005, millones de euros)

CC.AA.	Volumen	Municipios/Provincias	Volumen
Cataluña	44,10	Ayto. Madrid	20,54
Andalucía	39,94	Ayto. Barcelona	5,32
País Vasco	31,04	Diputación Barcelona	3,89
Comunidad de Madrid	21,63	Ayto. Vitoria-Gasteiz	2,21
Navarra	16,64	Ayto. Córdoba	1,64
Fondos Municipales			
Fons Català	5,92	Total movilizado por "motores"	161,82
Euskal Fondoa	1,43	CDE, total	385,13
FAMSI	1,12		

Fuente: elaboración propia con base a datos del PACI-Seguimiento-2005, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006.

tren entre las CC.AA., pues diferentes estudios (Freres 2004b) identifican a algunas entidades locales como "motores" claves de la CDE.

Cuando se habla de los motores de la cooperación descentralizada - ver Tabla 4 - se refiere a las entidades que no sólo se encuentran entre las principales fuentes sino que también contribuyen a la innovación del sector en términos institucionales y de modalidades de ayuda. Así, aunque la Comunidad Foral de Navarra no se encuentra entre las CC.AA. que más AOD aportan, es la región que más da per cápita (28,61 euros en 2004, frente a tres euros de la Comunidad de Madrid). Por su parte, los Fondos lideran los esfuerzos de coordinación interinstitucional.

Asimismo, ayuntamientos como Vitoria o Córdoba han sido muy activos en la promoción de la participación ciudadana, mientras la Diputación de Barcelona ha contribuido mucho a redes transnacionales en Europa y con América Latina. Evidentemente no es un concepto científico y probablemente hay muchas discrepancias acerca de qué administración debe o no debe figurar en la lista. En todo caso, su utilidad reside en que es una forma de distinguir los líderes entre una multitud de entidades y también de abordar el nivel autonómico y local de manera conjunta, salvando las distancias cuantitativas que existen.

3.1.2. La distribución geográfica y sectorial

Un rasgo muy marcado de la Cooperación Española en general es su orientación preferente hacia América Latina. Como se puede ver en la Figura 1, actualmente un 32% de la AOD española va destinada hacia esta región, frente a algo más de la mitad de la ayuda autonómica y dos tercios de la cooperación local. Esta situación refleja sin duda la mayor capacidad de la Administración General del Estado de modificar su reparto geográfico, gracias a sus mayores recursos y su red exterior, mientras

Figura 1 | La AOD destinada a América Latina por distintos actores de la Cooperación Española, 2005

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAEC, PACI-Seguimiento, 2005.

Nota. Cooperación Española total se refiere a la suma de la AOD de todas las Administraciones Públicas, incluyendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, otros ministerios, y la CDE.

las entidades de la cooperación descentralizada han dependido en gran medida de las ONGD para proyectar su solidaridad y pocas de estas organizaciones tienen presencia en África Subsahariana o el Sur de Asia, donde se concentran algunos de los países más pobres del mundo.

Como ocurre en general con la Cooperación Española, la ayuda sub-nacional presenta una situación de alta dispersión sectorial y subsectorial. A pesar de ello y de la falta generalizada de datos actualizados,[16] se detecta un claro sesgo de la CDE hacia los servicios y las infraestructuras sociales (Ver Tabla 5), especialmente en el caso de las entidades locales. Así, en 2004, más de dos quintas partes de la cooperación autonómica fueron destinados a este meta-sector. Para la cooperación local el foco es aún más claro, pues en 2005 más de la mitad de sus recursos se destinaron al mismo, similar al promedio de la ayuda bilateral española. Educación y salud destacan en ambos niveles como sectores claves dentro de este ámbito. Otro aspecto importante para la CDE es el de los sectores productivos.

La cooperación descentralizada española también destina un esfuerzo significativo a la acción humanitaria, por encima del 8% del total de su AOD en promedio, lo que refleja sin duda el interés de sus poblaciones por esta expresión de la solidaridad. La sensibilización también recibe relativamente más atención por parte de los gobiernos sub-estatales que la que se observa en la Administración central.

Un indicador que se suele utilizar para medir el compromiso de un donante con la

Tabla 5 | Distribución sectorial de cooperación descentralizada española, 2004/2005

	CC.AA.	EE.LL.	AOD Bilateral
	(2004) (1)	(2005) (2)	(2005) (3)
Infraestructuras y servicios sociales	42,06	56,64	55,9
Educación	10,84	16,25	19,1
Salud	10,75	14,43	12,9
Gobernabilidad y sociedad civil	5,32	8,95	9,5
Infraestructuras y servicios económicos	1,81	2,33	17,8
Sectores productivos	10,37	7,11	9,3
Ayuda multisectorial	19,01	15,53	17,1
Acción humanitaria	8,40	7,95	*
Sensibilización	6,71	5,24	*

Fuentes: Elaboración propia, con base a:
1) Intermon-Oxfam. Realidad de la Ayuda, 2005-2006.
2) FEMP. La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2005.
3) MAEC. Plan Anual de Cooperación Internacional-Seguimiento 2005.
** No se incluye estos "sectores" en distribución sectorial de AOD en el PACI.*

[16] | *Otro problema es la falta de homogeneidad en la categorización de los sectores utilizados, como se puede ver en la Tabla siguiente. Esto se debe a varios factores. Uno es el la falta de una definición común. Al respecto, el propio Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, contribuye a esta situación, pues se fundamenta en sectores que no son homologables con los del CAD. Otro factor es que la recopilación de estadísticas no parece ser muy homogénea ni se presenta de la misma manera en distintas fuentes.*

Tabla 6 | AOD para Servicios Sociales Básicos, 2005

	AOD para Servicios Sociales Básicos/SSB (Mill. Euros)	% SSB/AOD distribuible
Administración General del Estado	115,5	17,98 %
AECI	64,0	22,52 %
Comunidades Autónomas	58,1	28,69 %
Entidades Locales	24,4	27,61%

Fuente: MAEC, PACI-Seguimiento 2005. Madrid, 2006. pág. 29.

lucha contra la pobreza es el porcentaje de su AOD destinado a los servicios sociales básicos, pues se supone que éstos se concentran en las capas más desfavorecidas de las sociedades en los países en desarrollo. Al respecto, las administraciones sub-estatales muestran un grado de compromiso mayor al que se presenta en el gobierno central: en el período 2004-2007, mientras la Administración General del Estado canalizó el 15,37% de su ayuda hacia este fin vinculado con el objetivo del compromiso internacional del "20/20", las comunidades autónomas destinaron el 31,17% (MAEC. PACI 2007: 18). En cuanto a las entidades locales, los datos disponibles para 2005 revelan un comportamiento similar a de las CC.AA. (Ver Tabla 6).

Con relación a los ODM, el comportamiento de la cooperación autonómica es similar al que se presenta en la ayuda bilateral del gobierno central. En 2005, mientras la Administración General del Estado orientó el 51% de su AOD bilateral bruta al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las CC.AA. dedicaron el 53% de su ayuda a este fin. Aunque no hay datos de las EE.LL. de este rubro, es seguro que presentan una situación semejante, pues el grado de compromiso de la cooperación local con los ODM es muy alto (FEMP, 2006).

Tabla 7 | AOD Canalizados por ONGD

	AOD canalizada por ONGD/AOD bilateral bruta (%)			AOD canalizada por ONGD/AOD bilateral bruta (%)	
	2003	2005		2003	2005
Comun. Autónomas			Extremadura	83,1	90,9
Andalucía	65,4	64,9	Galicia	35,3	51,8
Aragón	94,3	84,7	La Rioja	86,2	86,3
Asturias	80,2	77,5	Madrid	66,1	81,1
Baleares	62,8	64,9	Murcia	76,8	80,9
Canarias	49,3	68,9	Navarra	93,9	92,4
Cantabria	89,6	39,2	País Vasco	83,5	79,6
Castilla La Mancha	94,1	92,9	C. Valenciana	78,4	82,5
Castilla León	94,6	84,6	Promedio, CCAA	77,9	73,9
Cataluña	90,9	33,4	Entidades Locales	-	82,0
			Referencia: AECI	32,8	38,3

Fuente: Elaboración propia con base a: MAEC, PACI-Seguimiento, 2005, y FEMP 2006..

3.1.3. Modalidades de ayuda. Una creciente diversificación

En general la cooperación descentralizada canaliza la mayor parte de sus recursos de AOD vía subvenciones a ONGD. Ha sido una seña de identidad tradicional de este actor, como se puede ver claramente en la Tabla 7.

Sin embargo, desde hace algunos años se detecta una clara tendencia a ampliar el instrumental de la CDE, en línea con una tendencia de enmarcarla cada vez más en políticas públicas de cooperación. En general se pueden observar tres modalidades principales que funcionan simultáneamente: [17]

1) La cooperación directa: aquella que lleva a cabo directamente la comunidad autónoma o entidad local. Esto incluye hermanamientos y convenios, aportaciones a programas multilaterales, programas de sensibilización, algunas intervenciones de acción humanitaria, etc.

2) La cooperación concertada: las intervenciones que son de iniciativa de la administración sub-nacional, pero parte o el total de las mismas se realizan en colaboración con otro agente.

3) La cooperación a iniciativa de entidades no lucrativas: las intervenciones son propuestas por estas entidades y co-financiadas por las administraciones públicas autonómicas y locales mediante convocatorias de subvenciones.

Si la tercera modalidad - la cooperación vía ONGD especialmente - ha sido y sigue siendo la predominante, se percibe un interés creciente en potenciar las otras dos, y en particular la cooperación directa, una modalidad que no es nueva, aunque su peso y nivel de sofisticación han aumentado mucho en los últimos años. [18] Una expresión de ello se puede encontrar en el documento programático de la cooperación de la Diputación de Córdoba de 2005:

> *"Sin duda el proceso que más se ha apoyado sobre todo a partir del año 2000 ha sido la cooperación directa, como aquella basada en líneas de trabajo específicas promovidas desde la propia Diputación […] La consolidación de esta línea de cooperación directa y la promoción de una política de cooperación municipal con una mayor participación e implicación de los municipios y mancomunidades de nuestra provincia en los temas de cooperación al desarrollo, se plantean como los próximos retos de esta nueva legislatura".* [19]

Otras entidades han elaborado sendos documentos sobre la materia que demuestran su interés,[20] incluso cuando se utilizan distintos términos. Por ejemplo, el fondo municipal vasco, Euskal Fondoa, habla de gestión parcial y gestión completa, siendo la segunda el equivalente de cooperación directa. Por su parte, otras administraciones no se refieren explícitamente al concepto, sino que se limitan a referirse a los agentes de cooperación, uno de los cuales es la propia entidad pública.

También se observa cómo esta tendencia refleja una clara intencionalidad política por parte de muchas administraciones descen-

[17] | *Ver Ayuntamiento de Barcelona (2006) que desarrolla estas modalidades y presenta un interesante recorrido sobre cómo ha evolucionado cada una de ellas.*

[18] | *Al respecto, ver Malé (2007) para un análisis detenido de este modelo, por el que apuesta decididamente.*

[19] | *Ver Diputación de Córdoba, Declaración de 2005. http://www.dipucordoba.es/internacional/declaracion.php*

[20] | *Ver, por ejemplo: Ayuntamiento de Córdoba, La Cooperación Directa en el Ayuntamiento de Córdoba, 2004; Comunidad de Madrid, Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de junio de 1999 por el que se aprueba el Programa Específico de Cooperación para el Desarrollo (1999).*

tralizadas. En el caso del Plan 2006-2008 del Ayuntamiento de Barcelona, se explicita que la cooperación directa municipal ocupará el 25% de los recursos, frente al 60% para la ayuda vía convocatorias para entidades sin ánimo de lucro (incluyendo campañas de sensibilización). Ello se hace posible porque este ayuntamiento "cuenta con suficiente bagaje y reflexión sobre el modelo de cooperación internacional por el que quiere apostar [lo que le permite] centrar su actividades en los proyectos bilaterales, ciudad-ciudad…" (Ayuntamiento Barcelona 2006).

Sin duda, la acción directa marca una nueva etapa de la CDE, aunque no es una transformación ausente de polémica. Como es de esperar, los principales "beneficiarios" del actual modelo,[21] las organizaciones no gubernamentales, han dado cierta voz de alarma. Las ONGD expresan dudas sobre la canalización de ayuda descentralizada vía el gobierno central (una parte de la cooperación "directa" apoya programas de la AECI), "el riesgo de realizar una cooperación en sectores en los que quizá las ONGD tengan mayor capacidad de actuación", de "reproducir uno de los vicios del modelo central" por la falta de coordinación y/o de "caer en una importante falta de transparencia" (Castañeda 2005: 102). A pesar de estas quejas, la modalidad de cooperación directa seguramente aumentará en el futuro, aunque convivirá con otras modalidades que por distintos motivos también tienen su razón de ser.

3.2. La cooperación descentralizada española con América Latina

La transformación en las modalidades de la cooperación descentralizada española se nota especialmente en la acción en América Latina pues como ya se señaló, es ahí donde se concentra el grueso de los recursos. Para entender este fenómeno sería importante analizar, aunque sólo sea someramente, las motivaciones que impulsan este fuerte sesgo latinoamericanista en la CDE.

3.2.1. Algunos factores que motivan el foco latinoamericano

Con relación a este tema es evidente que los vínculos culturales y personales han desempeñado un papel importante en el primer impulso. Es decir, ha sido más fácil y hasta "natural" cooperar con los países latinoamericanos que comparten historia y dónde se sitúan muchas personas provenientes de las regiones y localidades españolas, algunas de las cuales mantienen aún lazos con familiares en España. Con la evolución de esta cooperación, las motivaciones han ido cambiando y ampliándose.

¿Cuáles han sido los elementos que han contribuido a mantener el sesgo hacia América Latina? Por un lado existen varios factores internos.[22] En primer lugar hay que destacar los lazos históricos y humanos que han llevado a numerosos contactos espontáneos que, con el tiempo, terminan en acciones más o menos sostenidas de colaboración institucional. Ha sido muy frecuente también la cooperación por iniciativa de ciudadanos presentes en los países latinoamericanos. El papel, por ejemplo, de religiosos ha sido particularmente intenso, y muchos han buscado apoyo en sus territorios de origen en España. En esta línea, las CCAA y EELL también han fundamentado parte de su

[21] | Según datos de la CONGDE (2006: 17), en 2005 un 23% de los recursos que reciben las ONGD - unos 121 millones de euros - provenían de las administraciones descentralizadas. Esto representa la mitad de los flujos públicos recibidos, y casi el doble de lo que recibieron de la AECI (aunque con la entrada en marcha de la modalidad de los Convenios con ONGD, la importancia relativa de la AECI seguramente aumentará a partir de 2006). La cuarta parte del crecimiento de recursos para las ONGD entre 2004 y 2005 venía de la CDE.

[22] | Ver Sarraute y Thery 2006, para un análisis de este aspecto a nivel europeo.

acción en la región, en la presencia de grupos numerosos allí; es un argumento potente detrás de la importancia que tiene Cuba para la cooperación gallega y canaria.

Recientemente, esta situación ha dado un vuelco, con la presencia creciente de inmigrantes latinoamericanos en España. La región es la segunda zona de origen más importante de personas que han venido al país en los últimos años. Aparte de tener que responder a sus necesidades de integración social en el territorio, constituyen un nuevo motivo para cooperar con América Latina, especialmente con los países desde dónde salen los principales flujos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

La solidaridad política también ha desempeñado un papel importante en la CDE. Esta motivación se sustenta en afinidades políticas y una creciente sensibilización acerca de la necesidad de contribuir a reducir la pobreza y las desigualdades globales. En ambos casos, América Latina es un referente claro para las CCAA y EELL por su cercanía cultural. Además, un número importante de líderes locales y autonómicos españoles han tenido una experiencia directa en la región y conocen sus potencialidades y desafíos.

Finalmente, en el marco de la tendencia mundial de internacionalización de las regiones y ciudades, América Latina se sitúa junto con Europa y el sur del Mediterráneo como zona preferente de actuación. Gracias al idioma y cultura compartida, esta región ofrece muchas oportunidades y además se encuentra en pleno proceso de descentralización, por lo que hay mucha demanda de colaboración externa, siendo la CDE un socio natural muy solicitado.

Por otro lado, un factor que potencia el foco latinoamericanista es la existencia de una infraestructura relativamente potente de la Cooperación Española en América Latina, que sirve de apoyo directo o indirecto a la acción autonómica y local en esta región. Por ejemplo, la presencia de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECI en cada país no sólo aporta un referente que no existe en otras zonas del Sur, sino que frecuentemente facilita el trabajo de CC.AA. y EE.LL. actuando en la zona. Hasta tal punto que en más de una OTC se destaca personal de la cooperación descentralizada y en las más grandes muchas veces hay una persona de la AECI cuya función principal es de servir de enlace con la CDE.

De manera complementaria, especialmente evidente en el caso de las CC.AA., la existencia de otros intereses, sean políticos (i.e., por la presencia de un gran número de residentes originales de esa comunidad) o económicos, puede servir de incentivo adicional para acciones de cooperación en muchos países latinoamericanos (Freres y Sanz 2003).

Por otro lado, hay una serie de factores exógenos que han impulsado directa o indirectamente la CDE con América Latina. Esta idea se relaciona con el análisis de Sarraute y Théry (2006:33) acerca de "relaciones inducidas por programas o encuentros". Entre éstos sin duda una de las más importantes ha sido el marco ofrecido por la Unión Europea, que desde la entrada de España en 1986 ha ido expandiendo su colaboración con esta región. Aunque en términos relativos los volúmenes quizás no hayan sido tan significativos, la creación de líneas de cooperación horizontal, en especial para

[23] | Cabe destacar los siguientes indicadores de la presencia española en este programa: de las 14 redes temáticas del Programa URB-AL, tres han sido presididas por una entidad local española; de los 186 proyectos aprobados, 58 son liderados por localidades españolas; el Centro de documentación del Programa URB-AL (CDPU) se encuentra alojada en la ciudad de Málaga; y este Observatorio tiene su sede en la Diputación de Barcelona. Más información en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm. Este análisis coincide con el presentado por Sarraute y Théry (2006: 34) quienes destacan el peso clave de los países del Sur de Europa en programas como URBAL.

vincular a ciudades europeas y latinoamericanas (URBAL),[23] ha tenido un impacto importante en la cooperación local española.

Los recursos adicionales probablemente no constituyen el principal beneficio para la mayoría de las entidades locales españolas (al contrario para muchas contrapartes latinoamericanas). Más bien lo que este tipo de programas ha conllevado es una confirmación externa de la necesidad de impulsar con mayor fuerza la modalidad de la cooperación directa.[24]

Otros elementos externos que han ido en la misma dirección de potenciar esta visión incluyen el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), [25] y el programa que se derivó del PDHL, la Iniciativa ART (Apoyo a las Redes Territoriales y temáticas de cooperación para el desarrollo humano), ambos de Naciones Unidas. Aunque éstos programas son mundiales, han tenido un desempeño especialmente fructífero en América Latina y las entidades locales - y algunas CC.AA. - españolas han sido de los participantes más activos.

Tanto en el caso de la cooperación de la UE como en la que ha promovido Naciones Unidas, otro resultado importante ha sido el del impulso a las redes transregionales que involucran a una variedad de actores públicos y privados y el aumento de las actividades de paradiplomacia, especialmente a nivel local (que algunos llaman la "diplomacia de ciudades"). Esta experiencia ha enriquecido sin duda al quehacer tradicional de la CDE y de hecho se puede afirmar que las entidades locales españolas han asumido un papel de liderazgo en muchas iniciativas.

Aparte de ampliar las posibilidades de cooperación al desarrollo, estas redes constituyen una herramienta de interés en sí, de cara a reforzar la voz de las administraciones descentralizadas en la comunidad internacional. En el ámbito concreto de las relaciones euro-latinoamericanas han enriquecido la reflexión sobre cohesión social, tema central del diálogo político birregional desde la Cumbre de Guadalajara en 2004 (Freres y Sanahuja 2006).[26] Al respecto, cabe señalar la iniciativa del Foro UE-América Latina y el Caribe de Representantes de Gobiernos Locales que en noviembre de 2007 se reúne por primera vez en París.[27] España es uno de los países organizadores de esta iniciativa que pretender aportar al proceso birregional. En cuanto a las Conferencias Iberoamericanas, los Foros de Gobiernos Locales,[28] constituyen un insumo relevante del proceso de construcción de una "ciudadanía iberoamericana" y sus propuestas son trasladadas a las Cumbres desde que empezaron en 2005. Existen redes como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) o la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y programas como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) que han sido impulsadas principalmente por entidades españolas. Por otro lado, en ambos contextos el vínculo bi-local está considerado un activo importante por parte del Gobierno español en su posicionamiento internacional.

[24] | Esto es así porque la filosofía detrás del concepto comunitario de cooperación descentralizada fue de estrechar lazos entre actores homólogos de la UE y de regiones socios; esto se contrastaba con el "modelo español", donde hasta recientemente el adjetivo "descentralizada" se refería principalmente a la fuente "no central" de los recursos de ayuda.

[25] | Sobre el PDHL en Cuba, donde la participación española ha sido muy relevante, ver: http://www.undp.org.cu/pdhl/

[26] | El último encuentro celebrado en Rosario, Argentina, en julio de 2007 versa precisamente sobre este tema. Ver: http://www.centrourbal.com/rosario.htm

[27] | Ver: http://ec.europa.eu/external_relations/la/lac/lg/overview_en.pdf

[28] | El II Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales se celebró en Valparaíso, Chile: para mayor información ver: http://www.foroiberoamericanolocal.org/

Este repaso rápido destaca el hecho de que los programas externos impulsores están enfocados en el nivel local de la administración y que no existen iniciativas de cierta envergadura que aborden niveles intermedios de administración (regiones, autonomías, etc.). En España, mientras que la FEMP y la Confederación de Fondos actúan en el ámbito municipal y provincial, promoviendo la coordinación y el intercambio de información y experiencias, no existe un órgano similar para las comunidades autónomas. En la práctica, la forma de intentar superar este problema en el ámbito de la cooperación ha sido a través de la Comisión Interterritorial y de ejercicios de concertación alrededor de la planificación geográfica y el diálogo con los países socios de América Latina.

3.2.2. El papel de entidades e iniciativas impulsoras españolas

En este recorrido conviene hacer mención a algunas entidades e iniciativas que han desempeñado un papel impulsor de la CDE hacia América Latina. A nivel general, la FEMP tiene un papel fundamental como órgano representativo de los municipios y provincias españolas en la medida en que impulsa la cooperación local y contribuye a establecer un marco común de trabajo dentro de la diversidad amplia que existe. No tiene como foco América Latina, pero una parte importante de su actividad internacional fuera de la UE se centra en esta región. Además, una de sus labores ha sido la de apoyar a organismos homólogos en los países latinoamericanos mediante encuentros para intercambios, formación y apoyo técnico puntual. Asimismo, la FEMP mantiene una base de datos de contactos y hermanamientos.[29] Este papel de "registro" centralizado es importante, especialmente si se logra un mayor control de calidad para evitar la proliferación de convenios sin contenidos.

Las redes y asociaciones mencionadas anteriormente como CIDEU, UCCI, OICI, también han tenido un papel importante. CIDEU es uno de los Programas de las Cumbres Iberoamericanas de mayor solidez. Tiene su sede en Barcelona y ha involucrado a muchas localidades españolas en iniciativas de cooperación con América Latina. La UIM ha creado un proyecto vinculado al sistema iberoamericano que se centra en fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales en América Latina, se financia con aportaciones de la AECI, la Junta de Andalucía y varios entes locales andaluces. La UCCI también se vincula con las Cumbres y aunque entre sus miembros sólo dos son de España (Madrid y Barcelona), ha servido de referente para la cooperación intermunicipal hispano-latinoamericana.

Por otro lado, cabe mencionar el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional (CEMCI) en Granada, que realiza una labor de formación importante con una orientación fuerte hacia América Latina en su acción internacional. En la zona de América Central habría que destacar el papel de FUNDEMUCA (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe),[30] una iniciativa de la Cooperación Española que involucra a muchas municipalidades españolas en diversos proyectos de formación y refuerzo institucional desde 1995.

3.2.3. El peso de la CDE en la Cooperación Española con América Latina

Un hecho que no se tiene presente siempre es el peso relativo que tiene la ayuda descentralizada en el conjunto de la Cooperación

[29] | La última lista es de enero de 2007 y se registran más de 100 EE.LL. con hermanamientos (en muchos casos más de uno) con pares en América Latina. Ver: http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/relaciones_interlocales

[30] | Para mayor información ver: http://www.demuca.org/

Española con muchos países de América Latina. Al respecto, un ejemplo gráfico fue la reanudación de la cooperación bilateral española para Cuba en septiembre de 2007, después de cuatro años en que se habían interrumpido los flujos oficiales. El hecho es que se mantuvo viva la cooperación autonómica y local española durante todo ese período, lo que constituyó un factor positivo en sí mismo pero también contribuyó a facilitar el proceso de re-encuentro oficial.[31]

Los datos preliminares para 2006 revelan que esta situación también se presenta en las cifras globales de la cooperación española con América Latina. Como se puede observar en la Tabla 8, la contribución total de la CDE a los nueve principales receptores latinoamericanos de la AOD española en 2006 representa más de la tercera parte del total, frente a apenas la quinta parte que maneja la AECI, el principal actor del sistema español. De este grupo de países, sólo en dos - Argentina y Brasil - la AECI supera la CDE, básicamente porque ésta se ha concentrado en América Central y la zona andina. Evidentemente en el caso de la CDE se está sumando un gran número de donantes que no funcionan en bloque, pero aún así se revela que su peso relativo es notable.

Al igual que ocurre en la cooperación bilateral general, como se puede apreciar en la Tabla 9, la CDE divide más o menos por igual sus recursos entre América Central y el Caribe por un lado y América del Sur por el otro. Tanto en la cooperación autonómica como la local destacan los mismos países (en este orden, según el año): Perú, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia.

Tabla 8 | Principales receptores latinoamericanos de la AOD bilateral bruta de España, 2006 (Mill. Euros)

	Ranking*	Total AOD	AECI	% Total	CCAA y EELL	% Total
Guatemala	1	176,2	11,9	6,8%	20,6	11,7%
Perú	7	57,6	11,7	20,3%	35,5	61,6%
Colombia	8	52,5	11,7	22,3%	14,2	27,0%
Bolivia	10	45,5	12,7	27,9%	26,3	57,8%
Honduras	11	38,6	11,8	30,6%	15,3	39,6%
El Salvador	12	35,8	10,1	28,2%	23,6	65,9%
Nicaragua	15	30,2	6,2	20,5%	18,3	60,6%
Argentina	23	15,0	5,8	38,7%	4,8	32,0%
Brasil	28	13,6	4,1	30,1%	3,4	25,0%
Total 9 países		465,0	86,0	18,5%	162,0	34,8%

*Fuente: elaboración propia con base a: MAEC, Avance de Seguimiento PACI-2006. Madrid: MAEC, 2007. Nota: * Ranking se refiere a la posición relativa dentro de la lista de receptores que incluye a países de otras regiones.*

[31] | *Según una noticia de prensa, "el gobierno cubano destacó que los múltiples actores de la cooperación descentralizada española [..] 'han contribuido al reestablecimiento de este diálogo'"Ver: La Vanguardia, 29 de septiembre de 2007 (http://www.lavanguardia.es/lv24h/20070929/53397998349.html).*

Las entidades locales y comunidades autónomas también han demostrado un alto grado de compromiso con la región a través de su respuesta solidaria a las distintas tragedias humanitarias que asolan América Latina regularmente. Esto se evidenció una vez más en el caso del terremoto en Perú en agosto de 2007. A pesar de encontrarse en época veraniega, la cooperación descentralizada respondió rápidamente a las demandas de Perú, en buena medida porque su presencia en aquel país - a través principalmente de las ONGD que apoyan, pero también por los lazos forjados con distintas instituciones regionales y locales - es muy relevante. Fue también muy revelador el esfuerzo de coordinación con la cooperación oficial que ha diseñado un plan de reconstrucción que involucra a la CDE de manera importante.

3.2.4. La cooperación directa en América Latina

La información sobre las modalidades de la CDE en América Latina se encuentra muy dispersa, por lo que no es fácil obtener un panorama completo de un instrumento específico como la cooperación directa. Aún así los datos disponibles ofrecen pautas suficientes para poder detectar cierta tendencia general. Al respecto, cabe señalar que una parte importante de este tipo de cooperación no se registra en las cifras de AOD, pues se refiere muchas veces a contactos institucionales y asesorías y otros apoyos que no implican una transferencia monetaria. En todo caso, debe quedar claro que se trata de un ámbito de peso que va en una senda claramente ascendente.

Es probable que esta modalidad se observe de manera más clara entre los líderes del sector, pues la gran mayoría de las entidades muestran un comportamiento cauto frente a las innovaciones. Las resistencias pueden ser internas (la inercia burocrática) o externas (especialmente desde actores que ven perjudicada su situación favorable actual, entre los que se destacan las ONGD), pero también hay motivos políticos e institucionales que pueden sustentar una posición cautelosa.

En cualquier caso es evidente que donde mejor se podrá observar la evolución de la cooperación directa de los entes descentralizados españoles es en América Latina. A pesar de ello, es interesante notar como muchos antecedentes de este enfoque se encuentran en la cooperación con la zona de los Balcanes.

Tabla 9 | La Cooperación Descentralizada con América Latina, 2005 [miles de Euros]

	CCAA	EELL
América Central y Caribe	72.557,05	25.976,90
América del Sur	73.648,73	27.335,20
Total América Latina	146.205,78	53.312,10
América Latina como % de total AOD	55%	63%

Fuente: Elaboración propia del autor.
Nota: datos son estimados pues provienen de distintas fuentes (MAEC, FEMP) que utilizan diferentes metodologías.

[31] | *Según una noticia de prensa, "el gobierno cubano destacó que los múltiples actores de la cooperación descentralizada española [..] 'han contribuido al reestablecimiento de este diálogo'"Ver: La Vanguardia, 29 de septiembre de 2007 (http://www.lavanguardia.es/lv24h/20070929/53397998349.html).*

Para entender la novedad y la envergadura de esta modalidad, es útil abordarla desde un análisis de distintos aspectos:

- La evolución de la cooperación directa. Al respecto, el caso del Ayuntamiento de Barcelona es revelador. Esta ciudad marca tres etapas en la evolución de su cooperación directa empezando en 1991. El inicio quedó muy marcado por la crisis en los Balcanes, una zona con la cual no tenía muchos lazos anteriores, pero a raíz de la intensa movilización cívica que surgió se convirtió en destino de la totalidad de las acciones de cooperación directa en el período 1991-94. Esta trayectoria fue una experiencia muy útil que se trasladó en la segunda etapa, 1995-1998, a otras zonas como América Latina, con acciones en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Chile, Uruguay y Venezuela, aparte de algunas de carácter subregional en Centroamérica. Por lo general se trataba de proyectos modestos, encuentros, acciones de asistencia técnica, etc. Se creó una nueva dinámica poderosa pues se involucraron distintas entidades públicas de la ciudad en actividades de cooperación con América Latina. En la tercera etapa, 1999-2002, se van consolidando las líneas, con un énfasis en el "intercambio de experiencias, en la transferencia del conocimiento en materia de gestión local" más que en la aportación de fondos. Hay una clara orientación hacia sectores sociales en los proyectos en América Latina. Destacan Colombia y Cuba por el número de proyectos realizados en el período (ocho y trece proyectos respectivamente). En Colombia, se ha focalizado en la colaboración con la ciudad de Bogotá con la cual se ha firmado un convenio que se orienta hacia el intercambio de experiencias en materia de políticas locales, como la seguridad ciudadana. La cooperación con Cuba se ha centrado en el apoyo a la rehabilitación de Habana Vieja.

- El apoyo a redes para multiplicar el impacto. El apoyo a las redes y asociaciones de entes locales en América Latina ha constituido una línea clave de este tipo de cooperación. La Diputación de Barcelona, como ocurre con muchas otras EE.LL. españolas, ha demostrado un compromiso decidido a contribuir al fortalecimiento de organismos como la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) o el Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), que realiza con otros socios de las comunidades autónomas.

- Convenios más definidos y focalizados. Las EE.LL. españolas tienen una larga práctica de firmar convenios con contrapartes latinoamericanas, pero el seguimiento de muchos de ellos ha sido limitado o nulo. Sin embargo, en el enfoque actual de cooperación directa se revela una práctica creciente: la firma de convenios de colaboración para la realización de actividades bastante definidas, incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación. Hay muchos ejemplos de ésto. En el caso del Ayuntamiento de Córdoba mantiene tres en América Latina, dos con ciudades homónimas (en México y Argentina) y otro con La Habana Vieja, y se está ampliando a otros municipios en la región con acuerdos más focalizados sectorialmente.

- El nexo migración y desarrollo. En efecto, el tema de la migración esta resultando ser un factor importante en el impulso de la cooperación directa por parte de la CDE. De ahí que se nota un número creciente de actuaciones en el ámbito del llamado co-desarrollo. Hay múltiples ejemplos que se podría citar. Uno interesante es el proyecto del Gobierno de Murcia y la provincia de El Cañar en Ecuador, que involucra también a varios municipios murcianos, la Caja de Ahorros del Mediterráneo y la AECI.[32] Por otro lado, aún cuando no se termine realizando acciones de co-desarrollo frecuente, se cita la presencia de población migrante latinoamericana como un factor impulsor de la cooperación, como ocurre con un convenio entre las Islas Baleares y Colombia en 2006 para la cooperación en varios sectores. Entre los motivos que impulsaron la firma de este convenio se cita explícitamente el hecho de que los colombianos "constituyen la segunda población migrante latinoamericana en las Islas Baleares".

- Alianzas Público-Privadas. Otro elemento, que seguramente puede reforzar este tipo de cooperación, es la presencia en América Latina de empresas, bancos y cajas de ahorro con fuerte implantación autonómica y/o local. Ya se empiezan a observar varios casos de Alianzas Público-Privadas[33] para el desarrollo. Un ejemplo es la Alianza por el Agua en América Central, que involucra a entidades autonómicas y locales responsables de política en materia de agua, empresas abastecedoras de agua, la AECI, varias ONGs y organismos de Naciones Unidas para promover un mejor acceso a agua potable.

- La coordinación con la AECI. La AECI ha sido un socio importante en muchas de las intervenciones más grandes de cooperación directa de la CDE. La Xunta de Galicia trabaja con la Agencia desde hace años en el sector pesquero en varios países latinoamericanos como resultado de un convenio institucional. Varios entes descentralizados colaboran con el Programa Araucaria XXI de medio ambiente de la AECI.

- La vertiente multilateral. Un socio de creciente relevancia lo constituyen los organismos multilaterales. Ya se mencionó el PDHL de Naciones Unidas que canaliza aportaciones de muchas administraciones autonómicas y locales españolas hacia proyectos en América Latina. Al respecto, cabe mencionar el Encuentro Internacional, "Marco Multilateral y Cooperación Descentralizada para las Metas del Milenio" celebrado en La Habana en diciembre de 2005, organizado por el PNUD y con una nutrida participación española.[34] Se trata de un reconocimiento, por un lado, de la importancia que va adquiriendo la cooperación descentralizada como fuente nueva de recursos para la acción multilateral, y por el otro, de que constituye una vía relevante para la cooperación directa de la CDE. En esta línea, el Ayuntamiento de Barcelona, en su exposición sobre la cooperación municipal directa, incluye a los programas multilaterales enfocados hacia "la construcción de la paz, el apoyo al municipalismo, al gobierno y democracia local y a la capacidad emprendedora de las ciudades".[35]

En cuanto a las dimensiones de la cooperación directa, no existen datos para la CDE en América Latina, por lo que es difícil realizar un análisis riguroso del tema. Lo que sí se observa es que varía mucho. Hay entidades que destinan un porcentaje fijo (Ayuntamiento de Barcelona), otras que dedican casi todo por esta vía (Euskal Fondoa), algunas que no muestran una pauta clara (Comunidad de Madrid). Es interesante mirar de cerca el caso de la Junta de Andalucía, pues ha explicitado su preferencia por este instrumento desde hace varios años. En el caso de América Latina en 2006, la Tabla 10

[32] | *Para mayor información, ver: http://www.codesarrollocanarmurcia.org/*
[33] | *Ver: http://www.alianzaporelagua.org/somos.asp*
[34] | *Ver: http://www.codesarrollocanarmurcia.org/*
[35] | *Fuente: http://www.bcn.cat/cooperacio/esp/multi.html*

Tabla 10 | La Cooperación directa según entidad gestora con América Latina, 2006

Entidad gestora	Número proyectos	Financiación (Millones de euros)	Financiación (%)
Junta de Andalucía (directa)	13	13,55	23,82
ONGD	55	13,08	23,00
Entidades Locales	1	1,00	1,76
Agentes sociales y empresariales	9	4,10	7,21
TOTAL	79	31,73	100,00

Fuente: Junta de Andalucía. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Balance 2006. p. 31

revela la distribución de los recursos según la entidad gestora. La cooperación directa, realizada a través de la propia Junta, suma más de 13,5 millones de euros, siendo éste el primer rubro en importancia. En términos relativos, solo el 12% de la ayuda destinada al Mediterráneo y menos del 2% de la que va a África Subsahariana fue canalizada por esta modalidad.

Con un presupuesto total mucho menor (unos seis millones de euros en 2006), el Fons Catalá destino el 20% de lo que denomina las "iniciativas propias", casi 100 mil euros, a América Central.[36] Por su parte, del presupuesto total de 2,64 millones de euros en 2006, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha realizado sólo una acción de cooperación directa (realizada por la propia entidad) ese año, en Perú, por un valor de 50.000 euros, aunque ha establecido convenios con diversos organismos, incluyendo a Euskal Fondoa, por más de 500 mil euros, algunos de los cuales podrían considerarse en una definición amplia de cooperación directa. [37]

La preferencia latinoamericana también queda marcada en la explicación política que hace la Diputación de Córdoba de su cooperación directa.[38] Al respecto afirma que ha elegido dirigir este tipo de ayuda a Bolivia y Guatemala por los procesos de descentralización en marcha y por el alto porcentaje de población indígena presente. Se realiza mediante convenios con instituciones, con un enfoque en la implicación de los municipios de la provincia en las intervenciones.

En suma, no es posible hacer justicia de la importancia creciente que está adquiriendo la cooperación directa como modalidad de la CDE con América Latina. Para tener un conocimiento más profundo de la materia es preciso que exista información homologable e independiente, pues ahora predominan cifras parciales e impresiones generales. En todo caso, para una región de países de renta media, la modalidad de cooperación directa tiene mucho sentido pues algunos de los cuellos de botella más acuciantes de América Latina se encuentran en el ámbito institucional local, regional y nacional. En la medida en que este tipo de instrumento pueda contribuir a reforzar las capacidades de las administraciones descentralizadas en América Latina, su impacto puede ser

[36] | *Ver. http://www.fonscatala.org/arxius/publicacions/memories/Memo2006_ct.pdf*
[37] | *Ver Memoria 2006 del Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz en: http://www.vitoria-gasteiz.org/wb002/docs/coop/es/datos_2006_consejo.doc . El total del convenio con Euskal Fondoa, 200 mil euros, se destina a proyectos en América Latina.*
[38] | *Ver Declaración de 2005: http://www.dipucordoba.es/internacional/declaracion.php*

mayor que el que se deriva de otras formas de cooperación, incluso cuando se manejan muchos menos recursos.

3.3. Tendencias y perspectivas

En este estudio se ha podido ver que las administraciones descentralizadas se han situado como un actor de peso en el sistema español de cooperación. Este hecho se evidencia en términos de su contribución cuantitativa, siendo uno de los rubros más significativos de la Cooperación Española en conjunto, resultado de un enorme esfuerzo presupuestario de las propias entidades en el espacio de apenas una década y media. La importancia del sector también se demuestra a través de la consolidación de un marco normativo, estratégico e institucional que incluye muchos elementos innovadores para este nivel de administración que se observa con interés desde fuera de España.[39]

También ha quedado bien señalada la importancia que ha tenido y tiene América Latina para la cooperación descentralizada española. No sólo se revela a través del examen de la distribución de los recursos económicos, donde América Latina destaca con diferencia sobre otras regiones - contribuyendo con más de 170 millones de euros en 2006 -, sino también a través de un entramado rico y complejo de redes que conectan a entes españoles, iberoamericanas y euro-latinoamericanas, con esta región. Gracias a este activismo, los entes descentralizados españoles han logrado una posición de claro liderazgo en los diversos programas de cooperación horizontal entre la Unión Europea y América Latina y en el marco de la Cooperación Iberoamericana.

Ese liderazgo es una fuente legítima de orgullo, pero también conlleva unas responsabilidades muy importantes para las propias entidades y para el Gobierno central. En esta línea se aprecia un empeño notable por ambas partes para asumir esos compromisos, tanto políticamente como en la aportación de recursos. No es posible poner un número a esa contribución actualmente pero sin duda es una cantidad significativa.

Hemos visto también el peso que tiene la CDE dentro de la Cooperación Española con América Latina, donde se observa que en varios países el conjunto de la ayuda de los entes descentralizados supera la AOD de la AECI, principal órgano gestor de la Administración General del Estado. En algunos países, como Perú y El Salvador, la CDE representa más del 60% de la AOD española. Sin embargo, tratar a la CDE como un conjunto también puede llevar al error de considerar a los actores como un todo coordinado cuando en la realidad falta avanzar en este campo.

Esto último es uno de los grandes retos de la CDE y no será fácil avanzar lejos, pues los incentivos institucionales internos no apuntan claramente hacia una coordinación más intensa. Los esfuerzos del Gobierno central por alentar este objetivo son claramente insuficientes pero además son resistidos por parte de muchas comunidades y entidades locales que temen perder su autonomía en esta materia.

En este sentido falta reflexión y la elaboración de líneas estratégicas para situar a la CDE plenamente en la senda de los principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.[40] Cómo se puede ver en el análisis del Recuadro 2, estos principios (apropiación, ar-

[39] | *En un borrador del Examen de la Cooperación Española por parte del CAD en 2007, se refiere continuamente a la cooperación descentralizada como un componente globalmente positivo y distintivo del sistema español de ayuda.*
[40] | *La Declaración se puede conseguir en castellano en: http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf*

Recuadro 2 | La Cooperación descentralizada y la Declaración de París

¿Cómo se sitúa la CDE frente a los cinco principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo? Se trata de un tema pendiente de este tipo de cooperación que ha sido señalado en el último examen que ha hecho el Comité de Ayuda al Desarrollo sobre la Cooperación Española. Algunas de sus ideas han sido publicadas en un artículo reciente de su Presidente, Richard Manning (2007). De su análisis y el de otros se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1) Con relación a la apropiación (los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo), existe un problema importante de entrada pues muchos gobiernos de los países en desarrollo consideran que la apropiación se refiere únicamente a los gobiernos nacionales. Esta visión ignora el hecho de que una parte importante de la AOD se canaliza vía administraciones descentralizadas de esos países. Para la CDE este debate es central, pues sus principales interlocutores son precisamente esas administraciones. En la medida en que la cooperación directa se oriente de esta manera realizará una aportación muy positiva.

2) En cuanto a la armonización (las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces), ésto es uno de los principales retos internos para la Cooperación Española en su conjunto. Al respecto hay que equilibrar la idea de la autonomía de la acción autonómica y local con la necesidad de reducir los costes de transacción, aminorar los solapamientos, mejorar la coordinación y la transparencia. No hay modelos únicos para avanzar en este sentido pero es fundamental tomar pasos más decididos. En este marco, la labor de la Confederación de Fondos y la FEMP se vuelven cada vez importantes aunque habrá que reforzar su capacidad y crear otros mecanismos para incorporar a las CC.AA., pues la Comisión Interterritorial no tiene carácter operativo.

3) El alineamiento (los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios) tiene unas implicaciones similares al de la apropiación, pues el foco otra vez es en el nivel nacional. Uno de los problemas que ha tenido la cooperación bilateral ha sido el de la creación de unidades paralelas de gestión que permiten superar obstáculos administrativos, pero no contribuyen al fortalecimiento institucional de los socios. La AOD bilateral ha aumentado el uso de los instrumentos de apoyo presupuestario general y sectorial que apuntan en la dirección de alineamiento; ¿hasta qué punto es factible - o conveniente - contemplar la implicación de la CDE en este tipo de instrumentos?

4) El enfoque de la gestión por resultados (administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados) es un reto pendiente de toda la Cooperación Española. La introducción de planes plurianuales y anuales, estrategias país y sectoriales contribuyen a este fin, pero hace falta avanzar más rápidamente en una visión sistémica que potencie el seguimiento y la evaluación.

5) El reto de la mutua responsabilidad (donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo) no se menciona tanto, pero es fundamental, pues en eso consiste realmente hablar de cooperación y no sólo de ayuda. Otra vez la vía de la cooperación directa puede permitir avances importantes en esta línea, pues las acciones deben reflejar un acuerdo sólido entre las partes con responsabilidades compartidas.

Por último, es cierto que la Declaración de París fue elaborada y asumida por Estados nacionales y no por otros actores, pero sus principios tendrían que ser válidos para todo el sistema de cooperación.

monización, alineamiento, gestión por Resultados y mutua responsabilidad) suponen retos generales que en el caso específico de la cooperación con América Latina son particularmente relevantes por el peso que tiene esta región en la CDE. Para tal fin, el instrumento de la cooperación directa puede crecer en importancia, pero siempre que no se pierda de vista la necesidad de vincularla con los principios de París.

Finalmente, por su liderazgo en el entorno euro-latinoamericano e iberoamericano, la Cooperación Descentralizada Española debe desempeñar un papel de impulso al debate y a la elaboración de propuestas sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París, utilizando su experiencia y presencia en América Latina como fundamento. De esta forma, no sólo se darían pasos importantes hacia la mejora sustancial de la eficacia global de esa cooperación, sino que también se contribuirá mejor a los objetivos de desarrollo de los países latinoamericanos.

Bibliografía

Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos/ AIETI (2000). *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*. Madrid, AIETI.

Ayuntamiento de Barcelona (2006). *Plan Director de Cooperación Internacional y Solidaridad 2006-2008*. Barcelona. (http://www.bcn.cat/cooperacio/esp/pla-director-orientacions.html)

Castañeda, Jorge (2005). "La cooperación descentralizada, diez años después". En *Realidad de la Ayuda 2006-2006*. Barcelona, Intermón-Oxfam.

Colino, César (2007). *La Acción Internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Documento de Trabajo 10/2007. Madrid: Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España/CONGDE (2006). *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD. 2006*. Madrid: CONGDE.

Cortes Generales, Las (2003). "Informe de la ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada". *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VII Legislatura, 5 de marzo, Nº 608.

Fazio, Hugo (2001). *El Arco Latino de la Unión Europea y sus Relaciones con América Latina*. Milan: European Press Academic Publishing.

Federación Española de Municipios y Provincias/FEMP (2006). La cooperación al desarrollo de las Entidades Locales. *Informe 2005*. Madrid: FEMP.

Freres, Christian (2003). "Actores civiles y subestatales en las relaciones Unión Europea-América Latina". En J. Raúl Navarro (coord.). *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

_____ (2004a). "La cooperación descentralizada española. ¿Otra cooperación es posible?. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 10, nº 23, abril: 95-106.

_____ (2004b). "La cooperación descentralizada en España. Hacia un nuevo modelo territorial". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, Nº 8: 41-62.

Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (directores). (2006). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación Necesaria*. Barcelona: Icaria.

Freres, Christian y Sanz, Antonio (2003). "La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España". En Juan Carlos Pereira (coord.). *La Política exterior de España (1800-2003)*. Barcelona: Ariel Historia.

Fundación Carolina (2007). *Barómetro 2006. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*. Documento de Trabajo º 10. Madrid: Fundación Carolina.

Fundación de Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior/FRIDE (2006). "La cooperación descentralizada en España". Ponencia en el *FOROAOD* (Foro Electrónico). Madrid, FRIDE (www.foroaod.org).

García, Juan Carmelo (2003). "La cooperación autonómica en España". En J. Raúl Navarro (coord.). *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

García, Rafael (2005). "Aspectos de la Gestión Administrativa de la Cooperación Internacional al Desarrollo por las Entidades Locales", en la *Jornada Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo*; *Entidades Locales y Comunidades Autónomas.*

Giménez Toledo, Leticia (2006). "La cooperación descentralizada en España". Ponencia en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid (http://www.aecpa.es/congreso_07/presentacion_congreso.php).

Gómez Gil, Carlos (2002). "La cooperación descentralizada en España: entre la satisfacción y la incertidumbre", documento en página de Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (www.felcode.org).

Malé, Jean-Pierre (2007). "La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto", en *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*, Guatemala, mayo de 2007 (mimeo).

Manning, Richard (2007). "La cooperación española vista desde el CAD". En Manuel Iglesia-Carruncho (coord.). *Avances y Retos de la Cooperación Española*. Madrid: Siglo XXI, págs. 549-564.

Martínez, Emilio (2005). "Fondos de cooperación y ONG". En *Realidad de la Ayuda 2006-2006*. Barcelona: Intermón-Oxfam, pp-85-87.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/MAEC (Varios años). *Plan Anual de Cooperación Internacional – Seguimiento*. Madrid: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.

Ruiz Seisdedos, Susana (2005). "Los encuentros y desencuentros entre administracions: la cooperación descentralizada en España", ponencia en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid (http://www.aecpa.es/congreso_07/presentacion_congreso.php).

Sánchez, Eduardo (coord.) (2003). *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*. Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo España.

Sarraute, Santiago y Théry, Hervé (2006). "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y Unión Europea". En *Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2006*. Montevideo: OCD.

UN-Habitat (2006). "Local governments and international development cooperation: a European survey on strategies and policies". Sevilla, UN-Habitat (www.unhabitat.org).

Zurita, Antonio (2007). "La cooperación autonómica". En Manuel Iglesia-Carruncho, (coord.). *Avances y Retos de la Cooperación Española*. Madrid: Siglo XXI, págs. 417-429.

La Cooperación Descentralizada en la Argentina

Ana Cafiero*

El artículo tiene tres capítulos. El primero se centra en el perfil de Cooperación Descentralizada basada en la articulación del Desarrollo Humano Sustentable con la Integración internacional.

Se conceptualiza el Desarrollo desde las diferentes posiciones con las que históricamente se ha enriquecido y se profundiza en la potencialidad que tiene como "Desarrollo Local", para brindar un marco específico de ejecución a través de la Cooperación Descentralizada.

Se entiende por Cooperación Descentralizada aquella política de relacionamiento externo que realizan entidades territoriales, con el objetivo de contribuir con sus pares a dar respuesta a la demanda más importante que hoy reclaman sus pueblos: ganarle la batalla a la pobreza y a su principal generadora, la creciente desigualdad.

Para estimar la posibilidad de su aplicación en Argentina, en el segundo capítulo se analiza la capacidad y potencialidad de las provincias y municipios para impulsar programas de Cooperación Descentralizada. Se describen las características geodemográficas, el marco jurídico y se reseñan las principales conclusiones de investigaciones realizadas para connotarlas cualitativamente.

En el tercero se presentan los principales programas de Difusión, Articulación y Capacitación que se ejecutan para democratizar el perfil de los actores de la Cooperación Internacional y una selección de experiencias y resultados que se han ido obteniendo desde que comenzó a desarrollarse la temática en el marco de la Cancillería Argentina.[1]

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Humano Sustentable | Integración | Desarrollo local | Cooperación descentralizada | Argentina |

* | *Licenciada en Sociología. Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina. Docente en la especialidad como Titular de Desarrollo Humano, en la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, en la Especialización en Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de San Martín y en la Maestría de Gobierno de la Universidad de Palermo.*

[1]| *Agradecimientos por la contribución a Lic. Gabriela Gianni, Dra. Alicia San Nicolás, Arq. Mariel Messuti y Prof. Susana Demaría.*

1. Nuevas perspectivas en Cooperación Internacional: el aporte de la Cooperación Descentralizada al Desarrollo Local

1.1. Ampliando el horizonte de la conceptualización del Desarrollo

El sistema internacional de ayuda al desarrollo se ha enfrentado en los últimos años a profundas transformaciones "glocales", o sea procesos globales que reconfiguran las relaciones de cooperación clásicas norte/sur y también a cuestionamientos generados localmente por su modo de gestionar y por la debilidad de los resultados obtenidos. Se ha generado la necesidad de repensar el modelo tradicional.

Es por ello que a las ayudas concebidas desde la práctica tradicional Estado-Estado, es decir de donante a receptor, se han incorporado otras que se presentan como cooperación multidireccional y con una implicación directa de los actores en los procesos de elaboración, ejecución y monitoreo. En este ámbito comienza a perfilarse un nuevo paradigma de relaciones internacionales donde se revaloriza la "cooperación" como todas aquellas obras que se realizan conjuntamente con otros para lograr un fin, y este fin no es otro que concretar el "derecho al desarrollo que tienen todos los pueblos".

Frente a los modelos de subordinación, típicos en la asistencia oficial al desarrollo, los países del sur con renta media reclaman por un modelo de desarrollo con integración, con complementariedad y solidaridad. El valor de las experiencias propias de cada país, especialmente de la construcción democrática, que es construcción de ciudadanía, reclama la participación ciudadana para gestionar políticas que solucionen los problemas concretos de la gente, que en Latinoamérica son principalmente combatir la pobreza y la inequidad.

En el año 2000 todos los Estados, en la 55 Asamblea General de las Naciones Unidas, se han comprometido a priorizar la lucha contra la pobreza y han propuesto, en el Objetivo del Milenio VIII, una "Asociación Global para el Desarrollo" que contribuya a ordenar y sinergizar la asistencia al progreso de los pueblos. Para que su cumplimiento se efectúe en un marco de respeto a los diversos valores culturales e idiosincrasias es imprescindible abrirse a nuevas formas de relacionamiento e integración y multiplicar los escenarios que permitan la presencia de todos los actores responsables de lograr esta meta. Nadie queda excluido de esta responsabilidad: los Estados nacionales, los gobiernos locales, las empresas, las universidades, las asociaciones comunitarias y civiles y todo el sistema internacional. Aquí cobran protagonismo los centenares de Entidades Territoriales que proyectan en la integración internacional la oportunidad de potenciar sus relaciones y enriquecerse mutuamente con el intercambio de experiencias. Esto implica una redefinición y ampliación de las ciudadanías en la sociedad global y convierte a los clásicos beneficiarios de la tradicional cooperación en agentes activos en este esquema emergente.

Al participar de los vínculos internacionales no sólo los gobiernos centrales sino también los gobiernos locales, las ONG, las universidades y las empresas, se definen como protagonistas del desarrollo.

Esta transformación del rol que ocupan los gobiernos locales está permitiendo cambiar los paradigmas tradicionales de la ayuda al desarrollo. Este nuevo protagonismo adquirido por los actores territoriales los hace partícipes de nuevos modelos de cooperación la Cooperación Descentralizada.

Como se ha señalado, el fin último de esta cooperación es el desarrollo de los pueblos, pero éste es un concepto en permanente debate. Hace décadas que la realidad de un mundo cada vez más inequitativo y excluyente ha demostrado la insuficiencia de las políticas basadas en reducir el desarrollo al crecimiento, industrialización y modernización. En la búsqueda de una mejor caracterización del desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han propuesto resignificaciones, al igual que muchos movimientos sociales y académicos.

En un principio, "desarrollo" fue sinónimo de desarrollo económico: se apostó fuertemente a que éste, por sí mismo, traería aparejado el desarrollo social. El tiempo demostró dolorosamente que la cuestión no era tan lineal, ni tan sencilla y mucho menos responsabilidad individual de cada nación, sino que se trataba de forjar una noción mucho más compleja, integral y activa del desarrollo, en el contexto de la interdependencia de los países. Fue así que surgió el concepto que hoy proponen las Naciones Unidas de Desarrollo Humano Sustentable, mostrando la vigencia del valor de la solidaridad intergeneracional, reivindicando la necesidad de incluir lo social y cultural, y situando al desarrollo en un territorio, enfatizando al desarrollo local como la estrategia apta para vencer las condiciones de pobreza.

En este contexto, se destaca el aporte de Amartya Sen (2000), quien señaló que el desarrollo debe ser entendido como la expansión de las capacidades y grados de libertad de las personas para decidir, según sus valores, cómo desean vivir. Así, se asocia la libertad al concepto de desarrollo: hay desarrollo si hay libertad para todos. Las capacidades son, desde el punto de vista individual, las opciones que una persona tiene para obtener bienestar y desde el punto de vista comunitario, las fortalezas de una sociedad para crecer o para afrontar adversidades. La educación en tanto formación permanente es el bien clave para su disfrute personal y social, y la cooperación internacional encuentra aquí un sentido trascendente.

Sen (2002) también se pregunta para qué es el desarrollo. Si las personas son su fin último, no puede haber una interpretación meramente individual de la libertad, si no está unida directamente a la justicia. Nadie se realiza en una sociedad que no se realiza. Para las sociedades donde la exclusión y la pobreza son sus rasgos principales, como sucede en las latinoamericanas, el verdadero ejercicio de la libertad y del desarrollo de las capacidades debe incluir en el contexto internacional la vigencia de políticas con el mismo énfasis.

Frente al modelo homogeneizador y uniformador de culturas que propone la globalización, la educación y la formación permanente de los ciudadanos permiten afirmar los valores de la identidad, no en forma nostálgica o estática sino dinámica y articuladora de diferencias intra e interregionales, señala Kliksberg (2000).

Asimismo, Reigadas (2003) indica que la educación es útil no sólo para la formación de recursos humanos para el desarrollo productivo sino fundamentalmente para la formación de ciudadanos que sean capaces de promover un nuevo modelo de desarrollo, centrado en las personas como primer y principal sujeto del mismo.

1.2. El binomio Integración y Desarrollo

Una estrategia de desarrollo lo es al mismo tiempo de inserción en el mundo. El binomio integración-desarrollo implica que sólo se podrá avanzar verdaderamente en el modelo de crecimiento con equidad social, si se lo hace junto con otros países, afirma el Canciller

argentino Jorge Taiana (2007). Este es, precisamente, uno de los desafíos de la integración regional: lograr una integración cuyo plexo valorativo sea el genuino desarrollo y bienestar de las personas (Scannone 2004).

Para mensurar la factibilidad del desafío es necesario insistir en el reconocimiento de que Latinoamérica es la región más desigual del planeta. Kliksberg (2007) sostiene que en los últimos veinticinco años hay setenta millones de nuevos pobres y este número no menguó a pesar del crecimiento económico importante logrado desde hace cinco años y el coeficiente de Gini es muy alto porque asciende al 0,56.

En el campo del desarrollo, todos dependemos de todos. La interdependencia en relación a los problemas globales tales como la pobreza, desigualdad, contaminación, insuficiencia energética, volatilidad financiera, deslocalización industrial, aparecen crecientemente como problemas globales-locales que conciernen a políticas públicas descentralizadas, tanto en los países del norte como en los del sur. Crecer, distribuir, integrar son verbos que sólo si se conjugan juntos y en tiempo presente, lograrán dar respuesta oportuna a una ciudadanía que no puede esperar el largo plazo.

Este debate internacional está explícitamente abierto desde que las sociedades más ricas consideran que su única responsabilidad se centra en orientar el flujo de la ayuda solamente al grupo de los 35 países más pobres y excluir del sistema de la cooperación internacional casi a una centena de naciones, compuesta por todos aquellos que han logrado calificar como países de renta media. Huelga aclarar la heterogeneidad de ingresos, de sostenibilidad del desarrollo obtenido, de modelos institucionales, en fin, de valores que diferencian a los países que conforman esta categoría, analiza Cafiero (2007).

Por eso el binomio "desarrollo más integración" sintetiza la estrategia de política internacional a través de la cual una nación logra su inserción activa a partir de un proyecto propio de país.

En este debate se generan controversias entre los especialistas en desarrollo respecto a si hay un único modelo de desarrollo que todos los países deben seguir, donde el correlato de la cooperación internacional se correspondería con la relación clásica norte-sur, mientras otras posiciones proponen que la ética del desarrollo debe forjar un consenso intercultural para que sea la propia libertad de cada país la que haga las elecciones de desarrollo entre una pluralidad de modelos. El correlato de este criterio es la cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada, al definir como pares dentro de una relación simétrica a los actores de este vínculo internacional, lo que permite avanzar más claramente en este sentido que la tradicional norte-sur.

Al estar insertos en relaciones de interdependencia, la libertad de los países para elegir el modelo de desarrollo se asienta muy fuertemente en la capacidad formada a través del intercambio de experiencias, de asistencias técnicas entre instituciones y crecientemente entre entidades territoriales con similares estilos de desarrollo. Esta modalidad denominada "cooperación descentralizada" está en ascenso dentro de las estrategias de integración y solidaridad internacional.

La Cooperación aquí tiene un mensaje importante para dar, que implica cambiar la imposición de que hay un único modelo de desarrollo por otro en el cual cada pueblo tiene el "derecho al desarrollo" y por lo tanto, las naciones y sus ciudadanos deben apoyar modelos de intercambio de conocimientos, formación, etc., que respetando este punto de vista, apoyen y complementen el esfuerzo de cada

uno de los países. En este esquema, el Estado cumple un rol de promoción y articulación indelegable de políticas públicas favorables a una orientación estratégica de desarrollo local integral. (COPPPAL 2006).

El proceso de globalización modifica no sólo la perspectiva de la vida en cada lugar, sino que la vida social se da en un nuevo escenario mundial caracterizado, también, por la declinación de algunos de los atributos históricos de la soberanía de los Estados Nacionales y por la creciente relevancia de las entidades supranacionales (MERCOSUR, NAFTA, Unión Europea, etc.).

Como consecuencia, las decisiones referidas a las principales cuestiones de nivel macro de cada sociedad nacional son tomadas, muchas veces, por actores que se mueven fuera de los ámbitos de regulación y control de los Estados Nacionales, por lo que tienden a alejarse de las personas concretas.

En este contexto puede parecer que son los municipios, afirma Pereyra (2005), quienes mejor están interpretando el significado que para los ciudadanos tiene el espacio local. Ahora bien, para que adquiera toda su potencialidad y no quede circunscripta a impulsos aislados, debe estar articulada con la política nacional de fortalecimiento federal que ejecuta la administración central, según marca la Constitución Nacional. En este contexto es donde la sinergia del desarrollo local puede alcanzar la dimensión nacional.

En ese marco, el ámbito local se vuelve - tal vez paradójicamente - más importante para orientar los procesos de desarrollo y, especialmente, para que ellos respondan a las necesidades de la población. Adquiere, de manera especial, una particular relevancia para formular y aplicar estrategias de desarrollo humano local, con impacto nacional y supranacional, según Arroyo (2001).

En la Conferencia realizada en julio de 2007, en ocasión de celebrarse los 50 años de la Sociedad Internacional del Desarrollo (SID 2007), al reflexionar sobre el balance de lo logrado en este período, se propuso que hay que cambiar el concepto y la práctica de "dinero cambiando de manos", por el de "ideas cambiando las mentes" como el camino para fundar un nuevo modelo de cooperación, lo que requiere estar preparados para escuchar y aprender permanentemente. Esto implica obviamente apostar al desarrollo endógeno, al despliegue de las capacidades locales y al aporte de modelos innovadores de la cooperación internacional, como lo es la cooperación descentralizada, que es aún un camino a profundizar.

1.3. La prometedora perspectiva del Desarrollo local

El desarrollo humano desde lo local implica diferenciar tres niveles integrados: un ámbito territorial determinado, que forma parte de otro mayor; la sociedad local que, basada en ese territorio, integra y a la vez se diferencia de la nación y el gobierno local que ejerce sus atribuciones dentro del ámbito territorial como responsable político de esa sociedad.

El gobierno local, en consecuencia, hace referencia a una realidad compleja. Su función no es solamente administrativa sino esencialmente gubernativa, de definición y ejecución de políticas territoriales, sociales y económicas. (FAM 2003).

La autonomía municipal no hace referencia a una organización aislada o independiente, sino que comparte regulaciones y prestación de servicios con otras organizaciones estatales "intermedias", cuyas decisiones repercuten también en el nivel macro del territorio. Tal es el caso de las provincias en nuestro país, las regiones en Italia, las comunidades autónomas en España, los estados en Brasil o México, etc.

Dentro de la organización estatal, el municipio es la unidad más vinculada con las necesidades concretas de la población, en particular, con aquellas que hacen a la calidad de la vida. El municipio es también la instancia estatal más exigida por demandas y presiones de la población para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y políticas. El gobierno municipal resulta el más cercano y accesible a las demandas de los distintos grupos sociales que conforman la comunidad y, en particular, a los de menores recursos. De allí la necesidad de integrar y dar prioridad a distintas demandas tales como justicia, equidad, salud, educación, servicios urbanos, vivienda y alimentación o transparencia en la gestión. Es también el municipio el ámbito más sensible frente a los desajustes, errores y desviaciones que pueden darse tanto en lo político-institucional como en cuestiones éticas.

El desarrollo humano a nivel local promueve una concepción integral, según el Informe del Senado de la Nación (1997), es decir, se concibe en cinco dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, no sólo como crecimiento o competitividad de base territorial, sino incluyendo la equidad, el empleo, una justa distribución del ingreso y la integración social. En segundo lugar, como seguridad, en términos de vigencia del Estado de Derecho y al mismo tiempo de una creciente responsabilidad del conjunto de la sociedad en las cuestiones públicas. En tercer lugar, como sustentabilidad, procurando por ejemplo, no depender exclusivamente de algún recurso natural, evitando procesos de desestructuración ambiental a mediano y largo plazo, o tendiendo a aumentar la calidad de vida de la población actual y futura. En cuarto término, como una actividad participativa, en una concepción concertadora que promueve una relación distinta entre Estado, mercado y sociedad civil. Por último, como gobernabilidad, en el sentido de aumentar la eficacia y eficiencia, la representatividad y la transparencia gubernativa, apuntando al consenso y a la creatividad institucional.

Las transformaciones actuales del Estado limitan la participación de sus niveles gubernamentales superiores, especialmente el federal, en relación a las condiciones de la calidad de vida de la población y del desarrollo de las actividades económicas. Importantes son las tendencias que provocan la descentralización del Estado y la globalización, que llevan al aumento de desafíos, pero también de las oportunidades y, por tanto, a la valorización de las particularidades territoriales. Es por eso que, en un mundo marcado por la complejidad e incertidumbre, es central poder desarrollar una capacidad estratégica local, según Herzer (1997).

Deben ser atendidas las desigualdades en los puntos de partida para encarar el desarrollo local, que dependen del tamaño de las ciudades, de su tradición productiva y de su vinculación con las zonas de desarrollo más dinámico, la debilidad tecnológica y comercial de las comunidades locales frente al mundo globalizado y las distorsiones que surgen de la falta de integración del tejido social y productivo, como así también la disociación entre educación, producción y competitividad entre los recursos educativos locales y su vinculación con las producciones zonales. Todas estas problemáticas suponen nuevos desafíos y la necesidad de una labor inductora y articuladora municipal.

El objetivo es orientar hacia el bien común local, políticas, planes y acciones del gobierno territorial. Para constituir la capacidad estratégica que garantice su logro, cada sociedad local dispone de recursos humanos, naturales y económicos, un patrón histórico y cultural, una identidad, infraestructuras y un saber hacer tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo, sus fortalezas y también sus debilidades. El próximo capítulo tiene como objetivo describir con mayor precisión la situación argentina en la materia, a través del análisis de dimensiones cuanti-cualitativas y del marco jurídico.

2. La República Argentina y sus entidades territoriales

2.1. Las Provincias y los Municipios Argentinos: dónde y cómo vive la gente

La República Argentina está conformada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la sede del gobierno nacional. En virtud del sistema federal adoptado por la Constitución, las provincias son autónomas y mantienen todo el poder no delegado explícitamente al gobierno federal.

Todas las provincias cuentan con una Constitución que organiza sus propios poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y regula el régimen de autonomía municipal. En total existen 2217 municipios y comunas distribuidos en las provincias.

La mayor parte de la población argentina vive en ciudades y desarrolla actividades urbanas (industria, comercio, servicios). Según el Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en 2001, alrededor del 90% la población total residía en aglomeraciones de por lo menos 2.000 habitantes. No solamente se trata de una sociedad urbanizada sino que presenta un fuerte peso relativo de las aglomeraciones urbanas de tamaño medio (una tercera parte de la población) y, también, una gran concentración en la ciudad primada (la ciudad metropolitana de Buenos Aires), donde reside otro tercio de la población nacional. Fueron las ciudades intermedias las que más crecieron en el último período intercensal, y las únicas que incrementaron su proporción dentro del total nacional, entre 1980 y 2001.

Cuadro Nº 1 | Distribución de los Municipios y de la Población Argentina por Provincias.

Provincias	Municipios y Comunas	Población (2006)	Superficie (km²)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		2.776.138	200
Buenos Aires	134	14.276.909	307.804
Cordoba	428	3.203.309	168.766
Santa Fé	363	3.089.311	133.007
Mendoza	18	1.658.873	150.839
Tucumán	112	1.432.552	22.524
Entre Ríos	264	1.220.123	78.781
Salta	59	1.191.748	154.775
Misiones	75	1.060.199	29.801
Chaco	68	1.055.011	99.633
Corrientes	66	997.224	88.199
Santiago del Estero	116	866.576	135.254
Jujuy	60	662.477	53.219
San Juan	19	662.439	86.137
Rio Negro	75	578.554	203.013
Formosa	37	534.015	72.066
Neuquén	57	525.355	94.078
Chubut	46	443.779	224.686
San Luis	64	412.110	76.748
Catamarca	36	371.459	99.818
La Rioja	18	327.960	92.331
La Pampa	79	319.152	143.440
Santa Cruz	20	217.402	243.943
Tierra del Fuego	3	123.458	20.912

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior, 2006.1

Argentina tiene un promedio de habitantes por municipio sensiblemente superior al de los países europeos e inferior al de los países limítrofes. Las realidades locales de Argentina se comprenden mejor en el marco regional que les da referencia e identidad. A su vez, al introducir la región, es posible acercarse con mayor claridad al análisis del tipo de infraestructura existente a nivel local, de los servicios que allí se prestan, de las expectativas de la población, de la relación política de los municipios con la provincia, etc.

La dispersión, que puede verse en el funcionamiento de los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires conurbados en el Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires con sus 3.680 Km2 y más de 12.200.000 habitantes, en 2001, presentan un continuo urbano-suburbano que demanda constantemente equipamiento, infraestructura y obras públicas para dar respuesta a la compleja telaraña de relaciones económicas, culturales y políticas que los vincula entre sí y con la Capital Federal, formando una contradictoria unidad problemática. Sus habitantes cruzan diariamente la geografía de sus municipios, combinando medios de transporte, atendiéndose en hospitales fuera de su municipio de residencia, acudiendo a servicios de otros municipios y de la propia Capital Federal.

Las regiones Noroeste (NOA),[1] Noreste (NEA),[2] Nuevo Cuyo, [3] y Patagonia,[4] presentan características similares en lo que hace a sus ciudades grandes: en esa categoría se encuentran únicamente las capitales provinciales, salvo en la provincia de Mendoza donde seis departamentos superan los 100.000 habitantes. Aún así, en la Patagonia sólo dos de las seis capitales provinciales tienen más de 100.000 habitantes (Neuquén y Río Gallegos). Son rurales (menos de 2.000 habitantes) la mayor parte de los municipios en las regiones del NOA (43%), Nuevo Cuyo (45%) y Patagonia (57%). En el NEA la mayoría de los municipios corresponde a ciudades pequeñas (entre 2.000 y 10.000 habitantes) e incluye al 49% de los casos de la región.

En ninguna de las regiones las ciudades intermedias representan más de una cuarta parte del total de los municipios. Aunque su peso demográfico sea muy superior, en el NOA son el 14%, en el NEA el 20%, en Nuevo Cuyo el 22%, en la región Centro el 6% y en la Patagonia el 13%.

La región Centro presenta una realidad muy diferente: tiene 21 ciudades con más de 250.000 habitantes (en el resto del país sólo se encuentran tres: las ciudades de Corrientes, Salta y San Miguel de Tucumán); 906 de sus 992 municipios tienen menos de 30.000 habitantes y, en conjunto como región, representa el 52% del total de los municipios del país.

La Provincia de Buenos Aires muestra una situación más diferente aún: con más de 14.200.000 de habitantes contiene dos ter-

[1] *Se conforma por las provincias de Tucumán, La Rioja, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero.*
[2] *Se conforma por las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos.*
[3] *Se conforma por las provincias de San Juan, San Luis y Mendoza.*
[4] *Se conforma por las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártica Argentina e Islas del Atlántico Sur.*

cios de los municipios del país que superan los 250.000 habitantes y, además, un alto porcentaje de sus municipios (el 34%) son ciudades intermedias.

Las provincias de Mendoza y San Juan no tienen municipios-departamentos de menos de 2.000 habitantes y las ciudades intermedias representan la mayor participación en ese rango (61% en Mendoza y 53% en San Juan).

2.2. La capacidad local en Argentina. Marco jurídico

En Argentina existen diferentes tipos de asentamientos urbanos (sociedades locales o municipios) y asociados con ellos, diferentes tipos de gobiernos locales, dependiendo de la diversidad de sus niveles de desarrollo socioeconómico, de sus formas institucionales, volúmenes poblacionales y características geográficas.

Las provincias siguen teniendo en sus ámbitos de poder la facultad de establecer su propio régimen municipal, conforme a sus características particulares, según la reforma constitucional de 1994. Los gobiernos municipales son parte de la organización político-institucional del país. Son un componente de su organización estatal, basado en la Constitución Nacional y definido en las Constituciones Provinciales. En consecuencia, no existe un régimen municipal argentino. Sin embargo, con el tiempo, y sobre todo a partir de las reformas constitucionales que se realizaron en casi todas las provincias luego de la recuperación democrática en 1983, esos regímenes se han ido asemejando.

El nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

El principio rector es que todo aquello que puede ser gestionado y resuelto en un nivel institucional más cercano con el ciudadano, no debe ser gestionado o resuelto en uno superior. Los gobiernos locales se definen dentro de un sistema de relaciones y distribución de atribuciones y recursos con los otros dos niveles del Estado: el nacional y el provincial. Esto hace referencia al grado de centralización o descentralización de la organización estatal como un todo. Las diferencias en la autonomía municipal dependen de la existencia de algún grado importante de autonomía económica, del potencial económico y de la idiosincrasia de su pueblo.

Pero los procesos de globalización introducen en las sociedades locales la presencia, directa o indirecta, de grandes empresas y conglomerados económicos que desarrollan intereses particulares. Esta jaquea a los gobiernos, produciéndoles un efecto paradojal: la globalización los fortalece y debilita al mismo tiempo, porque el supuesto crecimiento económico que apareja, si no es funcional a los intereses nacionales, no conduce al desarrollo ni humano ni local, como señala Báez (2007). Simultáneamente, los Estados Nacionales tienden a descentralizarse y a transferir hacia los gobiernos locales gran parte de las atribuciones que se vinculan con la localización de unidades económicas, su funcionamiento y su vinculación con los intereses públicos a nivel local.

Como consecuencia, son las unidades más pequeñas de la organización estatal las que deben hacerse cargo de recibir, regular y controlar a las unidades más grandes y poderosas de la economía privada. Esto exige la transformación del papel municipal, de su capacidad de representar a los diferentes intereses, y de actuar en forma eficaz y eficiente para responder en forma transparente a las demandas locales.

La existencia de procesos asociativos entre gobiernos locales es relevante para ese fin, integrando regiones con problemáticas y potencialidades afines. Algunos municipios y provincias argentinas han iniciado este proceso internacionalizador con gran capacidad de iniciativa y alto liderazgo.

Para que las municipalidades puedan ser el componente fundamental de la capacidad estratégica de las sociedades locales deben contar con una fuerte capacidad institucional. Esta capacidad se integra, en gran medida, por componentes referidos a las condiciones de organización y funcionamiento municipales.

Otro aspecto a considerar dentro del contexto en el que operan los municipios son los procesos de descentralización que ejecutan las provincias o la Nación, porque pueden conducir a la segmentación socio-territorial y a introducir una cierta disgregación (social, territorial y política) que debilite a los actores sociales menos favorecidos. Si bien la descentralización posibilita que las diferencias regionales se expresen y que contribuyan a enriquecer la vida social en su conjunto, cuando se trata de inequidades entre regiones pobres y ricas pues, puede actuar como fuerza desintegradora.

Para que estos procesos sean favorables a la integración deben estar complementados con acciones a cargo de los gobiernos nacional y provinciales que, adecuadas a las condiciones de cada realidad local, garanticen una base de equidad por encima de las diferencias regionales y locales.

Desde 2003, el gobierno nacional analiza las capacidades institucionales de los gobiernos locales para impulsar que estén en condiciones de tener un papel realmente efectivo en la promoción de procesos de desarrollo humano a nivel local, destacándose la reformulación de las relaciones federales en un doble sentido: como garantía de equidad a nivel territorial en el conjunto del país y como distribución equitativa de los recursos dentro de los niveles de la organización estatal (descentralización). Es de suma utilidad el aporte de la cooperación internacional para apoyar la realización de estos procesos innovadores de gestión.

Si bien históricamente son los Estados quienes tienen las facultades de determinar la política exterior, cabe advertir que en algunos países, sin perjuicio de ello, se han incorporado en su legislación algunas facultades para permitir el accionar internacional de los gobiernos subnacionales en la medida que cumplan con algunos requisitos preestablecidos.

La reforma de la Constitución Argentina de 1994 incorporó en este sentido el Art. 124 que establece: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional..."

En este sentido es digno de mencionar que existe un número pequeño pero muy activo de gobiernos locales argentinos que participan de Redes Internacionales de Municipios y Asociaciones de Desarrollo Local, destacándose, sin ser un listado exhaustivo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario, Florencio Varela, Rafaela, Mar del Plata, Avellaneda, Bahía Blanca, Barranqueras, Bragado, Córdoba, General San Martín, Hurlingham, La Plata, La Matanza, Junín, Río Cuarto, Lomas de Zamora, Morón, Guaymallén, Mendoza, Montecarlo, Realicó, San Miguel de Tucumán, San Salvador de Jujuy, Santa Fe, Tandil, Santiago del Estero, Villa Gesell, Quilmes, Resistencia, Salta, San Fernando del Valle de Catamarca, Trelew, Ushuaia, Villa Mercedes, Villa María.

Los ámbitos en los que participan son bien heterogéneos: muchas de ellas lo han hecho muy activamente en el Programa URBAL, que es uno de los mejores exponentes en lo que a la promoción del desarrollo local, a través de la Cooperación Descentralizada, se ha ejecutado desde hace más de 12 años, como también Mercociudades, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), Asociación Internacional de Gobiernos Locales (ICLEI), Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), Redes de Ciudades Digitales, Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM), Red de Diálogo Global de Ciudades (GDC), Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), Unión Iberoamericana Municipalista (UIM), Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), entre los más relevantes.

La Dirección de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos locales de la Universidad Nacional de Quilmes, (Cravacuore 2007) publica un relevamiento realizado por el Instituto de la Federación Argentina de Municipios, en el cual se resalta que para el año 2006 hay 70 municipios argentinos que se han organizado en 72 micro regiones, 56 de ellas provinciales, 11 interprovinciales y 5 internacionales, específicamente con pares chilenos. Lo novedoso es que más de la mitad de estos entes intermunicipales se impulsaron al calor de la crisis argentina que eclosionó en el año 2001.

Casi la mitad de ellos se encuentra en la región pampeana (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba), que es también donde se agrupa la mayor cantidad de municipios del país. Pero este proceso incluso se está generando entre los gobiernos locales de las provincias patagónicas que suman dos centenares y otro tanto sucede entre las del norte del país. Otro ejemplo importante es el Zicosur (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), que reúne a las máximas autoridades de los nueve gobiernos del norte argentino, los cuatro del sur boliviano, dos regiones del norte chileno, los diecisiete departamentos paraguayos y al Estado de Mato Grosso de Brasil. El objetivo que las nuclea es promover la integración en todos los aspectos para optimizar la utilización de los corredores bioceánicos y con ello el comercio exterior. Además, en el Acta de julio de 2007, han declarado el interés de Zicosur por identificar y participar de las oportunidades de la Cooperación Descentralizada.

De esta investigación se desprende que todos estos agrupamientos tienen en la lucha contra la pobreza su objetivo prioritario y en este marco buscan encontrar la adecuada escala de respuesta a las temáticas de la producción, del empleo decente, del ambiente y de las cuestiones sociales. Dentro de éstas, el 58% está destinado a mejorar la empleabilidad de los pobres.

Es interesante destacar que más del 70% de estas iniciativas ya se han institucionalizado, con lo cual no dependerán exclusivamente del liderazgo de los jefes comunales, sino que comienzan a perfilar políticas de estado basadas en la fortaleza que la asociatividad les ofrece. Y es tan sólido el proceso que en el 43% de los casos se financian con fondos propios municipales, el 28% con fondos mixtos y sólo el 27% con recursos externos.

Coinciden los actores de estos procesos de desarrollo local en que su principal demanda es encontrar asistencia técnica para fortalecer la asociatividad, especialmente para la formulación conjunta de programas de desarrollo, la búsqueda de financiación y los problemas de gestión.

Un primer balance permite afirmar que aún no puede considerarse que la estrategia del relacionamiento externo sea una política de Estado para la mayoría de las entidades territoriales de nuestro país. Existe, por lo tanto, un alto potencial para continuar contribuyendo a fomentar y articular esta estrategia de política internacional.

La mayor parte de las Provincias, especialmente aquellas que reformaron su Constitución después de 1994, han incorporado cuestiones internacionales tan variadas como la integración regional, el comercio internacional, la soberanía de las Islas Malvinas, como también la reivindicación de un espacio propio de acción internacional, que sin competir con la política de Estado nacional, las habilite a actuar en este contexto (Zubelzú 2004). Asimismo las facultó para crear Regiones, plataforma que han utilizado muchas de las provincias para impulsar eficazmente acciones de relacionamiento externo.

Para cumplir con este mandato muchas provincias han generado cambios organizacionales en sus estructuras de gobierno, y se han dado diferente status organizacional para cumplir con el ejercicio de la gestión internacional, por lo que es extremadamente difícil sistematizar la heterogénea y dispersa información.

2.3. El Poder Ejecutivo Nacional y los Municipios

El Poder Ejecutivo Nacional ha jerarquizado la relación con los Municipios con la creación de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, que es el área encargada de entender en las cuestiones locales y en la asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos y el fortalecimiento de la gestión.

Sus objetivos específicos se centran en brindar asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos locales y el fortalecimiento de su capacidad de gestión; asistir a las provincias en la descentralización de funciones hacia los municipios; proponer los medios tendientes al estudio, formulación y ejecución de políticas de descentralización; proponer la ejecución de planes, programas y proyectos referidos al desarrollo de los gobiernos locales; asistir en la programación de la reforma política en el nivel local; proponer políticas y estrategias para el establecimiento de micro-regiones y promover el espíritu cooperativo entre los diferentes actores sociales de comunidades vecinas.

Por su parte, también la Cancillería, desde la Subsecretaría de Asuntos Institucionales, fomenta articulaciones a nivel político internacional y desde la Dirección General de Cooperación Internacional impulsa las vinculaciones que requiere la Cooperación Descentralizada.

Junto con estos Ministerios actúa también la Federación Argentina de Municipios (FAM), que es una entidad pública no estatal, facultada por Ley Nacional para promover la defensa de los Municipios del país a través de diversas funciones, entre ellas: constituirse en el ámbito institucional natural de convergencia de todos los Municipios; representar a los Municipios asociados ante los tres poderes de la Nación, autoridades provinciales y organismos extranjeros; promover mejoras en la administración comunal, en especial las relacionadas con planificación, control de gestión y acciones de cooperación y asistencia técnica; establecer acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales e internacionales; fomentar nuevas modalidades de interrelación y cooperación del sector público municipal con otros actores sociales, tales como entidades intermedias, asociaciones profesionales, instituciones universitarias y educativas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

Su activo Presidente, el Sr. Julio Pereyra, Intendente de Florencio Varela, es desde julio

de 2007 también Presidente de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos Locales (FLACMA), con lo cual se reconoce la importancia y protagonismo del municipalismo en la Argentina.

Esta descripción releva la transversalidad de la política nacional referida a la cuestión municipal, en el sentido de que cada Ministerio o entidad aporta a la gestión territorial su misión y función específica, con el objeto de elevar las condiciones en las que las autoridades locales deben cumplir con las crecientes exigencias ciudadanas. Asimismo la firma de convenios ha permitido la ejecución conjunta de programas de capacitación, difusión de oportunidades de internacionalización, promoción de las exportaciones de las PyMES, difusión de buenas prácticas de gestión internacional, etc.

2.4. Algunas características de los gobiernos locales

Desde hace más de una década diferentes instituciones, tales como el Ministerio del Interior de la Nación a través de las Secretarías de Provincias y de Asuntos Municipales, la Federación Argentina de Municipios y las Universidades Nacionales de Quilmes, General Sarmiento, Río Cuarto, Entre Ríos, Litoral, del Sur, Córdoba, Tecnológica Nacional, han aparecido como las más activamente preocupadas por la temática del desarrollo local, y en ese marco han generado diferentes investigaciones que permiten obtener algunas impresiones generales de naturaleza cualitativa sobre las regiones y sus gobiernos locales:

- Los municipios que definen políticas de integración no responden a un único perfil partidario, ni productivo o de capacidad de gestión. Lo que predomina es una fuerte identidad regional y una visión común sobre las potencialidades de la asociación. Hay provincias o municipios que se organizan para fomentar los temas productivos y otros más fuertemente para innovar en el modelo burocrático tradicional de gestión de la cuestión estatal. Otros lo hacen con el fin de generar programas sociales con tecnologías apropiadas a las demandas de la población y algunos para generar infraestructuras comunes.

- La falta de personal capacitado y de equipos técnicos para implementar modelos gerenciales de gobierno parece una de las mayores limitaciones para la gestión municipal. Esta dificultad se agudizaría en las ciudades intermedias, que incorporan nuevas funciones y competencias a un ritmo vertiginoso (por transferencia, de hecho y de derecho, de la Nación y las Provincias) y en pocas ocasiones pueden acompañar ese proceso con el reentrenamiento de su personal o la constitución de equipos de trabajo.

- La mayor parte de los gobiernos locales trabaja con base en la «demanda» (por razones más que atendibles) y no poseen capacidad para establecer sus prioridades en el mediano y largo plazo. Esta situación, que refiere al conjunto de los municipios de nuestro país, tiene especial impacto en las regiones del NOA y el NEA por el tipo de demandas y el modelo de gestión municipal tradicional prevalecientes.

- Las dificultades presupuestarias también son generalizadas por el bajo nivel de recaudación de los municipios. La región Centro parece estar en mejores condiciones presupuestarias en el nivel local a pesar de tener que atender a grandes centros urbanos.

- La región del Nuevo Cuyo, que presenta realidades político-institucionales y de relación municipio-provincia más diversas entre sí. Se encuentran modelos de divisiones territoriales, sistemas de coparticipación y desarrollos socioeconómicos más desiguales que en el resto de las regiones.

- Los municipios de la Patagonia muestran un desnivel muy marcado en su volumen demográfico, aunque sus modelos de gestión predominantes tienden a asimilarse más a las características de Nuevo Cuyo que a las de NOA o NEA.

- Las universidades que se involucran en estos procesos son generalmente las que tienen fuerte imbricación en la región desde el momento de su creación, por lo que son reconocidas como “propias” por la sociedad local y por los agentes municipales. El rol de articulación se les facilita por ser instituciones que aportan las cuestiones técnicas o específicas para el desarrollo a los actores locales. Suelen iniciarse como proyectos de capacitación, si son exitosos pasan luego a proyectos de mayor envergadura, tales como los de integración regional.

En este contexto cobra relevancia lograr la proyección internacional de un número más significativo de gobiernos locales. Cada vez más y con mayor fuerza los Municipios incluyen una agenda de relacionamiento externo como instrumento para propulsar su crecimiento. A través del vínculo con otros gobiernos locales extranjeros podrán tener aliados que contribuyan a crear o fortalecer un modelo superador de progreso, en las diferentes temáticas que consideren prioritarias y a través de las diversas modalidades con las que operen: hermanamientos, acciones concretas, proyectos, programas, participación en redes y foros, intercambio de experiencias exitosas, asistencias técnicas etc.

3. La Argentina y la Cooperación Descentralizada

Las políticas orientadas al Desarrollo Local a través de la articulación con entidades territoriales extranjeras están en pleno proceso de crecimiento y consolidación. Surgieron, en la década pasada, como alternativas de adaptación frente a un contexto económico globalizado donde el papel del Estado nacional tendía a minimizarse y, simultáneamente, desde algunos gobiernos locales comenzaba a valorizarse el rol de los procesos de asociatividad, regionalización e internacionalización para responder a las necesidades de los ciudadanos.

Comienzan a plantearse nuevas concepciones de gestión, especialmente de planificación participativa y estratégica para orientar procesos complejos de cambio, poniendo como prioridad el desarrollo local y además comenzando a aplicar instrumentos de monitoreo y evaluación. En este marco se generan espacios cooperativos entre múltiples actores, públicos y privados, para responder a la demanda de mayor participación. Esta estrategia no fue generalizada, sino que de estos procesos participan muy pocos gobiernos locales, las iniciativas no están sistematizadas ni son muy visibles y menos aún consideradas como políticas de Estado.

A su vez, en un contexto internacional de estancamiento de los volúmenes de recursos asignados a la cooperación y de concentración de los mismos en los países clasificados como de renta baja, con el argumento esgrimido por los principales países donantes de que dicha decisión está justificada en el marco del cumplimiento de las Metas del Milenio, a partir del año 2003, la Argentina decide seguir participando del sistema de la cooperación internacional insertándose más sistemáticamente en las nuevas tendencias que se generan en muchos otros países, tanto del norte como del sur, que buscan, como el nuestro, más y mejores políticas de desarrollo con integración, como respuesta alternativa y superadora al estrechamiento de dichos vínculos decidido por algunas potencias.

Teniendo en cuenta esta posición, la Cancillería Argentina a través de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), desde hace cuatro años, decidió ampliar

y profundizar aquellos esfuerzos puntuales generando un "Programa de fomento de la Cooperación descentralizada". Los objetivos de sensibilizar, institucionalizar, capacitar y articular las actividades se ejecutan con dos programas complementarios: "Programa de Cooperación Federal" y el "Programa de Fomento de la Cooperación Descentralizada" que tienen como destinatarios a los actores de la cooperación descentralizada: gobiernos provinciales, municipales, universidades y Ongs, a fin de generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local y enmarcado en la política nacional que lo sustenta.

3.1. Programa de Cooperación Federal.

El Programa Federal se basó en los siguientes ejes:

- Garantizar la adecuada distribución federal de la cooperación recibida, haciendo transparentes las oportunidades existentes y priorizando el desarrollo de las áreas de menor desarrollo relativo del país.
- Mantener permanentemente informados a todos los sectores públicos y privados acerca de las actividades de Cooperación Internacional a través de la página web http://www.cancilleria.gov.ar/dgcin.html y de numerosos Seminarios realizados en cada una de las provincias argentinas.
- Capacitar en formulación de proyectos de cooperación a los nuevos actores del desarrollo.
- Identificar nuevas tendencias internacionales que permitan a la Argentina mantener un rol activo en la temática.

En este sentido se han llevado a cabo desde el año 2003 las siguientes actividades: 1) Se fomentó que cada provincia organizara un área especializada en los asuntos de Cooperación Internacional. A partir de esta iniciativa todas las provincias designaron funcionarios para tal fin e incluso algunas de ellas le dieron muy alto status, ya sea como subsecretaría o agencia de cooperación. 2) Se capacitó a más de 3000 representantes de la sociedad civil. 3) Se difundió a más de 3800 personas distribuidas en noventa aulas virtuales, ubicadas en el interior del país, las posibilidades de cooperación con los principales países donantes: Japón, Italia, España, Alemania, Canadá y la Unión Europea. 4) Se realizaron encuentros denominados "Mesa de Cooperación Federal" a la que fueron convocados funcionarios provinciales, nacionales, y Ongs. para hacerles conocer las oportunidades que brindan las más de quinientas organizaciones extranjeras que tienen interés de articular su trabajo con las argentinas que son publicadas en la página web. 5) Se realizaron 23 Talleres, en todo el país, en materia de Planificación Participativa y Monitoreo y Evaluación de Proyectos, con la metodología *Project Circle Management* (PCM) de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), donde se han capacitado 700 nuevos actores de la cooperación. 6) Se llevaron a cabo más de 50 visitas a las provincias y municipios argentinos a fin de difundir la información vinculada a la cooperación descentralizada.

3.2. Programa de Fomento de la Cooperación Descentralizada

El objetivo es fortalecer los esquemas de acción internacional de los gobiernos locales para que sus proyectos, los intercambios internacionales o bien las distintas capacitaciones recibidas se efectúen dentro de la estrategia de su desarrollo local. Desde 2004, la DGCIN impulsa una política de fomento, sistematización y articulación de dichas oportunidades.

Se realizó una investigación sobre las oportunidades que brinda la cooperación descentralizada y sus modalidades de acción, donde se pudo identificar que: en nuestro país existen más de 200 hermanamientos efectuados entre diferentes gobiernos provinciales y municipales argentinos y extranjeros; existen vínculos tradicionales entre gobiernos locales argentinos con otros pares locales, basados principalmente en las corrientes migratorias; algunos gobiernos locales participan de redes multilaterales; también proliferan acciones de intercambio universitario; y se han ejecutado y se ejecutan acciones entre ONGs que acceden a las Convocatorias de la ayuda oficial al desarrollo de los países del norte.

Se reseñan a modo de ejemplo modalidades con diferentes características: 1) a partir de una raíz común que es la presencia de inmigrantes en el territorio, 2) desde la experiencia de una provincia que está organizada con una Agencia de Cooperación Internacional y es de las que tiene mayor número de municipios en el país, 3) se sistematizan las iniciativas desarrolladas en el marco de los Encuentros de Cooperación Descentralizada organizados por DGCIN.

3.2.1. La inmigración como actor del co-desarrollo de las relaciones internacionales

- Se reseña el caso de la relación Pigué-Aveyron. La fuerte presencia de inmigración francesa ha colaborado al establecimiento de un estrecho vínculo entre el Distrito Saavedra-Pigüé (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Departamento de Aveyron (Región Midi-Pyrénées, Francia). Pigüé, se constituyó en una de las más importantes ciudades de orígenes fundacionales franceses en la Argentina. Allí se lleva adelante un proyecto de implementación de la lengua francesa en el Nivel Polimodal de sus establecimientos educativos, porque, hace muchos años, dejó de impartirse en las escuelas de esta ciudad de origen aveyrones, perdiéndose una importante posibilidad de transmisión oral de costumbres y tradiciones.

Gracias al Proyecto de la Amicale de Intercambios Pigüé, ONG local, los alumnos de las escuelas de Pigüé tienen la posibilidad de contar nuevamente con el francés como lengua extranjera en sus escuelas. Este proyecto acordado en el año (2006) es financiado por el Consejo General del Aveyron, a través de fondos provenientes la Cooperación Descentralizada y la Municipalidad local. La Alianza Francesa de Pigüé será patrocinante en cuanto difusora de la lengua y la cultura francófona. En el período 2005-2010, se desarrollan actividades gastronómicas, culturales y sociales de variado tipo vinculadas a la cultura francesa.

3.2.2. La Cooperación Descentralizada en Municipios de la Provincia de Santa Fe

Con el objetivo de sistematizar las experiencias de cooperación descentralizada de las que participaba Argentina, la DGCIN llevó a cabo, a principios del año 2007, una encuesta a todos los municipios argentinos. Para reflejar algunos de los resultados obtenidos, se efectúa el análisis sobre las acciones internacionales de los municipios de la Provincia de Santa Fe, una de las que posee el mayor número de experiencias en su territorio (ocupa el segundo lugar).

Con los datos relevados, la Agencia de Cooperación de la Provincia de Santa Fe, en el primer trimestre del 2007, destacó que de los 362 gobiernos locales que posee la Provincia de Santa Fe (50 Municipios y 312 Comunas) se ha obtenido una muestra que comprende el estado de las relaciones de cooperación del 25% de los gobiernos locales (entre ambas categorías). El 18% de la muestra mantiene relaciones de cooperación internacional y, de ellos, alrededor del 14% posee acuerdos de hermanamientos con Comunidades de Italia, principalmente, así como con comunidades de España, Suiza, Francia y Brasil. Asimismo el 5% tiene acciones de cooperación técnica internacional y/o participa en redes de municipios como lo son "UR-BAL" y "MERCOCIUDADES".

3.2.3. Impulso de la DGCIN para fortalecer la Cooperación Descentralizada

3.2.3.1. Encuentros con la Cooperación Descentralizada 2005 y 2007.

Del análisis de la heterogeneidad de prácticas y acciones que se ejecutaron y se llevan a cabo en este ámbito, se visualiza que si bien existen antecedentes de vinculaciones, éstas no son aún concebidas en el marco de las relaciones sistemáticas de cooperación descentralizada y es conveniente conducir un proceso de articulación con los gobiernos locales que permita realmente aprovechar dichas oportunidades.

En este sentido el Estado Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, decidió impulsar acciones internacionales de gobiernos subnacionales en pos de su desarrollo.

En el marco del Programa de Fomento la Cooperación Descentralizada, y para garantizar la transparencia y la equidad en el acceso a la información, se difundieron a través de la página web las posibilidades de establecer nuevos vínculos de cooperación con las distintas entidades territoriales de Alemania, España, Italia y Japón. Se ha iniciado con los países de América del Sur.

Además se realizaron dos Eventos, en 2005 y 2007, que tuvieron por objeto fomentar nuevos vínculos de cooperación internacional. Participaron en cada uno de ellos más de mil personas por la parte argentina, perteneciendo a delegaciones de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, universidades y Ongs.

Las Entidades territoriales extranjeras presentes en el primer encuentro fueron: Región Abruzzo, Región Emilia Romagna, Región Friuli-Venezia-Giulia, Región Lazio, Región Lombardia, Región Marche, Región Piemonte, Región Toscana, Región Umbria, Región Veneto, Provincia Autónoma de Bolzano, Provincia Autónoma de Trento, de Italia; Estado Federado de Baviera, Estado Federado de Renania-Westfalia, de Alemania; Gobierno de Galicia de España y la Prefectura de Okinawa de Japón. En el segundo participaron las Regiones de Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venecia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbría y Veneto de Italia; la Comunidad de Andalucía y la Xunta de Galicia de España; los Estados Federados de Baja Sajonia y Baviera, de Alemania; el Estado de Lara de Venezuela; el Gobierno de Antofagasta de Chile, las Prefecturas de Araxa y Belo Horizonte de Brasil y la Provincia china de Henan.

El I Encuentro dio sus frutos, al poder concretar iniciativas como la de fortalecimiento de la cooperación en la Provincia de Misiones gracias a la asociación con la región Friuli-Venezia-Giulia, la creación del corredor productivo-turístico y cultural entre la Provincia de Buenos Aires y la Región Puglia, la participación de las Provincias de Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba del Proyecto para el desarrollo de las Pymes argentinas de Baviera, o bien el diseño de una nueva estrategia de relacionamiento con el estado de Renania del Norte Westfalia para la asociación en materia de producción limpia y energías alternativas, entre otros.

La sistematización de los vínculos generados por los Encuentros de Cooperación Descentralizada celebrados en la Cancillería, en septiembre de 2005 y julio de 2007, se reflejan en las 77 iniciativas entre los territorios nacionales y extranjeros que se gestaron en dichas ocasiones.

Es digno de destacar el avance registrado entre ambos Encuentros, ya que en el segundo la presencia de autoridades provinciales y municipales fue mayor; las 38 reuniones entre

Cuadro Nº 2 | Vinculaciones Generadas durante los Encuentros de Cooperación Descentralizada (2005 y 2007).

	Salud	*Pymes*	*Formación*	*Turismo*	*Ambiente*	*Integración Social*	*Cultura*	*Fortalecimiento Institucional*	*Transporte*
Bavaria		Ciudad de Bs. As. Córdoba Mendoza Santa Fe			La Pampa				
Baja Sajonia		Buenos Aires Ciudad Bs.As.	Mendoza	Corrientes Salta	Misiones Santa Fe				
Sttutgart			Buenos Aires		Ciudad Bs.As. Entre Ríos				Buenos Aires Catamarca Entre Ríos Salta Santa Fe
Andalucía	Buenos Aires Ciudad Bs.As. Córdoba Corrientes Formosa San Juan Santa Fe				Formosa				
Galicia			Ciudad Bs.As Misiones Santa Fe						
Basilicata		Chubut Salta							
Emilia Romagna		Buenos Aires Salta							
Friuli Venecia Giulia								Misiones	
Lazio					Buenos Aires				
Liguria						Ciudad Bs.As			
Marche	Buenos Aires	Buenos Aires	Santa Fe	Buenos Aires Misiones	Corrientes La Pampa	Catamarca			
Piemonte		Catamarca							
Puglia		Buenos Aires	Santa Fe	Mendoza					
Toscaza				Mendoza Salta		Santa Fe			
Umbria		Formosa					Buenos Aires		

Veneto		Buenos Aires Corrientes Formosa				Santa Fe			
Lara		Formosa La Pampa		Corrientes			Ciudad Buenos Aires		
Belo Horizonte				Corrientes Santa Fe	Buenos Aires Corrientes Misiones				Formosa Misiones

representantes argentinos y extranjeros para intercambios específicos fueron muy productivas, según lo señalaron sus participantes y muy especialmente por la presencia de delegaciones latinoamericanas, que le dan un impulso muy fuerte a la integración de la región a través de sus gobiernos subnacionales.

3.2.3.2 Algunos ejemplos de resultados concretos de acciones impulsadas por DGCIN

Las Relaciones de la Provincia de Misiones (Argentina) y la Región Friuli-Venezia-Giulia (Italia).

- Antecedentes: la Subsecretaría de Comercio e Integración de la Provincia de Misiones desarrolla desde su creación, en el año 1991, actividades de cooperación internacional. La estructura existente no le ha permitido ser una unidad de referencia provincial con capacidad de gestión para la obtención de recursos de cooperación, tanto para el sector público como para el privado. Objeto: Fortalecer a la Subsecretaría de Comercio e Integración para que se constituya como punto focal de cooperación. Proceso: Esta iniciativa fue presentada a las autoridades de la región Friuli-Venezia- Giulia en el marco del I Encuentro de Cooperación Descentralizada llevado a cabo en Buenos Aires el 30 de septiembre de 2005. En dicho contexto la región italiana manifestó su interés en ser cooperantes con la Provincia de Misiones. A partir de ello en el año 2006 se acordó el programa de fortalecimiento institucional, el cual comenzó a ejecutarse en abril de 2007 con la primera misión de la región del Friuli-Venezia-Giulia. Allí se originó la iniciativa de avanzar en tres aspectos: 1) Intercambio entre las Bibliotecas del Friuli y de Misiones, 2) Promoción en Friuli de productos, servicios turísticos y comercialización de artesanías misioneras y guaraníes y 3) Implementación del Programa de Agroturismo.

Las Relaciones de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y la Región Puglia (Italia).

- Antecedentes: La iniciativa parte del aporte que los ítalo-argentinos puglieses han llevado adelante en los últimos años en la Provincia de Buenos Aires. Objeto: El proyecto Corredor Productivo Turístico y Cultural se propone valorizar la experiencia de los italianos y argentinos (Puglia-Buenos Aires) en el campo institucional, económico, turístico, cultural y social. Crear una red como canal fundamental de oportunidades para el diseño de una estrategia de internacionalización para el desarrollo local del territorio bonaerense y pugliese. Con la operatoria en red se podrán relevar los casos exitosos e identificar los puntos de organización y elementos que sean transferibles como "buenas prácticas" de un territorio al otro. Proceso: La búsqueda de mercados hace que la región Puglia necesite asociarse a regiones turísticamente compatibles, que deben tener recursos naturales y espacios que permitan a ambas compartir tecnologías a través de trabajo conjunto combinando recursos humanos. La elección de Argentina para asociarse fue hecha en base a la unión cultural y afectiva, especialmente con la Provincia de Buenos Aires.

4. Conclusiones

Si el binomio integración-desarrollo significa que los países consolidaremos efectivamente el crecimiento con equidad social siempre que lo construyamos conjuntamente con otros países, las relaciones de cooperación internacional descentralizadas cumplirán un rol estratégico en este sentido. Es imprescindible en un mundo global comprender y respetar que el desarrollo es multidimensional, si no se quiere perder la riqueza de la diversidad y especificidad que aportan todos los pueblos y que para ello debe combatirse eficazmente el principal peligro que amenaza hoy a la humanidad: la pobreza y la inequidad.

El desarrollo de los pueblos y de sus países está cada vez más condicionado por variables que no controlan, fruto de la creciente globalización financiera y económica. La integración entre países y entre regiones también reconfiguran el espacio donde vive la gente. Los ciudadanos reclaman cada vez con más intensidad y por nuevas temáticas, a sus gobiernos más cercanos, políticas orientadas al bien común local.

Cada vez con más claridad los gobernantes ponen en la asociatividad entre regiones dentro del país, y con pares extranjeros, la esperanza de encontrar juntos un camino para poder fortalecer los gobiernos locales, tanto para responder a los problemas y amenazas que se generan globalmente, como para ensanchar el horizonte de propuestas que brinden a sus ciudadanos la garantía del desarrollo humano sustentable.

La Cooperación Descentralizada es un valioso instrumento para ampliar y diversificar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y la DGCIN tiene por objetivo estimular, articular y apoyar todas las iniciativas de esta modalidad de cooperación que logren ampliar las capacidades locales para garantizar a sus ciudadanos un buen gobierno. El fomento y la articulación no implican el monopolio de las acciones en este sentido. Esta herramienta innovadora de cooperación está enmarcada en los fundamentos de nuestra Constitución Nacional y en los lineamientos del proyecto federal que ejecuta el gobierno nacional para alcanzar la dimensión de política de Estado.

Con este fin, la DGCIN, desde 2003, ha realizado una secuencia de actividades de sensibilización, institucionalización, capacitación y articulación para impulsar la participación de nuevos actores en la cooperación internacional, como lo son los gobiernos provinciales y municipales, las universidades y los miembros de la sociedad civil.

La sensibilización se refiere a las numerosas visitas efectuadas en todas las provincias y numerosos municipios para exponer sobre la utilidad y conveniencia de la internacionalización de la gestión local, ya que permite el enriquecimiento de la actividad gubernativa al confrontar directamente, y con un presupuesto mínimo, estilos de conducción diversos, modalidades innovadoras de resolución de demandas complejas, tales como el combate a la pobreza a través de la generación de empleo decente, la integración social de jóvenes en situaciones de riesgo social, la producción limpia, entre otros temas de no menor importancia.

Asimismo se expuso sobre las ventajas de la articulación entre actores que representan diferentes intereses, y la organización de acciones de monitoreo y evaluación de programas y políticas locales. Un primer diagnóstico indicó que sólo un 10% de gobiernos locales había iniciado estos procesos de identificación de procesos de internacionalización a través de hermanamientos y que menos de la mitad de

ellos había profundizado estos vínculos impulsando iniciativas específicas de intercambios sistemáticos y de procesos de integración en micro regiones, algunas interprovinciales y otras internacionales, pero sin sistematizarlas a través de la modalidad de Cooperación Descentralizada.

Por otro lado las universidades nacionales han logrado una importante integración regional a través de la REDCIUN, dirigida a la especificidad académica, pero no necesariamente para la articulación de la misma con una estrategia local de desarrollo. Muy prestigiosas, pero todavía en escaso número, existen universidades nacionales que han incluido la problemática local como estudio y aporte específico a su comunidad. Asimismo, antes de la puesta en marcha del Programa Federal de Cooperación por parte de la DGCIN, sólo las organizaciones de la sociedad civil de mayor tamaño tenían como objetivo lograr su internacionalización. Con la identificación y publicación en la página web de más de 500 organizaciones sociales extranjeras que aceptan cooperar con sus pares argentinas, se han centuplicado los intercambios y de este modo, dando cumplimiento al objetivo de que se logre equidad en el acceso a la cooperación internacional para todas aquellas asociaciones argentinas que estén interesadas en beneficiarse con esta herramienta de integración. Es muy alentador el resultado, pero aún falta un importante camino para que estas iniciativas se articulen y generen una sinergia útil al desarrollo local.

Respecto a la institucionalización, todas las provincias han impulsado esta herramienta de vinculación internacional, habiendo desniveles en su grado de jerarquización y sostenibilidad de las acciones: algunas tienen el rango de Subsecretaría o el status de Agencia Internacional y otras el de Punto Focal, dependiente de la Gobernación; asimismo es digno destacar que más de la mitad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sostienen políticas muy activas en este sentido.

Respecto a la capacitación, la DGCIN ha generado una masa crítica de unas 700 personas entre funcionarios, universitarios nacionales y representantes de la sociedad civil capacitados para llevar adelante todo el ciclo de proyecto de cooperación.

Respecto a la articulación, se está contribuyendo a superar el modelo de relación donante-beneficiario por el asociativo, donde las relaciones son de carácter cooperativo y los actores se asocian en la búsqueda de fines comunes. Esto exige un mayor período de maduración y consolidación de los vínculos y generalmente la necesidad de innovar en términos de gestión. Asimismo se impulsó el relacionamiento en red porque facilita las relaciones horizontales, simétricas, el intercambio de experiencias y fundamentalmente porque permite la comunicación entre usuarios dispersos geográficamente. Asimismo, como cada provincia tiene su régimen municipal, la DGCIN trabaja contribuyendo con la identificación del perfil adecuado de cooperación descentralizada para cada una, teniendo en cuenta las especificidades territoriales, su potencial económico y su idiosincrasia. También se está trabajando para identificar vinculaciones internacionales para contribuir con las cinco dimensiones que reclama un gobierno centrado en el desarrollo humano: equitativo, sustentable, participativo, seguro y gobernable. Los proyectos integrados de desarrollo regional, al combinar los niveles económico-productivos, comunitarios e institucionales, se perfilan como los que tienen mayor potencial para adquirir esta dimensión. Asimismo se impulsa que los centenares de personas capacitadas en gestión del ciclo de proyectos sean considerados como una masa crítica indispensable para llevar adelante estos procesos.

Respecto a las perspectivas, la investigación realizada por la DGCIN indica que en Argentina hay iniciativas muy exitosas, siendo las pocas pero muy activas municipalidades que ya participan de redes internacionales las que tienen más potencial, porque se han dado una organización funcional, cuentan con personal capacitado y ya tienen resultados concretos que les han permitido enriquecer su gestión con este modelo de relacionamiento externo. Aunque todavía la mayoría de los municipios no han profundizado este proceso, se advierte que hay un potencial enorme de trabajo para lograr sumar más gobiernos locales a esta estrategia, por la cantidad de instituciones locales que participan de las iniciativas de sensibilización, capacitación y de permanente consulta al respecto. Las iniciativas que han tenido mayor grado de avance y de concreción son las que se están ejecutando con las entidades territoriales de los países con los que la Argentina históricamente ha tenido fuertes vínculos de cooperación bilateral: Italia, España y Alemania. La DGCIN está trabajando muy vigorosamente para impulsar la Cooperación Descentralizada entre las provincias y sus pares de los países de la región latinoamericana, con el fin de contribuir a ampliar los escenarios de la integración de nuestros pueblos y para lograr que los buenos resultados obtenidos en la superación de la pobreza y la inequidad sean sustentables. El desafío es titánico porque en América Latina es donde la tensión entre demasiados recursos y demasiados pesares es más interpelante ética y políticamente.

La asociatividad es un proceso de aprendizaje colectivo, con fuertes contenidos innovadores y que está en plena evolución, por lo que requiere de un proceso de análisis que vaya más allá de las particularidades de cada experiencia. Muchas veces la falta de visibilidad de estos procesos es alta porque no se centran exclusivamente en las tradicionales condiciones materiales del desarrollo, sino en aspectos cualitativos y de fortalecimiento de las instituciones locales, en tecnologías blandas y en tecnologías apropiadas, con lo que la medición de impacto del relacionamiento externo es más dificultoso y debe observarse en un plazo más largo que el de una gestión gubernamental.

El sólo hecho de que se multipliquen los actores del desarrollo, en cantidad y en diversidad, es ya un importante resultado que produce sinergias positivas en el mediano y largo plazo, consolidando, entre los ciudadanos de unas y otras entidades territoriales, la cultura del desarrollo con integración. Como también es un escenario novedoso a nivel internacional, las entidades territoriales de los diferentes países están diseñando y rediseñando permanentemente las metodologías y presupuestos de esta vinculación. El tema presupuestario y financiero no es un tema menor, y normalmente es inferior a la potencialidad que tienen estos procesos. Los países del norte están elaborando metodologías que combinan los recursos locales con los nacionales, para responder al doble desafío de lograr que las entidades territoriales tengan mayor presencia internacional y que los gobiernos nacionales no diluyan su participación en los países de renta media. También están interesados en encontrar buenas contrapartes con las cuales acceder a los recursos de la Comunidad Europea.

La Cooperación Descentralizada como aporte al Desarrollo Local es una compleja experiencia política de relaciones internacionales, a la que la DGCIN se ha sumado muy activamente impulsando, durante este período, su democratización.

Como lo Humano, siempre y felizmente, sigue siendo tarea inconclusa, la cooperación entre los pueblos propone una agenda apasionante, positiva, dinámica y permanente.

Bibliografía

Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2005. Montevideo: OCD.

Arroyo, D. (2001) *Políticas Sociales y Municipales y Modelos de Planificación en Argentina, en Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización.* Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Báez, S. (2007). Globalización y Gobernabilidad en el Post Consenso de Washington. Desafíos e incertidumbres en el arduo camino de la reconstrucción del Estado en América Latina. Premio CLAD 2007.

Bayardo, R. y M. Lacarrieu (Comp.) (1997). *Globalización e Identidad Cultural.* Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Cafiero, Ana (2007). En Kliksberg, B. y Blaistein, N. (comp.). "Por un mundo mejor. El rol de la sociedad civil en los Objetivos del Milenio y la inclusión social". (En edición). AMIA / AECI/ PNUD.

Censo Nacional de Población 2001. INDEC.

Colección Desarrollo Local. Dirección Nacional de Estudios y Documentación.

Cravocuore, D. (2007). "El asociativismo intermunicipal como estrategia de desarrollo local". *3° Seminario "El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de las Universidades del MERCOSUR".* Cancillería Argentina.

Dirección de Estudios e Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

FAM. "Informe sobre municipios". (1997) Buenos Aires.

Herzer, H. (1997). Las municipalidades y el desarrollo urbano local. Coordinadora del Programa Especial de Investigación CIUDAD. UBA.

Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997. (1997). Senado de la Nación Argentina.

Kliksberg, B. y L. Tomassini (Comp.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo.* Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. Conferencia "Latinoamérica, la región más desigual", en el marco del *4° Seminario "El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional"*, Aportes de las Universidades del MERCOSUR", Cancillería Argentina, Agosto 2007.

Pereyra, Julio (2005). "Hacia la unidad del municipalismo latinoamericano". Discurso pronunciado en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. Santo André. Brasil. Noviembre 2005.

Reigadas, M. y C. Cullen (Comp.) (2003). *Globalización y Nuevas Ciudadanías.* Proyecto UBACYT 1S06. Ediciones Suárez.

Revista de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) (2006). Hacia la integración de América Latina y el Caribe.

Scannone, J.C. (2004). "Desafíos ético-sociales de la regionalización en el marco de la globalización". *Revista del CIAS.* Número 539, Buenos Aires.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad.* Barcelona: Editorial Planeta.

Sen, A. (2002). "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social- Etica y Desarrollo.

Society for Internacional Development (SID). *Annual Report* (2007).

Taiana, Jorge (2007) *Res Diplomática. Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.* Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Zubelzú, G. (2004) Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

SIGLAS

AMB	Área Metropolitana de Barcelona
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AERYC	Movimiento de América-Europa de Regiones y Ciudades
AICE	Asociación Internacional de Ciudades Educadoras
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa
AUGM	Asociación de Universidades del Grupo Montevideo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIDCE	Banco Internacional de Datos de Ciudades Educadoras
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCAAM	Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales
CCAA	Comunidades autónomas
CD	Cooperación Descentralizada
CDE	Cooperación descentralizada española
CDP	Cooperación Descentralizada Pública
CdR	Comité de Regiones
CDPU	Centro de Documentación del Programa URB-AL
CE	Comisión Europea
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPI	Centro de Studi di politica Internazionale
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIG	Conferencia Intergubernamental

CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CMC	Consejo Mercado Común (MERCOSUR)
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CNCD	Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada
CONFEDELCA	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local
CRPM	Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas
CSEMB	Cooperación Subregional de los Estados del mar Báltico
DGCIN	Dirección General de Cooperación Internacional
EEUU	Estados Unidos
FAL	Foro de Autoridades Locales
FALP	Foro de Autoridades Locales de la Periferia
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FLACAM	Redes de Ciudades Digitales, Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR
FOGAR	Foro Global de Asociaciones de Regiones
FSE	Fondo Social Europeo
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
GDC	Red de Diálogo Global de Ciudades
GL	Gobiernos Locales
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
ICLEI	Internacional Council for Local Environment Initiatives (Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Ambientales)
IDELCA	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IULA	International Union of Local Authorities (Unión Internacional de Autoridades Locales)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional Japonesa
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
LOCAL	Observatorio de Cambios en América Latina

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
Nrg4SD	Network of Regional Governments for Sustainable Development (Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible)
OCD	Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OICI	Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal
OICS	Observatorio Inter-regional de Cooperación para el Desarrollo
OIDP	Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
OLDP	Observatorios Locales de Democracia Participativa
ONG	organización no gubernamental
ONGD	organización no gubernamental para el desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Habitat	Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PD	País en vías de desarrollo
PI	País industrializado
PDHL	Programas de Desarrollo Humano Local del PNUD
PMSS	Programa Mercosur Social y Solidario
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMEs	Pequeñas y Medianas empresas
RAC	Red Andina de Ciudades
REGLEG	Regiones con poderes legislativos
REM	Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur
REMI	Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (MERCOSUR)
RRII	Relaciones Internacionales
SALAR	Asociación Sueca de Gobiernos Locales y Regiones
UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas
UITP	Union Internationale de Transport Publique (Asociación Internacional de Transporte Público)
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organization
VNG	Asociación Holandesa de Municipios

Diseño gráfico y fotografías | Juan Angel Urruzola | juanangel@urruzola.net