

Diputació de Barcelona
Antoni Foguet Noya, Presidente de la Diputació de Barcelona
Agustí Fernández de Loza, Director del Servei de Relacions
Internacionals

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

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

Coordinación General
Agustí Fernández de Loza, Coordinador General
Marc Rimez, Director Ejecutivo

Oficina Central
Marc Rimez, Director
C/ Aragó, 273-279, 2º (08008 Barcelona, España)
Tel.: +34 93 404 95 74 | Fax.: +34 93 402 24 73
e-mail: ocd.bcn@bbva.com

Antena Latinoamericana
Lucía Romes, Directora
Las Pira 1594, Edificio MERCOSUR
11.200 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2 413.66.24 (o 25)
Fax.: +598 2 413.66.24 (ext. 207)
e-mail: observatoriomontevideo@tyrodo.imm.gub.uy

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores.



año 2009

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

Anuario

de la cooperación descentralizada

Anuario
de la cooperación descentralizada

año 2009



observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina

www.observ-ocd.org

Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

M
Montevideo
ciTudos

Anuario

de la cooperación descentralizada



Presentación | *Pág.* **6**

Diputación de Barcelona | Antoni Fogué |
Intendencia Municipal de Montevideo | Ana Olivera |
Presentación del Anuario 2009 | Agustí Fernández de Losada |

1. Análisis de la cooperación descentralizada Local | *Pág.* **13**

Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local | Agustí Fernández de Losada |
Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina | María del Huerto Romero |
Balance de un año de cooperación descentralizada pública, nuevos retos y nuevas perspectivas | Sara Martuscelli |

2. Cohesión social, económica y territorial | *Pág.* **81**

Los gobiernos locales de América Latina ante los escenarios de cambio climático global: oportunidades para la cooperación descentralizada con gobiernos europeos | Eduardo Vega López |
Articulación entre la cooperación descentralizada pública y la sociedad civil en Europa. Propuestas metodológicas a partir del estudio de caso del Conseil General de l’Hérault y de otros ejemplos europeos | Georges Bonan |
Cooperación descentralizada: una mirada sobre la sociedad civil en América Latina desde un estudio de casos | Clara Braun |

3. Gobernabilidad y fortalecimiento institucional | *Pág.* **163**
(procesos de integración regional e internacionalización de las ciudades)

Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad | Andrea Noferini |
Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas | José Luis Rhi-Sausi y Raffaella Coletti |
Documento de reflexión para el II Foro de Gobiernos Locales América Latina | Caribe-Unión Europea
Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea | América Latina |

4. Estudio de casos: prácticas, modelos e instrumentos | *Pág.* **231**

Ganando a través de los hermanamientos: La cooperación internacional municipal en Flandes (Bélgica) | Bert Janssens |
Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño | Sinoel Batista y Ana Carolina Evangelista |

Cuando se cumplen quince años del lanzamiento del programa URB-AL de la Comisión Europea y cinco de la entrada en funcionamiento de uno de sus proyectos principales (el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL), el lanzamiento de la tercera fase de dicho programa coincide con un momento particularmente difícil, en el que la crisis económica sacude globalmente a gobiernos, empresas y familias. En este contexto, la publicación del Anuario 2009 del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL constituye un buen instrumento para reflexionar, no sólo sobre el bagaje adquirido por los gobiernos locales durante estos tres lustros

respecto a la cooperación descentralizada, sino también acerca de la filosofía con la que debemos afrontar los retos de esta cooperación en la coyuntura de la crisis y ante la perspectiva del futuro a medio plazo.

No cabe duda ya que los gobiernos locales de Europa y América Latina han consolidado su papel como actores del desarrollo, asumiendo un firme compromiso de servicio público, basado en la gestión eficaz de los recursos locales para la extensión del bienestar y la democracia. La perspectiva internacional, concretada en la cooperación descentralizada entre nuestras dos regiones, se ha saldado

con un decisivo aumento de la presencia de los gobiernos locales y las asociaciones que los representan en aquellos foros en los que se debaten las estrategias para un desarrollo global sostenible. Somos más y somos más decisivos, esto es un hecho. Y lo somos porque hemos aprendido a trabajar conjuntamente, favoreciendo la necesaria e ineludible vertiente política del ejercicio del gobierno local. Porque la política no se materializa sólo en las “altas esferas”, en el nivel estatal y ministerial, sino que empieza puerta a puerta, en las calles y plazas, en los espacios públicos de los pueblos y ciudades a los que servimos. Esta cercanía a las personas, esta proximidad a la ciudadanía para la que trabajamos, es la que ha determinado que los gobiernos locales hayamos recibido un impacto especial de los efectos de la crisis. Una crisis global con multitud de consecuencias locales diversas. Una crisis, sin embargo, que ni ha paralizado ni ha menguado la acción de estos gobiernos locales.

En este sentido, el sumario de esta nueva edición del Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL sitúa de modo esclarecedor la acción exterior de los gobiernos locales en esta encrucijada. Desde el estudio de metodologías aplicadas a casos concretos hasta la reflexión sobre los argumentos y los fundamentos que deben sustentar dicha acción, las páginas siguientes aportan un copioso caudal de ideas, ejemplos y valoraciones que estimo muy necesarios para favorecer nuestra labor. Quisiera destacar, sobre todo, la ambición por perfeccionar los instrumentos técnicos y conceptuales de los que debe servirse la cooperación descentralizada ante el escenario de la salida de la crisis. Porque muchas cosas han cambiado y muchas se han puesto en cuestión, y no volverán a ser como antes. Y en ese nuevo escenario, el papel de los gobiernos locales tiene que ser más activo y decisivo. Debemos avanzar en su institucionalización, incluyendo la de los gobiernos intermedios, y

en la defensa de la perspectiva regional como elemento determinante en la consecución de un desarrollo sostenible en clave democracia.

Convencidos de este relevante papel, quienes participamos en este nuevo volumen del Anuario, y quiero hacer mención especial de nuestros socios en el impulso del Observatorio, los compañeros de la Intendencia de Montevideo, queremos contribuir al refuerzo de la presencia internacional de los gobiernos locales en instancias como el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Seúl, 2011), con el fin de que avances y propuestas como los planteados en los dos encuentros previos de París (2005) y Accra (2008), que han marcado la agenda del desarrollo, se abran de manera más clara a la intervención y el punto de vista de los gobiernos locales, que tienen mucho que decir y decidir al respecto

Antoni Fogué
Presidente de la Diputación de Barcelona



Compartir con Ustedes esta edición 2008 del Anuario de Cooperación Descentralizada es sin duda una oportunidad para reflexionar, evaluar, proyectar y también abrir algunos interrogantes sobre temáticas que ocupan nuestras acciones cotidianas y que al mismo tiempo nos enfrentan a las decisiones que marcarán los caminos hacia el futuro.

En oportunidad de la presentación de ediciones anteriores de esta publicación, nos referíamos a la necesidad de continuar forjando y construyendo nuestras identidades, para poder avanzar hacia sociedades integradas, construidas sobre relaciones de mayor equidad, y hacia nuevos equilibrios locales, regionales e internacionales. Nos referíamos también a que el compromiso asumido por los gobiernos locales, la cooperación descentralizada y los esfuerzos realizados para fortalecer los procesos de integración local y regional eran herramientas a seguir, construyendo y consolidando para poder asumir plenamente los desafíos del futuro.

Hoy, en un mundo que comienza a percibir con gran fuerza el impacto de la mundialización a través de una profunda crisis económica y financiera que abre nuevas incertidumbres a lo largo y ancho de todo el planeta, la cooperación descentralizada adquiere particular significación. Los desafíos de equidad, de construcción de ciudades abiertas, de cohesión social, de la creación de espacios de convivencia y seguridad donde los hombres y mujeres puedan desarrollar plenamente sus proyectos de vida, nos exigen mirar con particular atención las oportunidades que se abren cuando recorremos los caminos del co-desarrollo construyendo redes de espacios locales.

Desde nuestra América Latina hemos visto surgir, luego de cincuenta años de ensayos de diversos modelos de desarrollo, un contexto de grandes desigualdades, de notables incrementos de las distancias en el seno de las sociedades. En la década de los 80 el concepto de desarrollo sustentable cambió completamente la noción de “desarrollo”

acompañándolo de adjetivos de significaciones novedosas: “humano” y “sustentable”. Así, poniendo la trilogía de términos como los fines concatenados del desarrollo y apoyándolos en unos medios distintos, como la sociedad civil, la participación, la ciudadanía, la equidad, el género, la lucha contra la pobreza, la justicia, la gobernabilidad, la seguridad, la inclusión y la profundización de la democracia, el concepto de desarrollo adquirió una nueva conceptualización, que no se limitaba a lo político o a lo económico. Sin embargo esa conceptualización por sí sola resulta también insuficiente, carece del valor heurístico necesario y conduce a nuevos indicadores y estadísticas que terminan por esconder las distancias. Entonces surge una alternativa potente acercando el concepto de capital social, de desarrollo con generación de capital social.

En esta dirección, la cooperación descentralizada puede descubrir un interesante camino a recorrer, que está vinculado a construcción de miradas compartidas, en las ciudades y entre las ciudades. Este camino implica ir incorporando los cambios que se van procesando en la mirada de la gente, la mirada sobre su entorno, sobre sí misma, que le da significación a los avances, más allá de la dimensión material. El cambio en la forma de mirar refleja un cambio de actitud, una forma distinta de proyectar, de proyectarse.

Si entonces somos capaces de leer y descubrir en las sociedades y en las ciudades elementos de gran valor como la asociatividad creciente, el fortalecimiento de principios y de referentes éticos, los compromisos ciudadanos, la participación en ámbitos diversos, seremos capaces de construir miradas optimistas hacia el futuro y comenzar a llenar las condiciones definidas como de desarrollo de capital social. Es posible entonces abrir espacio a una gran capacidad transformadora, constructora, capacidad creadora desde el seno mismo de las sociedades.

Sincronizar sociedades, romper barreras y acercar personas y comunidades, desarrollar valores, proyectos y grandes construcciones colectivas, constituyen raros y particulares momentos. Los momentos en que el encuentro entre personas y comunidades despierta y fortalece valores solidarios y de tolerancia, son tal vez menos frecuentes y más difíciles que las respuestas sociales que separan y confrontan a los diferentes. Sin embargo, entre escombros, sufrimientos, absurdas confrontaciones y horrores que reiteramos una y otra vez, se sigue fortaleciendo, sigue creciendo, un mismo sueño y una misma esperanza.

En tiempos de globalización, de aceleración e intensificación de los procesos de mundialización, de acortamiento de tiempos y distancias, en tiempos de desarrollo de los espacios supranacionales, las ciudades, espacios de cercanía, de construcción de ciudadanías, escenarios desde los que hombres y mujeres se asumen como protagonistas en la construcción de las sociedades, tienen grandes responsabilidades con el futuro. Desde las ciudades se construye un lugar en el mundo para que los hombres y mujeres del planeta entero puedan ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus sueños y proyectos, allí, en aquel lugar, en cualquier lugar en que decidan hacerlo.

Construir ese derecho, el Derecho a la ciudad, supone hoy desafíos particulares para la cooperación descentralizada, que debe encontrar los caminos para edificar proyectos de complementación que fortalezcan el co-desarrollo, para descubrir y poner en valor el capital social, para fortalecer el dialogo entre las ciudades y así construir miradas compartidas.

*Ricardo Ehrlich
Intendente Municipal de Montevideo.*



Es un placer renovado presentar esta quinta edición del *Anuario de la cooperación descentralizada*. En un contexto difícil de crisis que nos afecta a todos en mayor o menor medida, pero también que nos estimula para seguir profundizando nuestros esfuerzos en pro de una cooperación descentralizada siempre más pertinente y eficaz.

Crisis sistémica, ya no caben muchas dudas sobre su carácter. Crisis que rediseña la geografía económica y política del mundo, crisis que debería desembocar sobre nuevos modelos de desarrollo económico, social, energético, ambiental, en una palabra un modelo de sociedad. Por sus implicaciones sobre todos los aspectos de las relaciones internacionales y del desarrollo, no cabe duda que la crisis cuestiona también profundamente la cooperación al desarrollo en cada uno de sus términos, en sus prioridades, sus modalidades, sus prácticas y modos de hacer, su esencia misma.

En este número, se entregan unos primeros elementos de reflexión y análisis sobre los fundamentos mismos de la cooperación de los gobiernos locales y regionales en una situación de crisis. Las restricciones financieras que acarrea constituyen finalmente quizás los aspectos más visibles, pero menos esenciales. Los cuestionamientos de la cooperación frente a otras prioridades parecen más relevantes y de mayor calado. En este sentido, las primeras respuestas aquí presentadas, desde el Norte y desde el Sur, trazan pistas para entender la cooperación descentralizada como parte de las políticas públicas de proyección exterior y de consolidación institucional de los gobiernos locales en un mundo cambiante. Están completados por un ejercicio del Observatorio que propone un balance de los grandes temas que han marcado este año en los debates y la práctica de la cooperación descentralizada.

La crisis también pone de relieve y acelera procesos que afectan los campos tradicionales de la cooperación descentra-

lizada, al mismo tiempo que le abren nuevas perspectivas donde tiene y tendrá que invertirse de manera creciente. Entre estos nuevos ámbitos, hemos seleccionado el cambio climático como uno de los que representa –junto con las migraciones y las nuevas formas de movilidad– el más importante reto para la acción colectiva de los gobiernos subnacionales. Ambos están directamente vinculados con los temas más tradicionales de la cohesión social y territorial y, de alguna manera, contribuyen a redefinir de manera drástica sus contenidos y por lo tanto las políticas públicas destinadas a reforzarlas.

En este contexto, también, la articulación entre actores toma una nueva dimensión. Tema que se trata de abordar desde dos miradas, una europea y otra latinoamericana, en el caso de la articulación de la sociedad civil con los gobiernos locales en sus acciones de cooperación pública.

En paralelo, se evidencian cambios institucionales que también tienden a acelerarse –o por lo menos en su percepción– como consecuencia de la necesidad de ajustes frente a la crisis o a las respuestas muy proactivas que de hecho vive gran parte de la región latinoamericana. Así, al pasar la cooperación de una lógica de proyectos a una de programa, para intentar llegar a estructurar unas políticas públicas de cooperación, se hace sentir la urgencia de integrar el análisis de la articulación multinivel y multi-actores en el marco de las políticas públicas de cooperación descentralizada.

Frente a nuevas realidades geográficas regionales donde las fronteras progresivamente unen más que dividen, la cooperación descentralizada transfronteriza, que tiene una historia y una experiencia muy rica en Europa, pasa a jugar un papel funda-

mental no sólo en la prevención de conflictos, sino también en el desarrollo compartido de zonas antes divididas y se convierte en uno de los terrenos más dinámicos de la cooperación descentralizada.

También, la innovación institucional incentiva la producción de nuevos conceptos o su adaptación a la nueva realidad de los gobiernos locales y regionales y sus compromisos cada vez mayores y más complejos con sus ciudadanos y con los otros actores estatales o no. En este sentido, a partir de un trabajo del Observatorio, el concepto de “innovación social” fue llevado a la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe por los representantes del II Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que la crisis también tendrá implicaciones que consideramos positivas en las propias actividades del Observatorio y sus modalidades de trabajo. Sin perjuicio del eje central de la reflexión y el análisis, se otorga cada vez mayor importancia a la formación y se busca en particular crear en los años venideros una comunidad de formadores en cooperación descentralizada. También se está constituyendo una biblioteca virtual con todas las publicaciones del Observatorio, las cuales progresivamente se dejarán de publicar en versión impresa.

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





Análisis de la cooperación descentralizada local





Análisis de la cooperación descentralizada local

Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local

Agustí Fernández de Losada Passols *

PALABRAS CLAVE

dimensión política de la cooperación descentralizada | fundamentos éticos y políticos, la dimensión social, cultural, económica e institucional de la cooperación descentralizada y de sus fundamentos |

¿Por qué hacemos cooperación al desarrollo desde los gobiernos locales? ¿Por qué motivos se debe estructurar una política pública de cooperación, en el marco de una política estratégica de relaciones internacionales o de proyección exterior de los territorios? El presente artículo pretende presentar unas posibles respuestas a estas preguntas y contribuir a la construcción de un argumento sólido para justificar la dimensión política que pensamos que debe tener la cooperación descentralizada.

El actual contexto de crisis económica y financiera global, está poniendo de relieve la necesidad de superar la motivación exclusivamente solidaria de la cooperación al desarrollo, importante pero ya no suficiente. Dicha argumentación ha sido la base sobre la cual la mayoría de gobiernos locales del Norte han fundamentado sus políticas de cooperación. Consecuentemente, reflexionar acerca del cómo y del por qué es necesaria –en estos momentos– una política pública de cooperación al desarrollo, representa un elemento imprescindible para poder demostrar su carácter estratégico y el beneficio común que puede representar para los gobiernos locales tanto del “Norte” como del “Sur”.

* Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona, Coordinador general del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL.

1. Introducción

Los gobiernos locales, de espectadores a actores de las políticas de cooperación

La cooperación internacional al desarrollo ya no es patrimonio ni monopolio de los gobiernos de los Estados ni de las Organizaciones Internacionales. Tampoco lo es de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) aunque estas hayan emergido con fuerza en las postrimerías del siglo XX. En el escenario internacional y, en concreto, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, operan hoy día múltiples actores, públicos y privados, de muy diversas índole y cuya acción responde a razonamientos, necesidades o intereses muy diversos.

Entre estos actores han empezado a destacar los gobiernos locales que en algo más de veinte años han pasado de ser meros espectadores, sujetos pasivos, ocasionales beneficiarios de las acciones de cooperación programadas por las agencias oficiales, a convertirse en operadores legítimos y legitimados, verdaderos sujetos activos de las políticas de cooperación al desarrollo.

Hoy en día es un hecho que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local y la consideración de los gobiernos locales como actores promotores de políticas públicas fundamentales en los procesos de desarrollo, forman parte de la agenda de la mayoría de los grandes operadores, multilaterales o bilaterales, de la cooperación internacional al desarrollo.

La Comisión Europea lo ha reconocido así en su comunicación “Autoridades Lo-

cales: Agentes del Desarrollo”¹ en la que se afirma que “desde los 90 ha aumentado la visión de las autoridades locales como operadores de políticas de desarrollo”. Se reconoce la relevancia “de los conocimientos especializados de las autoridades locales [...] como catalizadores para el cambio, prevención de conflictos, descentralización y potenciación de la confianza en el proceso de desarrollo” así como de las “significativas cantidades de recursos económicos al desarrollo” que movilizan. La comunicación enfatiza también el hecho de que “las autoridades locales en los países asociados [...] pueden ser agentes clave en la mejora de la gobernanza local y en la prestación de servicios públicos, concretamente en el contexto de la descentralización”.

Pero cabe preguntarse si la acción de los gobiernos locales en este ámbito responde, como regla general, a una estrategia política planificada o más bien a determinados impulsos exógenos que no siempre tienen que ver con su misión fundamental que no es otra que, en el marco de sus competencias, trabajar para garantizar el bienestar de sus ciudadanos en una sociedad cohesionada. Algo extremadamente importante si tenemos en cuenta que, en la mayoría de los casos, la cooperación internacional al desarrollo no se contempla como una competencia “natural” de los gobiernos locales. Una aproximación que cobra mayor relieve en épocas de crisis como la que estamos viviendo en la actualidad.

Otro elemento a tener muy en cuenta es el hecho de que en los marcos normativos de algunos Estados, en especial europeos, se reconoce la capacidad de los gobiernos subestatales, locales, regionales, autonómicos o

1 | Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Autoridades locales: Agentes del desarrollo, COM (2008) 626 final, de 8 de octubre de 2008 (SEC (2008)2570).



federales, de operar en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En España, sin ir más lejos, la ley de cooperación internacional² reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales en este ámbito, lo que les confiere competencias y legitimidad también desde una perspectiva jurídica. Unas competencias que en países como en la propia España o en Italia, se han desarrollado mediante leyes de carácter regional desplegadas mediante instrumentos clásicos de programación política como son los planes directores plurianuales de cooperación.

Si analizamos el recorrido o la evolución de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales y de la cooperación, podremos extraer algunas conclusiones interesantes. Un recorrido que, evidentemente, es diferente si lo analizamos desde el prisma de un gobierno local del “Norte” o de uno del “Sur”.

Este artículo se centra en la perspectiva de los gobiernos locales europeos, aunque da también alguna pista de por dónde orientar el tema desde el prisma de los gobiernos locales latinoamericanos.

2. El desembarco de los gobiernos locales en la arena internacional

Más allá de la proyección abierta y cosmopolita de las ciudades-estado helénicas o de las de la Italia renacentista, los gobiernos locales no aparecen en el escenario internacional hasta la última década del Siglo XX. En 1913 se constituye la IULA³, en 1951 el CMRE⁴

pero no es hasta mediados de los años ochenta cuando empiezan a aparecer plataformas internacionales de gobiernos locales.

Dicha irrupción coincide con el inicio del auge de los procesos de descentralización, de fortalecimiento de la autonomía local⁵ y la convicción de que los gobiernos locales son actores fundamentales en los procesos de desarrollo. Coincide, por lo tanto, con el inicio del empoderamiento de los gobiernos locales, de su reconocimiento como operadores públicos, gobiernos que forman parte del entramado público de los Estados. Es el momento en que dejan de ser percibidos como meros gestores de políticas dictadas o marcadas por el nivel central y pasan a ser considerados actores políticos fundamentales para el fortalecer la democracia.

En Europa, en aquel momento, surgen multitud de redes de gobiernos locales y regionales que cooperan entre sí con la voluntad de captar recursos, experiencias y conocimiento, amén de participar en el proceso de integración europea tratando de incidir en la definición de las políticas de la Unión. Aparecen redes generalistas (Eurocities, la Asamblea de Regiones de Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, *Eurotowns...*), redes de carácter geográfico (Arco Latino, Unión de Ciudades Bálticas, Arco Atlántico...) o redes especializadas, orientadas a promover o defender los intereses de los gobiernos locales en un sector determinado.

La incorporación a plataformas europeas constituyó para muchos gobiernos locales un primer paso en su voluntad de interna-

cionalizarse, de proyectarse hacia el exterior en busca de oportunidades para su desarrollo. De todas maneras, la Unión Europea (UE) ha representado durante muchos años (y seguramente aún lo representa) un mecanismo para obtener recursos económicos y financiación.

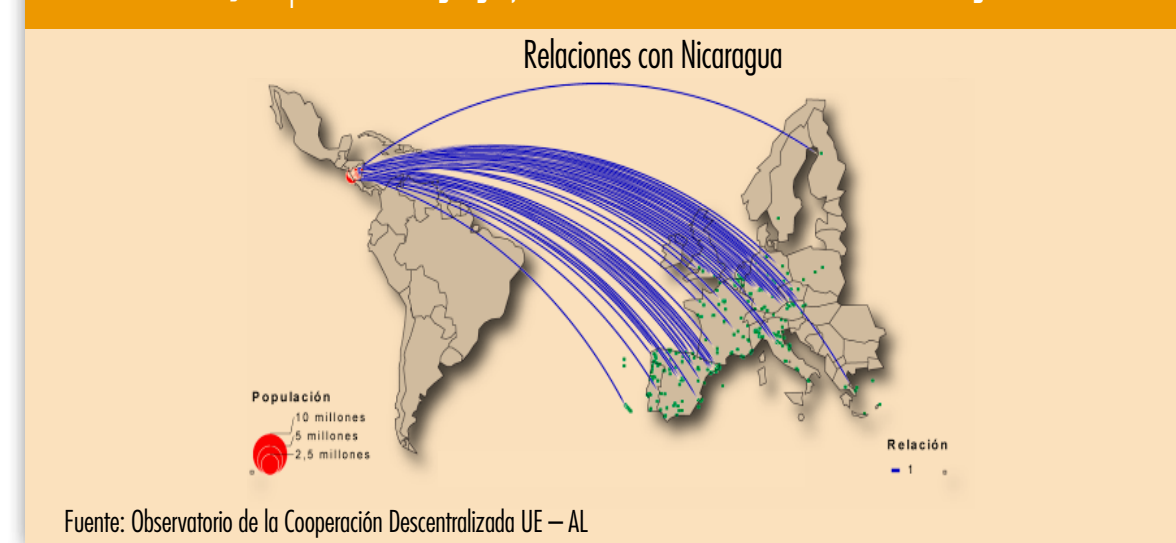
Pero la Unión ha generado con el tiempo una serie de mecanismos muy interesantes que han permitido la articulación de los distintos niveles de gobierno local, regional, estatal y europeo para la definición de políticas públicas que se aplican a nivel comunitario. Teniendo en cuenta que una parte muy importante de la legislación comunitaria se aplica a nivel local, el establecimiento de estos mecanismos de participación y de diálogo, formales e informales, entre la Unión y los gobiernos locales han resultado fundamentales para que las políticas europeas respondan también a los intereses de los territorios y de sus ciudadanos.

En América Latina (AL), África o Asia, los gobiernos locales se asocian poco a poco, creando estructuras de cooperación que les permite un mayor empoderamiento y una mayor capacidad de incidencia política. Existen experiencias muy interesantes, como Mercociudades⁶, que durante más de veinte años ha acompañado el proceso de integración regional en el MERCOSUR, constituyéndose como portavoz de los gobiernos locales en ese proceso. También hay que tener en cuenta otros esfuerzos de integración desde lo local como Africités⁷ o la *Asian Pacific City Summit*⁸ (1994).

3. Los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. De las relaciones post-coloniales a las relaciones solidarias

En el campo de la cooperación al desarrollo, los gobiernos locales europeos empiezan a definir relaciones con otras ciuda-

Figura 1 | Distribución geográfica de las relaciones bilaterales con Nicaragua



2| Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sección II artículo 20.

3| International Union of Local Authorities

4| Consejo de Municipios y Regiones de Europa

5| La Carta Europea de Autonomía Local promovida por el Consejo de Europa y ratificada por la mayor parte de los Estados europeos fue adoptada en 1985.

6| <http://www.mercociudades.org/>

7| <http://www.afriticites.org/>

8| http://www.urc.or.jp/summit/index_e.php

des en países en desarrollo a principios de los años ochenta. Dichas relaciones se concretan principalmente a través de hermanamientos o por otras vías y responden a distintas motivaciones.

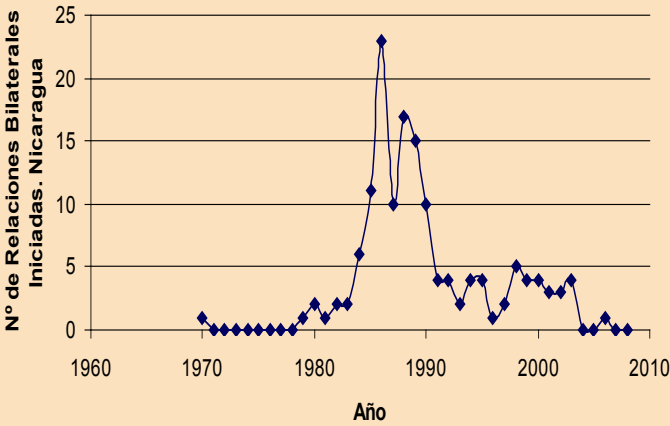
Una primera motivación clara que explica muchas relaciones de cooperación, especialmente en la década de los ochenta y que sigue funcionando en la actualidad, es la ideológica. Los casos paradigmáticos son Nicaragua y Cuba cuyas revoluciones tuvieron un claro apoyo por parte de los poderes locales europeos gobernados por la izquierda (ver figuras N° 1 y 2)

También es interesante analizar las relaciones que tienen una base colonial, es decir, las que se desarrollan entre gobier-

nos locales de las antiguas colonias con los de sus respectivas metrópolis; así franceses, británicos, italianos, portugueses o españoles se relacionan primordialmente con gobiernos locales de sus antiguas colonias e incluso llegan a organizar plataformas que tienen como fundamento dicha relación colonial. Así, la *Association Internationale des Maires Francophones*⁹ (1979), el *Commonwealth Local Government Forum*¹⁰ o la Unión de o la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas¹¹ son ejemplos claros de dicho fenómeno post-colonial. Es significativo ver en estos casos como el peso y el sustento de la relación sigue ubicado en la metrópoli.

Los vínculos generados por las migraciones de ciudadanos europeos duran-

Figura 2 | Número de relaciones bilaterales con Nicaragua



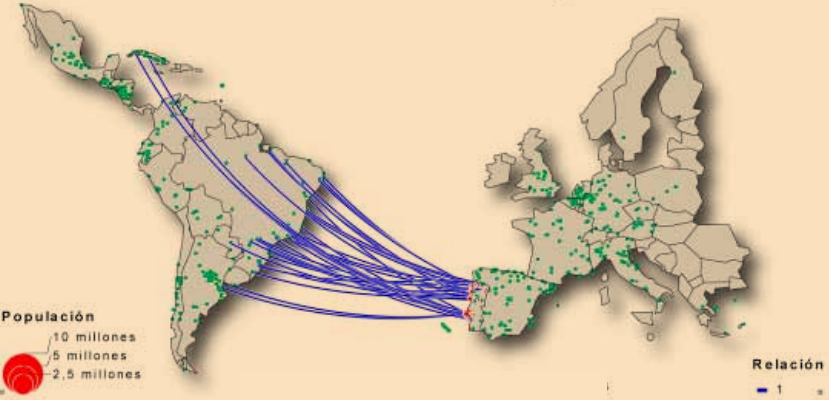
Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

9 | <http://www.aimf.asso.fr/>

10 | <http://www.clgf.org.uk/index.cfm>

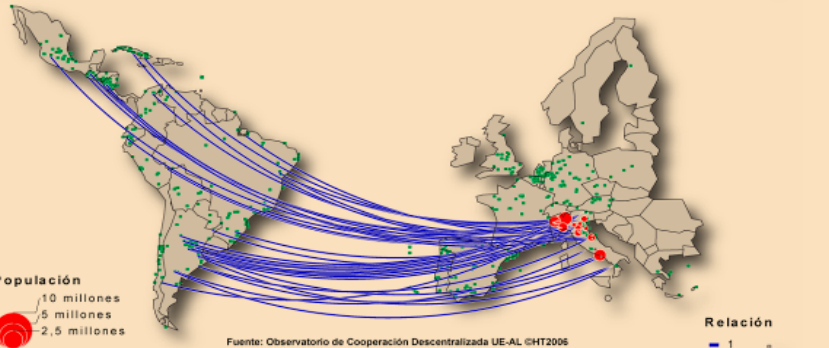
11 | <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.f4bb5b953cd0b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnextoid=72bc62995184b010VgnVCM100000d90ca8c0RCRD&vgnextchannel=cc069c242ab26010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

Figura 3 | Relaciones con Portugal



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

Figura 4 | Relaciones con Italia



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descr

te el siglo XX también sirve para explicar un número importante de las relaciones de cooperación; especialmente relevante es el caso de Italia y sus relaciones con AL.

Pero a principios de la década de los noventa se da un fenómeno que resulta fundamental para explicar el auge de la cooperación descentralizada pública en dicho momento: el de los movimientos solidarios y las movilizaciones ciudadanas organizadas con

el fin de comprometer a los países ricos con el desarrollo, que tienen un hito importante en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que se introduce el concepto de desarrollo sostenible y se acuerda que los países más ricos dediquen el 0.7% de su Producto Interior Bruto (PIB) para financiar el desarrollo. Estas campañas, protagonizadas esencialmente por organizaciones solidarias de la sociedad civil, tienen un impacto muy importante en los gobiernos

locales, la vez estos gobiernos resultan especialmente sensibles y cercanos a las organizaciones de base que se movilizan.

A partir de este momento los gobiernos locales de algunos países europeos empiezan a destinar una partida de sus presupuestos a la solidaridad con los países en desarrollo, tratando de sumarse a los compromisos adquiridos en Río.

Se empieza a desarrollar así un tipo de cooperación donde la *solidaridad*, el compromiso solidario, constituye el fundamento esencial, primero y último, de la misma. La solidaridad constituye uno de los valores fundamentales del sistema político europeo, tanto en su dimensión interna, vinculada a la definición de la cohesión económica, social y territorial como objetivo fundamental, como en su dimensión externa, donde Europa se erige como el principal actor de la cooperación internacional al desarrollo a escala mundial.

Este tipo de cooperación, que cobra una gran fuerza y moviliza muchos recursos en algunos países, se articula de distintas maneras y evoluciona de forma notable, pasando de una aproximación meramente administrativa o burocrática a otra con un fuerte contenido político.

En este momento podemos distinguir dos sistemas de articulación de la cooperación, dos sistemas que responden a lógicas distintas y evolucionan también de forma diferente, a pesar de que en la actualidad comiencen a confluir.

En una parte importante de los países europeos, especialmente en Alemania, Holanda o Francia, las relaciones de solidaridad se articulan en torno a relaciones bilaterales, y en segunda instancia, también multilaterales. Se trata de relaciones que, a pesar de movilizar po-

cos recursos financieros, tienen un interesante contenido político y una creciente dimensión estratégica. Dichas relaciones se orientan hacia el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales del “Sur”, generalmente a través de asistencias técnicas.

Se trata de un modelo que evoluciona desde la orientación post-colonial – la ciudad del “Norte” enseña cómo hacer las cosas a la ciudad del “Sur”-, hacia una orientación más interesante basada en el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento, el apoyo mutuo; en definitiva, hacia un modelo en el que el beneficio es recíproco.

Dicha evolución, que no es para nada cronológica, marca el tránsito entre un modelo de cooperación *vertical*, en el que el gobierno local del “Norte” traslada recursos al gobierno local del “Sur”, hacia un modelo de carácter *horizontal* en el que la relación, entre iguales y de carácter estratégico, genera un beneficio mutuo.

Podemos ejemplificar los dos modelos con dos supuestos ficticios pero muy cercanos a la *praxis* real.

Ejemplo A. Modelo vertical

Una ciudad europea está hermanada con una ciudad africana. En el curso de un encuentro en Europa, en el que la ciudad anfitriona muestra sus avances en materia urbanística, el alcalde europeo ofrece la posibilidad de “enviar” dos expertos a la ciudad africana para que les apoye en la elaboración de un plan urbanístico. Tras el acuerdo, dos urba-

nistas europeos, prestigiosos y con un cierto conocimiento de la realidad africana, viajan a la ciudad “beneficiaria” y empiezan a trabajar en la elaboración de un plan. Dos años más tarde, tras cuatro misiones de una semana de duración cada una, entrevistas con responsables municipales y con algunos actores importantes de la sociedad civil de la ciudad, el alcalde europeo presenta a su homólogo africano la propuesta de plan urbanístico elaborada por los dos expertos. Tras agradecer el gesto y pasados unos días, el alcalde africano convoca un acto de presentación del plan que inmediatamente choca con la oposición frontal de la mayoría de la ciudadanía.

Ejemplo B. Modelo horizontal

Una ciudad europea y una brasileña mantienen relaciones de cooperación descentralizada desde hace más de veinte años. La ciudad brasileña ha emprendido, de acuerdo con lo contemplado en su plan estratégico de mandato político, un proceso de revisión de su planificación urbanística en un barrio de la ciudad. Se trata de una prueba piloto susceptible de ser después aplicada al resto del territorio. Para ello solicitan la colaboración de la ciudad europea con la que mantienen relaciones. Llegan a un acuerdo para establecer un sistema de intercambios que sirvan para que expertos brasileños se desplacen a Europa para estudiar casos concretos de planificación urbanística, entren en contacto con universidades y con un colegio profesional de arquitectos y urbanistas. Después de dos semanas de trabajo regresan

a Brasil con nuevas ideas y conocimientos que una vez adaptados a su realidad y a su entorno pueden resultar muy interesantes. En el marco del mismo acuerdo, un equipo de urbanistas europeos se desplaza a la ciudad brasileña para participar en el proceso urbanístico y aportar su conocimiento y experiencia. Se implican en un proceso participativo muy interesante, a través del cual los ciudadanos del barrio comparten con el gobierno el proceso de toma de decisiones que debe llevar a la definición del plan. Después de dos semanas de trabajo regresan a Europa con nuevas ideas de como relanzar la participación de la ciudadanía en la definición de sus planes urbanísticos.

Pero en otros países europeos, especialmente en España y en Italia, la evolución de las políticas de cooperación es distinta. También se produce un tránsito del modelo vertical al horizontal, pero el punto de partida es distinto. En este entorno los recursos movili- zados son muy importantes.

A pesar de que en España y en Italia existen relaciones de hermanamiento de carácter solidario, tras las movilizaciones sociales por el 0,7%, las acciones de cooperación promovidas por los gobiernos locales empiezan a articularse de forma muy importante a través de intermediarios, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil especializadas en desarrollo. Los gobiernos locales no definen una acción estratégica vinculada a la cooperación al desarrollo como instrumento de su acción internacional, sino que plantean mecanismos que más bien tienden a reforzar a la sociedad civil solidaria de su territorio. Mecanismos que responden a lógicas más cercanas a las políticas de fomento de la participación ciudadana que a las de cooperación al desarrollo.

Estas acciones de cooperación se articulan, generalmente, a través de convocatorias públicas de subvenciones a las que concurren ONG locales. La contribución del gobierno local se limita a aportar recursos y a gestionar los expedientes administrativos de subvención. Su implicación en las iniciativas de cooperación es muy limitada y genera poco valor añadido.

Esta *praxis* de la cooperación, que se inscribe plenamente en lo que hemos denominado el modelo de cooperación vertical, evoluciona y se sofisticaba con el paso de los años tratando de ser más eficaz.

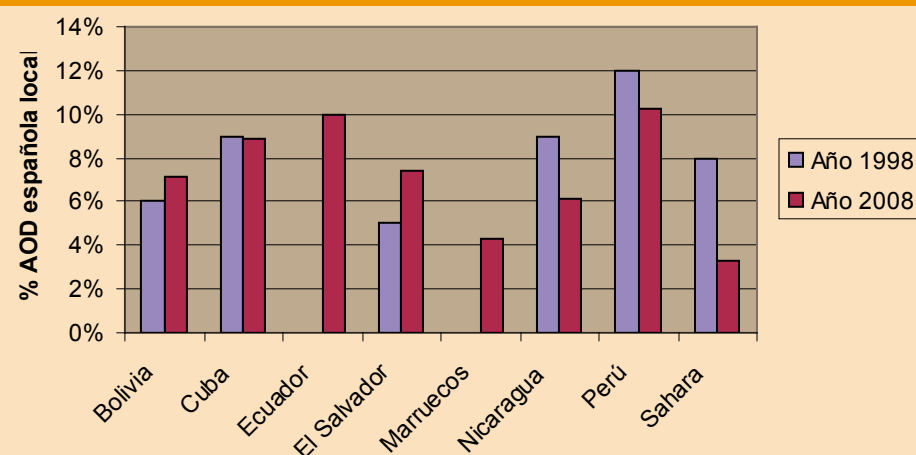
En un primer momento, la apropiación de las acciones de cooperación por parte del gobierno local es extremadamente limitada. Sienten que operan en un ámbito que no les es “natural” y, por lo tanto, se limitan a tramitar expedientes. No tienen recursos humanos especializados y financian proyectos de todo tipo sin efectuar ningún tipo de apuesta política. Invierten donde les solicitan las ONG sin

ningún criterio estratégico. Se llega a dar la paradoja de ciudades medias con proyectos en la práctica totalidad de los continentes.

Las convocatorias para financiar proyectos evolucionan rápidamente con la introducción de criterios de elegibilidad cada vez más elaborados. Criterios de carácter geográfico, focalizados en el caso español, y en parte en el italiano, de forma especial en AL y el Mediterráneo, criterios temáticos o de orientación política, apostando por temas vinculados a la gobernabilidad local y al desarrollo local y criterios vinculados a la elegibilidad de las actividades a financiar.

A pesar de la evolución hacia planteamientos más rigurosos y estratégicos, cabe preguntarse si las iniciativas desarrolladas en el marco de esta fórmula responden a una apuesta del gobierno local por la proyección exterior, por tejer relaciones o alianzas con otros territorios o más bien, como hemos visto, a la voluntad de reforzar el tejido asociativo local, las organizaciones solidarias de la sociedad civil con las que trabajan.

Figura 5 | Comparación de porcentajes de Ayuda Oficial al Desarrollo local española entre 1998 y 2008



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

Cabe preguntarse también por qué los gobiernos locales españoles, tal como se puede ver en la figura N° 5, trabajan durante muchos años principalmente en América Central (Nicaragua, El Salvador y Cuba) y mucho menos en países con vínculos económicos y sociales incuestionables, como pueden ser Marruecos o Ecuador.

La evolución que hemos señalado hacia una implicación cada vez mayor del gobierno local, basada en una toma de conciencia y de responsabilidad política en relación a las acciones que se financian, provoca también una evolución en las formas de cooperación directa, es decir, en las relaciones de cooperación, bilaterales o multilaterales, establecidas entre gobiernos locales. En este sentido, y aunque en un primer momento la intensidad es menor, también en España e Italia las relaciones directas evolucionan en paralelo a las que se desarrollan por la vía de convocatorias de subvención.

Los hermanamientos, que tradicionalmente habían tenido un contenido político (ideológico o partidario) o cultural, transitan poco a poco hacia relaciones más estratégicas que superan el paradigma asistencial, en las que se trabajan iniciativas generalmente vinculadas al refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales y sus políticas públicas. Lentamente se supera el concepto de hermanamiento y se avanza hacia un concepto de *cooperación descentralizada pública* basado en una relación entre iguales que, a pesar de operar en condiciones asimétricas, intercambian experiencias y transfieren conocimiento y recursos.

Este modelo, de un marcado carácter horizontal y en el que confluyen gobiernos locales de toda Europa, se desarrolla en primer lugar en las grandes ciudades metropolitanas, en las regiones más potentes que

cuentan con más recursos, especialmente en lo relativo a su dimensión profesional. Pero paulatinamente se traslada hacia todo tipo de gobierno local.

Un factor que ha contribuido de manera decisiva a reforzar esta modalidad de cooperación directa es lo que hemos denominado *“cooperación inducida”*, es decir, las acciones de cooperación desarrolladas de forma directa por gobiernos locales en el marco de programas lanzados por organismos multilaterales. Existen ejemplos paradigmáticos de este tipo de cooperación en los programas UrbAl, MedUrbs o AsiaUrbs de la Comisión Europea, *Cities Alliance* (Programa conjunto del Banco Mundial y UN-Hábitat) o ART del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este tipo de programa refuerza de manera considerable las capacidades de los gobiernos locales, les introduce en una dimensión distinta a la de la cooperación vertical basada en la transferencia de recursos, plantea el establecimiento de redes de concertación entre operadores que intercambian experiencias, desarrollan conjuntamente proyectos piloto que sirven para comprobar la viabilidad de determinadas políticas públicas en ámbitos de competencia local, que luego son replicables y se refuerzan mutuamente generando alianzas que les sirven para defender sus intereses tanto en los escenarios nacionales como en los internacionales.

Este último aspecto es fundamental. Los gobiernos locales comienzan a construir, a través de iniciativas vinculadas a la cooperación, plataformas que les sirven para generar la masa crítica suficiente que les permite incidir políticamente en otros niveles de gobierno. En este sentido, la cooperación descentralizada pública no sirve única-

mente para transferir recursos, experiencias y conocimiento, sirve también para ayudar a que se generen las condiciones que contribuyen a provocar cambios en la agenda política que sin la intervención de actores externos serían muy complicados o mucho más lentos.

Ejemplo:

La Diputación de Barcelona y el Congreso Nacional de Intendentes de la República Oriental del Uruguay llegaron a un acuerdo, a través del Programa ART del PNUD, para lanzar una serie de debates con el objeto de establecer un diálogo entre los distintos actores implicados en un proceso de descentralización (órgano legislativo, gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil) en relación a la propuesta de ley de descentralización que se estaba tramitando. Los diálogos sirvieron para contrastar la propuesta legislativa uruguaya con otras realidades europeas y latinoamericanas en un momento de especial trascendencia política para el país puesto que se introducía por primera vez la creación de un nuevo nivel de gobierno local, los municipios.

4. De la cooperación solidaria a la proyección exterior: los nuevos fundamentos de la cooperación descentralizada pública

Creo que en los apartados anteriores de este trabajo ha quedado claro que la práctica de la cooperación descentralizada pública ha evolucionado de forma más que notable en los últimos años. Sin embargo, la orientación hacia nuevos modelos de cooperación más eficaces es

una constante a la que le queda, sin embargo, mucho camino por recorrer.

De todas formas, y a pesar de que la cooperación descentralizada pública se articula en torno a nuevos modelos, los fundamentos de la misma siguen basándose, al menos en lo formal y en la mayoría de los casos, en el paradigma de las relaciones solidarias. A pesar de que los gobiernos locales son cada vez más conscientes de que para ser más eficaces deben operar en un entorno específico, el de la gobernabilidad local, en el que su acción puede generar un mayor valor añadido, parece que nadie discute que el fundamento político que explica las relaciones de cooperación sigue siendo la solidaridad. Así, los gobiernos locales del Norte operan en el ámbito de la cooperación porque son solidarios y los del Sur lo hacen para captar recursos de la solidaridad de sus homólogos.

¿Es razonable que esto sea así? La solidaridad constituye y debe constituir un valor fundamental en el marco de las relaciones de cooperación. Debe constituir, de hecho, un valor fundamental para la acción de gobierno; un valor que debe ser fomentado entre la ciudadanía y que debe inspirar todas las políticas públicas. Ahora bien, si consideramos la cooperación al desarrollo como una política pública, y creo que así debemos hacerlo, ésta debe responder a las orientaciones estratégicas planteadas por su gobierno. Se trata de una política con un marcado carácter transversal que incide, o debería incidir, en el amplio conjunto de políticas públicas que se desarrollan a nivel local.

Una política pública de cooperación descentralizada puede y debe vincularse claramente con las políticas que se desarrollan en ámbitos como el económico, el am-

biental, el social o el institucional. ¿Podemos considerar que existe un vínculo entre las políticas de cooperación e inmigración, o con la lucha contra el cambio climático? ¿Existe relación con la acción política en el ámbito de la participación ciudadana, o incluso con la de fomento del empleo y el desarrollo económico? ¿Podemos reforzar nuestro posicionamiento institucional a través de las relaciones de cooperación descentralizada?

En la medida en que se establece un vínculo claro entre la política de cooperación y las restantes políticas, la utilidad o importancia estratégica de la primera queda mucho más consolidada. Si el fundamento único es la solidaridad, puede ocurrir -como está sucediendo actualmente- que la importante crisis económica que estamos atravesando, la cuestione seriamente. Este cuestionamiento se produce en la medida en que no consideramos la cooperación como un ámbito natural, estratégico, de la acción de los gobiernos locales. Aparecen planteamientos como el que sigue: “¿por qué tenemos que ser solidarios con terceros con la de problemas que tenemos en nuestro territorio?”.

Parece claro que debemos construir un argumentario sólido que contribuya a consolidar la política de cooperación como una política local “natural”, estratégica, que tenga en la solidaridad un valor central pero que esté dotada de mayor recorrido.

Dos argumentos de amplio alcance surgen aquí con fuerza. El primero se centra en el factor de “*corresponsabilidad*” con el desarrollo. El segundo, en el potencial que

tiene la cooperación descentralizada como *instrumento para la proyección exterior* de un territorio.

En la actualidad, la agenda política de los gobiernos locales viene marcada de forma relevante por la aparición de fenómenos que responden a lógicas globales, pero que tienen impacto en el ámbito local. Dicho de otro modo, los gobiernos locales deben implicarse o tratar de incidir en la gestión del impacto global, que se da en lo local, del desarrollo (o de la falta de desarrollo). En este sentido, la atención por parte de lo local por “lo exterior” o lo “internacional” es algo que acaba convirtiéndose en una obviedad. En palabras del filósofo Daniel Innerarity: “Todas las explicaciones que se ofrecen para aclarar lo que significa la globalización se contienen en la metáfora de que el mundo se ha quedado sin alrededores, sin márgenes, sin afueras, sin extrarradios. Global es lo que no deja nada fuera de sí, lo que contiene todo, vincula e integra de manera que no queda nada suelto, aislado, independiente, perdido o protegido, a salvo o condenado, en su exterior. (...) En un mundo sin alrededores la cercanía, lo inmediato deja de ser la única magnitud disponible y el horizonte de referencias se amplía notablemente. La tiranía de la proximidad se relaja y otras consideraciones entran en juego”¹².

Parece claro que los gobiernos locales deben corresponsabilizarse con el desarrollo de los países más pobres como mecanismo para contribuir a que dicha falta de desarrollo no tenga un impacto negativo en su propio territorio. Contribuyendo a que aumente el desarrollo de los territorios con los que se trabaja, se contribuye a que el número de

¹² Daniel Innerarity: “Los nuevos espacios sociales y las políticas de proximidad”, conferencia dictada en el Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona (CCCCB), 2 de febrero de 2006.

inmigrantes que llegan a un territorio disminuya, o a que los que llegan lo hagan en otras condiciones, no inmersos en el drama social que representa el hecho migratorio. Se puede contribuir a mitigar los efectos del cambio climático (que no tiene fronteras) o a evitar la deslocalización de empresas que ya no se irán atraídas por los bajos y poco éticos costes de los países menos desarrollados.

Es por ello que los gobiernos locales, en sus relaciones de cooperación descentralizada, deben proponer cuestiones que sean relevantes en los procesos de desarrollo y que estén íntimamente ligadas a su razón de ser como gobiernos. Establecer y trabajar en el marco de relaciones que sirvan para reforzarse como operadores de gobierno, dotados de poder político y de recursos suficientes, los más cercanos a la ciudadanía, articulando sistemas que faciliten la participación de ésta en la cosa pública. Definir estrategias que sirvan para que puedan asumir los retos que tienen como actores fundamentales en los procesos de fomento de la cohesión social, entendida ésta desde una perspectiva amplia y transversal. Trabajar temas como el de las migraciones, tanto las internacionales como las que se dan a nivel interno, generalmente del campo a la ciudad, el cambio climático, y en especial el impacto que tales temas y problemas puedan tener en la cohesión social, el desarrollo económico local y las políticas tendientes a la generación de riqueza potenciando los recursos endógenos o la innovación social, es algo que resulta esencial para dotar de mayor fundamento a la cooperación descentralizada pública.

Cabe insistir en este punto, en la necesidad de que las acciones de cooperación descentralizada sean específicas y se centren en los ámbitos competenciales propios de

los gobiernos locales. Éstos no deben tratar de emular a otros actores de la cooperación internacional sin tener las competencias, los recursos ni las capacidades para hacerlo. Una cooperación descentralizada pública centrada en el fortalecimiento de la gobernabilidad local, en el impulso de políticas públicas locales estratégicas, innovadoras, sostenibles y replicables puede aportar un valor añadido claro que la oriente de forma natural hacia los principios que la comunidad internacional ha definido para dotar de mayor eficacia a la ayuda y que contribuyan a reforzar su legitimidad como operadores reconocidos.

Pero debemos analizar también la necesidad que tienen los territorios, y por lo tanto sus gobiernos y su ciudadanía, de proyectarse hacia el exterior con la finalidad de captar recursos y oportunidades que contribuyan a un mejor desarrollo. Una proyección exterior que en un contexto de globalización avanzada implica también manejarse en un entorno de elevada competencia donde las ciudades y las regiones compiten por su visibilidad, para proyectarse y ganar prestigio que les sirva para captar inversiones, conocimiento, experiencias, talento, eventos culturales, deportivos o económicos... Paradójicamente, en un entorno de elevada competencia son también precisas lógicas de cooperación avanzadas; de ahí que la cooperación descentralizada puede constituir un instrumento central en el marco de dicho objetivo.

Como hemos visto, la idea de que los territorios deben abrirse y proyectarse hacia el exterior para apostar por su propio desarrollo parece clara. No debe ser una apuesta reservada sólo a las grandes ciudades o regiones. Es algo que debe preocupar a todos los gobiernos locales, con independencia del tamaño del territorio en el que gobier-

nan, cada uno en base a sus posibilidades, realidades, recursos, potencialidades y estrategias, sumando esfuerzos, generando alianzas, construyendo relaciones que sirvan para proyectar intereses.

La proyección exterior de los territorios no debe centrarse únicamente en la construcción de relaciones de carácter económico, en la captación de inversiones o en el apoyo a las misiones comerciales. Tiene mucho que ver también con la proyección de la cultura, con el conocimiento, la innovación, el talento y con las relaciones de carácter social (en las que destacan de forma muy especial las relaciones que derivan del fenómeno migratorio), con el turismo, el medio ambiente, la construcción de alianzas para fortalecer la gobernabilidad local o los vínculos de carácter político o ideológico.

Hay que tener muy en cuenta, sin embargo, que la proyección exterior debe responder de manera muy significativa a una estrategia de territorio. A una idea bien clara y definida de lo que quiere ser y a lo que quiere apostar un territorio. A su realidad, potencialidades y recursos endógenos, debilidades y necesidades. La idea de la planificación estratégica vinculada a las relaciones internacionales es fundamental. No debe vincularse sólo a los designios, intereses o necesidades de un gobierno. Es fundamental que responda a los intereses de su sociedad civil, empresas, entidades, universidades, sindicatos, de los ciudadanos en general. Si es así será concebida e interpretada como una acción “natural”, con fundamento, dotada de legitimidad en el ámbito local.

Es en este sentido que las relaciones de cooperación pueden constituir un instrumento fundamental para la proyección de un territorio. El establecimiento de relaciones de cooperación que respondan a una estrategia política clara, que no se centren,

como hemos visto, en la mera transferencia de recursos sino que planteen relaciones entre iguales en las que se genere un beneficio recíproco, cobra todo el sentido.

La apuesta por la construcción de relaciones de partenariado que no se expliquen únicamente por vínculos históricos de carácter ideológico, por un pasado o una historia colonial compartida o por las migraciones que se produjeron durante el siglo XX parece necesaria. ¿Cuál debe ser la base que impulse a los gobiernos territoriales a establecer relaciones de cooperación? ¿Qué debe motivar la existencia de dichas relaciones? ¿Cuáles son los elementos fundamentales que las explican?

Podemos distinguir entre cuatro grupos de fundamentos que pueden servir para argumentar la apuesta por una relación de cooperación en el marco de una estrategia de proyección exterior:

- a) *Los de carácter social*
- b) *Los de carácter cultural*
- c) *Los de carácter económico*
- d) *Los de carácter institucional o político*

a) Los fundamentos sociales

Los fundamentos de carácter social se centran principalmente en el fenómeno de los movimientos humanos o migraciones. Europa, al igual que el resto de regiones desarrolladas del mundo, cuenta con una importante presencia de ciudadanos/as inmigrantes procedentes de países en desarrollo. Esta presencia ha hecho entrar a las sociedades europeas en importantes contradicciones que generan convulsión, especialmente en momentos de crisis. Por una parte, la inmigración es fundamental para las econo-

mías europeas necesitadas durante mucho años (y todavía hoy, pese a la crisis) de mano de obra para puestos de trabajo poco cualificados en sectores fundamentales como la industria, la construcción, el turismo, la agricultura o el servicio y atención a las personas y las familias. Resulta también fundamental para mitigar el problema demográfico, de envejecimiento de la población autóctona europea y el posible impacto de dicho problema en los sistemas de seguridad social y, por lo tanto, en el modelo de bienestar. Pero la inmigración comporta también grandes retos en materia de integración social y de construcción de ciudadanía, fundamentales y especialmente difíciles de gestionar en momentos de crisis económica (y de auge de posiciones populistas, incluso entre las fuerzas políticas tradicionales).

Las relaciones de cooperación descentralizada deben ser un importante instrumento para gestionar esta contradictoria realidad que tiene un fuerte impacto en lo local. Cruzar los mapas de la cooperación con los de la inmigración mediante el establecimiento de relaciones de cooperación entre territorios de origen y de destino de los migrantes constituye hoy día un ejercicio muy interesante y útil no sólo en materia de desarrollo, sino también en materia de integración social y de proyección exterior. En materia de desarrollo, puesto que las relaciones de cooperación descentralizada, bien orientadas en clave de eficacia, sirven al desarrollo, al beneficio recíproco de los territorios implicados en ellas. En materia de integración social por la importancia que pueden tener para facilitar la cohesión social, el conocimiento, la comprensión mutua y la convivencia entre ciudadanos. Y en materia de proyección exterior, puesto que la apuesta estratégica por el territorio de origen o de destino de los migrantes, es fácilmente

vinculable a la apuesta estratégica que debe formular todo gobierno para su territorio.

Existen experiencias interesantes en este ámbito en que gobiernos locales de origen y de destino de los migrantes se coordinan para mejorar los flujos mediante acciones de apoyo a las personas que optan por la emigración (oficinas de información y asesoramiento al migrante, centros de contratación en origen...), acciones destinadas a facilitar la llegada e integración de los inmigrantes (centros co-gestionados de

Ejemplo:

Proyecto EMIDEL sobre Desarrollo local y Emigración en Latinoamérica en el marco del programa URBAL III de la Comisión Europea

El proyecto está liderado por el Ayuntamiento catalán de L'Hospitalet de Llobregat, y cuenta con la participación de las ciudades de La Paz (Bolivia), Canelones (Uruguay) y Santa Tecla (El Salvador). Su propósito es generar mecanismos e instrumentos que impulsen el desarrollo económico local y las iniciativas emprendedoras en cada uno de los territorios que participan en el mismo, incorporando la iniciativa emprendedora y empresarial, a las estrategias de desarrollo urbano latinoamericanas y a la acción local de gobierno y contribuyendo a la identificación y puesta en valor de la aportación de la migración al desarrollo económico local de los entes locales de origen¹³.

acogida, oficinas de información y asesoramiento...), acciones destinadas a mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo y acciones destinadas a facilitar el regreso de los inmigrantes a su país de origen y su integración laboral en el mismo (poniendo en valor el ahorro generado y la experiencia acumulada).

En cualquier caso, cabe tener muy en cuenta que el vínculo entre migración y cooperación descentralizada es hoy una realidad en auge que se desarrolla en paralelo con otra práctica también en boga, el codesarrollo. Sin querer entrar a examinar esta *praxis*, que responde a la implicación de los colectivos de inmigrantes en la cooperación al desarrollo de sus territorios de origen, sí creo que son necesarios algunos comentarios relativos a las posibilidades y los riesgos que el codesarrollo supone para la cooperación descentralizada pública, en la medida en que puede ser un complemento muy importante en el marco de las relaciones de cooperación descentralizada entre los gobiernos y los territorios de origen y de destino de los migrantes. Implicar a estos colectivos y a las asociaciones que los agrupan, parte activa de la sociedad civil, puede ser determinante en el proceso de apropiación de las actividades que se desarrollen en el marco de dichas relaciones. Existe una voluntad creciente por parte de éstos, de implicarse y contribuir al desarrollo de sus territorios de origen, así como lo hacen en los territorios de acogida. Es bueno incentivar y fomentar dicha voluntad, que puede ser fundamental no sólo para el desarrollo de sus territorios de origen, mediante la aportación de recursos y de su saber hacer, sino también para su implicación en las sociedades en las que se integran, así como para la convivencia.

Pero el codesarrollo comporta también algunos riesgos que cabe analizar. Si lo

entendemos únicamente desde la perspectiva del apoyo a las entidades de inmigrantes, en el marco de la política de fomento de la participación ciudadana o de integración, y no lo hacemos en el marco de una acción de cooperación descentralizada como instrumento de una política pública de proyección exterior del territorio, corremos el riesgo de entrar en un proceso de involución en la praxis de la cooperación y de volver a esquemas ya superados, a relaciones clientelares vinculadas a modelos de cooperación de carácter vertical, en los que el único valor añadido radica en la transferencia de recursos.

Si analizamos lo que acontece en la realidad, podemos determinar que este riesgo es cierto, que existen gobiernos locales que están lanzando convocatorias para financiar acciones de codesarrollo que responden más a esta lógica de apoyar a los colectivos de inmigrantes con recursos de cooperación que a una estrategia bien definida para reforzar relaciones de cooperación descentralizada mediante el aporte de los migrantes. En estos casos, la praxis de la cooperación por parte del gobierno local, se asemeja a lo que sucedía veinte años atrás cuando existía una aproximación burocrática a la misma.

b) Los fundamentos culturales

En lo que se refiere a los fundamentos de carácter cultural, la cultura es un elemento fundamental para la proyección exterior de los territorios y sus gobiernos y constituye, por lo tanto, un elemento muy poderoso en el ámbito de la cooperación descentralizada. Debemos entender la cultura desde una perspectiva muy amplia que incluya no sólo el arte, las letras o el folklore sino también la ciencia, el conocimiento, la educación y la propia convivencia, la identidad y el sentido de pertenencia.

13 | http://www.urba-3.eu/index.php/proyectos/vistadetalle/id_proyecto/8

Los vínculos culturales que se pueden dar entre los territorios y que pueden ser el origen y fundamento de una relación de cooperación descentralizada, tienen mucho que ver con la movilidad de las personas, y por lo tanto con las migraciones, la economía, la historia y la proyección y consolidación de la propia identidad.

Constituyen, sin lugar a duda, un vehículo extremadamente importante para consolidar las relaciones de cooperación descentralizada facilitando la apropiación ciudadana de las mismas, así como un factor estrechamente vinculado al desarrollo desde sus más diversas vertientes: el desarrollo humano, social, económico e incluso territorial.

La apuesta de los gobiernos locales en el marco de relaciones bilaterales o multilaterales por establecer vínculos de cooperación descentralizada que les sirvan para proyectar sus respectivas culturas, son cada vez más frecuentes. Pueden servir de base para la proyección y consolidación de una cultura desde una perspectiva identitaria (pensemos en las culturas minoritarias), el planteamiento de iniciativas de desarrollo a través de la cultura, el intercambio cultural (de personas o grupos), la transferencia de conocimiento en esta materia, la proyección de un territorio, los intercambios de carácter económico, la captación de eventos culturales, la atracción de talento o para una mejor comprensión entre culturas, civilizaciones o pueblos que implique una mejor convivencia en los territorios.

Ejemplos significativos relativos a la importancia de los fundamentos de carácter cultural en esta nueva relación entre proyección exterior y cooperación entre

ciudades y territorios pueden ser la iniciativa “Zaragoza Latina”¹⁴, promovido por el Ayuntamiento español de Zaragoza y orientado a generar una plataforma estable de intercambios de producciones culturales contemporáneas en los sectores de las artes escénicas y las artes visuales entre distintas ciudades latinoamericanas, o el proyecto “Lille 3000”¹⁵, promovido por el gobierno local de Lille en Francia como continuidad de su exitosa capitalidad europea de la cultura celebrada en el año 2004. “Lille 3000” constituye una estrategia de amplio alcance para garantizar la presencia global de la cultura autóctona y, al mismo tiempo, presentar en la ciudad mediante múltiples actividades y propuestas sobre la realidad de la cultura global contemporánea de la mano de ciudades de todo el mundo.

c) Los fundamentos económicos

La economía es, evidentemente, otro fundamento esencial de la proyección exterior, y también de la cooperación descentralizada. Es necesario afirmarlo a pesar de que son muchos los que piensan (muchas veces con motivos más que sobrados) que relaciones económicas y cooperación no deben mezclarse. No deben mezclarse cuando las relaciones que vinculan economía y cooperación se condicionan de forma unilateral (pensemos en los fondos condicionados tan frecuentes en los sistemas de cooperación de la mayoría de Estados donantes) o cuando no se dan sobre una base ética.

La economía, o mejor dicho, el desarrollo económico, está detrás de una parte muy importante de las acciones de proyección exterior que emprenden los gobiernos locales y no debería existir ningún obstáculo

para que también lo estuviera en las relaciones de cooperación descentralizada, siempre y cuando se trabaje sobre la base de los más elementales principios de la ética.

Hemos visto que la proyección exterior puede servir para captar oportunidades y recursos que pueden tener un claro impacto económico en un territorio y en el bienestar de sus ciudadanos. Impacto en su desarrollo económico, competitividad, capacidad de innovar o mercado de trabajo. La proyección exterior de un territorio puede servir para reforzar su prestigio y capacidad de atracción, puede servir para captar talento, conocimiento, inversiones, reforzar las exportaciones, atraer eventos deportivos, culturales o económicos, atraer empresas, instituciones o centros de investigación. Puede tener un impacto muy positivo en el turismo y en la cultura (que también tiene un impacto económico). La lista es larga.

Pero lo que debe afirmarse es que las relaciones de cooperación descentralizada pueden constituir un instrumento fundamental para trabajar las relaciones económicas y los intercambios que de ellas se derivan. Lo son, puesto que se trata de relaciones que tienden a la estabilidad, concebidas sobre la base de afinidades y complicidades, que pretenden generar beneficios de carácter recíproco.

Podemos poner ejemplos. En el marco de una relación de cooperación, bilateral o multilateral, se puede prever la participación de empresas como algo que genere transferencia de conocimiento, intercambio y también negocio. O en el marco de una relación de cooperación se puede generar una oportunidad que derive en una inversión empresarial positiva, para unos en clave de beneficios y para otros en clave de empleo (digno) y crecimiento. También se puede

dar una iniciativa tendiente a intercambiar estudiantes o profesores universitarios, lo que genera para uno u otro territorio captación de talento. Se pueden dar también oportunidades vinculadas a la organización de eventos o se pueden articular sistemas para promocionar el turismo.

Cabe apuntar también que las relaciones económicas pueden estar detrás del establecimiento de relaciones entre gobiernos territoriales. En este sentido, un gobierno local puede decidir establecer relaciones de cooperación con un territorio con el que su sociedad civil, empresas, universidades, centros de investigación o promotores turísticos mantienen relaciones importantes.

Las relaciones económicas constituyen, por lo tanto, un elemento central para la proyección exterior de los territorios y pueden ser también un fundamento absolutamente legítimo para la cooperación descentralizada siempre y cuando se actúe sobre la base del beneficio recíproco y de la ética.

d) Los fundamentos institucionales o políticos

Los territorios y sus gobiernos se vinculan también para compartir y defender intereses institucionales y políticos. Se gestan alianzas, plataformas y redes, que buscan generar la masa crítica suficiente que les sirva para incidir en otros niveles de gobierno, tanto a nivel internacional como nacional.

En este sentido, las relaciones de cooperación descentralizada son también un muy buen instrumento para generar alianzas que sirvan para incidir políticamente. Existen numerosos ejemplos de gobiernos territoriales que sobre la base de iniciativas de cooperación que terminan en una relación estable, acaban articulando estrategias conjuntas en el ámbito político.

¹⁴ | <http://www.zaragozalatina.com>

¹⁵ | <http://www.lille3000.eu/lille3000/index.php>



Hemos visto ejemplos de cómo a partir de una relación de cooperación descentralizada se pueden trabajar iniciativas que sirvan para provocar cambios tendentes a reforzar el rol político de los gobiernos locales, incidiendo en procesos de descentralización, de fortalecimiento de la autonomía local o, simplemente, consolidando su legitimidad y su capacidad de interacción (y de negociación) con otros niveles de gobierno y con la ciudadanía.

Pero también, como hemos visto al principio de este artículo, desde principios del siglo XX, existen plataformas de carácter político que reúnen a gobiernos locales con el objetivo de promover sus intereses. Y estos espacios, de carácter eminentemente político, sirven también para establecer relaciones de cooperación descentralizada en el marco de las cuales se desarrollan acciones de carácter social, cultural o económico.

5. Conclusiones finales

Existe un consenso ampliamente compartido acerca de que los gobiernos locales se han convertido en actores reconocidos de la cooperación en los últimos treinta años. Estos son reconocidos y necesarios, por el papel que desempeñan en los procesos de desarrollo, así como por la relevancia creciente de sus acciones en el ámbito de la cooperación. La denominada cooperación descentralizada pública ha evolucionado de manera muy notable, adquiriendo una dimensión política y estratégica y orientándose, de forma natural, hacia criterios de mayor eficacia.

Dicha evolución ha sido relevante en la práctica, en el *cómo*, pasándose de una *praxis* que responde a lo que hemos denomina-

do el modelo vertical, centrado básicamente en la transferencia de recursos del Norte al Sur, hacia un modelo más complejo y rico, de carácter horizontal, basado en el establecimiento de relaciones de partenariado entre iguales en las que el valor añadido ya no radica en los recursos que se transfieren sino en el potencial de la relación misma.

Pero lo ha sido menos en el *por qué*. La cooperación descentralizada todavía no está considerada como una política pública “natural” de los gobiernos locales. No está en absoluto al mismo nivel de otras políticas en el ámbito social, económico o ambiental. No se la vincula de forma clara con el objetivo central de todo gobierno local (y de todo gobierno en general) que no es otro que el de garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

Hemos visto cómo durante más de treinta años la cooperación descentralizada ha tenido como fundamento casi único la solidaridad. Desde los movimientos sociales que reclamaban el 0,7% del PIB, a principios de los años noventa, se ha articulado una política pública (en el mejor de los casos) en torno a un valor fundamental pero no se la ha dotado de los elementos estratégicos que la vinculen con los retos y las necesidades de un territorio. Y ahí radica el problema, aunque a veces cueste afirmarlo.

A pesar de que la solidaridad constituye, como hemos visto, un valor absolutamente fundamental para los gobiernos locales europeos, un valor que se encuentra en el centro de su acción política, seguramente no puede constituir el eje único en torno al que se articula una política pública. Una política pública debe ser multidimensional, transversal y debe tener como fin último -y aunque parezca obvio es necesario recalcarlo- el bienestar de los ciudadanos del territorio en el que se gobierna. Cuando una política como la de cooperación, se articula

únicamente por la vocación de un gobierno de ser solidario con otros territorios (y con sus ciudadanos) de regiones en vías de desarrollo, sin dotarse de un aproximación estratégica que la vincule con las apuestas políticas del mismo gobierno, convirtiéndola en un instrumento útil, las cosas pueden fallar, especialmente en épocas de restricciones económicas como la actual.

En el contexto de crisis actual, algunos gobiernos locales españoles están anunciando que suprimen su apuesta por la cooperación al desarrollo. Lo hacen movidos por las restricciones presupuestarias en las que se encuentran sumergidos aduciendo, en algún caso tan paradigmático como el del Ayuntamiento de Madrid, que la cooperación al desarrollo no es una competencia local, que corresponde a la administración central del Estado.

Nos hallamos ante una situación altamente preocupante en la que debido a la crisis, los gobiernos locales europeos pueden empezar a limitar su apuesta solidaria, a reducir los recursos (humanos y económicos) que destinan a la cooperación descentralizada, orientando su acción política hacia el interior, incluida también la solidaridad. Y a pesar de que se trata, a mi entender, de una solución errónea a los problemas que plantea la crisis, puesto que ahora más que nunca es necesario abrirse y proyectarse hacia el exterior, si no nos dotamos de argumentos políticos sólidos, es lo que puede empezar a suceder.

Debemos, seguramente, revisar los fundamentos de la cooperación. Lo hemos visto, la mejor manera de argumentar el *por qué* es necesaria una política pública, es vincularla directamente con el bienestar de los ciudadanos del territorio que se gobierna, hacer que sea percibida como útil por los mismos.

En este sentido he tratado de analizar los argumentos centrales que deben fundamentar, también en época de crisis, una política de cooperación descentralizada. Argumentos para construir una política pública local que debe seguir teniendo en su eje el valor fundamental de la solidaridad.

En primer lugar, es necesario argumentar el vínculo existente entre el impacto del no desarrollo de los países (y sus territorios) en vías de desarrollo y nuestro propio bienestar. Hemos visto, cómo un número importante de fenómenos globales, como las migraciones, el cambio climático o las nuevas relaciones económicas, tienen un impacto local. Es necesario, por lo tanto, posicionarse y actuar también desde el nivel local para gestionar esa realidad asumiendo la responsabilidad que nos corresponde.

Es por ello fundamental seguir operando desde la especificidad de la cooperación descentralizada con el fin de contribuir a un mayor desarrollo de los territorios con los que hemos construido partenariados. Unas relaciones que pueden ser bilaterales o multilaterales (en red) que deben operar en torno a vínculos estratégicos, claros y explicables, de carácter social, económico, cultural o político. Unas relaciones que deben centrarse en los temas propios de los gobiernos locales, con la vista puesta en el fortalecimiento mutuo a través del intercambio y la transferencia.

Pero también hemos visto que la cooperación descentralizada puede ser concebida como un instrumento privilegiado de la acción exterior o internacional de los territorios. Una acción, de carácter político, que tiene como principal misión proyectar a los territorios, a sus gobiernos y a su socie-

dad civil (empresas, sindicatos, universidades, centros de investigaciones, entidades culturales, asociaciones de vecinos...) hacia el exterior en búsqueda de recursos y oportunidades que tengan impacto en su desarrollo.

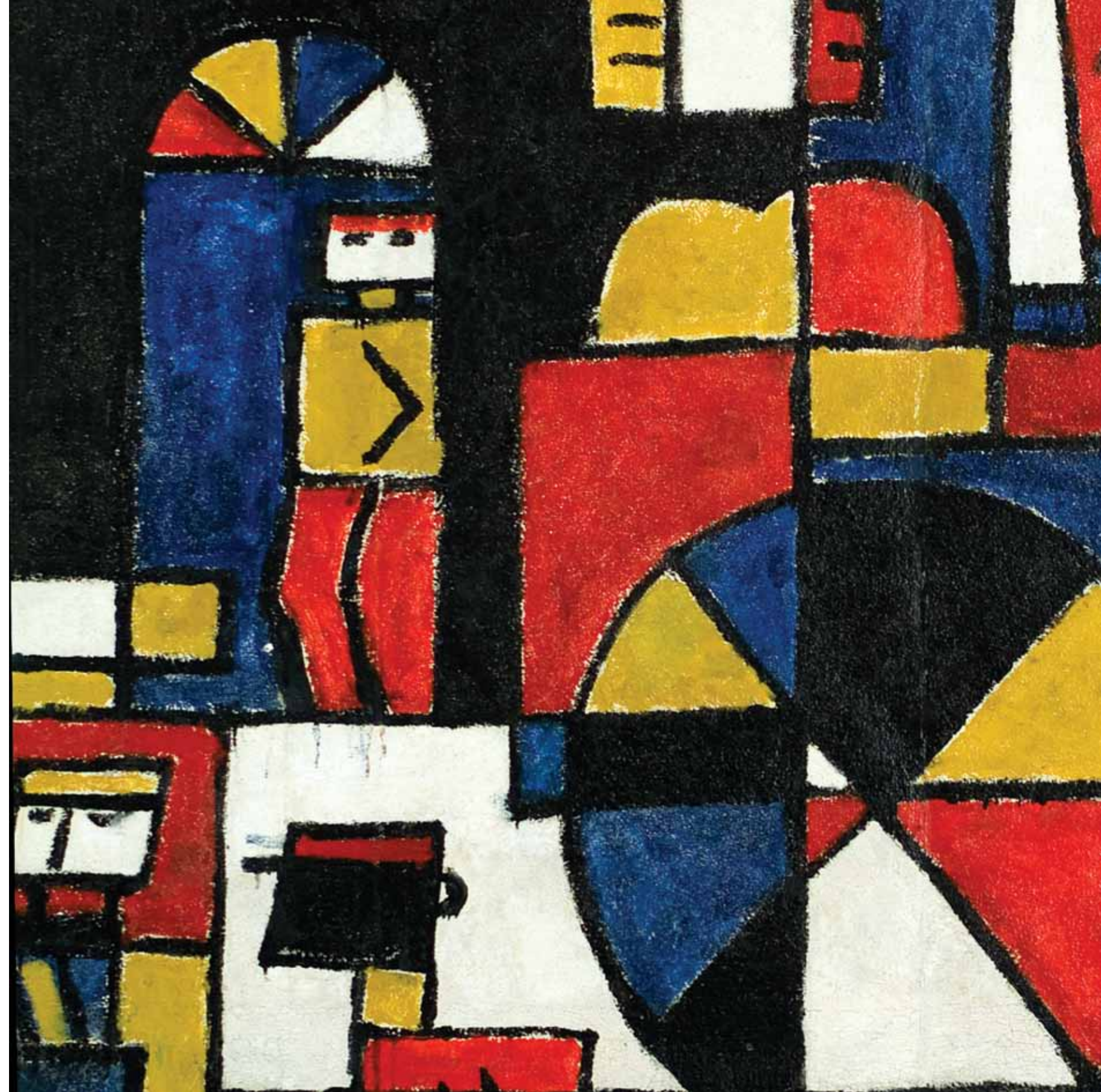
Oportunidades y recursos que pueden ser de muy diversa índole y deben servir para reforzar las estrategias políticas definidas por el gobierno local. Es por ello que hemos visto la importancia de que la acción exterior, definida como acción política de carácter transversal, responda a la estrategia planificada por el gobierno para el desarrollo de su territorio en un período (mandato) determinado.

La acción exterior se basa siempre en la construcción de relaciones, bilaterales o multilaterales, que si son de partenariado, tal como nos hemos aproximado a este concepto, descansan sobre una base más sólida, estable y estratégica. Las relaciones de cooperación descentralizada pueden ofrecer un marco perfecto para ello.

En este sentido, he tratado de definir y agrupar una serie de fundamentos que sirvan para argumentar la pertinencia de la coopera-

ción descentralizada como instrumento de la acción exterior de un territorio. Fundamentos de carácter social, económico, cultural y político que deben ser considerados como básicos en el momento de definir una estrategia política de relaciones internacionales y, en el marco de la misma, una política pública de cooperación descentralizada.

El actual es un momento complejo para la cooperación descentralizada pública. Por una parte, se está consolidando como una práctica específica de la cooperación reconocida y valorada que se orienta de forma natural hacia los criterios fijados por la comunidad internacional para aumentar la eficacia de la ayuda. Pero por otra parte, el fundamento que le ha servido de base durante los últimos treinta años, la solidaridad, no es suficiente ante una fuerte corriente que ante la crisis la pone en entredicho. Es momento, por lo tanto, de revisar dichos fundamentos tratando de consolidar un argumentario sólido que sirva para que los gobiernos locales sigan desarrollando acciones de cooperación descentralizada que se enmarquen en una política pública legitimada y considerada “natural”.



Análisis de la cooperación descentralizada local



Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina

María del Huerto Romero*

Hasta hace poco tiempo, predominaba en la mayoría de las ciudades/regiones de América Latina una representación de la cooperación descentralizada como “fuente de recursos”, a la cual se asociaba una concepción de la actividad local en este campo como elemento coyuntural y periférico de la acción de gobierno.

Desde hace algunos años, están comenzando a consolidarse representaciones de la cooperación descentralizada, que valorizan sus impactos cualitativos sobre la política y la gestión territorial, dando lugar a la emergencia de nuevas motivaciones (de naturaleza político-estratégica) en las autoridades locales, para operar en este ámbito de sus relaciones internacionales. Si bien se trata de una tendencia muy reciente y no generalizada en toda la región, su desarrollo demanda superar las tradicionales modalidades de abordaje desde la gestión local, transformando a la cooperación descentralizada en una política pública local.

El presente trabajo tiene el propósito de aportar algunas reflexiones para el debate en torno a los fundamentos políticos que están abriendo paso -de manera inicial pero en crecimiento- a la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada a nivel local en América Latina.

PALABRAS CLAVE

Proyección internacional |
Desarrollo local |
Gobernanza local |
Fundamentos políticos |
Fortalecimiento institucional |
Cooperación descentralizada |
Política Pública Local de
Cooperación Descentralizada |
Representaciones de la
Cooperación Descentralizada |

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina- Postgrado en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario- Subsecretaria de Cooperación y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, República Argentina- Experta del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL- Responsable institucional de la Oficina Regional Cono Sur del Programa URB-AL.

1. Introducción

La representación de la cooperación descentralizada y su abordaje desde la gestión local, son dos conceptos necesariamente vinculados. El primero, da cuenta de la visión de un gobierno subnacional sobre la cooperación descentralizada; visión que fundamenta su motivación para actuar en ella. El segundo, traduce la manera en que la cooperación descentralizada es gestionada por la autoridad local.

Hasta hace poco tiempo, predominaba en la mayoría de las ciudades/regiones de América Latina (AL) una representación de la cooperación descentralizada como “fuente de recursos”, a la cual se asociaba una concepción de la actividad local en este campo como elemento coyuntural y periférico de la acción de gobierno. Desde hace algunos años, están comenzando a consolidarse representaciones de la cooperación descentralizada, que valorizan sus impactos cualitativos sobre la política y la gestión territorial, dando lugar a la emergencia de nuevas motivaciones (de naturaleza político-estratégica) en las autoridades locales para operar en este ámbito de sus relaciones internacionales. Si bien se trata de una tendencia muy reciente y no generalizada en toda la región, su desarrollo demanda superar las tradicionales modalidades de abordaje desde la gestión local, transformando a la cooperación descentralizada en una política pública local.

El presente trabajo tiene el propósito de aportar algunas reflexiones para el debate en torno a los fundamentos políticos que están abriendo paso- de manera inicial pero en crecimiento- a la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada a nivel local en AL.

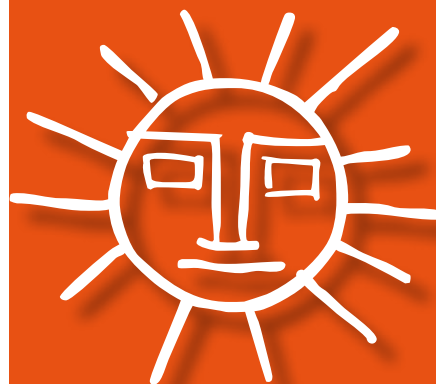
El artículo se inicia con una contextualización de las resignificaciones de lo local en la región, para continuar luego indagando sobre sus impactos en las representaciones de la cooperación descentralizada. A partir de ambos análisis, en el siguiente apartado se debaten las emergentes motivaciones -de naturaleza político-estratégica- de los gobiernos locales de AL para operar en la cooperación descentralizada. Finalmente, se plantean algunos elementos del escenario de transformación -demandado por las nuevas representaciones y motivaciones- del abordaje de la cooperación descentralizada desde la gestión local.

2. Un “cambio de época” para los gobiernos locales

Las transformaciones de las últimas décadas en el contexto social, económico, tecnológico y cultural tienen, inevitablemente, consecuencias muy significativas en el funcionamiento de las instituciones y las organizaciones sociales y políticas. No es pues extraño -como sostiene Subirats (2009)- “que exista en el mundo local la sensación de que también” los gobiernos locales están “cambiando de época”.

La revalorización de lo local -origen y reflejo de dicho cambio de época- reconoce dos lecturas interrelacionadas: desde el territorio y desde el desarrollo.

Desde la perspectiva del territorio -sostiene Oscar Madoery (2001)- se está configurando “una nueva geografía de responsabilidades institucionales para el desarrollo”, en la cual se consolidan nuevos ámbitos de interacción (las ciudades y regiones) que comparten responsabilidades tradicionalmente reservadas al ámbito exclusivo del Estado-Nación. Desde la segunda lectura, las clásicas visiones



del desarrollo como algo adquirido exógenamente (por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos)¹ ha dado paso a perspectivas del desarrollo como *algo construido endógenamente*, “a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional” (Madoery 2001). Paralelamente, las sociedades modernas se han hecho cada vez más complejas, con demandas sociales más heterogéneas y específicas, haciendo del espacio de proximidad, el lugar donde ellas se ejercitan con mayor vigor.

Frente a este “cambio de época”, los gobiernos subnacionales se enfrentan al desafío de redefinir sus roles y sus formas de gobernar. Sus funciones clásicas -asentadas sobre una visión administrativista y operativa de la gestión pública- no son suficientes para el nuevo escenario local de actuación. Responsabilidades que se multiplican y diversifican, y agendas que se amplían y complejizan, están construyendo una nueva política local. En ella, los gobiernos subnacionales agregan a sus limitados roles tradicionales (proveedor de obra y servicios públicos, regulación de la vida comunitaria), funciones relativas al diseño e implementación de estrategias de desarrollo local. Asimismo, la progresiva territorialización de las demandas ciudadanas requieren de formas innovadoras de gobernar las ciudades y regiones, que permitan experi-

mentar nuevos mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo, y nuevas relaciones entre la administración y los ciudadanos.

No sólo se replantea la significación de la esfera local sino también -como bien advierte Subirats (2006)- se resitúa la capacidad de gobierno de las autoridades locales- desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen -para enfrentar sus nuevas responsabilidades y resolver problemas cada vez más complejos.

Este planteamiento es particularmente válido para AL donde el predominio de formas centralizadas² de organización histórica del Estado ha producido -más allá de las diferencias entre los distintos países- un debilitamiento de las instituciones públicas locales (Arocena 2001b)³. Debilidad que se manifiesta no solo en la capacidad económica y financiera (“carencia endémica de los recursos necesarios para ejercer las distintas funciones asignadas a los gobiernos locales; fuertes tendencias a la centralización fiscal; empobrecimiento y acusada dependencia económica y financiera de los gobiernos locales con respecto al gobierno central...” (Godinez 2004)), sino también en otros planos tan diversos como: el modo de funcionamiento y de gestión de las instancias de poder local; los recursos humanos y políticas de personal; los mecanismos de relacionamiento con la socie-

dad civil y los otros niveles de gobierno; así como su inserción internacional.

Desde mediados de los años 80, la incipiente recuperación del dinamismo de la sociedad civil y de los gobiernos locales, y las nuevas miradas sobre la problemática del desarrollo, han generado una progresiva revalorización de lo local en AL. Sin embargo, se trata de un proceso aún muy débil y con dificultades. Como indica Madoery (2001) “los condicionantes estructurales, los marcos institucionales de actuación local, y el diseño de las políticas públicas nacionales... de alcance territorial no contribuyen apropiadamente a favorecer el desempeño de los ámbitos locales como sujetos de desarrollo”. Asociado a ello, los procesos de descentralización de funciones y competencias, desde los Estados Nacionales hacia los niveles subnacionales de gobierno, impulsados en la región mantienen aún una amplia agenda de temas pendientes⁴.

En síntesis, el cambio de época en el mundo de lo local encuentra a las autoridades locales de AL con fuertes debilidades institucionales para asumir las nuevas responsabilidades y desafíos. Ello impuso a las ciudades/regiones la urgencia de realizar esfuerzos (en muchos casos, improvisados, sin estrategia clara) por obtener recursos y fortalecer sus capacidades de respuesta. Uno de los campos donde se han desplegado estos esfuerzos, es el ámbito internacional. Ello explica, en parte, la emergencia desde los años 90 de una tendencia creciente

de involucramiento de los gobiernos subnacionales en la arena internacional. Las estructuras y procesos cambiantes de la vida política, social y económica que confluyen en el concepto de globalización, y la consolidación de esquemas de integración regionales, completan el cuadro de fuerzas que permiten interpretar aquella tendencia en AL (Romero 2006).

3. ¿Un “cambio de época” para la cooperación descentralizada local en América Latina?

Si bien es cierto que no se trata de un proceso homogéneo ni generalizado, existen estudios (Cornago Prieto 2004) que demuestran que la actividad internacional desde lo local se ha ido multiplicando y esparciendo por toda AL en los últimos años. Desde los inicios de esta tendencia, la cooperación al desarrollo ha sido uno de sus componentes centrales.

Con carencias endémicas de recursos financieros propios, instituciones locales débiles para generarlos internamente y dificultades para encontrarlos en el Estado Nación, las autoridades locales latinoamericanas percibieron la cooperación al desarrollo como “fuente de recursos para paliar la situación de grupos vulnerables o compensar parcialmente la escasez de sus finanzas locales” (Malé 2009)⁵. De hecho, varias de las áreas de gobierno creadas para gestionar estas acciones fueron denominadas “captación de recursos”,

¹ Esta perspectiva ha sido predominante en América Latina a lo largo de su historia. Hasta hace no muchos años, los gobiernos locales- y las sociedades civiles- de la región han tenido un rol marginal en cuanto a incumbencias para el desarrollo, responsabilidad reservada básicamente a la esfera nacional. Como Arocena (1998), esta perspectiva encontró eco en las visiones reduccionistas de lo local en la región que dominaron el pensamiento y las prácticas latinoamericanas durante mucho tiempo: lo local visto como “freno” al desarrollo, para las corrientes evolucionistas; como “isla” sin capacidad para generar innovaciones, para la corriente historicista

² Como sostiene Godinez (2004), esta tendencia centralizadora (y sus consecuencias sobre las instituciones locales) “fue de hecho avalada y apuntalada en lo fundamental en la mayor parte de los diversos programas de ayuda externa que la comunidad internacional dirigió a la región en las décadas de los años 50, 60 y 70” y como mero “recipiente” pasivo, para el enfoque estructuralista.

³ El autor realiza un profundo análisis de la debilidad de las instituciones locales en América Latina, sus raíces y sus principales manifestaciones.

⁴ Víctor Godinez (2004) agrega otros dos factores que dificultan el renacimiento de las dinámicas locales en la región. Por un lado, el deterioro generalizado de la calidad de la vida en las ciudades (desempleo, contaminación ambiental, desorden vial, déficit múltiples de vivienda, multiplicación de zonas marginadas, carencia de espacios de convivencia colectiva, problemas de seguridad, informalidad) producto de la caótica urbanización de las décadas precedentes. Por el otro, la necesidad de participar directamente en la competencia económica internacional a la que fueron expuestos los gobiernos locales latinoamericanos en el marco de las reformas económicas, y en especial de la liberalización de mercados y la apertura comercial.

⁵ Esta visión tiene un correlato en la percepción de los gobiernos locales del Norte: la visión de la cooperación como una expresión de solidaridad política o humanitaria, manifestada a través de la transferencia material o financiera del Norte hacia el Sur.

o estaban asociadas a departamentos económicos o de inversiones.

Esta misma lectura se reproduce en las prácticas latinoamericanas en el ámbito específico de la cooperación descentralizada local, más aún en aquellos casos donde ella se presenta como la única posibilidad para las ciudades/regiones de tener acceso a recursos internacionales. Se podría sostener, entonces, que -al menos en una primera etapa- la cooperación de los gobiernos locales de la región, se fundamentó básicamente en percepciones y motivaciones de naturaleza económica (captación de recursos); y en una visión en la cual las autoridades subnacionales del Norte ocupan básicamente el rol de fuentes adicionales de financiación de la ayuda.

Esta perspectiva se inscribe claramente en los modelos clásicos de cooperación al desarrollo, caracterizados por el carácter y contenido “asistencial” de las iniciativas, el predominio de la transferencia de recursos como instrumento de las acciones, y la “unidireccionalidad” de los vínculos (de “donante” a “receptor”)⁶.

Desde hace algún tiempo, viene consolidándose un nuevo paradigma de la cooperación al desarrollo -sustentado en el concepto de desarrollo humano, acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, que supone un giro respecto al modelo clásico: a) la cooperación es entendida como una estrategia de colaboración en régimen de igualdad -aún entre desiguales- entre agentes y socios activos (multilateralidad); b) la transferencia de recursos es sólo un instrumento más, pero no el principal

(la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, el refuerzo de las capacidades y el desarrollo institucional, el intercambio de experiencias, adquieren un papel prioritario); c) el reconocimiento de actores diferentes al Estado central (gobiernos locales, sector privado, sociedad civil) como promotores, protagonistas y gestores de iniciativas.

Acompañando estas nuevas visiones, también en el ámbito de la cooperación descentralizada se viene produciendo una reconsideración profunda de su contenido “asistencial”, y un avance hacia modelos innovadores, basados en relaciones horizontales, de interés mutuo entre unos “socios” que establecen alianzas para afrontar retos comunes⁷.

Estos nuevos modelos, ponen en cuestión las representaciones de la cooperación descentralizada como “fuente de recursos”, particularmente a partir de dos evidencias teórico-empíricas:

a) El volumen financiero de que dispone la cooperación descentralizada es limitado (más aún en épocas de crisis como las actuales) y sin comparación con las necesidades de los gobiernos locales latinoamericanos, con escasez crónica de recursos.

b) Aún si se contara con volúmenes superiores, el pensamiento y la práctica vienen demostrando que la captación de recursos financieros -como fundamento central y exclusivo de las acciones de cooperación- poco contribuyen a revalorizar los aspectos endógenos del desarrollo local. Vale la pena recordar aquí, la refe-

rencia hecha más arriba sobre la importancia de las *capacidades relacionales* de los actores institucionales locales en la construcción del desarrollo y la gobernanza local (Madoery); y sobre la relevancia de la *capacidad de gobierno de las autoridades locales* para enfrentar sus nuevas responsabilidades y resolver problemas cada vez más complejos (Subirats). La construcción/potenciación de dichas capacidades requiere más de recursos cualitativos y estratégicos que materiales. La cooperación descentralizada, al poner en contacto directo a actores con experiencia en la gestión de los temas locales y en la política local, puede aportar al desarrollo de aquellas capacidades en la región.

Se trata, nuevamente, de un “cambio de época”: desde representaciones asentadas en fundamentos de naturaleza económica (captación de recursos), hacia la valorización de la dimensión político-estratégica de la cooperación descentralizada local. Si bien en la práctica local latinoamericana este cambio de época es aún muy reciente y no generalizado, es posible identificar la emergencia de motivaciones de naturaleza política en los gobiernos locales de la región para actuar en la cooperación descentralizada.

4. Fundamentos políticos de la cooperación descentralizada local en América Latina

¿Cuáles son las emergentes motivaciones -de naturaleza político-estratégica- de

los gobiernos locales de AL para operar en la cooperación descentralizada?

En primer lugar, debe reconocerse que, en la gran mayoría de los casos, dichas motivaciones se presentan en forma combinada, más allá del predominio de alguna de ellas. Sin embargo, por razones analíticas y de claridad expositiva, en este trabajo las organizamos en tres grupos:

I) Motivaciones vinculadas a los *intereses y objetivos de proyección internacional del territorio*. Desde esta perspectiva, la cooperación descentralizada es entendida como un mecanismo de internacionalización, con resultados esperados en el plano de las relaciones externas que derivan en impactos sobre el desarrollo local. Se trata, quizás, del tipo de fundamento político-estratégico (más allá de la naturaleza de la dimensión donde se operacionalicen) más difundido en el accionar de los gobiernos locales en el campo de la cooperación.

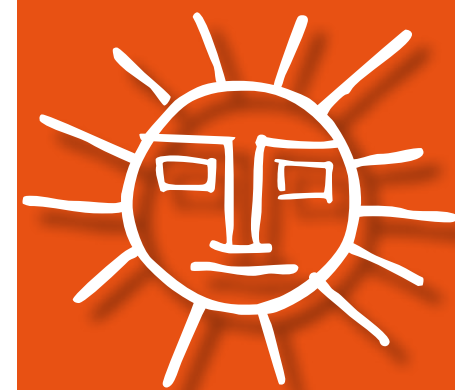
II) Motivaciones asociadas directamente a las políticas de desarrollo local. En este caso, la cooperación descentralizada es vista como un instrumento de apoyo a la política interna, particularmente en relación con: *el mejoramiento de la calidad institucional de las autoridades locales⁸ y el desarrollo de las capacidades de gobernanza democrática local*. Es bien sabido que “sin la construcción de una gobernanza local⁹ no hay desarrollo

⁶ Para un análisis del modelo clásico de cooperación, sus cuestionamientos, y los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo véase: Montúfar, 2004; González-Badía Fraga y Ruiz Seisdedos, 2003; Alonso, 2003.

⁷ Sobre los nuevos modelos de cooperación descentralizada existe una amplia bibliografía producida en el marco del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina que puede ser consultada en su sitio de internet.

⁸ Dado que la gobernanza local se apoya necesariamente en el mejoramiento de la calidad institucional de los gobiernos locales, algunos autores (Serra, 2008) incluyen dentro del escenario de fortalecimiento institucional no sólo los aspectos vinculados a la capacidad para la gestión, sino también los relativos a las capacidades para construir gobernanza local. Sin desconocer que ambos aspectos están asociados, en este trabajo se ha optado por presentarlos de manera separada.

⁹ Con el concepto de gobernanza se define en este trabajo a un nuevo estilo de gobierno y de gobernar “que se caracteriza por ser diferente a los estilos tradicionales- caracterizados por el control jerárquico- y por basarse en la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000). El término gobernanza, ha sido objeto de muy diversas definiciones, incluso en ciertos casos se lo ha asimilado al de gobernabilidad. Sin embargo, en este trabajo compartimos con- entre otros autores- Cerrillos (2001) que se trata de conceptos diferentes.



local” (Enríquez y Galliccio 2003). Igualmente, nadie duda ya sobre “la relevancia de la calidad institucional (tanto en su aspecto operativo como en su funcionamiento democrático) en relación al resultado de la gobernanza” (Serra 2009).

III) *Motivaciones “derivadas”*. Si bien ellas pueden -por su esencia- ser incluidas en alguno de los dos agrupamientos señalados anteriormente (particularmente en el segundo), poseen una característica especial que amerita otorgarles una entidad propia; se fundamentan en la capacidad de la cooperación descentralizada para acelerar avances en las políticas públicas locales, generar innovaciones institucionales, e impulsar decisiones, más allá de los resultados esperados de las iniciativas particulares.

En los apartados siguientes se abordan estos tres grupos de motivaciones.

4.1. Cooperación descentralizada para proyectar internacionalmente el territorio

Para los gobiernos locales latinoamericanos, la promoción internacional de su territorio constituye un componente central de su estrategia de vinculaciones con el exterior.

Desde un punto de vista económico, los gobiernos locales buscan promover internacionalmente las características y servicios de su territorio para: a) atraer inversiones, recursos de financiación para obra pública, turismo, sedes de empresas e instituciones, ferias, convenciones, congresos y exposiciones; b) promover en el extranjero los sectores estratégicos locales y las exportaciones (Zapata Garesché 2007).

En última instancia, se persiguen objetivos externos con impactos en el desarrollo local: generar riqueza y crear empleo en la localidad.

En ciertos casos, los gobiernos locales latinoamericanos buscan en la cooperación descentralizada un instrumento para desarrollar esta dimensión de su proyección externa, a través de dos modalidades:

- El desarrollo de prácticas de cooperación descentralizada orientadas específicamente a la promoción económica. Por ejemplo: acciones conjuntas de promoción turística; o iniciativas para generar espacios de encuentro entre sectores privados de ciudades/regiones del Norte y del Sur.

- El establecimiento de contactos puntuales o instancias de diálogo más permanentes entre gobiernos locales del Norte y del Sur que, aunque no centrados en temáticas de promoción económica, generen lazos que luego puedan dar lugar- con el tiempo- a la formalización de relaciones de naturaleza económica.

Un ejemplo de este tipo de motivación lo encontramos en el análisis que S.Olaya Barbosa y J.Vélez Ramírez (2008) realizan para el caso de los gobiernos locales en Colombia donde la dinámica de la cooperación descentralizada debe comprenderse en virtud de los procesos de internacionalización de las entidades territoriales colombianas. Procesos que están asociados principalmente a temas de desarrollo económico y competitividad.

Desde un punto de vista político, un gobierno local puede buscar en la proyección externa el reconocimiento internacional de su ciudad/región como referente de un tema/ política pública, visibilizar sus logros, su capacidad de acción e incluso de innovación. Esta búsqueda de reconocimiento internacional puede responder, según el caso, a uno o varios objetivos:

- Transformar a la ciudad en un interlocutor válido ante instancias/foros internacionales sobre la temática. Ejemplos en este sentido encontramos en las ciudades de Porto Alegre (en el ámbito del presupuesto participativo); Medellín (sobre convivencia ciudadana), Rosario (en planeamiento estratégico urbano), Curitiba (urbanismo y medio ambiente); Valparaíso (ciudades- puerto), etc.

- Promover el territorio y generar alianzas que apoyen candidaturas internacionales de la ciudad/región. Por ejemplo: candidaturas para la declaración de Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, para ser “Capital Iberoamericana de la Cultura”, para el Premio a la Gobernabilidad Democrática Local del PNUD.

- Impulsar o potenciar dinámicas internas en la sociedad local, asociadas al reconocimiento internacional del perfil e identidad del territorio. Asimismo, la internacionalización de las instituciones locales con frecuencia las legitima al interior de la sociedad civil.

La cooperación descentralizada se presenta como el mecanismo que ofrece a las ciudades/regiones oportunidades para promover el reconocimiento internacional. No resulta extraño, pues, que la gran mayoría de las ciudades/regiones que han desarrollado una proyección internacional de este tipo, hayan estado activamente involucradas en la cooperación descentralizada.

Asociada a la dimensión política de la proyección externa, existe en AL otro ámbito de atracción para la participación de gobiernos locales en prácticas descentralizadas: las problemáticas propias de las zonas o áreas de frontera. Se pueden mencionar, al menos, dos fundamentos políticos para las prácticas en este campo: a) la

cooperación descentralizada ofrece un “marco externo” (ajeno a disputas, rivalidades, conflictos históricos que han caracterizado frecuentemente a las áreas de frontera en la región) que facilita la (re) construcción lazos entre comunidades fronterizas; b) la cooperación descentralizada con gobiernos locales del Norte con experiencia en estos temas, puede contribuir con la resolución de problemas propios de este tipo de zonas. La iniciativa -dentro del Programa URB-AL III de la Comisión Europea- “Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas (Pedro Juan Caballero, Paraguay y Ponta Porã, Brasil) de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia”, constituye un claro ejemplo de este tipo de fundamentos políticos de la cooperación descentralizada (ver cuadro N° 1, donde se realiza una breve presentación).

Cuadro N° 1:

“Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas (Pedro Juan Caballero, Paraguay y Ponta Porã, Brasil) de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia”. Proyecto de la Fase III del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

Como en la gran mayoría de las áreas de frontera en el Cono Sur, las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero, cumplieron en el pasado el rol de “borde” en un largo período (dominado por hipótesis de conflicto entre sus países) que se extiende desde la independencia hasta fines de la década del ’80, cuando se inicia un proceso de distensión de las relaciones bilaterales en la subregión. Sin embargo, ambas poblaciones gemelas (separadas/unidas por una avenida internacional) poseen interdependencias profundas y comparten relaciones tanto funcionales como sociales y culturales.

El proyecto “Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas (Pedro Juan Caballero, Paraguay y Ponta Porã, Brasil) de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia” sobre propone trabajar sobre esta realidad compartida.

Se trata de una iniciativa liderada por la Municipalidad de Ponta Porã donde los socios son la Municipalidad de Pedro Juan Caballero, la Diputación Provincial de Málaga (España) y la delegación de Paraguay de la ONG Paz y Desarrollo. Iniciado en enero de 2009, con una duración de 36 meses.

El proyecto consiste en la acción conjunta de los municipios de ambas ciudades gemelas en la gestión de la reurbanización de la franja fronteriza (espacio común) donde se encuentra asentada la mayor parte de la población comercial de ambas ciudades, con el propósito de promover la cohesión social y la creación de ciudadanía fronteriza, sobre la base de una identidad compartida. Se plantea fortalecer la relación de ambas organizaciones municipales y estimular su acción conjunta; potenciar los vínculos entre sus asociaciones civiles que intervienen y habitan la frontera; y fomentar el diálogo e intercambiando conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre sus comunidades.

Los socios europeos (Diputación Provincial de Málaga y la ONGD Paz y Desarrollo) aportan su experiencia en intervenciones fronterizas de este tipo. Se espera que el mayor impacto del proyecto se dé en la mejora de los mecanismos de integración de las sociedades de ambas ciudades, a saber, canales de comunicación, fomento del comercio y reconocimiento de ventajas mutuas.

Para mayor información sobre el proyecto, se puede visitar el sitio: www.urband3.eu

Desde un punto de vista cultural, la proyección internacional de un gobierno subnacional puede estar vinculada al interés por promocionar (con sus efectos sobre la generación de ingresos) el arte, la cultura, la ciencia, los deportes de su ciudad/región.

Al igual que en el caso de la proyección económica internacional, algunas autoridades locales buscan en la cooperación descentralizada un instrumento para promocionar estos aspectos de su territorio, a través de dos canales:

- El desarrollo de prácticas de cooperación descentralizada orientadas específicamente a la promoción del arte, la cultura la ciencia y los deportes. Por ejemplo, la coproducción de eventos, festivales, programas y servicios; los intercambios artísticos, deportivos o científicos así como el apoyo mutuo a sus industrias culturales, etc.¹⁰

- El establecimiento de contactos puntuales o instancias de diálogo más permanentes entre gobiernos locales del Norte y del Sur que, aunque no centrados en temáticas culturales, generen alianzas que luego puedan dar lugar a la formalización de relaciones de intercambio y promoción conjunta de actividades culturales.

En el ámbito de la cooperación descentralizada europeo-latinoamericana, existe un ingrediente particular para la motivación de carácter cultural como son los lazos histórico-culturales entre las colectividades locales de ambos continentes. La cooperación directa entre ciudades/regiones facilita la vinculación entre sus comunidades.

4.2. Cooperación descentralizada para mejorar la calidad institucional de los gobiernos locales latinoamericanos

Como ya se ha señalado, el cambio de época en el mundo de lo local encuentra a las autoridades locales de AL con fuertes debilidades institucionales para asumir sus nuevos roles y responsabilidades. Sin embargo, algunos estudios (Arocena 2001) demuestran (a partir de experiencias locales concretas y ciertos cambios institucionales en algunos países) que existen evidencias en la región de una progresiva toma de conciencia de la necesidad de mejorar la calidad institucional de los gobiernos locales.

En el ámbito de la cooperación descentralizada, el reconocimiento de esa necesidad está despertando en los gobiernos locales latinoamericanos un interés por trabajar en dos ámbitos específicos:

a) *La capacidad de gestión de los gobiernos locales*, frente a responsabilidades que se multiplican y diversifican y agendas que se amplían y complejizan. Para actuar directamente en el desarrollo y, a la vez, responder a las demandas sociales de proximidad, los gobiernos locales latinoamericanos se enfrentan al desafío de asegurar “niveles altos de eficacia, eficiencia y calidad en (el diseño y) la implementación de las políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos locales” (Serra 2008). Ello implica resignificar una cuestión subestimada por los modelos clásicos de ayuda al desarrollo -y que ha estado en la raíz de los problemas y dificultades de muchas de las prácticas descentralizadas desarrolladas bajo esos modelos- : “las condiciones generales que debe cumplir la institución

local para ser capaz de planificar, elaborar y ejecutar las políticas públicas locales”. (Malé 2009).

Desde la cooperación descentralizada, mejorar la calidad institucional significa desarrollar iniciativas de apoyo a: la capacitación del personal técnico y político; la promoción del cambio cultural de la administración pública; el propio diseño organizacional; la optimización de procesos o el control y evaluación de la propia gestión; el desarrollo de herramientas de información y de gestión; la mejora de los procesos de trabajo en el nivel operativo, etc. Se trata, en última instancia, de generar innovaciones institucionales y de gestión que permitan mejorar la elaboración y ejecución de políticas públicas locales. Esta motivación se encuentra, por ejemplo, en los proyectos: “Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a las mujeres” (URB-AL - Fase II), véase cuadro N° 2 e “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad” (URB-AL - Fase III).

Cuadro N° 2:

“Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a las mujeres” (2006-2008). Proyecto de la II Fase del Programa URB-AL de la Comisión Europea

El proyecto, coordinado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contó con dos socios europeos, el Ayuntamiento de Gijón (España) y la Municipalité de Saint-Dennis (Francia); y tres socios latinoamericanos: la Intendencia

¹⁰ | Un interesante análisis sobre la cooperación descentralizada en el ámbito de la cultura se encuentra en el artículo de Eduard Miralles (2009).



Municipal de Montevideo (Uruguay), la Municipalidad de Escazú (Costa Rica) y la Alcaldía de Santa Tecla (El Salvador).

La iniciativa trabajó 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 ello con el propósito de integrar la perspectiva de género dentro de la agenda política municipal.

Información extraída del artículo de Laia Franco Ortiz y Elizabeth Maluquer Margalef: “La capacidad de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina para innovar en políticas públicas: el ámbito de género”, publicado en el Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, 2008.

Está presente, también, en otras iniciativas surgidas al amparo de las nuevas concepciones de la cooperación al desarrollo, como es el caso del proyecto Belo Horizonte TeleSalud, véase cuadro N° 3.

Cuadro N° 3:

Proyecto “Belo Horizonte Telesalud”

La complejidad de las transformaciones culturales, sociales y económicas ocurridas en las últimas décadas en el espacio urbano de las grandes metrópolis, generan para las esferas de poderes locales, desafíos a las políticas públicas que busquen soluciones a muchos problemas que comparten las

sgrandes metrópolis mundiales. Dentro de estos problemas se encuentran las cuestiones de salud pública.

El proyecto Belo Horizonte Telesalud (2003- 2006) cofinanciado por la Comisión Europea dentro del Programa @lis, fue coordinado por la Prefeitura de Belo Horizonte. Tuvo como socios latinoamericanos a las Prefeituras de Porto Alegre, Aracajú y Recife de Brasil; y en Europa, la Provincia de Trento y la ciudad de Bologna de Italia, Helsinki y Joensuu de Finlandia y la Universidad de Roskilde de Dinamarca. En Belo Horizonte, además de la Prefeitura, involucró a la Empresa de informática e información del Municipio y a la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG).

Teniendo como foco central la atención primaria en salud; ofreciendo soporte asistencial por medio de una segunda opinión, consultoría y discusión de los casos clínicos; además de las actividades de educación permanente en servicio; la red de Belo Horizonte Telesalud conecta a las unidades básicas de salud y las unidades de enseñanza de la UFMG con las actividades de telesalud desarrolladas en las áreas de medicina, enfermería y odontología. En la formulación del proyecto, se optó por dos modalidades de telesalud, las teleconsultorías y las teleconferencias.

Dada la repercusión, el proyecto -más allá de convertirse en un programa permanente de la Prefeitura de Belo Horizonte- se ha constituido en un modelo para el proyecto nacional de telesalud. Asimismo, inspiró la creación del Laboratorio de Excelencia e Innovación en Telesalud para América Latina y Europa, que tiene como objetivo central constituir un foro permanente de intercambio de experiencias en telesalud entre ciudades, instituciones y

países de América Latina y de la Unión Europea, facilitando el intercambio de prácticas, resultados y servicios entre todos los actores interesados, además de promover innovaciones.

Texto extraído del artículo de Helvécio Miranda Magalhães Junior y Rodrigo de Oliveira Perpétuo: “Proyecto Telesalud: cooperación descentralizada y tecnología al servicio de la población”, publicado en la revista *Observe*, N° 2, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, noviembre de 2006

b) La capacidad de incidencia de los gobiernos locales en temas factores que condicionan su calidad institucional pero que forman parte de las agendas nacionales. Desde la cooperación descentralizada, fortalecer institucionalmente a las autoridades locales significa apoyar sus actuaciones para potenciar su rol en el escenario competencial, económico y financiero nacional. En este sentido, una motivación política del accionar de ciertos gobiernos locales latinoamericanos en la cooperación descentralizada se vincula a la posibilidad que ella les brinda de generar alianzas estratégicas del Norte y del Sur para promover la profundización de los procesos de descentralización del Estado, “como forma de disponer de más recursos y competencias, autonomía para disponer de mayor capacidad de construir proyectos autónomos, y transparencia en la gestión y en el uso de los recursos” (Enríquez y Galliccio 2003).

Mejorar la calidad institucional de las autoridades locales significa también apoyar su capacidad de incidencia en los temas de su interés de la agenda internacional, “promoviendo la presencia de los gobiernos locales en los sistemas de representación multilate-

rales, creando espacios propios de presencia y promoviendo el acceso a los sistemas multilaterales de fomento y financiación del desarrollo y de gobernanza global” (Serra 2008). Algunas ciudades/regiones latinoamericanas han encontrado en la cooperación descentralizada un instrumento para mejorar su calidad institucional en este campo, a veces también en asociación con motivaciones relativas a su proyección internacional.

4.3. Cooperación descentralizada para fortalecer las capacidades de gobernanza democrática local en América Latina

La gobernanza democrática local estará determinada por su capacidad de inclusión de actores del territorio y de generación de redes y vínculos entre ellos y con las instituciones públicas locales. En la tarea de construir gobernanza, las autoridades locales tienen un rol que cumplir: “desarrollar un Liderazgo Estratégico” y una “gestión relacional”, según Serra (2008), que permitan generar dinámicas y espacios de concertación entre las principales fuerzas y actores locales, y establecer un compromiso ciudadano en la construcción y gestión de la ciudad/región.

Si bien en AL existen experiencias innovadoras de construcción de gobernanza local, se trata de un proceso reciente, no generalizado en toda la región, y que demanda a las autoridades locales nuevas capacidades (de “liderazgo estratégico” y de “gestión relacional”) e instrumentos (como la planificación estratégica participativa, el presupuesto participativo, la construcción de alianzas multisectoriales, mecanismos de concertación público-privadas, la concertación multinivel, etc.).

El interés por desarrollar estas capacidades e instrumentos se presenta en la región como una motivación creciente para actuar en

la cooperación descentralizada. Un ejemplo en este sentido, es la ya mencionada iniciativa “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad”, coordinada por la Provincia de Santa Fe (Argentina), véase cuadro N° 4.

Cuadro N° 4:

“Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad”. Proyecto de la III Fase del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

Como se sostiene en el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe (2008): “La organización del Estado provincial fue asumiendo progresivamente características fuertemente centralizadas y centralizadoras, que contribuyeron al establecimiento de una dinámica excesivamente burocrática, ineficiente en sus resultados y lejana en la percepción ciudadana. Lejos de dotar de mayor coherencia interna y mayor eficiencia a la acción estatal, la consolidación de este centralismo dio lugar al desarrollo de procesos de fragmentación y superposición de delimitaciones y jurisdicciones que disminuyeron las capacidades estatales de intervención”.

Frente a esta situación, el gobierno provincial inició en el año 2008 un proceso de “regionalización” con el propósito de generar innovaciones institucionales que permitieran establecer una nueva forma de gobernar. “La regionalización posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de

la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial” (Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe).

Este proceso requiere la transferencia de capacidades y recursos a nuevos entes y, por ende, demanda una profunda reingeniería del Estado provincial en sus aspectos administrativos y funcionales. Ello implica la creación de un nuevo tipo de Estado, el cual se verá materializado en cada nodo regional a partir del establecimiento de 5 Centros Cívicos (uno por cada región que integra la Provincia) para promover la participación y hacer presente al Estado en todo el territorio.

El proyecto de cooperación descentralizada “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad” tiene el propósito de apoyar esta innovación institucional clave para la Provincia Santa Fe, y promover procesos de este tipo en otros gobiernos locales.

Son socios de la iniciativa: el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (El Salvador), el Gobierno Regional de Arequipa (Perú), la Diputación de Barcelona (España) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador.

El proyecto constituye un claro ejemplo de cooperación descentralizada motivada por el interés y la decisión política de un grupo de socios para fortalecer las capacidades de gobernanza local.

Para mayor información sobre el proyecto, se puede visitar el sitio: www.urb-al3.eu

Ahora bien, cabría preguntarse por qué la progresiva toma de conciencia en los gobiernos locales latinoamericanos sobre la necesidad de mejorar su **calidad institucional y sus capacidades de gobernanza** está encontrando en la cooperación descentralizada un

“punto de apoyo”. La respuesta es muy simple: ella permite generar espacios de contacto y de intercambio directo con “otros actores políticos locales”, con agendas, responsabilidades, funciones y desafíos similares.

Podría cuestionarse la validez de este argumento en contextos de importantes diferencias en las condiciones socio-económicas y jurídico-institucional entre gobiernos locales del Norte y del Sur. Una respuesta a este cuestionamiento podemos encontrarla en las reflexiones que plantea Oscar Madoery (2001) en referencia al desarrollo local: “Al colocarse el eje sobre la importancia de los aspectos históricos, culturales, institucionales en los casos reconocidos de endogeneización del desarrollo, necesariamente se impone una restricción ineludible para pensar su replicabilidad; sin embargo, diferentes aspectos de su funcionamiento, resultan orientaciones de actuación sugerentes al momento de pensar políticas locales de desarrollo”.

4.4. Motivaciones derivadas: la capacidad de la cooperación descentralizada para acelerar avances, generar innovaciones o impulsar decisiones

A partir de la experiencia en cooperación descentralizada de los gobiernos locales latinoamericanos de los últimos años -básicamente de aquellas desarrolladas bajo los nuevos modelos a los que se hizo referencia en el apartado 3-, es posible identificar una serie de nuevas motivaciones para el accionar ciudades/regiones en este campo. En este trabajo las hemos denominado “motivaciones derivadas” ya que ellas normalmente no se presentan (o, si lo hacen, es bajo formas difusas) al inicio de una práctica o en los comienzos de la actividad de un gobierno local en la cooperación descentralizada. Se trata de motivaciones que no tienen su reflejo en los resultados inicialmente esperados de una

acción descentralizada, sino que emergen (o adquieren relevancia) “durante” la ejecución de las mismas, o bien luego de su finalización. Se trata de:

- **Motivaciones asociadas a la capacidad de la cooperación descentralizada de ser un acelerador de avances en las políticas públicas locales, incluso en aquellas consideradas como buenas prácticas.**

“Con la participación de Porto Alegre en el Programa URB-AL, por ejemplo, los representantes del gobierno y de la sociedad de la ciudad pudieron enseñar y aprender con los representantes de otras ciudades de América Latina y de Europa acerca de sus experiencias sobre la democracia participativa. Este intercambio y esta “exposición” han hecho que los representantes de la ciudad necesariamente profundizaran el debate interno, verificando las fortalezas y las debilidades de la experiencia de Porto Alegre y poniendo en marcha innovaciones en esta dirección a una velocidad mayor que si no hubiera este intercambio con las ciudades y las entidades extranjeras, con un innegable efecto positivo sobre la cohesión social en relación a los actores involucrados y, en consecuencia, sobre el capital social de la ciudad”.

Extracto del Artículo de Diego Eugenio Pizzeta “Algunas lecciones aprendidas por Porto Alegre por medio de su participación en los procesos de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina”, publicado en la Revista Observa, N° 5, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, diciembre de 2008.

“Los intercambios internacionales son un factor importante para que podamos poner nuestros proyectos y acciones bajo una mirada crítica y constructiva”.

Extracto de la entrevista realizada al entonces Prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, publicada en la Revista Observa, N° 2, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, noviembre de 2006.

● **Motivaciones asociadas a la capacidad de la cooperación descentralizada de generar innovaciones institucionales.**

Como ya se ha señalado en apartados anteriores, se registran en AL algunas experiencias de gobiernos locales que buscan en la cooperación descentralizada apoyos para potenciar innovaciones institucionales en marcha. En estos casos, las innovaciones preceden a las acciones descentralizadas, y éstas vienen a apoyarlas. Tal es el caso de la Provincia de Santa Fe en el proyecto “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad”.

Sin embargo, -y como lo demuestran Laia Franco Ortiz y Elizabeth Maluquer Margalef (2007), en el ámbito de género y que puede aplicarse a otros aspectos de la gestión local, las innovaciones institucionales no se suelen dar al inicio de la acción sino una vez finalizada la misma. En estos casos, las innovaciones son impactos generados más allá de la iniciativa descentralizada, aunque promovidos por ella.

Existe una variada gama de experiencias de este tipo de innovaciones institucionales

les “derivadas”: la instalación de nuevos temas en la agenda de política local; la generación/modificación de normativas o procedimientos internos; la creación de instancias administrativas nuevas o cambios en las existentes, la consolidación de un equipo de trabajo dentro del organigrama municipal, etc.

Es muy frecuente que gobiernos locales que han estado involucrados en acciones con este tipo de impactos encuentren en la capacidad de la cooperación descentralizada para generar innovaciones institucionales una motivación especial para involucrarse activamente en nuevas iniciativas.

● **Motivaciones asociadas a la capacidad de la cooperación descentralizada de brindar un marco externo que facilita realizar intervenciones o tomar decisiones sobre sectores/problemáticas sensibles.**

Probablemente, varias iniciativas de cooperación descentralizada en temas fronterizos o relativas a las migraciones, pueden reflejar este tipo de motivaciones derivadas. Por su parte, el Proyecto “Rosario SUMA. Una solución urbana desde una mirada alternativa” muestra una experiencia interesante en este sentido, ver en el cuadro N° 5 una breve descripción del mismo.

Cuadro N° 5:

“ROSARIO SUMA. Una solución urbana desde una mirada alternativa” (diciembre 2005-febrero 2007). Proyecto de la Fase II del Programa URB-AL de la Comisión Europea

El proyecto fue coordinado por la Municipalidad de Rosario, Argentina; y tuvo como socios a la ciudad de Lleida (España), la Regione Autonoma della Sardegna (Italia), la Prefeitura de San Pablo (Brasil), y la Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay).

La iniciativa se orientó al desarrollo de estrategias de ordenamiento urbano, integración social y articulación territorial que encaucen la reconversión de espacios degradados, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y las condiciones ambientales de las ciudades. Incluía -entre otras acciones- la implementación de una estrategia de intervención en la ciudad coordinadora que permitiera establecer y consolidar el carácter de espacio público del parque Hipólito Yrigoyen.

Dicho Parque era una pieza urbana, de dimensiones considerables (superficie aproximada de 18 hectáreas), que se hallaba en un estado de abandono y se encontraba desvinculado del sistema de espacios públicos de la ribera de la ciudad, a pesar de su cercanía física.

Durante mucho tiempo, los vecinos del barrio reclamaron por la carencia de espacios públicos de recreación, esparcimiento y ocio, el degrado de los espacios existentes, la presencia de un alto grado de inseguridad y la falta de infraestructura, servicios y equipamiento adecuado. Se elaboró entonces un Master Plan para el Parque que abarcaba la totalidad del terreno y de su entorno. Su primera etapa -que abarcó 6 hectáreas- fue objeto de intervención en el marco del Proyecto “ROSARIO SUMA. Una Solución Urbana desde una Mirada Alternativa”.

Más allá de reconocer la importancia de la intervención y de sus resultados esperados/alcanzados, las autoridades políticas de la ciudad y los vecinos del barrio han revalorizado especialmente un impacto “derivado” de la participación de Rosario en esta iniciativa de cooperación descentralizada: el marco que ella brindó para posibilitar la resolución de conflictos presentes que habían generado durante mucho tiempo

po un contexto que dificultaba la intervención urbanística en la zona.

Ellos se daban básicamente en dos planos:

a) Conflictos con dos instituciones incluidas dentro del predio del Parque que ocupaba terrenos públicos afectados para el proyecto. Tiempo antes, los vecinos habían iniciado un extenso proceso judicial en defensa del parque público. A pesar de la existencia de la sentencia judicial de desalojo, las instituciones deportivas no procedían a desafectar el predio, argumentando que la actividad desarrollada representaba un factor importante de contención social y práctica deportiva de los niños y adolescentes vecinos.

b) En los terrenos públicos donde se debía desarrollar el proyecto del Parque, existía un alto nivel de intrusión y una complejidad jurídica de los casos. Existían ocupantes ilegales y otros que poseían permisos precarios caducos de las tierras, otorgados por las autoridades del ex Ferrocarril General Belgrano (antiguos propietarios de los terrenos). Estos permisos eran cedidos de unos a otros, en una práctica habitual entre la empresa ferroviaria y sus empleados. Por otra parte también existían propietarios legales de terrenos privados.

Los compromisos internacionales adquiridos por la ciudad en la ejecución del proyecto (para cuya realización se requería necesariamente resolver ambos conflictos) obligaron a las autoridades locales a desarrollar procesos de concertación entre los actores del territorio y a adoptar decisiones para resolver las dos situaciones. Además, la presencia de actores externos (percibidos socialmente como “neutrales”) - como eran los socios del proyecto Rosario SUMA y la

Comisión Europea (como cofinanciadora)-facilitó la generación de un “clima social en el terreno” más proclive al diálogo y el consenso entre los actores.

En este contexto, se lograron solucionar ambos conflictos:

a) Se logró un acuerdo con las instituciones deportivas para que liberaran los terrenos ocupados. Para que ellas pudieran continuar con las actividades que desarrollaban en el pasado pero sin obstaculizar la intervención en el Parque, se conformó una entidad de co-gestión (entre el municipio y las dos instituciones) del Centro de Iniciación Deportiva y de Formación Cultural, el cual se creó en el marco del proyecto (a partir de la restauración y refuncionalización de viejos galpones ferroviarios existentes en el predio). Bajo esta cobertura institucional a cada club se le destina un espacio de uso en el Centro.

b) Se llegó a un acuerdo para relocalizar a las familias con conflictos de intrusión, y para la expropiación en el caso de las familias que eran propietarias de terrenos privados afectados a la obra.

5. Hacia la construcción de políticas públicas locales de cooperación descentralizada en América Latina

De lo analizado en este trabajo, se podría concluir que: la reubicación de los gobiernos locales latinoamericanos como

Actores políticos del escenario local y nacional que se enfrentan a desafíos de naturaleza política; la progresiva toma de conciencia de estos actores sobre la necesidad de mejorar su capacidad de gobierno; y el creciente reconocimiento de las prácticas descentralizadas como instrumentos (directos e indirectos) para enfrentar estos desafíos, constituyen los fundamentos políticos que sustentan las emergentes motivaciones del mundo local para actuar en el ámbito de la cooperación descentralizada.

Estas motivaciones no sólo implican nuevas maneras de entender la cooperación directa entre autoridades locales. También conllevan la necesidad de transformar las formas de abordar sus prácticas desde el gobierno local.

En AL -con algunas excepciones- sigue prevaleciendo una “visión sectorial que considera a la cooperación (y a las relaciones internacionales en general) como una actividad en sí misma, desligada del resto de la vida municipal” (Malé 2009). Esta perspectiva puede resultar consistente con la lectura de la cooperación descentralizada como “fuente de recursos”, pero no lo es para las representaciones que valorizan sus impactos cualitativos sobre la política y la gestión territorial (sobre las cuales nos referimos a lo largo del apartado 4). Ellas demandan superar los tradicionales enfoques administrativistas y de gestión puntual de acciones, transformando la cooperación descentralizada en una política pública local que le otorgue coherencia, efectividad y durabilidad a las prácticas.

Pero: ¿cómo construir una política pública local de cooperación descentralizada?¹¹

Existen numerosos estudios sobre políticas públicas, su análisis, su formación y desarrollo¹². No es propósito de este trabajo profundizar en estas cuestiones. Sólo creemos útil concluir este artículo indicando algunos elementos del escenario de construcción de una política pública de cooperación descentralizada local:

1 | Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con orientaciones estratégicas, que permitan que las prácticas a desarrollar sean determinadas por las prioridades locales (definidas en un plan estratégico o plan de gobierno). Supone que las decisiones y actividades que se lleven a cabo tengan “coherencia” (Subirats et al. 2008) entre sí y estén integradas dentro del conjunto de las políticas públicas llevadas a cabo por la autoridad local. Implica reconocer que la cooperación descentralizada constituye una *política pública transversal* (que obliga a un trabajo articulado con las distintas dependencias/áreas de gobierno) y no una actividad en sí misma.

2 | Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con un programa de actividades, guiado por las orientaciones estratégicas y con continuidad. “Las políticas públicas -sostienen Subirats et al. (2008)-, se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico”.

3 | Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar la

activación de servicios específicos dentro de la administración pública local, con objetivos, funciones, instrumentos y recursos propios. La ubicación de estos servicios dentro del organigrama de la gestión local puede variar, pero nunca deberá limitar la naturaleza transversal de esta política pública. La gestión de la cooperación descentralizada estructurada sobre acciones aisladas y dispersa en varias áreas de gobierno difícilmente se puede traducir en una pública local coherente, efectiva y durable.

4 | Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con un marco normativo, que regule la actividad. La mayoría de los gobiernos locales de la región no poseen una ley específica que regule su actividad internacional en general- y menos aún la vinculada a la cooperación-, en gran medida debido a que se trata de un campo reciente e innovador de la acción pública local. El establecimiento de una ley en este campo requiere, previamente, un proceso de maduración de la acción internacional como “política pública”, tanto hacia adentro del territorio como en su relación con los otros niveles de gobierno. Si bien se trata de un proceso que demandará varios años, es posible y necesario avanzar gradualmente, generando marcos normativos e institucionales que acompañen el desarrollo de la cooperación descentralizada como política pública.

5 | Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con apropiación ciudadana, lo cual implica que la actividad de las autoridades locales en este ámbito se de en un contexto estratégico, es decir, que haya una reflexión y un consenso preliminar entre los actores

¹¹ | Si bien en este trabajo hacemos referencia específicamente a una “política pública de cooperación descentralizada”, es muy probable que en la mayoría de los casos no tenga una entidad independiente de una “política pública de relaciones internacionales”.

¹² | Un amplio análisis sobre estas cuestiones puede consultarse, entre otros: Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic (2008)

¹³ | Un análisis sobre posibles mecanismos de concertación y participación ciudadana en el ámbito de la política pública de gobiernos locales en asuntos internacionales se puede consultar en Eugene D. Zapata Garesché (2007)

del territorio. Ello puede darse -entre otros mecanismos¹³- en el marco de procesos de planeamiento estratégico participativo de la ciudad/región (incluyendo la cooperación descentralizada y las relaciones internacionales en general como parte del proceso), o a través de la creación de Consejos Consultivos, con la participación de diversos actores del territorio.

Sería necio desconocer que las “urgencias inmediatas” de la gestión cotidiana de los gobiernos locales latinoamericanos (en contextos de debilidad manifiesta de su capacidad económica y financiera) dificultan la transformación (en el corto plazo y de forma generalizada en AL) de la cooperación descentralizada de “una actividad centrada en los recursos a una política centrada en la institucionalidad” (Malé 2009). Es cierto también que trascender la visión de la cooperación como elemento coyuntural y

periférico de la acción de gobierno no es tarea sencilla. Demanda, entre otras cosas, un esfuerzo de largo plazo: impulsar un cambio en la cultura organizacional, y consolidar el enfoque de política pública de la cooperación en las diversas áreas de gobierno, quienes son, en última instancia, actores centrales de toda política de naturaleza transversal.

Es muy probable, pues, que la dimensión de política pública de la cooperación descentralizada se vaya construyendo progresivamente, a medida que se vayan consolidando en la región los fundamentos políticos de los gobiernos locales para actuar en ella. En esta construcción, mucho puede aportar el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, a través de la promoción de espacios de reflexión, debate y formación; de la generación de consensos; de la realización de estudios y la difusión de sus resultados.

Bibliografía

Alonso, José Antonio (2003). “Componentes de una nueva agenda en la política de cooperación al desarrollo”. En Antón Costas Comesaña y Gemma Cairó i Céspedes, comp., *Cooperación y desarrollo*. Madrid: ediciones Pirámide.

Arocena, José (1998). “Políticas Locales, Innovación y Desarrollo”. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 14-17 octubre

Arocena, José (2001b). “Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD Sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 noviembre

Cerrillo, Agusti (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de La gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, Nro. 8 y 9: 543-576

Cornago Prieto, Noé (2004). “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”. En Tullo Vigevani, y otros, (organizadores), *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Pablo: Editora da Universidade do Sagrado Coracao.

Enríquez Villacorta, Alberto y Gallichio, Enrique (2003). “Gobernanza y desarrollo local”. Montevideo: Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST)/UNESCO, Serie Documentos de Debate.

Franco Ortiz, L. y Maluquer Margalef, E.(2007). “La capacidad de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina para innovar en políticas públicas: el ámbito de género”. En *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Godinez, Víctor (2004). “Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina”. En María del Huerto Romero y Víctor Godinez (editores), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea - América Latina*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

González-Badia Fraga, J. y Ruiz Seisdedos, S. (2003). “La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados”. Granada: Instituto de Investigación Urbana y Territorial/ Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Madoery, Oscar (2001). “El valor de la Política de Desarrollo Local”. En A.Vázquez Barquero; O. Madoery (editores), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

Malé, Jean Pierre (2009). “La cooperación descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades locales y territoriales”. En Agustí Fernandez de Losada; Víctor Godínez; Marc Rímez (coordinadores), De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local”. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Mayntz, V.R. (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Nro. 7.

Miralles, Eduard (2009). “Cultura, cooperación descentralizada y desarrollo local”. En Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local- 2008. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Montúfar, César (2004). “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”. En José María Gómez (compilador), América Latina y el (des) orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas. Buenos Aires: CLACSO.

Olaya Barbosa, S y Vélez Ramírez, J. (2009). “La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital”. En Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Romero, María del Huerto (2006). “La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”. En Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Serra, Albert (2008). “Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL”. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación Nro. 5.

Subirats, Joan (2006). “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana”, Administración & Ciudadanía, Revista da Escola Galega de Administración Pública, vol 1, Nro.1: 203-216.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frederic (2008). “Análisis y gestión de políticas públicas”. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, Joan (2009). “Estrategias de las Entidades Locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas. El nuevo papel de los Gobiernos Locales”. Ponencia presentada en el Encuentro Retos del Municipalismo en un estado cooperativo: Plan Estratégico FEMP Siglo XXI, El Escorial, 6-8 julio.

Zapata Garesché, Eugene D.(2007). “Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina”. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Vol. I



Análisis de la cooperación descentralizada local



Balance de un año de cooperación descentralizada pública, nuevos retos y nuevas perspectivas

Sara Martuscelli *

El presente artículo intenta aproximarse a la cooperación descentralizada pública entre Europa y América Latina a la luz de los acontecimientos más significativos que en el 2009 han influenciado este ámbito de actividad. El objetivo del texto que presentamos es recapitular los avances y los elementos impulsados por los actores de la cooperación descentralizada a lo largo de este período, para analizar sus principales tendencias y detectar algunas posibles líneas de evolución.

PALABRAS CLAVE

cooperación descentralizada pública |
eficacia de la ayuda |
cambio climático |
cohesión social |
perspectivas de futuro|

* Técnica de proyectos del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

1. Introducción

Los crecientes fenómenos de metropolización, globalización e integración regional han transformado profundamente los viejos paradigmas clásicos de las relaciones internacionales y el papel del Estado en este contexto y, evidentemente, también el de la cooperación al desarrollo. Están surgiendo nuevos retos en el campo de las ciudades que requieren de respuestas innovadoras. Las tradicionales “recetas” ya no tienen cabida en este nuevo y permanentemente cambiante mundo.

La actual coyuntura marcada por la crisis económica y financiera internacional, hace aun más necesario profundizar los fundamentos teóricos y difundir la argumentación del por qué los gobiernos territoriales han de estructurar y liderar la proyección exterior de sus territorios a través de - entre otros- el instrumento de la cooperación descentralizada. Asimismo, la “rendición de cuentas” de las administraciones públicas hacia sus ciudadanos, exige la realización de un esfuerzo para mejorar la calidad y el impacto de la cooperación descentralizada.

En este contexto, es importante dejar sentado de entrada que la cooperación descentralizada pública no se puede reducir ya simplemente a las tradicionales relaciones bilaterales que un municipio o una región puede establecer con sus homólogos, al contrario, es una modalidad de intervención de los gobiernos locales que ha ido evolucionando y adquiriendo un carácter más global y más estratégico.

Por estas razones, durante este último año el Observatorio de la Co-

operación Descentralizada Unión Europea – América Latina (en adelante, Observatorio), ha estado centrando sus esfuerzos en promover la construcción de un discurso que explique claramente por qué los gobiernos locales han de posicionarse en el escenario internacional y en este contexto realizar políticas de cooperación al desarrollo, a partir de la estructuración de una visión estratégica y de conjunto de su territorio.

La función del Observatorio surge justamente de la necesidad de recopilar y sistematizar la información, de investigar con el objetivo de difundir y orientar en las concepciones y las prácticas de la cooperación descentralizada - en particular- entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL).

En este sentido, aunque con algunas limitaciones, el trabajo realizado desde el Observatorio permite vislumbrar algunas líneas de evolución y algunos rasgos específicos que distinguen la cooperación descentralizada pública entre la UE-AL, a partir de los acontecimientos más significativos que en el 2009 han influenciado este ámbito de actividad.

Por ello y partir de la presentación de los principales acontecimientos de este último año, se evidencian a continuación unas cuestiones que han caracterizado y orientado la cooperación descentralizada y han contemplado la participación activa de los gobiernos locales. Consecuentemente, el objetivo del texto es el de recapitular los avances y los elementos impulsados por los actores de la cooperación descentralizada, en especial por los gobiernos locales, a lo largo de este período, para analizar sus principales tendencias y detectar algunas posibles líneas de evolución.



Sin embargo, hay que advertir que no se pretende mostrar una selección exhaustiva y tampoco una elección neutral. Es decir, que las cuestiones mencionadas en el presente trabajo representan sólo una pequeña parte de los eventos y de las temáticas tratadas por la cooperación entre gobiernos locales a lo largo de 2009 y, al mismo tiempo, estas reflejan el enfoque del Observatorio para seguir los temas tratados, a partir de su propia visión de la cooperación descentralizada.

Es evidente que las consecuencias de la crisis económica y financiera están transformando profundamente el contexto en el que se insertan las políticas de cooperación descentralizada. Por ello, la cuestión de la eficacia de la ayuda, que según nuestra visión representa seguramente el reto más grande al que tiene que enfrentarse la cooperación descentralizada, representa el macro-tema, la línea conductora que tienen que seguir todas las intervenciones realizadas en el marco de la cooperación descentralizada.

Posteriormente, se tratan de manera específica los temas del cambio climático y de la cohesión social, que progresivamente se han ido incorporando en ámbitos de trabajo fundamentales para la cooperación descentralizada. Ambas cuestiones se enfocan con unos objetivos vastos y complejos que para ser alcanzados, necesitan la aplicación de nuevos instrumentos y de una cooperación verdaderamente eficaz.

En síntesis, se tratarán a continuación unas cuestiones que a nuestro parecer son totalmente transversales, unas visiones, unas maneras para enfocar y orientar la estructuración de nuevas políticas públicas y de políticas de cooperación descentralizada al desarrollo. No presentamos temas en el sentido estricto del término sino ámbitos transver-

sales que deberían ser abordados y formar parte de la política global de los territorios.

En particular, las cuestiones a tratar se referirán a:

1. *Los avances de las contribuciones de los gobiernos locales en relación a la cooperación descentralizada.*
2. *La importancia de los gobiernos subnacionales y de su rol en los procesos de desarrollo tales como la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y el reto de la complementariedad*
3. *El cambio climático*
4. *La cohesión social*

2. Avances de las contribuciones de los gobiernos locales en relación a la cooperación descentralizada

Como se ha puesto en evidencia, una vez más, de una manera clara en la actual crisis económica y financiera, los fenómenos globales tienen un indiscutible impacto a nivel local. Sin embargo, podemos afirmar que en este momento los gobiernos subnacionales, gracias a la cooperación descentralizada, a las redes y al creciente auge del municipalismo internacionalista, disponen ya hoy de instrumentos para posicionarse políticamente sobre dichos fenómenos, pudiendo incidir cada vez más en los escenarios de toma de decisiones de determinadas políticas públicas y en determinadas esferas de decisión y con posibilidad de plantear acciones multinivel con impactos potenciales en las agendas nacionales, regionales, y en el escenario global.

La articulación en red de los gobiernos locales, basándose, tanto sobre criterios geográficos de proximidad territorial, como

sobre la base de intereses comunes, ha ido fortaleciéndose gracias a la progresiva toma de conciencia por parte de las autoridades locales de la existencia de una realidad compartida que hay que promover y defender. A lo largo de estos últimos años, las redes nacionales e internacionales de gobiernos locales han ido acumulando conocimiento, experiencias y buenas prácticas; han ido consolidando su estructuración e incidencia para lograr una descentralización efectiva y defender sus prioridades políticas y sus intereses sociales, económicos y territoriales.

El municipalismo internacional es hoy una herramienta imprescindible para expresar y canalizar dicho diálogo multinivel, y su capacidad de incidencia política es hoy en día una realidad incuestionable.

En este sentido, en 2009 tuvo lugar en Guangzhou (China) el Congreso Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)¹ que reunió alrededor de 500 representantes de autoridades locales y regionales, así como sus socios y varias instituciones internacionales. Entre los principales temas de trabajo destacamos el análisis del impacto de la crisis económica en los gobiernos locales y regionales; los avances de la descentralización y la financiación de los gobiernos locales, el seguimiento de las negociaciones internacionales sobre cambio climático durante y después de Copenhague, y el tema de la eficacia de la ayuda al desarrollo y de la contribución de los gobiernos locales a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En relación al ámbito que nos ocupa, hay que evidenciar la participación de la Comisión de Cooperación Descentralizada de

CGLU, liderada por la ciudad de Lyon, tanto en los trabajos preparatorios como en el mismo Congreso Mundial, con el objetivo de focalizar la atención en valorizar y reconocer el protagonismo y la contribución de los poderes locales, en apoyo al desarrollo y la realización de los ODM.

Dicha Comisión es una herramienta fundamental para favorecer la incidencia política de la cooperación descentralizada, ya que su misión es facilitar que los gobiernos locales puedan actuar conjuntamente impulsando prácticas innovadoras, elementos de reflexión y de orientación, instrumentos metodológicos y buenas prácticas.

A nivel político, cabe citar como elemento fundamental la Comunicación de la Comisión Europea de octubre de 2008 sobre las ‘Autoridades Locales: Agentes de Desarrollo’², con la cual se plantea un proceso de consulta abierta que pretende evidenciar el valor agregado de las autoridades locales y la necesidad de fortalecer las sinergias entre actores para lograr una mayor eficacia de la ayuda.

Dicha Comunicación representa un importante hito político y un paso adelante por parte de las instituciones comunitarias en el reconocimiento de los gobiernos locales como agentes catalizadores del cambio y del desarrollo, incorporando el objetivo de “aumentar el nivel de implicación de las autoridades locales en la programación y entrega de ayuda al desarrollo y en el diálogo político a nivel regional y europeo...”³.

Sin embargo, y siguiendo la doctrina impulsada por la misma Comisión, una verdadera aplicación de la Agenda de París y un progreso

¹| <http://www.cities-localgovernments.org/>

²| COM(2008) 626 final

efectivo en el reconocimiento de los actores sub estatales como agentes de desarrollo, implica necesariamente la definición de competencias claras, la articulación entre actores y entre los diferentes niveles de gobierno alcanzable solamente gracias a una interlocución estructurada y continua.

En este sentido, a nivel europeo, en respuesta a la necesidad de estructurar mecanismos de interlocución estables con los gobiernos locales, a iniciativa del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), diversas asociaciones y colectividades territoriales, tanto de ámbito nacional, como europeo e internacional, se reunieron al objeto de crear una plataforma europea de autoridades locales y regionales para el desarrollo.

La nueva entidad, bautizada PLATFORMA⁴, trabaja primordialmente para incrementar el reconocimiento político del rol de las autoridades locales y regionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, promover una cooperación descentralizada efectiva y asegurar un diálogo real y estructurado entre autoridades locales y regionales y las instituciones europeas.

Entre los principales objetivos de PLATFORMA figuran:

a) coordinar la voz de las autoridades regionales y locales frente a las instituciones europeas, en particular en la definición e implementación de las políticas de desarrollo;

b) facilitar una red de información y de intercambio de experiencias;

c) fortalecer la participación de las autoridades regionales y locales en los programas europeos;

d) fortalecer los enlaces de los gobiernos locales y de sus federaciones con la sociedad civil, en particular con la Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo (CONCORD).

La participación de PLATFORMA en las Jornadas Europeas de Desarrollo de Estocolmo, celebradas en octubre de 2009, así como en las primeras Jornadas Europeas de Cooperación Descentralizada de este mismo año, han respondido al objetivo de posicionar políticamente la voz de las autoridades locales representadas por PLATFORMA en el seno de los debates europeos relativos a los ODM y sobre la Eficacia de la Ayuda.

Las asociaciones de gobiernos locales, caracterizadas generalmente por ser un colectivo disperso y heterogéneo, han tenido la tradicional dificultad de hacer emerger consensos o posiciones comunes. Sin embargo, la mayor experiencia y el fortalecimiento de algunas redes, está permitiendo una mejora de los procesos de concertación interna de las prioridades políticas de intervención y de su capacidad de incidencia política.

Por otro lado, los principios internacionales que guían la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo y la evolución en el concepto de buena gobernanza, hacen hincapié en la necesidad de armonizar estas políticas entre los diferentes actores y países, así como de favorecer un enfoque participativo en la planificación y ejecución de las políticas.

En este sentido, las relaciones de partenariado entre instituciones homólogas, representan instrumentos innovadores para

captar recursos, intercambiar experiencias, conocimientos e identificar oportunidades, con vistas a solucionar -o por lo menos limitar- las consecuencias de los impactos globales sobre los problemas territoriales y así defender y promover el bienestar de la ciudadanía.

Es evidente que para esto, el gobierno local tiene que contar con unos instrumentos y un grado de autonomía que les permitan actuar de manera efectiva en el ámbito internacional y realizar políticas de cooperación descentralizadas al desarrollo.

En este sentido, hay que subrayar la importancia de la Carta Europea de la Cooperación en materia de Apoyo a la Gobernanza Local,⁵ promovida por el gobierno francés durante el semestre de la presidencia europea (1º de julio- 31 de diciembre de 2008). El texto presenta principios y modalidades para una mejor eficacia de la ayuda al desarrollo, el soporte a la descentralización y la autonomía local en los países socios y representa, a la vez, un intento para consolidar la legitimidad de los gobiernos locales en estos países.

Además de proponer modalidades para poner en práctica el principio de eficacia en las políticas de cooperación, la Carta reconoce el liderazgo de los gobiernos nacionales y locales y la importancia de la concertación entre los diferentes niveles de la administración para gestionar los procesos de descentralización y gobernabilidad local.

En síntesis, la Carta representa un compromiso político a nivel europeo, aún más importante en el contexto actual de crisis descrito en los párrafos anteriores, reconociendo la pertinencia y la importancia

de la cooperación descentralizada y evidenciando su vinculación política con los principios de gobernabilidad y autonomía local.

3. Importancia de los gobiernos subnacionales y de su rol en los procesos de desarrollo. La Agenda de la Eficacia de la Ayuda y el reto de la complementariedad

Sin duda alguna, podemos afirmar que uno de los mayores retos planteados en la actualidad, si no el mayor, desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo –sea descentralizada o no- es cómo conseguir un incremento sustantivo de la eficacia y la eficiencia de la ayuda.

En este sentido, la aplicación y la profundización de los principios de la Agenda de París, marcan todas las actuaciones y todos los debates vinculados a la cooperación al desarrollo, representando una temática transversal en el que se inscriben las políticas y los debates sectoriales sobre la materia.

Por ello, los gobiernos locales, sus asociaciones, sus redes y los diferentes actores que conforman el municipalismo internacional y el universo de la cooperación descentralizada, están trabajando para identificar buenas prácticas y para presentar propuestas concretas con vistas al IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en Seúl (Corea del Sur) en noviembre de 2011.

Asimismo, en septiembre de 2010 en Nueva York, la comunidad internacional será llamada a revisar los ODM, los objetivos marco que deberían guiar la cooperación internacional al desarrollo. Uno de los retos planteados de manera imprescindible

³| *Idem.*

⁴| Véase el artículo de Frédéric Vallier “La coordinación europea de las autoridades locales y regionales activas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Un año de acción de PLATFORMA”, *Observa* num. 7, mayo de 2010.

⁵| <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu>.

volverá a ser el reconocimiento del justo peso de los gobiernos locales y de la cooperación descentralizada.

En ambos casos, el reto que deben asumir los gobiernos locales va mucho más allá de garantizar simplemente una presencia formal en dichos foros. Los actores subnacionales están trabajando de una manera firme, con el objetivo de presentar propuestas sustantivas, hacer visible su valor añadido y el rol de los actores locales con capacidad de apuntar recomendaciones que permitan una incidencia real del enfoque territorial sobre la definición conceptual y política de los nuevos acuerdos formulados.

Hay que recordar en este momento que, si bien privada de una necesaria perspectiva local, la Agenda de París se orienta hacia objetivos que son transversales y deseables para todos los actores que operan en el ámbito de la cooperación internacional, siendo la máxima expresión de la Agenda vigente y uno de los mayores compromisos alcanzado por la comunidad internacional en temas de cooperación al desarrollo y que afecta, directa o indirectamente, a todos los actores de la cooperación, representando un desafío y un reto compartido.

Sin embargo, a pesar de los años transcurridos desde la firma de los acuerdos de París (2005), parece evidente y sería absurdo negarlo, se está todavía muy lejos de una real aplicación de los principios que de ella emanan. Si repasamos brevemente dichos principios, ellos son: “la apropiación de las estrategias para el desarrollo; la alineación con las políticas y los procedimientos del país socio; la armonización de las intervenciones; la gestión orientada a resultados; y la mutua responsabilidad y transparencia”. Parece evidente que queda todavía mucho camino por recorrer por parte de todos los

actores de la cooperación al desarrollo, sean socios o donantes.

Por otro lado, la Agenda de Acción de Accra (AAA), adoptada en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Ghana (2 al 4 de septiembre de 2008) ha supuesto una revisión que aporta cierta complementariedad a la Declaración de París e incluye finalmente, aunque de manera tímida, un formal reconocimiento del rol de los gobiernos locales como actores necesarios para el desarrollo.

Dicho Programa de Acción reconoce la importancia de la gobernanza, del progreso social y de los desafíos medioambientales como principales motores del desarrollo. El documento menciona explícitamente el rol de los gobiernos locales en las políticas nacionales de desarrollo y reconoce la necesidad de apoyar iniciativas de fortalecimiento institucional de los mismos, haciendo hincapié en la importancia de las experiencias locales en la cooperación técnica.

De esta manera se explicitó el reconocimiento de los gobiernos subnacionales y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como actores del desarrollo y como piezas del sistema internacional para el desarrollo. En particular, entre sus conclusiones más significativas puede destacarse el compromiso para establecer un diálogo abierto e incluso con estos actores, reconocidos como elementos clave del sistema internacional.

En este contexto, el primer paso para que se cumplan los principios de la Agenda de París y de Accra y para que se produzca un efectivo reconocimiento de la cooperación descentralizada, es que los grandes actores internacionales interioricen realmente el valor añadido de esta modalidad de

cooperación –y no sólo por sus capacidades económicas- y reconozcan sus aportaciones conceptuales y metodológicas para alcanzar los ODM y para conseguir una mayor eficacia de la ayuda.

Para esto, es un objetivo ineludible que los gobiernos locales estructuren su representación, concierten y presenten propuestas concretas y, sobre todo, que se establezcan y desarrollen mecanismos estables de diálogo con los grandes donantes y las organizaciones y agencias estatales e internacionales.

En este sentido, se pueden analizar diversos acontecimientos que han favorecido el avance hacia un progresivo –aunque todavía insuficiente- reconocimiento de los actores subnacionales como piezas fundamentales en los procesos de desarrollo, especialmente gracias a la elaboración de una interlocución estructurada y a los trabajos realizados por los propios gobiernos locales y sus representantes.

En primer lugar, la Comisión Europea y el Comité de las Regiones organizaron el 2 de diciembre de 2009 en Bruselas, las Primeras Jornadas de cooperación descentralizada. Estas Jornadas, que a partir de esta primera experiencia tendrán carácter anual, han reunido a más de 300 representantes electos de gobiernos locales europeos y sus contrapartes, con el objetivo principal de avanzar hacia la creación de un espacio de concertación, con el fin de estructurar una interlocución estable y representativa **con y entre** los actores europeos y los países socios de la cooperación descentralizada y la Comisión Europea.

Asimismo se ha remarcado el rol esencial de las autoridades locales y regionales

como actores de desarrollo, se ha animado la creación de redes de cooperación entre diferentes comunidades locales y regionales del Norte y del Sur y se ha subrayado el reconocimiento del valor específico de la cooperación descentralizada y la inclusión de la gobernabilidad local, como principio básico de la cooperación al desarrollo.

También, durante estas Jornadas se presentó un avance del Atlas⁶ europeo de la cooperación descentralizada. Esta herramienta electrónica, que forma parte del Portal Europeo de Cooperación Descentralizada, prevé reunir los proyectos y las contribuciones otorgadas, en el marco de la ayuda, por las colectividades locales y regionales de la UE y sus homólogos de los países en desarrollo. Un mapa interactivo que permitirá un mejor conocimiento de **“quién hace qué y dónde”**, facilitando el proceso de toma de decisiones y contribuyendo a mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación al desarrollo.

En segundo lugar y de cara a conseguir los objetivos antes descritos, es fundamental evidenciar la puesta en marcha del llamado “Diálogo Estructurado”, una iniciativa promovida por la Comisión Europea para discutir e involucrar representantes de los gobiernos locales y la sociedad civil en la política comunitaria de desarrollo. Concebido como un mecanismo de creación de confianza y consenso- que va más allá de un normal proceso de negociación- la iniciativa apunta a mejorar la efectividad de todos los actores involucrados en la política europea de cooperación al desarrollo.

A partir de julio de este año, se ha comenzado con el proceso de preparación e implementación próxima de los mecanis-

⁶| <http://cor.europa.eu/atlas>

mos adecuados para garantizar una relevante participación de los gobiernos locales y de las OSC, con la finalidad de definir un proceso de diálogo abierto, inclusivo, transparente y orientado a los resultados.

De hecho, el “Diálogo Estructurado” se plantea como un proceso inclusivo que reúne a la Comisión y el Parlamento Europeo, a los Estados Miembros, las OSC y, por supuesto, a los gobiernos locales de los países miembros y de los países socios de la UE.

Por otro lado y más allá de las iniciativas promovidas a nivel comunitario, los mismos gobiernos locales están trabajando el tema de la valorización de las prácticas y de los contenidos innovadores que radican en la cooperación descentralizada, especialmente de cara al reto citado que supone la próxima Cumbre sobre eficacia de la ayuda a celebrarse en Seúl en 2011.

En este sentido cabe destacar los trabajos realizados por el Grupo de Fortalecimiento Institucional (CIB *Group*) de CGLU, que están facilitando una construcción progresiva de un posicionamiento de los gobiernos locales sobre los grandes temas y los desafíos que caracterizan la agenda internacional de desarrollo.

A su vez, en Londres los días 25 y 26 de junio de 2009, tuvo lugar la reunión anual del CIB *Group*, con la consiguiente publicación del documento de posicionamiento sobre “la eficacia de la ayuda al desarrollo y los Gobiernos Locales”⁷. Más recientemente, el 28 y 29 de junio de 2010, tuvo lugar la siguiente reunión anual, con la colaboración del Observatorio y la realización de una mesa redonda de expertos de máximo nivel para tratar, entre otros, el

tema de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, del monitoreo y la evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas.

Las conclusiones de dicha reunión, evidenciaron algunos puntos clave en los que se centrará la futura colaboración entre los socios y que representan unos desafíos a enfrentar por todos los actores de la cooperación descentralizada. Cabe citar, entre otros:

a) la necesidad de contar con evidencias relativas al impacto de la cooperación descentralizada, a través de los instrumentos de evaluación y de la difusión de estudios de casos;

b) la necesidad de aumentar las actividades de incidencia política frente al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), con el objetivo de incorporar indicadores de impacto de la cooperación descentralizada;

c) la necesidad de profundizar la implicación de las Asociaciones de Gobiernos Locales del Sur en el diálogo entre los donantes y los beneficiarios;

d) la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas (*domestic accountability*).

En este sentido, el Observatorio también está trabajando en la investigación y la profundización conceptual con el objetivo de estructurar, profundizar y difundir una agenda política que incluya la perspectiva local y el valor añadido de la cooperación descentralizada en la agenda internacional de la eficacia de la ayuda.

Dentro de este eje de trabajo hay que mencionar la publicación, en el 2009, del

Estudio de investigación titulado “De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local”⁸ que recopila artículos y documentos relativos a las perspectivas y los instrumentos de los gobiernos locales para la construcción de una nueva arquitectura de la cooperación internacional y la aplicación de la Agenda de París.

De hecho y tal como se ha afirmado en la Declaración de México⁹ que concluyó los trabajos de la IV Conferencia del Observatorio: “A pesar de no haber incorporado a los gobiernos locales en su concepción, la Agenda de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se revela como un referente que debe ser tomado cuenta en la definición y puesta en práctica de la cooperación descentralizada”.

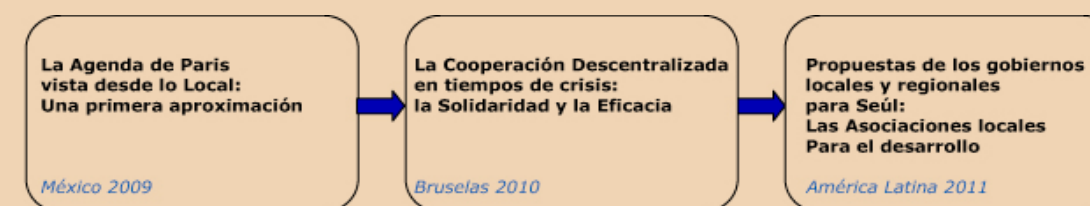
Por esto, el Observatorio se ha comprometido, entre otros objetivos, a “difundir los principios de acción de la Agenda de París y a promover su incorporación en las acciones y políticas públicas de cooperación descentralizada de los gobiernos locales y regionales de la UE, AL y otras regiones del mundo” y a “dar el apoyo requerido a los gobiernos locales y regionales para que

estén debidamente representados en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que tendrá lugar en Corea a finales del 2011 y al que se ha hecho referencia anteriormente, con la finalidad de que puedan aportar propuestas concretas, consensuadas entre ellos, sobre la redefinición de determinados criterios de la Agenda, así como sobre definición de las mejores herramientas y políticas para avanzar en su implementación”.

El Observatorio ha inscrito sus Conferencias anuales en un ciclo, iniciado en México en 2009, con la citada Declaración y una primera aproximación a la Agenda de París desde la visión de los gobiernos locales, y que seguirá con las próximas dos Conferencias.

Como se puede ver en el esquema, la V Conferencia anual del Observatorio, que se realizará en Bruselas el 28 y 29 de octubre de 2010, tratará de analizar los fundamentos de la cooperación descentralizada pública en la actual situación de crisis y en el marco de la Agenda de París, mientras que la VI Conferencia, prevista en el 2011 en AL, tendría por objetivo el promover

Figura 1 | Ciclo de conferencias del Observatorio de Cooperación Descentralizada período 2009-2011



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

⁸ | La publicación está disponible en la siguiente dirección: <http://www.observ-ocd.org/libreria/pagina.asp?id=570>

⁹ | La declaración está disponible en la siguiente dirección: <http://www.observ-ocd.org/noticia.asp?id=13028>

recomendaciones para que los gobiernos subnacionales puedan presentar propuestas constructivas y técnicamente viables en el Foro de Seúl.

El contexto de crisis actual, más allá de las consecuencias evidenciadas anteriormente y de las limitaciones presupuestarias, está propiciando la emergencia de determinadas tendencias que cuestionan el mantenimiento de las políticas de la cooperación al desarrollo por parte de las administraciones públicas locales, al poner de relieve la necesidad de priorizar la solución de los déficit sociales de las propias ciudades, en detrimento de las políticas de cooperación hacia el exterior.

Frente a este planteamiento -al que a menudo se tienen que enfrentar los gobiernos locales-, es fundamental recordar que por muchas razones, la solución de los déficit sociales a escala territorial y las políticas hacia el exterior, pueden ser dos caras de la misma moneda, sobre todo considerando que la cooperación descentralizada y el municipalismo internacionalista son instrumentos que permiten a los gobiernos locales pensar conjuntamente y plantear alternativas que amplíen, enriquezcan y faciliten la solución real a muchas de sus problemáticas de carácter local.

En este sentido, el Observatorio está trabajando para mostrar la aplicación de los criterios de la agenda internacional a escala territorial y evidenciar los fundamentos que están a la base de las políticas de cooperación descentralizada. Como una buena práctica a seguir, el Observatorio está profundizando el estudio del instrumento de las “Asociaciones Locales para el Desarrollo” con el objetivo de que la cooperación descentralizada sea más eficaz y limite los tradicionales problemas de coordinación, su-

mando esfuerzos técnicos y financieros para realizar las actuaciones planteadas de manera estratégica, a través del gobierno local.

Especialmente en el actual contexto de crisis resulta más necesario que nunca que la toma de decisiones políticas se corresponda con una priorización clara y de carácter estratégico, considerando que los ciudadanos demandan eficacia, responsabilidad y transparencia en las políticas y las administraciones. Los gobiernos locales deben de responder a estos retos, y por las razones antes citadas, aún más especialmente en el ámbito de la cooperación internacional.

Consecuentemente, apostar de una manera contundente por la exigencia de que la ayuda sea realmente eficaz, que se pueda visualizar el impacto de las políticas y la incidencia real de las acciones de *lobby*, se han vuelto temas imprescindibles para los gobiernos locales que, en el actual escenario de crisis económica, deben justificar bien sus decisiones y actuar con responsabilidad frente a la ciudadanía, para frenar especialmente las fáciles críticas al abandono de las políticas locales de cooperación descentralizada al desarrollo y de proyección internacional de los municipios.

Tomando en cuenta las limitaciones de muchos gobiernos locales a la hora de actuar directamente en los procesos de desarrollo, debe ser fundamental priorizar en todas las circunstancias, que el tipo de cooperación internacional, cualquiera sea su escala, vaya dirigida esencialmente al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que estos adquieran o consoliden la capacidad de asumir sus competencias frente a sus ciudadanos. Ello debería traducirse en modalidades de cooperación y de financiamiento dirigidas al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que permita a estos asumir un pa-

pel verdaderamente protagonista, evitando su sustitución y la delegación de sus competencias a otros actores del desarrollo.

Una modalidad privilegiada para lograr este fin es la gestión directa de la cooperación por los gobiernos locales y en particular, de la cooperación de gobierno local a gobierno local.

En este sentido hay que subrayar el instrumento del Apoyo Presupuestario que, aplicado a nivel local, puede representar una herramienta muy importante para favorecer los procesos de fortalecimiento institucional, de fortalecimiento de la estructura de gestión financiera local y de formación del capital humano.

Asimismo, otro reto global para todas las administraciones locales y regionales que trabajan como socios en la cooperación descentralizada, es la profesionalización de la gestión de la misma, la consolidación institucional de los gobiernos locales, la creación de capital social y humano. En síntesis, profesionalizar la gestión de la cooperación descentralizada significa, entre otras cosas, implantar una cultura de programación y evaluación de las acciones en los actores de la cooperación descentralizada, promoviendo la formulación de políticas públicas locales de cooperación al desarrollo que comporten la asignación de técnicos municipales especializados en la materia.

4. El cambio climático

Sumado a la actual crisis económica y financiera mundial y a la crisis del modelo de crecimiento dominante, el cambio climático pone en serio peligro el logro de los objetivos de desarrollo, puesto que sus impactos más severos se sienten en los paí-

ses y los sectores sociales y económicos más vulnerables. A pesar de la complejidad de la situación actual, existen muchas oportunidades para mitigar las consecuencias del cambio climático que permiten, al mismo tiempo, actuar en la reducción de la pobreza y generar beneficios de desarrollo.

Para que estas oportunidades sean efectivas, el sistema internacional debería consensuar un replanteamiento sustantivo de los modelos de desarrollo internacional, puesto que en temas como la energía o el freno al cambio climático es imprescindible articular un proyecto común a nivel planetario.

4.1. Actividades y/o acciones lideradas por gobiernos locales para mitigar las consecuencias del cambio climático

A continuación se presentarán diversas actividades y/o acciones (fundamentalmente realizadas en 2009) lideradas por los gobiernos locales y regionales, en el marco de generar mayor conciencia y buscar soluciones comunes para mitigar los efectos nocivos, en las personas y en los territorios, del cambio climático.

En esta línea, CGLU, siendo la voz unitaria de los gobiernos locales y regionales frente a la comunidad internacional, es un actor estratégico en las negociaciones sobre el cambio climático, en particular a través de la promoción de la Hoja de Ruta (*Roadmap*) de los gobiernos locales relativa al cambio climático¹⁰, conjuntamente con el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, en su sigla en inglés) y a otros actores internacionales involucrados.

Por otro lado, una coalición de organizaciones de gobiernos locales, como ICLEI,

¹⁰ | <http://www.iclei.org/index.php?id=10544>

CGLU, el Consejo Mundial de Alcaldes por el Cambio Climático (WMCCC) y el Grupo de las Grandes Ciudades sobre el Clima C40 en el marco de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas de Bali, creó el Acuerdo Mundial de Alcaldes y Gobiernos Locales para la Protección del Clima¹¹. Si bien la actividad se realizó en 2007, continúa siendo la herramienta más poderosa creada por las ciudades, en el tema de cambio climático. Este Acuerdo representa el único acuerdo global desarrollado por los gobiernos locales y para los gobiernos locales, con el objetivo de promover la implementación de sus estrategias climáticas y su reconocimiento en el seno a la comunidad internacional.

CGLU promueve activamente la firma del Acuerdo, así como la implementación de las acciones concretas y en particular, la promoción de diálogos nacionales para obtener el reconocimiento del rol esencial de las autoridades locales y la complementariedad con otros acuerdos firmados a nivel estatal y regional.

Otro ejemplo de la actividad de los gobiernos locales en este ámbito y de su reciente dinamismo, ha sido la elaboración de un Pacto para el Agua, en ocasión del V Foro Mundial del Agua reunido en Estambul en marzo de 2009¹².

Numerosos alcaldes de diferentes países se han adherido a éste Pacto, elaborado gracias a dicho encuentro, con el objetivo de desarrollar estrategias para la gestión del agua que permitan responder a los retos globales y valorizar el rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión del agua y del saneamiento. Los

representantes de los gobiernos subnacionales expresaron la voluntad de adoptar estrategias integradas para preservar este recurso y contribuir al desarrollo sostenible, pidiendo a los gobiernos estatales y a las organizaciones internacionales crear un mayor entendimiento y un mejor intercambio de información y, sobre todo, de dar soporte a los planes de acción locales y regionales.

Por otro lado, en la ciudad de Edmonton (Canadá), del 14 al 18 de Junio de 2009 tuvo lugar el Congreso Mundial de ICLEI¹³, asociación internacional de gobiernos locales y organizaciones nacionales y regionales de gobiernos locales comprometidos con el desarrollo sostenible. 600 participantes de 57 países, asistieron bajo el lema “ICLEI- Gobiernos locales por la Sostenibilidad”, una red global de 1.100 ciudades trabajando para el desarrollo sustentable que en esta ocasión reconoció la necesidad de trabajar con acciones más radicales y más profundas a favor de la sostenibilidad local. Además, ICLEI-LACS (Acción Local Contra el Calentamiento Global), sigue promoviendo la campaña “Ciudades por la Protección Climática”. Esta campaña mundial, que actualmente incluye más de 650 municipios, promueve y ejecuta proyectos de asistencia técnica con enfoques innovadores para las ciudades interesadas en actuar para revertir la tendencia de calentamiento del planeta.

Reafirmando el trabajo que vienen llevando a cabo los gobiernos locales, este año, han logrado ser reconocidos como actores, en el texto de la LCA Convención de COP 15¹⁴ de Copenhague, en el primer capítulo relativo a la acción cooperativa de largo plazo. Sin

embargo, como es sabido, la conferencia de Copenhague celebrada en diciembre de 2009, no ha estado a la altura de las expectativas, posponiendo la firma de un acuerdo para después de 2012.

A pesar de los escasos resultados de esta Cumbre, las autoridades locales y regionales siguen estructurando sus acciones de *lobby* político para conectar sus acciones de cambio climático en estrategias de desarrollo, para ser incluidos en las estrategias de mitigación y adaptación climáticas y para acceder a los mecanismos establecidos a nivel internacional.

A nivel comunitario el 2009, ha sido un año importante en relación a este ámbito de trabajo. La UE se encuentra en la vanguardia, a nivel internacional, de la lucha contra el cambio climático y la estrategia de desarrollo sostenible (EDS)¹⁵ que, revisada en 2006, constituye el marco de una visión a largo plazo de la sostenibilidad en la que el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente van parejos y se potencian mutuamente.

Asimismo, en respuesta a la crisis económica y financiera, en noviembre de 2008, la Comisión Europea puso en marcha un importante Plan de Recuperación para el crecimiento y el empleo¹⁶. Este incluye propuestas para la “inversión inteligente” en capacidades técnicas y tecnologías de futuro, con el objetivo de contribuir a largo plazo a un crecimiento económico y una prosperidad sostenible mayores.

Sin embargo, la iniciativa que supone realmente un reto fundamental, es “la estrategia sobre el cambio climático de la

UE y el paquete de energías renovables”¹⁷, que obliga a los Estados miembros a reducir sus emisiones de CO₂ en un 20% como mínimo para 2020. Dentro de la mencionada estrategia, surgió en enero de 2008 una ambiciosa iniciativa de la Comisión Europea, denominada el “Pacto de Alcaldes y Alcaldesas” (*Covenant of Mayors*) donde las ciudades, que voluntariamente firmaran el Pacto, se comprometen a realizar los objetivos establecidos por la UE para el 2020, mediante la aplicación de un Plan de Acción para la Energía sostenible.

El objetivo es la implementación de políticas inteligentes a nivel local sobre energías sostenibles que pueden crear trabajos estables y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para estos fines, la Oficina del Pacto entre Alcaldes, favorece la implicación de las redes de autoridades locales y promueve mecanismos que facilitan el intercambio de conocimientos y herramientas entre territorios.

En esta línea, es importante señalar que la Diputación de Barcelona ha sido la primera institución en firmar un acuerdo con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para fomentar el ahorro energético y la reducción de emisiones de CO₂, con el objetivo de implantar acciones de sostenibilidad energética en los municipios de la provincia. El acuerdo firmado se presentó en Bruselas, el pasado mes de marzo, en la edición de 2010 de la Semana Europea de Energía Sostenible.

De esta manera, la Diputación de Barcelona, mediante el Área de Medio Ambiente, y con el apoyo de la Dirección de

¹¹ | http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/climate_agreement_es.pdf

¹² | http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/Pacto_de_Estambul_para_el_Agua.pdf

¹³ | <http://www.iclei.org/index.php?id=8783>

¹⁴ | www.en.cop15.dk

¹⁵ | COM(2009) 400 final

¹⁶ | *Idem.*

¹⁷ | http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_es.htm

Relaciones Internacionales, fomentará la implantación e instauración de programas medioambientales eficientes, de tal forma, que no supongan deudas añadidas a los Ayuntamientos, sino que su puesta en marcha redunde en un impacto ambiental y en un ahorro energético positivo.

Por otro lado, en materia de cooperación al desarrollo y cambio climático, la Comisión Europea ha hecho de la protección y del manejo sostenible de los recursos naturales la prioridad clave en sus políticas de reducción de la pobreza.

En particular, *EuropeAid* ha publicado este año la convocatoria de un Programa de cooperación dirigido a los actores no estatales, “Ambiente y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Incluyendo la Energía”¹⁸ que prevé más de 62 millones de euros para los adjudicatarios.

En los próximos años, las administraciones públicas territoriales serán las encargadas directas de administrar y hacer la gestión directa de los proyectos de mitigación del cambio climático y de las intervenciones a medio y largo plazo, en el marco contemplado por este programa y por otras instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En conclusión y como se ha evidenciado en los documentos elaborados por el Observatorio en ocasión del el II Foro de Gobiernos Locales América Latina/ Caribe- Unión Europea celebrado en Victoria (España) el 5 y 6 de mayo de 2010, se puede afirmar que, teniendo en cuenta los imperativos ecológicos, los límites am-

bientales del sistema actual y los derechos de las generaciones futuras, uno de los objetivos prioritarios de las administraciones públicas -en particular de los gobiernos locales-, tiene que incorporar los fenómenos derivados del cambio climático, la defensa del medioambiente y la mejora de los ecosistemas, en modo especial a nivel territorial.

Más allá de las acciones emprendidas por las administraciones públicas locales, el cambio climático exige la articulación y la colaboración de los diferentes niveles de gobierno, de un alto grado de coordinación internacional así como de decisiones políticas programáticas que, además, involucren al sector privado y a la sociedad civil.

Parece evidente, en este sentido, que el diálogo político entre las diferentes administraciones debería permitir orientar de forma coherente y estructurada, el desarrollo económico hacia sectores sostenibles, facilitando la financiación de las actividades y la construcción de nuevas capacidades a nivel local. Algunos ejemplos de estas oportunidades pueden ser la potenciación de las energías renovables, la eficiencia energética, los sistemas de transporte sostenible o la provisión de servicios con bajos costes energéticos, entre otros.

La UE, y los grandes actores internacionales, deberían promover un planteamiento global para hacer de la crisis una oportunidad, para abordar la sostenibilidad financiera y ecológica y desarrollar una sociedad con bajas emisiones de carbono y con un uso eficaz de los recursos, basada en el conocimiento, y sobre todo, que sea integradora en términos sociales.

¹⁸ | *Call for Proposals 2009 - EuropeAid/128320/C/ACT/Multi - Guidelines for Applicants Deadline for submission of Concept Notes: 01/10/2009*

El desarrollo local de base endógena constituye una herramienta apropiada para contener las consecuencias de la crisis en el territorio. El diseño e implementación de programas locales de desarrollo económico endógeno y sostenible, la apuesta por el medio ambiente, mediante estrategias de creación de empleos en la economía sostenible, con alta calificación e innovación, representan retos fundamentales.

4.2. Retos a futuro para los gobiernos locales y la cooperación descentralizada

De hecho, en este ámbito las ciudades representan un reto y un laboratorio de ideas determinante por múltiples razones.

En primer lugar, las políticas y las estrategias medioambientales deben basarse en una visión de largo plazo, en el compartir información y en difundir las buenas prácticas, ya que en este sentido, los gobiernos subnacionales, como actores de proximidad, tienen unos conocimientos y una experiencia fundamental basada en la práctica cotidiana que debe ser capitalizada.

En segundo lugar, las autoridades locales están ubicadas en un lugar único y privilegiado para concertar e involucrar a los actores del territorio, así como para diseñar e implementar políticas adaptadas a la realidad local en respuesta a los desafíos globales impuestos por la crisis y las consecuencias del cambio climático. Por todos estos elementos, es evidente que las políticas relacionadas con el cambio climático representan un ámbito prioritario de trabajo para la cooperación descentralizada. Sin embargo, la relativa novedad, el descono-

cimiento, la complejidad y la amplitud del tema requieren la aplicación de nuevas herramientas y nuevas modalidades de cooperación para la implementación de políticas innovadoras y eficaces.

En definitiva, es importante constatar y especialmente desde el ámbito de la cooperación descentralizada, como se ha citado anteriormente, el impacto que tiene la gestión ambiental y la manera de abordar los efectos del cambio climático en relación a la lucha contra la pobreza y por la cohesión social.

En este sentido, dichos “disturbios climáticos” según la definición utilizada por ONU-HABITAT¹⁹, pueden ser, bien gestionados, oportunidades para promover unos nuevos modelos de ciudades, más integrales, más sostenibles y más equitativas en ámbitos tan importantes como la planificación urbana y los modelos de ciudad, el modelo de transporte urbano, los retos en la infraestructura y las nuevas demandas de movilidad, la gestión de la contaminación, la gestión de los recursos energéticos, la gestión del agua, los recursos hídricos y del saneamiento, la gestión de los residuos, los nuevos conceptos de la agricultura urbana y de manera muy especial la necesidad de repensar la relación entre lo urbano y lo rural.

5. La cohesión social

La actual crisis económica y financiera mundial, sumada a las crisis tradicionales vinculadas a la insostenibilidad del modelo de crecimiento, está impactando duramente en las sociedades y provocando grávi-

¹⁹ | *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe. ONU-HABITAT. Rio de Janeiro 2010*



simas consecuencias sociales que generan repercusiones en la esfera de la gobernabilidad, especialmente en los países y las ciudades que - como es el caso latinoamericano- tradicionalmente tienen una distribución muy desigual de los ingresos y las rentas.

Es evidente que los problemas de índole principalmente socioeconómica tienen un impacto directo en la esfera política. Como bien evidenciado por el Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la publicación “Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea”²⁰, hoy en día los gobiernos locales de muchos países se han visto obligados a recortar los gastos corrientes de funcionamiento y a reducir la prestación de servicios sociales. La crisis económico-financiera está determinando una gradual erosión de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas, la degradación del empleo, el incremento de las migraciones internas y externas, el aumento de la pobreza, de la desigualdad y de la inseguridad ciudadana, entre otros.

A inicios de 2009, de 10 a 15 millones más de personas cayeron debajo de la línea de la pobreza²¹, debido al incremento en el precio de los alimentos y la energía, ocasionando mayores repercusiones sociales y distributivas a causa de la profundización de la crisis financiera.

Esta situación económica y social hace más necesaria que nunca, la actuación de los gobiernos locales y regionales para garantizar la calidad de vida y la cohesión social a escala municipal, metropolitana y territorial. Uno de los mayores retos al que se enfrentan actualmente las administraciones públicas locales, es el de incidir cualitativamente sobre las condiciones materiales de determinados grupos de población y de saber gestionar las dificultades con el fin de garantizar la inclusión y la cohesión social.

En el contexto descrito hasta ahora, en el que las consecuencias de la crisis están impactando a nivel territorial, la priorización de las políticas locales debe estar orientada a proteger a los sectores más desfavorecidos y vulnerables a la crisis, intentando, vincular y traducir los procesos de generación de conocimiento en actividades económicas territoriales. Sin embargo, en este momento se hace aún más importante por parte de los actores que operan en la cooperación al desarrollo, el fortalecer los programas que contribuyen a preservar la inclusión y promover la cohesión social en su territorio.

La cohesión social es un concepto multifacético que no sólo hace referencia a la inclusión y participación de todos los miembros de la sociedad en la vida económica, social, cultural y política de los países, sino también al sentido de solidaridad y de pertenencia a la sociedad, basado en el ejercicio efectivo de ciudadanía y en una ética democrática²². La cohesión social, siendo un concepto integral, favorece la combinación

y la articulación del conjunto de las políticas públicas alrededor de un “proyecto de ciudad”, y la consecuente declinación de esta idea de territorio, en una serie de políticas ciudadanas, sectoriales o temáticas.

Por esto, para construir una sociedad cohesionada, las políticas públicas tienen que enfocarse en la disminución de las brechas sociales y en favorecer la prestación de bienes y servicios que integran materialmente la sociedad y permitan un desarrollo social equitativo.

Los gobiernos locales deben tener un papel fundamental en lograr la cohesión social, especialmente ofreciendo igualdad de oportunidades, transversalizando estos objetivos a todas las políticas públicas locales y analizando las problemáticas de la comunidad a partir de una óptica multidimensional.

Para ello, el 2009 ha sido un año importante, gracias a la puesta en marcha de la tercera fase del Programa URB-AL de la Comisión Europea. En este sentido, la modalidad privilegiada para lograr este fin es la gestión directa de la cooperación por los gobiernos locales y en particular, de la cooperación de gobierno local a gobierno local. Es importante hacer un reconocimiento al papel de vanguardia que nuevamente ha asumido la Comisión Europea en el marco del Programa URB-AL, al confiar a un consorcio de gobiernos locales la coordinación de la tercera fase de este Programa, dirigido a la cooperación directa con los gobiernos locales de AL.

El objetivo específico del programa es “...consolidar o promover procesos y políticas públicas de cohesión social que puedan

convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar procesos de cohesión social”²³.

Las dos primeras fases del Programa (1995-2000 y 2001-2006), han dado soporte a redes temáticas de gobiernos locales y han sido un elemento decisivo en la dinamización de la cooperación descentralizada entre Europa y AL, al incentivar la participación de muchas administraciones locales que no habían tenido experiencias anteriores de cooperación al desarrollo.

En las dos primeras fases, el Programa se ha caracterizado por estar centrado en el apoyo institucional a las colectividades locales, promoviendo el aprendizaje al trabajo en red y a la cooperación regional e internacional.

La tercera fase, focalizada en 20 grandes proyectos de cohesión social a escala local, representa un cambio de perspectiva importante en relación con las dos fases anteriores sobretodo en cuanto al contenido de las acciones.

En este sentido, URB-AL III deja de dar soporte directo al establecimiento y el mantenimiento de redes de gobiernos locales y de financiar los posibles proyectos que nazcan de esta modalidad de trabajo conjunto. La nueva fase del Programa va más allá, mostrando la voluntad de la Comisión de concentrar las acciones en grandes proyectos locales que puedan visualizar los posibles impactos de la cooperación descentralizada en el tema central de la cohesión social.

²⁰ | OIRLA y FLACSO, “Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea” 2009.

http://www.flacso.org/uploads/media/Transformas_la_crisis_global_en_oportunidad_para_la_cooperacion_01.pdf

²¹ | Idem.

²² | XVII Cumbre Iberoamericana 2007 “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América”. Documento para la reflexión, Ministerio de Planificación del gobierno de Chile.

²³ | <http://www.urband3.eu>



Sin embargo, en el contexto actual, interesa rescatar y subrayar la gran posibilidad que tiene un programa como URB-AL III, de construir sistemas de intervenciones diferentes y potencialmente más eficaces que contribuyan a la articulación de las políticas públicas locales de cohesión social y territorial.

Al mismo tiempo no cabe duda en que el programa acaba de iniciar sus primeros pasos y que sus dinámicas tendrán que analizarse, darse a conocer y profundizarse, con el objetivo de visualizar los recorridos, las posibilidades y los desafíos en la elaboración de políticas públicas locales que promueven la cohesión social.

6. Conclusiones

En este artículo se han presentado unas breves pinceladas de los principales acontecimientos y de las tendencias que este año han caracterizado la cooperación descentralizada, vinculada a los nuevos retos planteados y se han indicado, en función de los mismos, cuáles podrían ser algunas de las posibles perspectivas. Tratándose de un fenómeno complejo, multiforme y en constante evolución hemos considerado conveniente evidenciar básicamente unas tendencias generales, con el objetivo de intentar trazar unas líneas básicas de futuro.

Los mecanismos de diálogo, de encuentro y debate de la UE con las autoridades locales – el Diálogo Estructurado, las Jornadas de cooperación descentralizada, PLATFORMA- son herramientas que en un futuro irán consolidándose y adquiriendo mayor fluidez, a favor de una efectiva y profunda participación de los agentes subestatales en la política comunitaria.

Asimismo, parece claro que uno de los principales objetivos deberá ser el seguir dando a conocer la cooperación descentralizada, valorizar y visibilizar sus acciones y sus logros –que son muchos-, la importancia del proceso y su valor añadido y, sobretudo, la necesidad imperiosa de profundizar conceptualmente todos estos elementos. Algunos de los instrumentos citados- como el Atlas de la Cooperación Descentralizada, los trabajos del CIB *Group*, del Observatorio y del Programa URBAL III- seguirán activos de cara a orientar a la cooperación descentralizada frente a los nuevos y cambiantes retos planteados.

Las redes y las actividades del municipalismo internacional, los trabajos de CGLU y de sus comisiones, así como los foros enumerados a lo largo del texto, seguirán contribuyendo por su parte, a aumentar la presencia de los gobiernos locales al lado de los grandes donantes y las organizaciones estatales e internacionales en los principales foros de discusión.

Dentro de este marco, los temas de la eficacia de la ayuda y una real aplicación de la Agenda de París por parte de los gobiernos locales y de la cooperación descentralizada, son cuestiones claves que seguirán necesitando una importante profundización académica y una profunda revisión conceptual, considerando, por lo que se mencionaba anteriormente, que dichos principios todavía tienen que ser totalmente aceptados y, especialmente, deben ser incorporados a las prácticas de la cooperación al desarrollo.

Esta discusión, no obstante, parece evidente, que no puede ni debe quedarse exclusivamente en la esfera académica. Hay numerosas prácticas exitosas reali-

zadas por la cooperación descentralizada que deben ser conocidas y valorizadas como ejemplo a seguir de lo que es, en la realidad concreta, la eficacia de la ayuda y el cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

Además, la cooperación descentralizada pública por su natural alineamiento con los principios declarados por la comunidad internacional, hace aún más necesaria una real aplicación de estos principios por parte de los gobiernos locales y una asunción de responsabilidad en términos de eficacia de la ayuda.

No cabe duda de que el reto más grande que se le plantea a los gobiernos locales, es el saber estructurar y plantear propuestas viables y concretas en el IV Foro sobre la Eficacia de la Ayuda (Seúl 2011) y el de revisión de los ODM (Nueva York, septiembre de 2010).

En ambos casos, el desafío es ir más allá de garantizar una presencia formal en dichos Foros. Los actores subnacionales se enfrentan al objetivo de presentar propuestas, visualizar el valor añadido y el rol de los actores locales, para formular recomendaciones que permitan una incidencia del enfoque territorial sobre la evolución conceptual y política de dichos acuerdos.

Además, es fundamental incidir desde el ámbito local, en el debate sobre la consecución de la eficacia de la ayuda al desarrollo y su encaje con las políticas territoriales, como medida prioritaria para paliar, de algún modo, los efectos causados por la crisis económica y financiera a la que se ha hecho referencia.

Asimismo, parece necesario incidir desde el ámbito de la cooperación des-

centralizada en que los gobiernos locales planifiquen sus políticas públicas teniendo en cuenta todos los factores, especialmente los vinculados al desarrollo de la cohesión social y a los aspectos medioambientales y de sostenibilidad del modelo de crecimiento.

Sin embargo, la realidad nos muestra que el universo de la cooperación descentralizada es cambiante y en continua evolución y que la creación de un posicionamiento común, la elaboración de propuestas políticas concretas y el aumento de la capacidad de influencia en los organismos internacionales multilaterales, es un proceso lento, complejo y en el que los gobiernos locales -a través de sus redes y asociaciones- están trabajando.

Desde el Observatorio seguimos y apoyamos con interés este proceso, continuando con el trabajo para consolidar, potenciar y fortalecer la cooperación internacional llevada a cabo desde y entre gobiernos locales, aunando en su especificidad y su valor añadido respecto a otros agentes de la cooperación al desarrollo.

La conclusión final y seguramente la más importante, es que los fenómenos globales, con incidencia en lo local no pueden analizarse de manera separada sino absolutamente transversal: es evidente que el cambio climático incide directamente en la cohesión social, que el modelo de crecimiento –y consecuentemente, los modelos de desarrollo local- inciden en el cambio climático y en la sostenibilidad ambiental, política y económica de los procesos sociales y urbanos. La cooperación descentralizada debe estar atenta a todos estos procesos. Esta es y será una de las misiones principales del Observatorio.

Bibliografía

- *Acuerdo Mundial de los Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección del Clima*, Bali, 12 de diciembre de 2007.

- *Carta europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local*.

- <http://www.charte-coop-gouvernement-locale.eu>.

- Centro Latinoamericano de Estudios Locales (CELADEL), *Recomendaciones del I encuentro de municipalistas en la red sobre las políticas locales necesarias para afrontar la crisis global*, 2 de Abril de 2009.

- CGLU, *El impacto de la crisis mundial sobre los gobiernos locales*, 2009.

- CGLU, *Documento de Posición del CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales*, diciembre de 2009.

- CGLU, *Documento técnico sobre finanzas locales*, 2007.

- Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2009) 400 final, *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: Informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*, Bruselas, 24.7.2009

- Comisión de las Comunidades Europeas, *Thematic Programme for Environment and sustainable management of natural resources, including energy, Call for Proposals 2009* - EuropeAid/128320/C/ACT/Multi - Guidelines for Applicants.

- Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2008) 626 final, *Autoridades locales: agentes del desarrollo*, Bruselas, 8.10.2008.

- Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2009) 458 final, *Coherencia de las políticas en favor del desarrollo – Definición de un marco político común de la Unión*, Bruselas, 15.9.2009

- Comité de las Regiones, *Opinion on local authorities: actors for development*, RELEX-IV-01979th plenary session, 21-22 April 2009.

- Comité de las Regiones, *Commission for External Relations and Decentralised Cooperation (RELEX)*, Work Programme. 2009.

- Comité de las Regiones y EUROCI-TIES, *Common action plan for 2008-2009*.

- Declaración de la XIX Cumbre Iberoamericana, *Programa de Acción de Lisboa*, Portugal, setiembre 2009.

- Diputación de Barcelona, Documento de Posición de CGLU, *La Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales, Entender el enlace entre la gobernanza y el desarrollo*. Documento de trabajo, marzo de 2009.

- Lifschitz, Miguel: *Lecciones y experiencias del programa URBAL: La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial*. Discurso de Inauguración Encuentro de representantes de gobiernos sub-nacionales de la Unión Europea y de América Latina, 2007.

- Malé, J.P.: *“Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”*, Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.20-39. (2007)

- Malé, J.P.: *“ La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva: una mirada sobre*

su evolución reciente (2005-2009), Anuario de la Cooperación Descentralizada 2008, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp 15-49. (2008)

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

- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. *La agenda internacional de la eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España*. Fundación Carolina, Madrid. Diciembre de 2009.

- Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, *“De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local”*, Diputación de Barcelona, 2009.

- Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Ignacio Martínez y Guillermo Santander, *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*, documento de base presentado en la sesión sobre la eficacia de la ayuda, Conferencia de México, México DF, 30 de septiembre – 2 de octubre 2009

- Observatorio Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. 2009.

- Open Days 2008, IP/08/1456, *La principal celebración anual de la política regional europea*, Bruselas 3 de octubre de 2008

- Open Days 2008, *Looking forwards: A European cohesion policy for tomorrow*.

- Open Days, *Report: Global challenges, European responses*. Brussels, 5-8 de octubre de 2009

- UN-HABITAT, *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*, 2009.

- UN-HABITAT, *Conclusiones de la conferencia internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales en Ibero América*, 2008.

UN-HABITAT. *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro, 2010

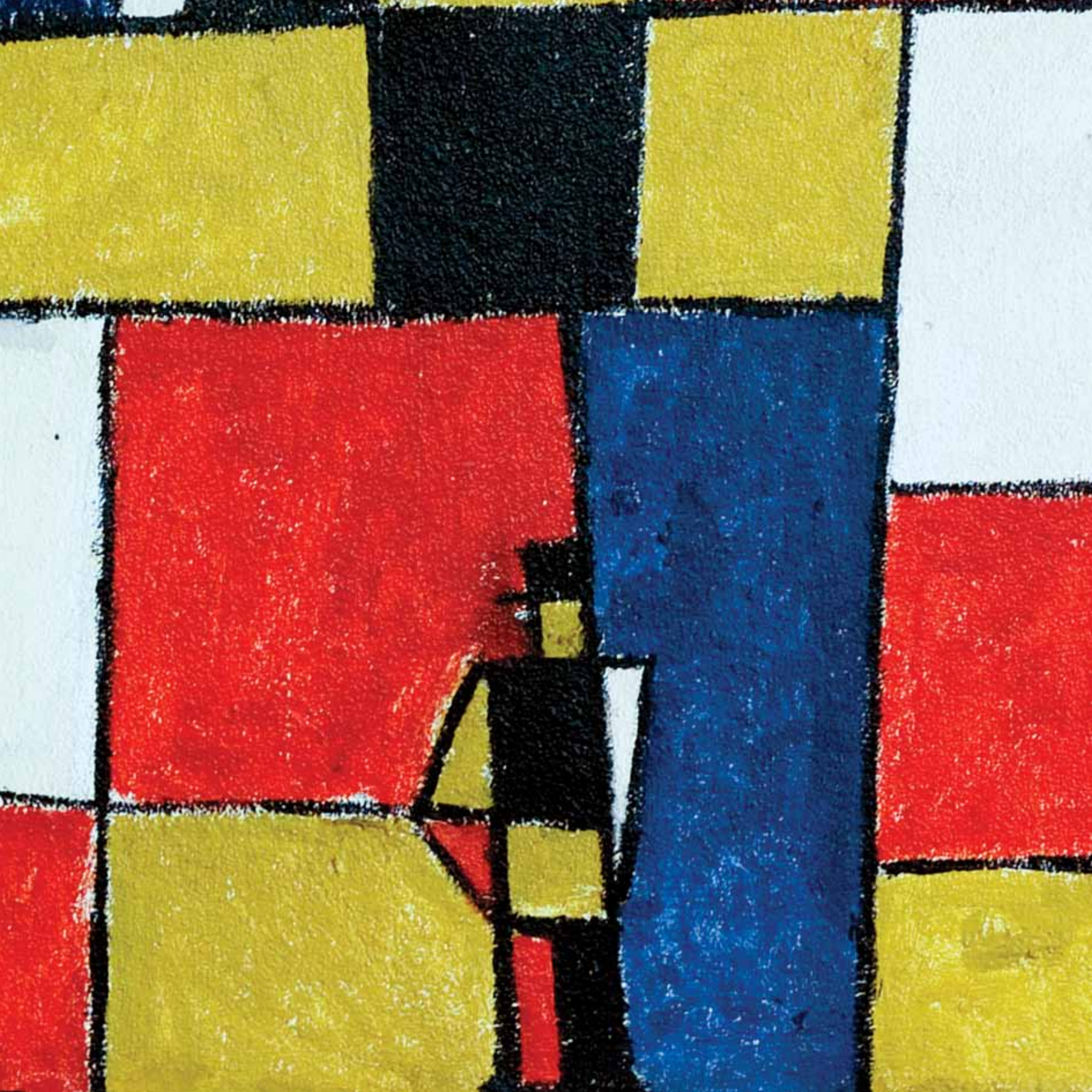
- III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, *Carta Iberoamericana de autonomía municipal*, San Salvador, 4 y 5 de septiembre de 2008.

- IV Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, *“Valparaíso + 5: Balance, impacto y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Pública”*, Declaración de México, México DF, 30 de septiembre – 2 de octubre 2009

- V Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, *Relatoria general*, Mar del Plata, Argentina.2-4 setiembre 2009.

- VIII Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), *Declaración de antigua Guatemala*, mayo de 2009

- XVII Cumbre Iberoamericana, *Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Ibero América. Documento para la reflexión*. Ministerio de Planificación del gobierno de Chile, 2007.



Cohesión social,
económica y territorial





Los gobiernos locales de América Latina ante los escenarios de cambio climático global: oportunidades para la cooperación descentralizada con gobiernos europeos

Eduardo Vega López*

PALABRAS CLAVE

Cambio climático |
mitigación y adaptación |
descarbonización económica |
opciones de política |
Cooperación descentralizada pública |

Este artículo se interesa por identificar los riesgos y desafíos asociados al cambio climático a escalas local y regional, específicamente en relación con algunas ciudades y regiones metropolitanas de América Latina, al tiempo que pone el acento en el papel actual y en las oportunidades para desarrollar la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales y regionales latinoamericanos y europeos.

El texto reúne información acerca de los planes e iniciativas en vigor para combatir las consecuencias del cambio climático y ofrece evidencias importantes que fortalecen el convencimiento sobre la pertinencia de la cooperación descentralizada pública para enfrentar hoy los desafíos del cambio climático in situ.

La cooperación descentralizada aparece como una oportunidad inmejorable para compartir experiencias y conocimientos, capacidades institucionales y prioridades de gestión local. Asimismo, se parte del convencimiento de que pueden alcanzarse metas aún más exigentes tanto de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero como de adaptación al cambio climático, mediante el impulso sistemático y decidido de la cooperación descentralizada pública entre gobiernos de América Latina, así como entre éstos y los correspondientes de la Unión Europea.

* * Economista ambiental y Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), eduardov@economia.unam.mx.

1. Introducción

El cambio climático global básicamente tiene dos causas estructurales. Una, asociada al consumo excesivo de combustibles fósiles (petróleo, gas, gasolinas, combustóleo, carbón mineral, etc.) que realizan diversos sectores económicos y actividades humanas como el transporte de bienes, la movilidad de personas, la generación de energía, la producción industrial, la contratación de servicios, el funcionamiento de los hogares, los gobiernos y las ciudades. Otra, relacionada con el cambio de uso del suelo que remueve diversas coberturas forestales (bosques, selvas, manglares y/o matorrales), sea para ampliar la frontera agropecuaria o para hacer avanzar las manchas urbanas, los desarrollos inmobiliarios, turísticos y la infraestructura convencional.

El consumo excesivo de combustibles fósiles y el cambio de uso del suelo forestal generan cantidades significativas de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se acumulan en la atmósfera, propiciando el incremento gradual de la temperatura promedio del planeta. Este calentamiento global, a su vez, modifica los patrones de precipitación pluvial, humedad relativa, ventilación, derretimiento de los polos y de las cumbres nevadas, aumento del nivel medio del mar, así como la intensidad, frecuencia y duración de las tormentas tropicales y los huracanes.

Estas consecuencias climáticas asociadas a la emisión y acumulación de GEI, a su vez, producen cuantiosos costos sociales, económicos y ambientales que, en suma, se traducen en pérdidas netas, presentes y futuras, de bienestar para las poblaciones humanas en muy diversos

lugares y regiones. De hecho, la mayor parte de los informes y análisis acerca de las consecuencias socio-económicas y ambientales de los escenarios de cambio climático se han elaborado a escalas global, nacional o sectorial (Stern 2006, Galindo 2009, CEPAL 2009a, CEPAL 2009b, SEMARNAT 2009) y, en menor medida, a escalas local y/o regional (WB 2008, CUD 2009, CEPAL-BID 2010). Similares énfasis analíticos son recurrentes en relación con la discusión acerca del diseño y la implementación de las políticas públicas más adecuadas para enfrentar tales costos presentes y futuros derivados de los escenarios de cambio climático.

En contraste, este artículo se interesa más por identificar los riesgos y desafíos asociados al cambio climático a escalas local y regional, específicamente en relación con algunas ciudades y regiones metropolitanas de América Latina (AL), al tiempo que pone el acento en el papel actual y en las oportunidades para desarrollar la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales y regionales latinoamericanos y europeos. De hecho, las tres preguntas que pretende responder este artículo son:

- ¿Cuáles son los principales desafíos locales y regionales del cambio climático global en América Latina?
- ¿Cómo están enfrentando los gobiernos locales y regionales latinoamericanos tales desafíos?
- ¿Qué oportunidades y opciones de política se abren mediante la cooperación descentralizada pública (CDP) para los gobiernos locales y regionales de AL y la Unión Europea (UE) ante los retos *in situ* del cambio climático?

2. Los desafíos locales y regionales del cambio climático global en América Latina y la pertinencia de la cooperación descentralizada pública

El cambio climático es un proceso global cuyas causas y consecuencias tienen expresiones en lugares específicos del territorio. Sus impactos adversos afectan directa e indirectamente a municipios y regiones con mayores grados de vulnerabilidad, donde habitan personas con nombre y apellido, patrimonio propio o colectivo, y que trabajan en diversas actividades productivas rurales o urbanas. Así, siendo un proceso global, el cambio climático tiene diferentes repercusiones locales y regionales que, siendo potencialmente graves, pueden ser evitables en alguna medida si se cuenta con diagnósticos y escenarios bien contruidos, así como con adecuadas estrategias *in situ* de adaptación y mitigación.

Diferentes poblaciones y regiones de AL han venido registrando ya eventos hidrometeorológicos extremos, asociables a escenarios de cambio climático tales como sequías prolongadas, intensas ondas de calor, inundaciones súbitas por lluvias torrenciales o huracanes de mayor intensidad, los cuales, podrían agravar sus impactos adversos en el futuro de no tomar medidas urgentes a escalas local y regional.

Conviene señalar que los riesgos sociales y económicos ante tales eventos extremos a lo largo del tiempo, dependen tanto del conjunto de amenazas climáticas presentes y esperadas en cada lugar, ciudad y/o región, como del conjunto de vulnerabilidades socio-demográficas y económico-productivas existentes en cada uno de los mismos lugares, ciudades y/o regiones. Ahora bien, el conjunto de vulnerabilidades socio-demográficas y económico-productivas *in situ* asociadas a las amenazas climáticas refe-

ridas, podrán registrar mayor o menor intensidad real y podrán expresarse en diferentes configuraciones y grados de riesgo, en función de la oportunidad y eficacia con que se diseñen e implementen programas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en territorios y regiones igualmente específicas.

Aquí es donde cobra suma importancia el papel de los gobiernos locales y regionales para enfrentar los desafíos del cambio climático y donde la cooperación descentralizada entre los mismos aparece como una oportunidad inmejorable para compartir experiencias y conocimientos, capacidades institucionales y prioridades de gestión local, con el propósito de evitar los desenlaces más graves e impulsar alternativas de desarrollo regional sustentable.

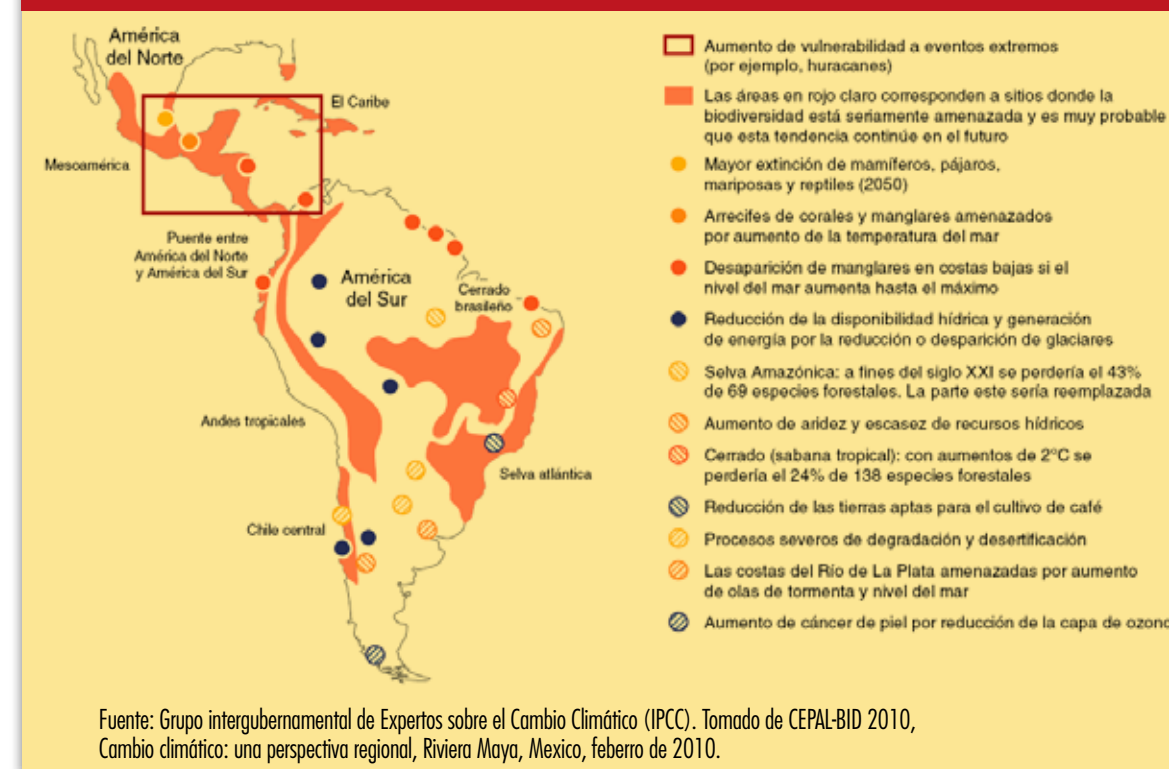
Sintéticamente, puede decirse que los riesgos *in situ* (R) dependen de las amenazas previstas por cambio climático (ACC), de las vulnerabilidades demográficas y económicas presentes en cada lugar, ciudad o región (VDE), así como del conjunto de políticas públicas que se implementen para enfrentar unas y otras, señaladamente mediante la CDP. Esta formulación puede expresarse de la siguiente manera, donde t puede incluir diferentes momentos o períodos de tiempo:

$$R_t = f(ACC, VDE, CDP)_t$$

Esta formulación general de los riesgos *in situ* ante escenarios de cambio climático en AL se expresa territorialmente tal como lo ilustra la siguiente figura de vulnerabilidades (CEPAL-BID 2010).

Además de los daños ecológicos y sus consecuentes alteraciones en la oferta de servicios ambientales en AL, los mayores riesgos y vulnerabilidades asociados al cambio climático que, potencialmente se traducen en significativos costos sociales presentes y futuros, se

Figura 1 | América Latina y el Caribe: Áreas más vulnerables



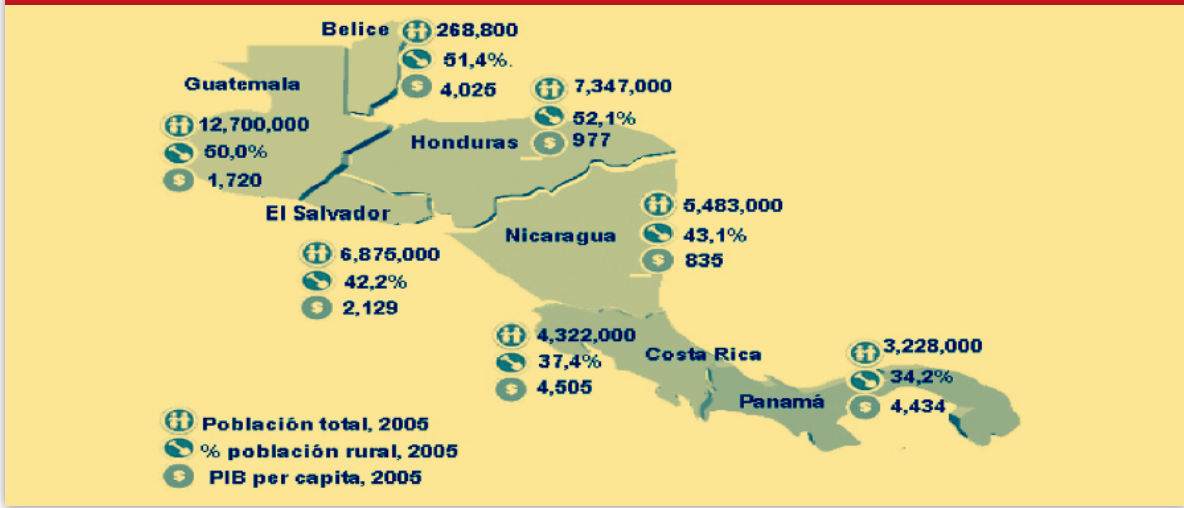
concentran en ciudades y regiones metropolitanas densamente pobladas y económicamente importantes.

En el recuadro del mapa anterior, es el caso, por ejemplo, de las regiones metropolitanas de las ciudades capitales de los países centroamericanos, cuyas poblaciones respectivas están crecientemente expuestas a eventos extremos y oscilan entre 1.200.000 habitantes y poco más de 2 millones 600 mil habitantes en cada región: Ciudad de Guatemala (Guatemala); Tegucigalpa-Comayagüela (Honduras); San Salvador (El Salvador); Managua (Nicaragua); San José (Costa Rica); y Ciudad de Panamá (Panamá). Recuérdese que la Ciudad de Belice dejó de ser capital del país del mismo

nombre debido a su destrucción en octubre de 1961 por el huracán Hattie. Desde 1970, Belmopán es la capital de Belice, con apenas poco más de 13 mil habitantes. Las poblaciones nacionales de los países centroamericanos se muestran en la siguiente figura.

Por su parte, el cuadro siguiente muestra las diez regiones metropolitanas demográfica y económicamente más importantes de AL, las cuales se ubican en zonas costeras, deltaicas, lacustres, montañosas o en altiplanos, cada cual, con su respectivo conjunto de amenazas climáticas, vulnerabilidades demográfico-económicas y políticas públicas vigentes que prefiguran sus riesgos presentes y futuros debido al cambio climático. Este conjunto de amenazas, vulnerabi-

Figura 2 | Población en los países centroamericanos



lidades, políticas y riesgos permiten consdiderar también, al menos como posibilidades, múltiples oportunidades de cooperación descentralizada pública entre los gobiernos de tales ciudades y regiones metropolitanas de AL, así como entre éstos y sus equivalentes de la UE.

2.1. La economía del cambio climático en América Latina y sus desafíos sociales y de políticas públicas

De acuerdo con CEPAL-BID (2010), la participación de las emisiones de gases de efecto invernadero de AL y el Caribe, cuya causa es el cambio de uso de suelo (deforestación), se redujo en 10,4 puntos porcentuales de 1990 al año 2000, en relación con las emisiones globales de GEI derivadas de esa misma causa. Mientras que las correspondientes emisiones de GEI latinoamericanas, cuyo origen está asociado al consumo de energía, mantuvieron prácticamente constante su participación en las emisiones globales de GEI durante el período 1990-2004 (pasó de 4,6 a 4,7 por ciento).

Las presiones por convertir diversas coberturas forestales en predios agrícolas y ganaderos o en desarrollos inmobiliarios, turísticos, mineros y en manchas urbanas, así como las que inducen al consumo excesivo de combustibles fósiles provienen de la existencia de un conjunto de incentivos perversos, vigentes en los mercados y en las políticas actuales: precios, subsidios, regulaciones, contratos, presupuestos gubernamentales, perfiles energéticos, patrones tecnológicos y orientación general de la política económica y de las políticas públicas.

Buena parte de las decisiones públicas y privadas que podrían modificar tal estructura de incentivos institucionales y de mercado, están vinculadas con decisiones que se toman en mercados globalizados, en organismos multilaterales y en los gobiernos nacionales (federales o centrales). Considérese como ejemplo de esto, la decisión de continuar o no la prospección, perforación de pozos y la extracción de petróleo y gas existentes en los yacimientos del subsuelo del Golfo de México, después del accidente ocurrido el pasado 20 de abril. ¿Esta

Cuadro 1 | Regiones metropolitanas demográfica y económicamente más grandes de América Latina

Lugar mundial	Lugar en AL	RM	País	Población 2009	Superficie Km2	Densidad demográfica	Crecimiento demográfico proyectado 2009-2030 %
8	1	Ciudad de México	México	19'885,000	2,137	9,305	0,6
9	2	Sao Paulo	Brasil	19'505,000	2,590	7,531	0,7
17	3	Buenos Aires	Argentina	12'925,000	2,590	4,990	0,4
20	4	Río de Janeiro	Brasil	11'400,000	1,580	7,215	0,5
34	5	Lima	Perú	7'915,000	648	12,214	1,0
35	6	Bogotá	Colombia	7'750,000	414	18,720	1,2
47	7	Santiago	Chile	5'775,000	790	7,310	0,5
59	8	Bello Horizonte	Brasil	4'810,000	1,010	4,762	1,1
72	9	Guadalajara	México	4'170,000	712	5,857	0,9
80	10	Monterrey	México	3'725,000	712	5,232	1,0

Fuente: elaboración propia con datos de Demographia 2009

decisión la tomará *British Petroleum*, el Congreso de los Estados Unidos, la Casa Blanca, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en su próxima Conferencia de las Partes número 16, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica o el gobierno de Louisiana? ¿Quién pagará por los daños asociados a la pérdida de especies marinas, la contaminación oceánica y costera, las pérdidas en varias pesquerías y destinos turísticos, así como a las emisiones adicionales de GEI?

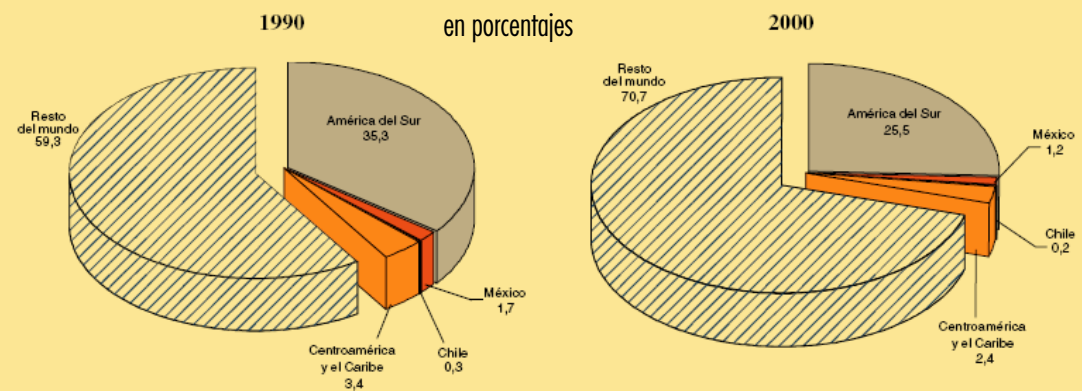
No obstante, otra buena parte de las decisiones que influyen en el mantenimiento o remoción de incentivos perversos de carácter institucional y/o de mercado (aunque no necesariamente en el ejemplo arriba aludido), la poseen los gobiernos locales y regionales que, mediante el establecimiento de nuevas exigencias normativas ambientales en sus ámbitos urbanos y metropolitanos, la modificación de la magnitud, temporalidad y destino de los subsidios vigentes, el mejor uso de sus respectivos presupuestos y el impulso de la cooperación descentralizada pública, pue-

den acercarse a pautas de desarrollo local y regional que induzcan el desacoplamiento energético (relación consumo de energía sobre producto interno bruto (PIB)), la descarbonización de sus respectivas economías metropolitanas (relación emisiones de carbono sobre consumo de energía) y el freno de la deforestación neta (relación deforestación menos reforestación sobre acervos de bosques, selvas, manglares y/o matorrales).

Así, los costos sociales, económicos y ambientales derivados del cambio climático deben considerarse, al menos, sobre la base de la estimación de los costos de la inacción (o costos por «no hacer nada»), vinculados al mantenimiento inercial de decisiones convencionales (o conductas *business as usual*, BAU), así como de los costos que involucran tomar medidas significativas y persistentes de mitigación de emisiones de carbono y de adaptación explícita al cambio climático.

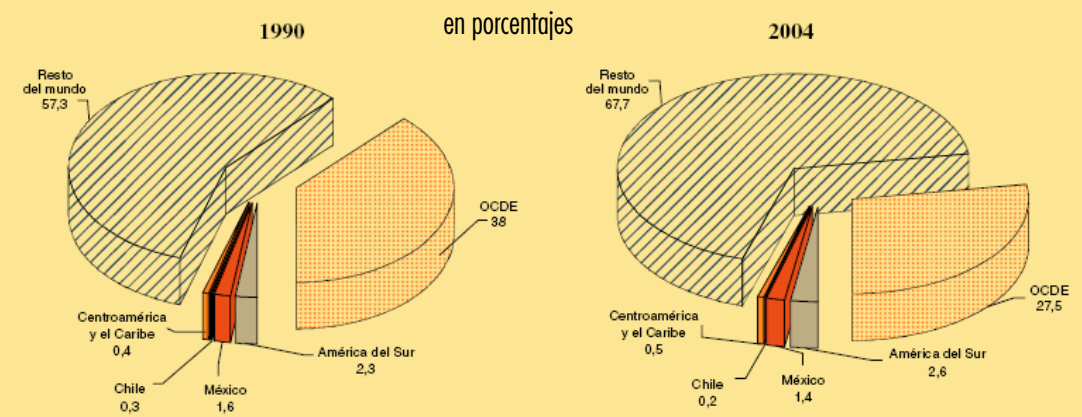
No hacer nada diferente de lo que generalizadamente se ha venido haciendo por dé-

Figura 3 | América Latina y el Caribe:
Participación en las emisiones de gases de efecto invernadero por cambio de uso de suelo



Fuente: Elaboración propia con datos de la comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Instituto de los Recursos mundiales (WRI). “Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 6.0” [en línea] www.cait.wri.org.2009

América Latina y el Caribe: Participación en las emisiones de gases de efecto invernadero por energía



Fuente: Elaboración propia con datos de la comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Instituto de los Recursos mundiales (WRI). “Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 6.0” [en línea] www.cait.wri.org.2009. Nota: Las emisiones de la OCDE excluyen a Chile y Mexico.
Fuente: Cepal-BID 2010

cadass, implica tomar la decisión de administrar (que no resolver) la menor disponibilidad de agua, la menor productividad agrícola, la mayor intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos, la emergencia de viejas y nuevas enfermedades que afectan la salud pública (mala-

ria, dengue, cólera, leishmaniasis, influenza ANIH1, enfermedad de Chagas, etc.), el mayor congestionamiento vial de ciudades y regiones metropolitanas, la mala calidad del aire y los conflictos sociales que seguramente aumentarán ante estos escenarios de ma-

yor escasez de recursos naturales, servicios ambientales e insatisfacción de necesidades cotidianas.

Por ejemplo, para la economía mexicana, se han estimado costos de inacción que podrían representar poco más del 6 por ciento del PIB anual, mientras que los costos correspondientes a la mitigación del 50 por ciento de las emisiones actuales de carbono serían de alrededor del 2 por ciento de dicho PIB (Galindo 2009). Similares estimaciones se han realizado para Centroamérica y varios países de Sudamérica (CEPALa 2009 y CEPALb 2009). En todos los casos, la conclusión es que mitigar emisiones y adaptarse adecuadamente al cambio climá-

tico es menos costoso social, económica y ambientalmente que decidir “no gastar” en tales esfuerzos públicos y optar por las soluciones BAU.

2.2. Proyectos o iniciativas en curso de mitigación y/o adaptación ante tales escenarios de cambio climático

De acuerdo con el *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) (2007), las medidas de mitigación se preocupan por reducir directamente las emisiones de GEI y/o por mantener y potenciar las capacidades de captura y almacenamiento del bióxido de carbono en diversos sumideros. Por su parte, la misma

Cuadro 2 | Avances de la agenda pública ante el cambio climático por parte de gobiernos locales latinoamericanos

	Programa de Acción Climática	Movilidad y corredores de transporte	Reordenamiento y conectividad vial	Bicicletas, estacionamientos y ciclovías	Aprovechamiento energético de los residuos urbanos
Bogotá	Vigente	Transmilenio	Hecho	Avances +++	No
Buenos Aires	Vigente	Metrobus	Hecho	Avances +++	No
Ciudad de México	Vigente	Metrobús	En proceso	Avances ++	Programado
Lima	En proceso	En proceso	En proceso	Avances +	No
Rio de Janeiro	Vigente	En proceso	En proceso	Programado	No
San Pablo	En proceso	En proceso	En proceso	Programado	No
	Edificios inteligentes	Barrios integrales	Atlas de riesgos y sistemas de alerta temprana	Inventarios de emisiones GEI	Monitoreo de emisiones GEI
Bogotá	En proceso	No	No	No	Sí
Buenos Aires	En proceso	Programado	No	No	Sí
Ciudad de México	En proceso	No	En proceso	Sí	Sí
Lima	No	No	No	No	En proceso
Rio de Janeiro	En proceso	No	No	No	Sí
San Pablo	En proceso	No	No	No	Sí

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.c40cities.org/>, <http://www.metropolis.org/metropolis/>, <http://www.iclei.org/index.php?id=7192>, <http://www.cities-localgovernments.org/>, <http://www.plandemovilidad.gob.ar/>, <http://www.sma.df.gob.mx/cclimatico/principal.php>, <http://www.mobilidade.com.br/>, http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/comite_do_clima/.



fuelle señala que las medidas de adaptación incluyen ajustes de los sistemas naturales y sociales como respuesta a estímulos climáticos y/o a sus efectos, sean éstos proyectados o reales, y su importancia radica en que aún y cuando las acciones de mitigación fueran exitosas, de cualquier forma se requieren iniciativas de adaptación debido a las amenazas climáticas derivadas de las emisiones de GEI ya acumuladas durante las décadas previas.¹

Tales medidas de mitigación y adaptación pueden tener mayores o menores grados de eficacia. En cuanto a la mitigación, puede medirse en términos de las reducciones netas de emisiones y del monto de carbono equivalente capturado y almacenado *in situ*. En cuanto a la eficacia de las medidas de adaptación, pue-

de medirse en términos de la prevención o el control de daños y costos evitados o mantenidos con perfiles bajos. Estos grados de eficacia pueden realizarse también con mayor o menor eficiencia, es decir, con las mejores alternativas económicas e institucionales disponibles o incurriendo en gastos excesivos. Ambos criterios son importantes a la hora de diseñar e implementar paquetes de políticas públicas para lidiar con los escenarios del cambio climático *in situ*.

De acuerdo con nuestra formulación general de los riesgos *in situ*:

$$R_t = f(ACC, VDE, CDP)_t$$

Mientras las medidas y acciones de mitigación tratan de reducir las ACC, las corres-

los desafíos que impone el cambio climático no han desarrollado plenamente las múltiples oportunidades que ofrece la CDP.

El cuadro N2 (ver página 89) sintetiza los avances que diversos gobiernos locales de América Latina han conseguido a la fecha. Estos y otros logros podrían potenciarse en esas mismas ciudades y regiones metropolitanas, al tiempo que las que tienen liderazgo en algunos de los proyectos en cuestión podrían compartir sus experiencias y conocimientos con otros gobiernos latinoamericanos y europeos.

El gobierno de Bogotá ha acumulado mucha experiencia a partir del año 2000, cuando se inició el corredor de transporte “Transmilenio”. Desde entonces a la fecha, ha inspirado y asesorado a otros gobiernos locales latinoamericanos para reproducir ese proyecto exitoso. Ahora viene dando pasos adicionales mediante su propuesta del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) que incluye la conectividad de diferentes modos de movilidad y transporte, el mejoramiento de la infraestructura de carriles confinados, estacionamientos, esquemas de pre-pago y de tarjeta única, así como de mecanismos de financiamiento novedosos para darle flexibilidad y eficacia al SITP. Esta experiencia podría ser muy valiosa para la Ciudad de México, donde por ejemplo, aún existen dificultades institucionales y de mercado en cuanto al uso de tarjeta única o universal en cualquier modo de transporte.

Por su parte, la Ciudad de México ha desarrollado conocimientos y capacidades para la construcción de inventarios de emisiones de GEI, así como en todo el proceso de verificación, inspección y monitoreo de emisiones y en la renovación del parque vehicular que circula en esta región metropolitana. También tiene avances significativos en la gestión ambiental de sus sumideros forestales del suelo de conservación ecológica y de las áreas verdes y espacios públicos urbanos. Estas podrían ser sus fortalezas

dentro de acuerdos posibles de CDP con otros gobiernos locales y regionales.

El gobierno de Buenos Aires (ver cuadro N3) viene impulsando su Plan de Movilidad Sustentable, cuyos tres pilares son: el transporte público como prioridad; la movilidad saludable; y el ordenamiento del tránsito y la seguridad vial. Convincentemente, además de ampliar la red del tren subterráneo e inducir el uso de la bicicleta, promueve el uso generalizado de los corredores de transporte mediante el Metrobus, con la siguiente información:

Desde hace muchos años, los gobiernos locales y regionales de la UE han acumulado conocimientos y desarrollado empresas e instituciones públicas ligadas a la mejor movilidad y transporte urbano, a la organización de los diversos modos de transporte en sistemas genuinamente integrados, eficaces y eficientes, así como en la operación de esquemas flexibles de pre-pago de usuarios con descuentos importantes asociados a los bonos anuales, mensuales y a los “usuarios especiales” (jóvenes, ancianos, discapacitados, etc.).

Además de argumentos persuasivos en favor de la CDP entre gobiernos locales y regionales latinoamericanos y europeos, la información acerca de los planes e iniciativas en vigor aquí reunida, ofrece evidencias importantes que fortalecen el convencimiento sobre la pertinencia de la CDP para enfrentar hoy los desafíos del cambio climático *in situ*.

3. La propuesta de la cooperación descentralizada pública para enfrentar tales desafíos y desarrollar las experiencias aludidas

La CDP se propone trascender el ámbito convencional de la cooperación internacional basada en las relaciones asimétricas en donde uno de los

Cuadro 3 | Opciones para transportar a 10 mil personas

Vehículos	Unidades	Espacio (m2)	Combustible (litros)
	2000	24000	200
	167	8800	80
	71	3550	40

Fuente: <http://www.plandemovilidad.gob.ar/>

pondientes a la adaptación intentan combatir o regular las VDE. La eficacia y eficiencia de la mitigación tanto como de la adaptación pueden potenciarse mediante el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las capacidades de gestión que inducen los acuerdos de CDP.

Hasta ahora, diversos gobiernos locales y regionales de América Latina vienen impulsando importantes proyectos e iniciativas de mitigación y/o adaptación, pero a diferencia de otros asuntos de sus respectivas agendas públicas, tales como algunos relacionados con temas de educación, salud o equidad de género, en relación a

¹ | Véase: (http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.htm).



Cuadro 4 Matriz básica de la cooperación descentralizada pública			
	Proyecto	Programa	Alianza estratégica
Relación bilateral	Intervención puntual compartida para resolver un asunto específico	Conjunto de proyectos “empaquetados” desde una misma perspectiva y con una misma orientación de política	Hermanamiento de ciudades o regiones
		Intervención pública recíproca con calendarios multianuales	Intención explícita de influir en agendas nacionales o globales desde lo local y/o regional
Red	Proyectos derivados de CDP entre más de dos gobiernos locales y/o regionales con presupuesto compartido, tiempo determinado y sobre un asunto específico	Conjunto de proyectos “empaquetados” desde perspectivas coincidentes y con orientaciones similares de política	Cabildeo o lobby para defender posturas de actores locales y multi-municipales
		Intervención pública multi-municipal con calendarios multianuales	CDP de largo plazo para impulsar la trascendencia del municipalismo a escala global
Fuente: elaboración propia con información de: http://www.observecd.org/Como.asp			

actores colabora, ayuda y/o financia las actividades del agente receptor de tales apoyos institucionales y/o económicos. Lejos de reforzar la dinámica de la mancuerna donante-beneficiario, la CDP pretende desarrollar las capacidades de las administraciones locales, al tiempo que se potencian los vínculos horizontales y de reciprocidad entre los gobiernos municipales y/o regionales que participan en este esfuerzo público.

Tal como lo señala Malé (2006), la CDP “...es la expresión de una tendencia profunda de evolución en las relaciones internacionales, que refleja los cambios registrados en este campo, como resultado a la vez de la crisis del Estado nacional -especialmente en un contexto de integración regional-, de la aceleración de la

globalización económica y de la nueva importancia del territorio en la perspectiva de un fortalecimiento del desarrollo local.”

El cuadro número 4 pretende sintetizar lo que se ha planteado ya acerca de la CDP (Malé 2006; Gutiérrez Camps 2006; Sarraute 2008; Ortega Hegg y Enríquez Villacorta 2009; Malé 2009), tratando de relacionar matricialmente los ámbitos bilaterales o multilaterales (red) de decisión local/regional, en función de los instrumentos utilizados (proyectos, programas, alianzas estratégicas) para la gestión compartida de asuntos públicos tanto como para la maduración de intenciones de más largo plazo con una perspectiva estructural en favor del fortalecimiento de lo local en las decisiones nacionales y/o globales.

Ahora bien, no obstante los avances y la trascendencia de la CDP en diversas áreas de la gestión municipal/regional, ésta aún no se ha desarrollado significativamente en cuanto al enfrentamiento informado de los escenarios del cambio climático. Tal como se expuso anteriormente, los planes de acción climática (o documentos programáticos equivalentes) que están en curso en diversas ciudades y regiones metropolitanas de AL son resultado de esfuerzos propios más que asociados explícitamente con la CDP. Lo cual, no implica suponer que la CDP sea prescindible en esta materia, al contrario, aquí se parte del convencimiento de que pueden alcanzarse metas aún más exigentes tanto de mitigación de emisiones de GEI como de adaptación al cambio climático mediante el impulso sistemático y decidido de la CDP entre gobiernos de AL, así como entre éstos y los correspondientes de la UE.

3.1. Lecciones aprendidas, dificultades institucionales y oportunidades de desarrollo local y regional mediante la cooperación descentralizada pública

La CDP gradualmente ha venido ganando terreno y acumulando resultados. Dentro de las lecciones aprendidas pueden identificarse algunas líneas prioritarias de acción que han tenido impactos favorables:

- Combate a la pobreza e inclusión social
- Derechos humanos
- Equidad de género
- Elaboración de presupuestos municipales

- Gestión de proyectos de desarrollo municipal
- Reordenamiento urbano
- Recuperación de centros históricos y patrimonio arquitectónico

Los buenos resultados en estas áreas de gobierno mediante la CDP, también han dejado como lecciones aprendidas que si no se evalúan fehacientemente estas valiosas experiencias y si no se crean las condiciones institucionales y presupuestales para su mantenimiento y desarrollo, las mismas pueden ingresar en una ruta de desatención prioritaria, lo cual, concluye en la degradación paulatina o la pérdida neta de los buenos resultados que se habían conseguido.

Esta situación abre la necesidad de identificar las dificultades institucionales tanto como las oportunidades para el desarrollo local y regional mediante la CDP. Así, no sólo la buena programación y la presupuestación compartidas de las acciones públicas mediante la CDP son imprescindibles, sino también lo son el seguimiento conjunto y la evaluación recíproca entre los diferentes gobiernos participantes.

Algunas de las dificultades institucionales obvias de la CDP están relacionadas con:

- La brevedad de los períodos de gobierno de la mayoría de las administraciones locales y/o regionales
- La no coincidencia temporal de tales períodos de gobierno
- La descentralización convencional que subyace en muchos de los casos específicos

- La rivalidad político-electoral entre algunos gobiernos locales con sus respectivos gobiernos nacionales
- La preponderancia de las declaraciones y discursos sobre las acciones en marcha

Por ello, se insiste en que las metas comprometidas y los resultados potenciales contenidos en las medidas tanto de mitigación de emisiones de GEI como de adaptación al cambio climático pueden impulsarse más eficaz y eficientemente a partir de acuerdos basados en la CDP entre gobiernos de AL y de la UE.

Las dificultades institucionales de buena parte de los gobiernos locales y/o regionales, aquí apenas aludidas, no han impedido ciertos avances sustanciales in situ en el despliegue de sus respectivas acciones ante los posibles efectos del cambio climático. En relación con los seis gobiernos locales latinoamericanos referidos, algunos de sus avances pueden sintetizarse como sigue:

- Los gobiernos de Lima y San Pablo vienen avanzando en la elaboración de sus programas de acción climática (o equivalentes), mientras que los de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Río de Janeiro ya están en vigor.
- El gobierno de Bogotá es el precursor de los corredores de transporte y la reconfiguración de la movilidad urbana por diferentes medios y modos, ejemplo que han replicado los gobiernos actuales de Buenos Aires y la Ciudad de México.
- Los gobiernos de Bogotá y Buenos Aires han realizado ya un reordenamiento urbano mediante una nueva conectividad vial de sus respectivos territorios.

- En Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Lima pueden documentarse avances sobre el uso creciente de bicicletas en ciclovías construidas en puntos o recorridos urbanos específicos, en ciudades o zonas universitarias, así como en avenidas principales los días domingo. Evidentemente, falta aún desarrollar más infraestructura especializada tanto para el uso de bicicletas como para poder estacionar los vehículos convencionales y poder cambiar de vehículo de traslado, vía bicicleta.

- El gobierno de la Ciudad de México tiene programado el rediseño de su red de recolección de residuos urbanos, estaciones de transferencia, estaciones de separación y procesamiento, así como el eventual aprovechamiento energético del metano emitido en su relleno sanitario.

- El gobierno de Buenos Aires tiene programado desarrollar barrios integrales, aunque prácticamente los seis casos aquí mencionados han venido impulsando la construcción de edificios inteligentes que mejoran significativamente el uso de la iluminación y la ventilación naturales con beneficios netos en términos energéticos, ambientales y económicos. Igualmente, tales edificios utilizan de mejor manera el agua potable, el agua tratada y la energía convencional, así como, mediante la disposición de amplios estacionamientos subterráneos, logran absorber el impacto urbano y vial que podrían generar sin tal infraestructura.

- Aunque el gobierno de la Ciudad de México ha acumulado experiencia significativa en la elaboración de inventarios de emisiones de GEI y todos los casos referidos han desarrollado sistemas de monitoreo de emisiones, el talón de Aquiles pareciera ser precisamente la construcción de inventarios de emisiones, así como de atlas de riesgos y sistemas de alerta temprana ante eventos extremos asociados al cambio climático.

De estas acciones locales de mitigación de emisiones de GEI, al menos en los casos de Bogotá y la Ciudad de México, pueden referirse importantes antecedentes en programas de hermanamiento entre estas ciudades capitales latinoamericanas con las alcaldías de Madrid y de París, desde finales de la década de los años noventa.

Al menos en el caso de la Ciudad de México, fue significativa la cooperación mutua mediante la interlocución gubernamental entre grupos de trabajo especializados con sendas alcaldías europeas en materia de tratamiento y reutilización de aguas residuales, recolección de basura y gestión integral de residuos sólidos municipales, reorganización vial y administración del transporte colectivo (Metro y autobuses), monitoreo y mejoramiento de la calidad del aire, así como en cuanto a la protección y buen aprovechamiento de espacios públicos y del patrimonio natural urbano. Si bien estas experiencias de cooperación recíproca no estuvieron enmarcadas originariamente en la perspectiva explícita de atender los riesgos, amenazas y vulnerabilidades ante los escenarios de cambio climático *in situ*, sí fueron experiencias importantes en la perspectiva de

ir trascendiendo la visión excesivamente sectorizada, desvinculada y convencional de la administración pública local de la “recogida de basura y limpieza pública”, “del suministro y drenaje de agua”, “del transporte público”, “del manejo de parques y jardines” y de “la calidad del aire”, por otras más novedosas e integrales bajo la orientación general de la “sustentabilidad urbana”.

Más recientemente, a partir de 2006, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron un memorando de entendimiento en el marco de la “Iniciativa de alianzas innovadoras”, desarrollada en el contexto del programa ART, para el desarrollo regional y local. Esta iniciativa promueve un nuevo tipo de multilateralismo basado en los actores sociales y los gobiernos locales y/o regionales que debiera apoyar el desarrollo de agendas in situ sobre cambio climático².

A partir de junio de 2009, esta iniciativa ART-PNUD, diseñada bajo la perspectiva de la CDP, explícitamente incluye el desarrollo de acciones locales para enfrentar los desafíos del cambio climático mediante la implementación de programas, proyectos y medidas que contribuyan a la disminución de emisiones de GEI (mitigación), así como mediante el fomento de inversiones que faciliten la resiliencia urbana ante los riesgos y vulnerabilidades locales asociadas al cambio climático (adaptación). Como fase inicial, esta cooperación se lleva actualmente a cabo en la región metropolitana de Montevideo, Uruguay (incluyendo los departamentos de Canelones, San José y Montevideo).

² Véase <http://www.undp.org/spain/decentralize.shtml>

De acuerdo con el documento elaborado ex profeso para impulsar esta iniciativa: “Cambio Climático Territorial. Desarrollo Local Resiliente al cambio climático y de bajas emisiones de carbono en los departamentos de Canelones, Montevideo y San José.”, se pone especial énfasis en la necesidad de construir y compartir conocimiento experto y sistemas de información especializados (inventarios y monitoreo) que permitan conocer los riesgos específicos que se enfrentan a escala local, por los escenarios de cambio climático, así como en la conveniencia de identificar las oportunidades y prioridades de desarrollo que, a esa misma escala local, puedan impulsarse mediante alianzas innovadoras intersectoriales e interregionales mediante la CDP (ART-PNUD/URU/09/003).

El principal objetivo de esta iniciativa, según la misma fuente, se obtendrá al conseguir los siguientes resultados o productos hacia mediados de 2012:

- Producto 1: Estrategias territoriales de cambio climático desarrolladas con base en el análisis exhaustivo de riesgos, oportunidades y prioridades de desarrollo bajo en emisiones de carbono.
- Producto 2: Empoderamiento de las partes interesadas relevantes para planificar y gestionar los riesgos y las oportunidades para favorecer una mayor resiliencia urbana.
- Producto 3: Desarrollo de alianzas y cooperación descentralizada para el apoyo de respuestas y acciones intersectoriales, interregionales y multidisciplinarias.
- Producto 4: Lanzamiento de iniciativas efectivas y tangibles para enfrentar los desafíos del cambio climático *in situ* y promover un desarrollo local-regional con bajas emisiones de carbono.

Asimismo, sobre estos desafíos ligados al cambio climático *in situ*, también resulta crucial apoyar y seguir de cerca las iniciativas adicionales que vienen proponiéndose, entre otras, desde la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), cuya próxima reunión en la Ciudad de México (noviembre de 2010), incluye la Cumbre de Alcaldes sobre Cambio Climático.³

Una de las expectativas principales acerca de los resultados de la mencionada reunión cumbre de CGLU, que antecede a la Conferencia de las Partes de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) a realizarse en Cancún (México) este mismo año, es que de la actual preponderancia de las declaraciones y discursos sobre los desafíos y posibles consecuencias del cambio climático, se pase a los hechos y las acciones concertadas con calendarios de cumplimiento públicos en el corto, mediano y largo plazos. La CDP tiene aquí otra oportunidad para difundir su experiencia ya acumulada en otros ámbitos de la gestión pública local y regional, e incursionar decididamente en la agenda inaplazable de la mitigación de emisiones de GEI y de la adaptación adecuada al cambio climático *in situ*.

El *Acuerdo Mundial de Alcaldes y Gobiernos Locales por la Protección Climática*, declara que actualmente la mitad de la población mundial ya habita en centros y regiones urbanas y consume más del 75 por ciento de toda la energía, lo cual, se verá acrecentado por la proyección que establece que para el año 2030, dicha concentración demográfica urbana superará las dos terceras partes de la población mundial. La vulnerabilidad urbana ante los impactos posibles del cambio climático, también se argumenta, se concentrará igualmente en las ciudades y regiones metropolitanas de rápido

crecimiento demográfico y económico que no implementen medidas eficaces de reducción de emisiones de carbono ni medidas adecuadas de adaptación ante tales escenarios. De acuerdo con el World Mayors Council on Climate Change (WMCCC)-CGLU 2007, sus principales compromisos son:

1. Medir y reportar las reducciones anuales de emisiones de GEI y trabajar constantemente para incrementar las reducciones para que al año 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan mundialmente a un 60% respecto a los niveles de 1990 y a un 80% de los niveles de 1990 en los países de mayor desarrollo relativo.
2. Implementar los esquemas nacionales, subnacionales e internacionales que sean complementarios y permitan a los gobiernos locales les sean proporcionados recursos, autoridad y mandato suficiente para asumir estos papeles y responsabilidades (cooperación descentralizada *versus* cooperación convencional).
3. Construir una economía energética sustentable a través de los ahorros de energía y la aplicación de tecnologías tanto renovables como de alta eficiencia, nuevas y existentes, para reducir la dependencia en combustibles fósiles y nucleares, así como conseguir las opciones con menor cantidad de carbono.
4. Ejecutar la adaptación al cambio climático y las medidas de preparación, a través de la planeación de los gobiernos locales, desarrollo y mecanismos operacionales, dando prioridad a las ciudades más vulnerables.

5. Apoyar a que cada delegación nacional participando en las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, incluya una representación designada de los gobiernos locales, para asegurar que las prioridades y acciones climáticas locales sean incluidas en negociaciones futuras.

6. Llamar a los gobiernos nacionales a unirse a la comunidad internacional para comprometerse a establecer límites obligatorios de carbón, para reducir rápida y significativamente las emisiones de GEI en el corto plazo y por lo menos en un 60% mundial para el año 2050 debajo de los niveles de 1990.

4. Oportunidades para la cooperación descentralizada pública entre gobiernos latinoamericanos y europeos para enfrentar el cambio climático y sus consecuencias

Como se ha argumentado en este artículo, el cambio climático es un proceso global cuyas causas y consecuencias tienen expresiones en lugares y regiones específicas del territorio. Si bien las amenazas climáticas aquí mencionadas penden sobre todas las naciones, ciudades y regiones del planeta, también es cierto que éstas tendrán intensidades y frecuencias diferenciadas en cada una de ellas. Los grados de exposición a tales amenazas por cambio climático son aún más distintos, al considerar las vulnerabilidades demográficas y económicas existentes en cada una de esas situaciones locales y/o regionales. Por lo tanto, conviene insistir en que los riesgos *in situ* por cambio climático son más graves en unos casos que en otros. Vale decir, mientras buena parte de

³| Véase <http://www.cities-localgovernments.org/>



los diagnósticos y las medidas de política pública sobre esta materia, se realizan utilizando promedios y tendencias probables cuyas medias otorgan mayor capacidad analítica y prospectiva a los escenarios de cambio climático así contruidos, la mayor parte de la población mundial vive en la varianza y experimenta las consecuencias del cambio climático en su propia ciudad o región.

AL es una de las regiones más amenazadas por cambio climático y donde las vulnerabilidades socio-económicas son más graves. Aún más, el noroeste, centro sur y sureste de México junto con toda Centroamérica, el Caribe, diversas regiones de la costa atlántica de América del Sur y ciertas zonas andinas y de la costa del océano Pacífico son las más expuestas a procesos de desertización, reducción drástica de disponibilidad de agua, pérdida de biodiversidad, a súbitas tormentas tropicales o a huracanes más intensos.

Ahora bien, la probabilidad de que ocurran los desenlaces más graves de los escenarios de cambio climático, depende también de lo que se haga o deje de hacer en términos de política energética, política de conservación forestal y desarrollo rural, política de movilidad urbana y transporte de mercancías, política de reordenamiento urbano y regional, política de manejo integral de residuos sólidos urbanos, etc. Lo cual, entre otros ámbitos decisionales (global, nacional o federal), debiera traducirse en medidas específicas de mitigación de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático impulsadas por los gobiernos de ciudades y/o regiones metropolitanas latinoamericanas.

4.1. Agenda actual de cooperación descentralizada recíproca ante el cambio climático

La cooperación descentralizada recíproca entre gobiernos locales de AL y de la UE repre-

senta un expediente de política pública sumamente atractivo que, a su vez, ha demostrado ya su conveniencia y eficacia en diversos rubros de la política social y la gestión municipal. Las consecuencias potenciales del cambio climático in situ recomiendan también desplegar iniciativas de CDP con el propósito de evitar, disminuir y regular tales costos sociales, económicos y ambientales. Ciertamente es que la agenda actual de la CDP no ha incorporado centralmente asuntos vinculados con cambio climático, pero debiera hacerlo y por esta vía impulsar, entre otras, las siguientes decisiones/acciones:

- Fortalecer la capacidad institucional y técnica de los gobiernos locales y regionales para la construcción de inventarios de emisiones de GEI (acervos)
- Establecer sistemas de monitoreo y análisis de emisiones de GEI (flujos)
- Construir atlas de riesgos y sistemas de alerta temprana ante eventos extremos (diagnóstico y difusión)
- Mejorar los programas *ad hoc* de protección civil (prevención y atención de desastres)
- Reordenar el espacio urbano e incentivar la creación de barrios integrales que reorganicen las necesidades de movilidad y transporte
- Promover la construcción de edificios e infraestructura inteligentes
- Diseñar esquemas de gestión integral de los residuos sólidos urbanos que propicien el aprovechamiento energético de los mismos, mediante la recuperación de las emisiones de metano para generar energía eléctrica
- Construir ciclovías, estacionamientos especializados y fomentar el uso de la bicicleta para trayectos cortos

- Mejorar la conectividad de la red vial y reordenar los flujos horarios de las grandes avenidas y de las calles de menor aforo
- Desarrollar sistemas integrales de movilidad y transporte urbano, suburbano y metropolitano mediante la construcción de corredores confinados de transporte público

En particular, dentro de este listado de posibles acciones conjuntas que podrían promover la cooperación entre gobiernos locales de AL y de la UE en materia de cambio climático, sobresalen las primeras cuatro y la última. Las otras acciones públicas del mismo listado (de la cinco a la nueve), también son importantes, pero las primeras cuatro y la última son imprescindibles y perfectamente pueden ser el inicio de provechosos intercambios entre gobiernos locales.

Las dos primeras (fortalecer la capacidad institucional y técnica de los gobiernos locales y regionales para la construcción de inventarios de emisiones de GEI -acervos-, así como establecer sistemas de monitoreo y análisis de emisiones de GEI -flujos-) resultan cruciales debido a la importancia que tiene la medición y el establecimiento de «líneas base» de acción pública para el establecimiento de metas viables de reducción de emisiones de GEI para las siguientes dos décadas. El inventario de emisiones de GEI permite conocer las fuentes y procesos de tales emisiones, así como las magnitudes y proporciones entre las mismas. Por su parte, los sistemas de monitoreo de emisiones de GEI, permiten conocer la dinámica y la tendencia de tales emisiones, lo cual a su vez, posibilita por lo tanto la elaboración de escenarios BAU o de escenarios con medidas de mitigación y/o adaptación al cambio climático. El gobierno de la Ciudad de México ha acumulado experiencia técnica

y de gestión a lo largo de más de 20 años de monitoreo de emisiones contaminantes y de construcción de inventarios de emisiones en general, y más recientemente, específicamente de emisiones de GEI, experiencia que podría ser compartida con otros gobiernos locales. Algo similar ocurre con la experiencia acumulada en estos campos por la Alcaldía de París.

Las siguientes dos acciones públicas dentro del listado referido, la concerniente a construir atlas de riesgos y sistemas de alerta temprana ante eventos extremos (diagnóstico y difusión) y la de mejorar los programas *ad hoc* de protección civil (prevención y atención de desastres), igualmente son opciones viables y prioritarias de cooperación descentralizada entre gobiernos locales. Esto debido a la importancia de conocer a cabalidad el conjunto de riesgos y vulnerabilidades que se están enfrentando in situ, así como por la urgencia de contar con programas eficaces de atención inmediata a la ciudadanía, para evitarle daños personales, patrimoniales y ambientales.

Finalmente, la décima y última acción pública del listado mencionado, la que refiere a la conveniencia de desarrollar sistemas integrales de movilidad y transporte urbano, suburbano y metropolitano mediante la construcción de corredores confinados de transporte público, es un área de oportunidad indiscutible, donde las alcaldías de Bogotá, Buenos Aires y de la Ciudad de México podrían intercambiar experiencias para mejorar sus respectivos sistemas, al tiempo que las experiencias de gobiernos locales europeos en la interconexión de los sistemas urbanos con los suburbanos de transporte público (metro, trenes, tranvías), podría resultar altamente provechoso.



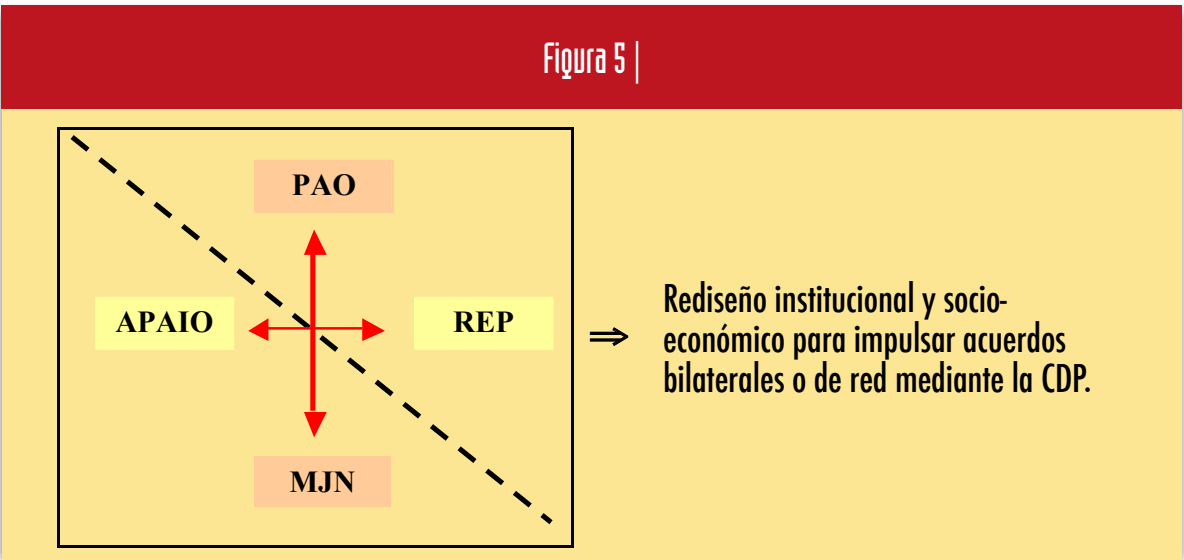
Esta priorización de acciones locales ante el cambio climático, es congruente con los principales compromisos del denominado Pacto de Alcaldes (Carta de Leipzig; Compromisos de Aalborg; Agenda Local 21; Acuerdo de Gobiernos Municipales de la Unión Europea), a saber:

- Construir inventarios de emisiones de GEI a escala local.
- Elaborar planes de acción para la reducción de emisiones de carbono y a favor de la sostenibilidad urbana.
- Desarrollar capacidades para favorecer el uso creciente de las energías renovables y los perfiles sostenibles del consumo total de energía.
- Mejorar los sistemas de movilidad urbana y transporte público.
- Enfatizar la participación ciudadana y la protección civil ante la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos.
- Compartir conocimiento técnico y experiencias de gestión entre los gobiernos locales y regionales

En efecto, estas y otras medidas deberían ser parte de agendas obligatorias de acción climática bajo el liderazgo y la responsabilidad de gobiernos locales y/o regionales, a partir de las cuales, se estableciera también la obligación de incorporar explícitamente el compromiso compartido de evaluar los avances y resultados mediante acuerdos de CDP (bilaterales o de red).

En algunos casos, esto podría conducir a la necesidad del rediseño de los marcos jurídico-normativos (MJN) y los procesos administrativo-organizacionales (PAO), así como de la identificación de los principales agentes proactivos, apoyadores, indiferentes y opositores (APAIO) y de los requerimientos económico-presupuestales (REP), para poner en vigor y desarrollar diferentes acciones como las listadas arriba.

Estas opciones de política pública para enfrentar las posibles consecuencias del cambio climático *in situ* deberían ser parte del contenido de los acuerdos de CDP entre gobiernos latinoamericanos y europeos.



4.2. Agenda potencial para desarrollar la cooperación descentralizada pública de cara a la COP 16 y al contexto del post-2012

Ahora bien, ante la realización de la COP 16 en Cancún (México) a finales de noviembre y principios de diciembre de 2010, así como de la reunión mundial de la CGLU y de la Cumbre de Alcaldes sobre Cambio Climático en la Ciudad de México a finales de noviembre de 2010, el ambiente político y de políticas públicas sobre estos asuntos ha cobrado mayor relieve e interés generalizado.

Habrà que aprovechar esos foros de debate y negociación multilateral para incor-

porar tanto en la agenda global como en las nacionales y locales, a la CDP como estrategia e instrumento de gestión regional eficaz, eficiente y potencialmente sustentable. Un avance significativo en estos foros sería lograr el reconocimiento de la CDP como ruta institucional recomendada para fortalecer los compromisos de aquí al post-2012 y para evaluar los resultados potenciales hacia el 2020 y más allá.

Finalmente, la siguiente figura resume los componentes básicos, los compromisos mínimos y los impactos esperados de la agenda potencial para desarrollar la CDP de cara a la COP 16 y a las negociaciones del post-2012.



En efecto, dentro de los componentes básicos de política para enfrentar los escenarios de cambio climático *in situ* se encuentra la identificación de «líneas base» asociadas tanto a la construcción de inventarios de emisiones de GEI y a la puesta en vigor de sistemas de monitoreo de tales emisiones, como a la ubicación de vulnerabilidades y riesgos *in situ* ante el cambio climático. A partir de dichas «líneas base», los gobiernos locales y/o regionales pueden calendarizar el cumplimiento de una serie de «compromisos mínimos» que, a su vez, les permita diseñar políticas integrales para el desarrollo sustentable en sus respectivas ciudades y regiones metropolitanas. Con estos propósitos, la CDP debiera ser uno de los énfasis para alcanzar resultados significativos de dicho esfuerzo, al tiempo que podrían reducirse parcialmente los costos de transacción del tránsito hacia las denominadas «ciudades resilientes», mediante diversas acciones de mitigación y adaptación adecuada a los desafíos del cambio climático.

En el corto, pero sobre todo en el mediano plazo y más, los impactos favorables de iniciativas como la propuesta en la figura anterior, podrían traducirse en la gradual descarbonización de las economías urbanas y en el desacoplamiento energético, lo cual, al reducir las emisiones de GEI y acotar los riesgos y vulnerabilidades aludidas, permitiría incrementar la resiliencia de la dinámica urbana/metropolitana.

Evidentemente, para que estos pudieran ser los resultados en el mediano plazo, los «componentes básicos» que les subyacen están relacionados con políticas energéticas, territoriales, ambientales, presupuestales y de reordenamiento urbano/metropolitano, mismas que podrían ser los énfasis de la agenda de la COP 16, mediante la CDP. Lo cual, además, otorgaría mayor trascendencia y liderazgo a los planteamientos que hicieron diversos gobiernos locales de AL conjuntamente con sus contrapartes de la UE, en el marco de dicha cumbre.

Bibliografía

ART-PNUD 2009, “Cambio Climático Territorial. Desarrollo Local Resiliente al cambio climático y de bajas emisiones de carbono en los departamentos de Canelones, Montevideo y San José.”.

CAC-CEPAL 2007, Política agrícola centroamericana 2008-2017.

CAF-OMU 2009, Tendencias de la movilidad urbana en América Latina, Corporación Andina de Fomento y Observatorio de Movilidad Urbana.

CEPAL 2009a, La economía del cambio climático en Centroamérica. Informe de factibilidad, México.

CEPAL 2009b, La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CEPAL-BID 2010, Cambio climático: una perspectiva regional, Riviera Maya, México.

Demographia 2009, World Urban Areas and Populations Projections.

EC 2009, Adaptation and Mitigation Strategies. Supporting European Climate Policy, Final Report, European Commission.

Galindo, 2009, La economía del cambio climático en México, SEMARNAT-SHCP, México.

IPCC 2007, http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.htm)

Malé 2006, Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos, OCD-URBAL.

Malé 2009, La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009), OCD.

OCD 2010, <http://www.observ-oed.org/Como.asp>

Ortega Hegg y Enríquez Villacorta 2009, Cooperación descentralizada en Centro América y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil, OCD.

Sarraute 2008, Análisis de los partenariados de cooperación descentralizada de los gobiernos regionales de América Latina y la Unión Europea, OCD.

SEMARNAT 2009, El cambio climático en México y el potencial de reducción de emisiones por sectores, México.

Stern 2006, Stern Review of the Economics of Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge.

WB 2008, Climate Resilient Cities, World Bank, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, and International Strategy for Disaster Reduction.

WMCCC-CGLU 2007, Acuerdo Mundial de Alcaldes y Gobiernos Locales para la Protección Climática, Bali, Indonesia.

Sitios WEB:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/comite_do_clima/

<http://www.c40cities.org/>

<http://www.cities-localgovernments.org/>

<http://www.plandemovilidad.gob.ar/>

<http://www.sma.df.gob.mx/cclimatico/principal.php>

<http://www.mobilicidade.com.br/>

<http://www.undp.org/spain/decentralize.shtml>



Articulación entre la cooperación descentralizada pública y la sociedad civil en Europa. Propuestas metodológicas a partir del estudio de caso del Conseil General de l'Hérault y de otros ejemplos europeos

Georges Bonan*

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada-sociedad civil | ciudadanía-territorio | metodologías de articulación |

Cuando un gobierno local inicia o actualiza su política de cooperación descentralizada buscando el éxito de su acción pública, se enfrenta al desafío de la adhesión de la sociedad civil. Esta tarea es compleja porque el gobierno local tiene diferentes modelos de cooperación de los que derivan diferentes comportamientos o estrategias en su relación con la sociedad civil. Por otro lado, las organizaciones, asociaciones e instituciones para-estatales, que constituyen la sociedad civil organizada, tienen cada una, una estrategia específica, teniendo en común el deseo de participar en políticas de cooperación y encontrar financiamiento para sus actividades.

Para abrir el diálogo con la sociedad civil, el gobierno local debe analizar su composición, y para cada uno de los principales actores identificados, analizar las estrategias previsibles, que se sintetizan en un mapeo de los mismos. Además hay otro elemento por considerar y es el territorio donde se ubican el gobierno local y la sociedad civil.

Este análisis, basado en diversas experiencias europeas, pone en evidencia que la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil es un proceso dinámico y permanente, un camino, que nace de una voluntad política y que va mejorando de manera progresiva el grado de aceptación de la política de cooperación descentralizada por parte de la sociedad civil. A través de una metodología formada por tres etapas clave, y utilizando instrumentos que permiten generar la participación de la sociedad civil y desarrollar una buena gobernabilidad, se puede construir el consenso, la credibilidad y la legitimidad de la política de cooperación descentralizada, pilares fundamentales para la sostenibilidad del proceso y la cohesión social del territorio.

*Georges Bonan, economista y geógrafo, experto en desarrollo territorial y relaciones internacionales. Durante 7 años ha sido Director de Relaciones Internacionales del Conseil General del Hérault (Francia). Es consultor en América Latina temática de cohesión social y territorial.

1. Introducción

La mayoría de gobiernos locales han integrado, al día de hoy, la necesidad de “abrirse a lo internacional” y de desarrollar “acciones” de cooperación descentralizada. Para actuar, algunos han construido verdaderas “políticas” a partir de una estrategia establecida, sin actuar simplemente en función de las oportunidades. Armar una política de cooperación descentralizada significa construir una política pública local en el sentido de la Política de Aristóteles y de la Polis griega, que se define como “el conjunto de los ciudadanos”, a la vez que como “grupo humano” y como “ciudad”, donde “se puedan satisfacer las necesidades vitales de la persona, para que se pueda vivir bien”¹.

Una política de cooperación descentralizada se compone, en consecuencia, de tres elementos básicos que constituyen un sistema:

- Un gobierno local;
- Un conjunto de ciudadanos, la sociedad civil²;
- El territorio donde actúan estos dos protagonistas.

El funcionamiento de este sistema tiene como objetivo, junto a las restantes políticas públicas lideradas por el gobierno local, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, lo que, en el contexto del siglo XXI y de las “des-cohesiones” provocadas por el modelo neoliberal y la crisis económica, financiera y medioambiental, también puede denominarse “mejorar la cohesión social y territorial”. Cuando se trata de analizar las relaciones entre los gobiernos loca-

les y la sociedad civil, se encuentran múltiples modalidades de relación que dependen de la variabilidad de estos tres componentes y de su interacción, lo que dificulta una visión sintética y debilita finalmente las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad civil, más allá de la gobernanza en los procesos de cooperación descentralizada. Todo ello resulta en un proceso de cambio permanente e interdependiente.

El propósito de este artículo es tratar de identificar esta interacción, para construir una metodología que permita racionalizar este ámbito de relaciones y optimizar las posibilidades de éxito de las políticas de cooperación descentralizada. La reflexión se centra, en primer lugar, en los mecanismos sociológicos de evolución, a partir de una somera presentación de los tres “protagonistas” que interactúan en

Figura 1 |



¹ | Aristóteles: Política : 330 AC

² | Del latín “civis”: ciudadano

los procesos de cooperación descentralizada. En segundo lugar, en identificar los distintos comportamientos y las estrategias que marcan la actuación de estos actores, y en tercer lugar, a partir de las situaciones generadas por su interacción, en evidenciar el mecanismo dinámico y permanente del proceso de articulación entre estos actores y en diseñar propuestas metodológicas para poder construir una estrategia de articulación.

Este artículo se basa en la experiencia vivida desde hace 15 años en el *Département de l'Hérault* en Francia y en el mundo de la cooperación descentralizada, así como en otros ejemplos europeos que han permitido contextualizar el contenido del artículo a realidades locales.

2. Tres protagonistas: El gobierno local, la sociedad civil y el territorio

Cuando se habla de la relación entre el gobierno local y la sociedad civil, hay dos palabras clave que aparecen de inmediato: *gobernanza y participación ciudadana*. Desde un gobierno local, una vez afirmados estos dos compromisos, (que hoy en día se han generalizado a la mayoría de las políticas públicas de cooperación descentralizada), eso es para pasar del dicho al hecho, los gobiernos locales se enfrentan a una problemática y a un ejercicio complejo en el que predomina la improvisación y la experimentación.

“Hablar de Gobernanza quiere decir hablar de heterogeneidad, flexibilidad, pluralidad, inestabilidad, fluidez, responsabilidad, flexibilidad, transversalidad e hibridación”³. ¿Por qué? Podríamos encontrar algunas respuestas a esta cuestión.

1. Porque el gobierno local tiene distintos comportamientos y tipos de políticas de cooperación descentralizada que se reflejan en distintos comportamientos de la sociedad civil.

2. Porque la sociedad civil no es un conjunto homogéneo ni en sus componentes ni en su actuación pues antes de empezar el diálogo se debe identificar a priori la existencia de convergencias o divergencias, en relación a las orientaciones estratégicas del gobierno local. Por ello, es necesario analizar su composición y las posibles estrategias de cada uno de los principales componentes identificados.

3. Porque el territorio tiene distintos desequilibrios que influyen en las políticas del gobierno local y en las reivindicaciones con la sociedad civil.

Conocer en detalle a los actores es el primer paso para empezar a percibir las constantes en este mundo permanentemente cambiante.

2.1. El gobierno local y los modelos de cooperación descentralizada

Gracias a la delegación a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), la implicación de los gobiernos locales en la cooperación descentralizada se ha centrado inicialmente, en el territorio destinatario de la intervención y en sus habitantes, dejando de lado a la totalidad de su territorio y ciudadanos. Las reacciones de la sociedad civil (tanto de participación como de crítica) han favorecido la evolución de los gobiernos locales, que han construido progresivamente una doble mirada sobre

los procesos de cooperación descentralizada: centrándose, por un lado, en el territorio destinatario de la cooperación y por el otro, en el territorio hasta ahora ‘olvidado’ de la preocupación cotidiana. Los modos de gestión de la cooperación descentralizada, por ende, han seguido esta evolución, y, al día de hoy, se pueden distinguir tres modelos de cooperación descentralizada entre las prácticas de los gobiernos locales en Europa⁴:

- La cooperación descentralizada indirecta basada en la cooperación delegada a una ONGD, que son actores asociados con el gobierno local en el proceso de cooperación descentralizada;
- La cooperación descentralizada basada en una cooperación funcional, directa entre municipios autónomos, donde se buscan sinergias con distintos actores para mejorar la implementación de un programa de cooperación descentralizada;
- La cooperación descentralizada basada en enfoques de “acción conjunta”, donde la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil constituye una prioridad gracias a una visión integrada de la articulación de los actores y de los territorios y a una co-titularidad del proceso de cooperación descentralizada.

Más allá de esta división esquemática existen múltiples variantes y además, dentro de este análisis, debe considerarse más en detalle al propio gobierno local.

Aparentemente, un gobierno local es una estructura institucional bien identi-

cada que *a priori*, a diferencia de la sociedad civil, actúa como un actor único, con una estrategia y un comportamiento homogéneos. Pero la experiencia demuestra que estamos en presencia de un mosaico de sub-grupos de actores que no “tocan todos la misma partitura”, y hacen que, a veces, los frenos al desarrollo de la cooperación descentralizada surjan de resistencias internas al gobierno local. El ejemplo más frecuente es no encontrar el apoyo de los grupos políticos de oposición, pero pueden aparecer y/o articularse otras fuerzas en contra debido a intereses divergentes (por ejemplo, la competencia presupuestaria con otros proyectos). Es necesario, como primer paso, identificar estas oposiciones y construir una articulación de los propios actores del gobierno local. Es fundamental que los diferentes componentes del gobierno local estén convencidos de la utilidad de la cooperación descentralizada, que compartan la política y el programa de actuación para que el gobierno local pueda “hablar con una sola voz”. Ello reclama un trabajo de gobernabilidad interna que puede ser clave para el éxito del proceso de cooperación descentralizada.

Hecha esta puntualización, consideraremos en el cuerpo de este artículo al gobierno local como una entidad única.

2.2. La sociedad civil y sus diferentes componentes

El principal criterio de segmentación que aparece cuando se considera una política pública, es un criterio sectorial que diferencia al sector público del sector privado. Si los actores del sector “público” están -en general- bien identificados por

³| Hélène Rey Valette, Sylvie Lardon and Eduardo Chia: “Governance: Institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development” 2009.

⁴| Ver anuario de la CD 2008: Jean Bossuyt. “La articulación entre los gobiernos locales europeos y la sociedad civil de su territorio en la cooperación descentralizada”.

su papel institucional y por un apoyo legal bien definido, los actores del sector privado se ubican en un entorno más confuso. Algunos autores usan el término de “sociedad civil” para integrar globalmente a todos los actores que no pertenecen al sector público, otros diferencian el sector privado “económico” del de los ciudadanos. De todas formas, tratando de identificar las estrategias de estos actores, como en nuestro caso, se suele distinguir claramente a partir de sus lógicas una división en tres grupos:

- *El sector público*, que obedece a una lógica del interés público,
- *El sector privado*, que está guiado por las fuerzas del mercado y las prioridades económicas,
- *La sociedad civil*, como actor que provee espacios y medios para articular y agregar intereses públicos⁵.

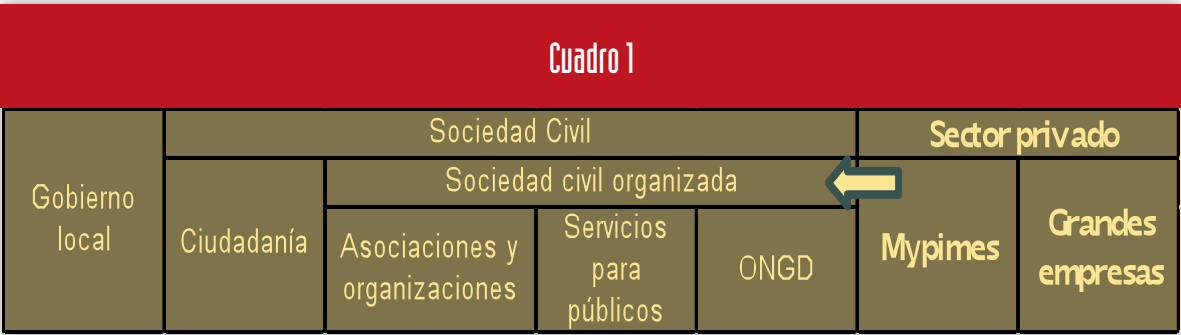
En palabras de Bossuyt (2008), “La sociedad civil es un grupo de actores donde los organismos y los individuos juegan un rol intermedio entre el nivel del hogar, el del estado y el del mercado. Consta de una enorme diversidad de actores, según características nacionales o locales. Estos pueden incluir comunidades, cooperativas, asociaciones y agrupaciones sociales, culturales, económicas o medioambientales, juntas de vecinos, sindicatos, asociaciones patronales, asociaciones del ámbito privado, iglesias y agrupaciones confesionales, ONGDs, universidades, medios de comunicación, etc.”.

A esta clasificación se le puede introducir un nivel de análisis suplementa-

rio observando los procesos de cooperación descentralizada:

- *El sector privado* agrupa empresas que frente a la cooperación descentralizada obedecen a dos lógicas distintas:
 - Las grandes empresas que están conectadas con el mercado internacional, que dependen -a veces- de sedes y centros de decisión localizados fuera del territorio del gobierno local, que no pueden ser consideradas como parte de la sociedad civil;
 - Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), cuyos dirigentes, radicados en el territorio local, deben considerarse como una empresa privada local y a la vez como individuos integrantes de la sociedad civil.
- *La sociedad civil*, reúne a la vez:
 - La ciudadanía, como conjunto de individuos que actúan individualmente, pero influenciados por las evoluciones “societales”⁶ que llamaremos “sociedad civil no organizada”.
 - Las organizaciones, asociaciones y organismos organizados que tienen objetivos determinados colectivamente y pueden considerarse como verdaderos agentes territoriales, como “la sociedad civil organizada”.

⁵| Jean Bossuyt.
⁶| “Relativo a la sociedad, a su organización, a sus valores, a sus instituciones”.



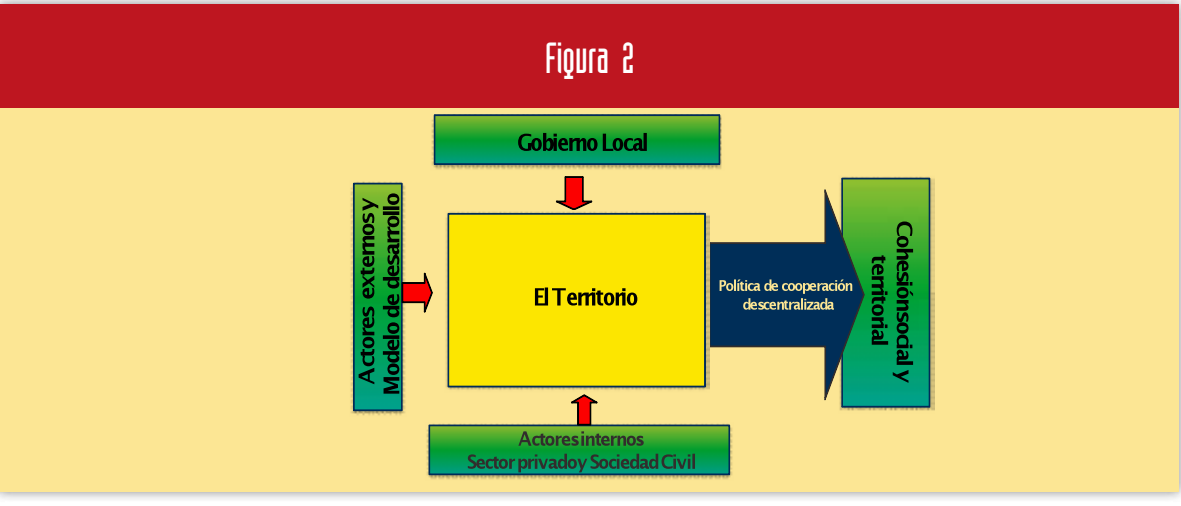
2.3. El territorio y su importancia en las políticas de cooperación descentralizada

El territorio es un elemento clave en el análisis de las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad civil en las políticas de cooperación descentralizada por distintas razones:

- El territorio es la base institucional del gobierno local en donde tiene la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida y de mejorar la cohesión social y territorial.
- El territorio es la base geográfica donde identificar los actores para que se integren al proceso de cooperación descen-

tralizada y es el lugar, “el coliseo”, donde las relaciones van a desarrollarse.

- El territorio es un elemento que establece una distinción entre:
 - Los actores internos que viven y actúan en el territorio, donde se encuentra la sociedad civil.
 - Los actores externos al territorio, como los actores institucionales (Estado, Región, Provincia para un municipio), los actores supranacionales (Unión Europea), los organismos internacionales (OOII), y las redes de gobiernos locales que también se deben integrar en el proceso de articulación de los actores de la cooperación descentralizada en una relación orientada a la complementariedad⁷.

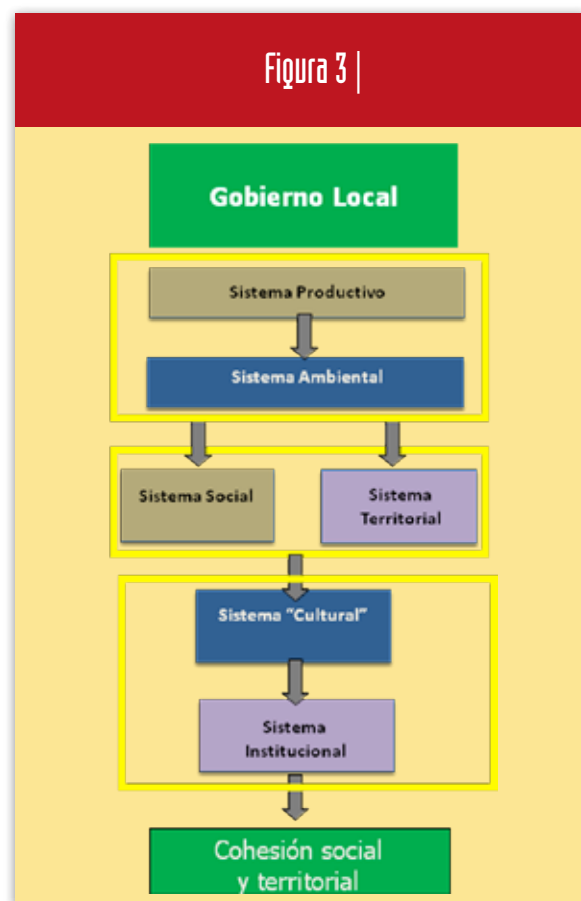


⁷| Articulación multinivel



El territorio es también la base para identificar las necesidades de la sociedad civil y, a partir de los desequilibrios identificados, planificar las políticas del gobierno local.

Los desequilibrios presentes en el territorio se expresan en los distintos subsistemas que lo conforman. Estos subsistemas territoriales son claves porque, dentro de cada uno, se encuentran los correspondientes subgrupos de la sociedad civil organizada y las políticas sectoriales del gobierno local.



⁸ | Ver ejemplo del Conseil General de l'Hérault

⁹ | Claudio Orrego, alcalde de Peñalolén. Chile. IV Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina México DF, 30 de septiembre – 2 de octubre de 2009.

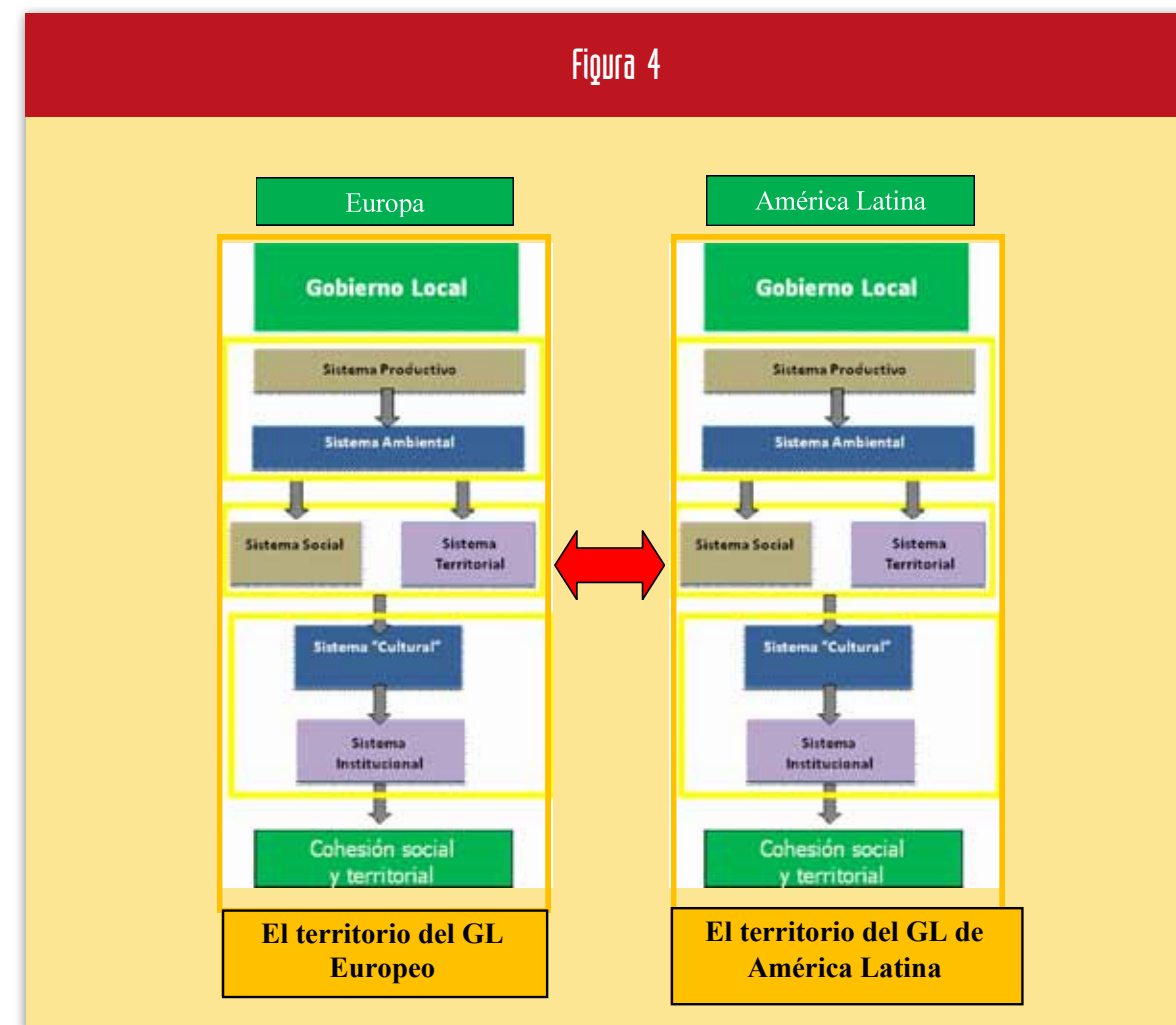
¹⁰ | Se habla de “contextos” cercanos cuando analizamos las “parejas” o las redes que se juntan en los procesos de cooperación. Estos contextos están siempre vinculados con los territorios y sus desequilibrios.

2.3.1. El territorio del gobierno local y sus subsistemas

- El territorio puede ser, en una política de cooperación descentralizada, el punto de anclaje de la credibilidad y legitimidad de la política de cooperación descentralizada⁸, a condición de que esta cooperación responda a las necesidades de la sociedad civil y reduzca los desequilibrios territoriales⁹.

- El territorio es un elemento estratégico de transversalidad dentro de los gobiernos locales y en el manejo y la gestión de las políticas públicas porque reunir los diversos actores sectoriales para examinar un mismo territorio constituye, por ende, un freno a la sectorización.

Sin embargo, representa también un elemento de complejidad en la medida que la cooperación descentralizada pone en contacto dos territorios y que cada uno de ellos se caracteriza por “su contexto”¹⁰. En conclusión, el desafío de la cooperación descentralizada es responder a una doble necesidad territorial, eso es, dando respuesta a las aspiraciones de los actores internos, actuando en los dos territorios. En el caso de una cooperación simple entre un gobierno local de Europa y otro de América Latina, se crea un sistema estructurado por dos subsistemas que se caracterizan por tener la misma estructura.



2.3.2. La articulación entre los territorios y sus actores en la cooperación descentralizada

La relación entre los gobiernos locales y la sociedad civil se inscribe, entonces, en este complejo doble sistema tripolar que necesita, por parte del gobierno local, de un buen conocimiento de los actores y de sus estrategias en ambos territorios y de una percepción real de las problemáticas o desequilibrios territoriales.

3. Las interacciones entre el gobierno local, la sociedad civil, y el territorio

Las relaciones que se establecen entre un gobierno local y la sociedad civil pueden contribuir a construir progresivamente, como hicieron los gobiernos locales en los años 90, los primeros pasos de la cooperación descentralizada. El riesgo de este camino, más empírico, es por una parte demorarse en llegar a un punto de relación fluida con la sociedad civil (o no lograr nunca este objetivo) y, por otra parte, dejar al

margen algunos actores clave que podrían posicionarse en contra de la política de cooperación descentralizada, debilitando así el proceso.

¿Es factible en la práctica, para un gobierno local elegir otra vía?

¿Es posible construir, de manera racional y con una metodología apropiada, una estrategia de articulación de los actores que permita asegurar -en lo posible- el éxito de la política de cooperación descentralizada?

Las situaciones generadas reflejan las consecuencias de las variaciones de las estrategias y de los comportamientos de los actores y de sus interacciones. Es decir, estos son el resultado de una combinación de fuerzas: la estrategia del actor va a inducir un primer comportamiento. Este primer comportamiento va a evolucionar en reacción al comportamiento de otro actor, y así se anudan y desanudan las interacciones e interrelaciones entre actores de un mismo territorio.

Es fundamental conocer estos elementos para poder construir una estrategia exitosa a partir de las diversas tipologías de situaciones posibles. Para poder proponer una metodología eficiente y replicable, es necesario identificar los tipos de relaciones que se pueden tejer entre el gobierno local y la sociedad civil, a partir de los comportamientos de cada componente que forma una política de descentralización pública.

3.1. Estrategias y comportamientos de los gobiernos locales

Muchos gobiernos locales de Europa se lanzaron a procesos de cooperación descentralizada según el paradigma de la ayuda,

en una relación Norte-Sur “donante-receptor”, y a una estrategia general sustentada por una necesaria solidaridad con los países “subdesarrollados”. Con el incremento de la cooperación y el interés creciente de la sociedad civil respecto a estas políticas, los gobiernos locales han evolucionado, integrando en sus estrategias la reacción de la sociedad civil, actor “interno”, que vive en el territorio, y que evalúa globalmente su política. Así, la estrategia de los gobiernos locales se ha orientado hacia la búsqueda de una resonancia positiva de la política de cooperación descentralizada en el territorio local, de una reciprocidad de su acción de cooperación para la sociedad civil.

El comportamiento de un gobierno local, en su intento de articulación con la sociedad civil ha variado según los contextos entre tres figuras que, además, han constituido tres generaciones dentro de la evolución de los gobiernos locales¹¹:

- Un primer comportamiento de gestión de la cooperación descentralizada con un enfoque administrativo y reduccionista donde la relación con la sociedad civil se basa en informar y rendir cuentas, bajo presión ciudadana;
- Un segundo comportamiento de gestión de la cooperación descentralizada donde se establece una relación sistemática para la gestión de riesgos e induce una mayor comprensión de los actores de la sociedad civil;
- Un tercer comportamiento de gestión de la cooperación descentralizada en base a un modelo de inclusión y concertación con una relación integral y estratégica con la sociedad civil.

¹¹ | “Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada UE-AL” del Observatorio de la Cooperación Descentralizada: volumen 2. Capítulo 5: Participación y concertación ciudadanas en la política pública local de cooperación descentralizada (pág. 155 a 178). Beatriz Sanz.

Cuadro 2 : Ejemplo del Conseil Général de l’Herault en Francia

El Conseil Général de l’Herault (CG 34), en Francia, es un gobierno local de nivel supramunicipal, “département” (provincia) de la Región del “Languedoc Roussillon”, que ha desarrollado, entre 1993 y 2007¹², su política de cooperación descentralizada. Esta ha evolucionado desde una primera fase (1993-2000) caracterizada por una gestión administrativa y una acción internacional casi confidencial, hacia una segunda fase (2001-2007) con una gestión progresivamente más abierta a la sociedad civil de ambos territorios comprometidos en el proceso de cooperación, transparente y abierta, sin alcanzar a establecer todavía una relación integral con la sociedad civil.

La cooperación del Conseil Général de l’Herault empezó con una relación de cooperación descentralizada con tres territorios, y con el gobierno regional de Medenine en Túnez, complementada por la creación de un fondo de financiación de asociaciones o organizaciones de la sociedad civil que tenían acciones en el ámbito internacional.

Para la cooperación con la Región de Medenine, el proceso de cooperación entre ambas instituciones supramunicipales fue declinado, al nivel de los municipios, a través de convenios de cooperación entre los municipios de ambos territorios y en paralelo gracias a un convenio que unía a los dos gobiernos supramunicipales del Hérault y de Medenine. Así nacieron, en un proceso que se puede -en parte- asimilar a una delegación de la cooperación del nivel provincial a municipios¹³, cuatro “parejas” de municipios que iniciaron un proceso de cooperación. Pero las elecciones municipales del 2001 en territorio francés provocaron un cambio de alcalde en tres de los cuatro municipios, lo que suspendió el proceso de cooperación. El gobierno regional de Medenine manifestó su preocupación a su homólogo del *Conseil Général del Hérault*, lo que fragilizó la cooperación entre los dos socios iniciales. Este evento puso en evidencia que el modelo elegido no era sustentable y que era preciso encontrar otros anclajes. La llegada de un nuevo presidente en 1998 al *Conseil Général del Hérault* generó un proceso de reflexión estratégica sobre la política de cooperación descentralizada, lo que permitió, en el año 2001, definir orientaciones estratégicas y prioridades geográficas.

Buscando la sostenibilidad del proceso de cooperación descentralizada, después de las dificultades encontradas en el caso de Túnez, se decidió movilizar a la sociedad civil organizada del Hérault y construir “parejas” con las asociaciones u organizaciones de los territorios de cooperación compartiendo las mismas actividades¹⁴.

El balance para el territorio del Hérault fue bastante positivo, pues se apuntaron los siguientes triunfos:

1. un impacto político real a través de la implicación de numerosas asociaciones u organizaciones en los programas de cooperación;
2. una mayor credibilidad de la cooperación descentralizada en el territorio del gobierno local a través de los actores del Hérault asociados al proceso y en el seno de la institución pública, teniendo un impacto positivo en la sociedad civil de l’Hérault en su globalidad;

¹² | Período de análisis utilizado para la redacción de este artículo. Desde 2007, nuevas evoluciones han marcado la política de cooperación descentralizada del CG34 que no son consideradas aquí.

¹³ | En la medida que no fue una petición espontánea de los municipios.

¹⁴ | Ver metodología en el capítulo 4



3. una mejor “dinamización” gracias a un proceso de intercambio entre miembros de la sociedad civil organizada y sus socios,. La constitución de redes en el marco de la política de cooperación ha permitido conservar una dinámica en el proceso de cooperación descentralizada, creando nuevos contactos entre actores que no se habían encontrado y que no conocían las actividades o las estrategias. La red, con su propia dinámica y sus propias virtudes, se ha transformado en herramienta de articulación permanente y automática de los actores de la sociedad civil;

4. la respuesta a las problemáticas del territorio y al proceso de calificación y valorización de los funcionarios públicos;

5. la sostenibilidad del proceso de cooperación a través los vínculos personales que se tejieron entre la sociedad civil organizada en ambos territorios, después o más allá de las actuaciones previstas en el programa de cooperación y de los intercambios entre la sociedad civil de ambos territorios que han continuado aún sin la intervención del gobierno local.

El balance de la cooperación para el territorio también muestra:

un impacto técnico real en los territorios de cooperación en lo relativo a responder a las necesidades y mejorar las competencias;

- la movilización y potenciación de la sociedad civil a través de su reconocimiento, capacitación y movilización, dando un paso más hacia la democracia.

Los límites de la experiencia se resumen en:

- la falta de tiempo en la construcción empírica,
- la existencia de una débil integración de la sociedad civil organizada en los procesos de elección de las orientaciones estratégicas globales y en las instancias de decisión de la política de cooperación descentralizada.

3.2. Estrategias y comportamientos de la sociedad civil y sus componentes

La sociedad civil no organizada vive una evolución esquizofrénica entre globalización y glocalización¹⁵. Se caracteriza por la multiplicidad de actores y a su vez, cada actor sigue su propia logica, que además obedece a estrategias conscientes o inconscientes. Así, una parte de la sociedad civil actúa como individualidad, sin una estrategia bien

definida, pero en relación con grupos sociológicos que tienen el mismo comportamiento “societal”, mientras que otros “actores organizados”, asociaciones, organizaciones, agentes territoriales, tienen planificado un objetivo a través de una política y de actividades definidas conjuntamente.

El mundo “moderno” y los nuevos estilos de vida aparecidos con la globalización, han provocado en Europa una pérdida de entidad colectiva de los territorios urbanos y

una desvalorización de la identidad colectiva del espacio rural debida al éxodo rural y al crecimiento urbano. Como reacción a esta “globalización”, los grupos socio-culturales se encierran en ellos mismos, protegiéndose en sus propios territorios -comportamiento definido como “glocalización”¹⁶- y encontrando una nueva identidad colectiva en lo “local”, gracias a la identificación con su barrio o su pueblo. Estos factores de evolución han inducido a nuevos comportamientos que transforman a la sociedad civil, en protagonista a través de una nueva ciudadanía local que exige líderes locales responsables, y de un mayor activismo civil, favorecido por el desarrollo del voluntariado¹⁷. Así se ha desarrollado una nueva forma de asociatividad local, articulada en red e internacionalizada como los movimientos en defensa del medio ambiente, de los derechos humanos o de las minorías, favoreciendo a nivel global la construcción de una sociedad civil más informada y proactiva, preocupada por lo local y lo global, por su barrio y su planeta a un mismo tiempo.

Esta búsqueda de “conectividad internacional”, facilitada por las nuevas tecnologías de comunicación, hace que la cooperación descentralizada, desde sus primeros pasos a finales del siglo pasado hasta el día de hoy, se compatibilice aún más, con los cambios sociológicos actuales y las nuevas aspiraciones de la sociedad civil.

Esta evolución constituye un elemento facilitador para la integración de la socie-

dad civil en las políticas de cooperación de los gobiernos locales, pero al mismo tiempo genera nuevas aspiraciones y nuevas presiones sobre dichos gobiernos, requiriendo y/o induciendo una evolución en las modalidades de articulación con la sociedad civil.

- La sociedad civil organizada está fragmentada

La estrategia de las asociaciones, las organizaciones y los agentes territoriales se inscribe globalmente, a nivel sociológico, en el marco de la evolución de la sociedad civil analizada en el párrafo anterior. Más allá de desear aumentar su participación en el proceso de toma de decisiones de orientación, una asociación o una organización se mueve en función de dos ejes principales:

- cumplir con la “misión” de la organización que les agrupa: esta misión es generalmente temática (protección de la naturaleza, lucha contra la pobreza), o geográfica (desarrollo en un país o un de territorio local determinado), o social (enfocada a un grupo de personas);
- buscar los medios financieros para poder funcionar: lo que es la característica de todas las organizaciones que no tienen autonomía financiera.

Cabe señalar y analizar con una particular atención, en el marco de la cooperación descentralizada, a este grupo de actores:

¹⁶ | Glocalización es un término que nace de la mezcla entre globalización y localización y que se desarrolló inicialmente en la década de los 80 en el marco de las prácticas comerciales de Japón. El concepto procede del término japonés “dochakuka” (derivada de dochaku, “el que vive en su propia tierra”). En un mundo global, en el que asistimos a una progresiva supresión de las fronteras a nivel económico, político y social, se incrementa la existencia de barreras culturales, generadas por las personas que defienden sus tradiciones de la globalización cultural. Wikipedia.

¹⁷ | Puede hablarse de cuatro condiciones para caracterizar una acción como voluntariado: que sea desinteresada, sin afán de lucro ni beneficio, que tenga la intención de perseguir un fin y un objetivo positivo (búsqueda de un cambio para mejorar la situación del otro), que sea legítima, aunando la capacidad suficiente para realizar la ayuda con el consentimiento de la otra parte y que sea justificada, respondiendo a una necesidad real del beneficiario. Para saber más, ver Centro Europeo del Voluntariado (<http://www.cev.be>)

¹⁵ | Georges Bonan: “Articulación entre actores de la Cooperación descentralizada” UOC-Observatorio de la Cooperación Descentralizada, 2009.

● **Los servicios para-públicos locales¹⁸, y en particular las universidades y sus centros de investigación**, que en Europa son actores con una estrategia identificable y constante. Tanto si son públicas, como semipúblicas o privadas, las universidades juegan un papel muy importante en la cooperación descentralizada porque representan una categoría ya comprometida con la dimensión internacional y con la práctica de la cooperación. Además la cobertura territorial de las universidades es muy descentralizada, y la gran autonomía de la que se benefician, facilita su relación con los gobiernos locales. Generalmente tienen dos grandes objetivos estratégicos que coinciden con los objetivos de los gobiernos locales:

- responder a la necesidad de sus profesores e investigadores, que actuando en un mundo globalizado, desarrollan la cooperación con otras universidades y centros de investigación de otros países,
- responder a las necesidades de sus estudiantes que buscan enseñanzas complementarias y vivir experiencias en otras regiones del mundo.

● **Las asociaciones u organizaciones que desarrollan sus actividades en el territorio del gobierno local** son igualmente socios potenciales del mismo, porque agrupan a ciudadanos y son un vínculo con la sociedad civil no organizada. En este grupo, hay que considerar con una atención particular a las asociaciones de inmigrantes, tanto para facilitar la instalación e integración de éstos en el país de acogida, como para el regreso al

país de origen. Estas organizaciones se encuentran en el centro de las preocupaciones de ambos territorios de cooperación, tanto en el ámbito social (interculturalidad e integración), como en el económico (remesas y desempleo) y el político (votación de los inmigrantes).

● **Las ONGDs** que actúan en el ámbito de las relaciones Norte-Sur y que también están muy involucradas en los procesos de cooperación descentralizada. La intervención de las ONGDs en la cooperación descentralizada, que se desarrolló particularmente en España y en Italia a partir de la recomendación de las Naciones Unidas de dedicar el 0.7% del Producto Interno Bruto a la cooperación, provocó un cambio en los objetivos internos de estos agentes territoriales priorizando -a veces- la búsqueda de financiación. Esta evolución ha generado resistencia y rechazo por parte de los gobiernos locales de los territorios del “sur”¹⁹, a causa de la excesiva autonomía adquirida por las ONGDs como consecuencia de la delegación ejercida por los gobiernos locales europeos.

En síntesis, los comportamientos de los distintos componentes de la sociedad civil organizada están guiados por:

- la estrategia propia de sus diferentes subgrupos,
- la voluntad de tener información y participar en la política de cooperación descentralizada, buscar oportunidades de diálogo

con el gobierno local, buscar conexiones entre los ejes de la política de cooperación descentralizada y sus prioridades de acción.

- la búsqueda de financiación que genera un posicionamiento de tipo “experto”.

Estos comportamientos tienen relación con la política de gobernanza del gobierno local y pueden conllevar conductas de indiferencia, respaldo o conflicto. Por ejemplo, en el mecanismo que va a elegir el gobierno local para involucrar a los actores que buscan financiación a través de misiones de expertos, puede transformarlos en socios activos de la política de cooperación descentralizada, conservando además el papel de experto, si el diálogo se posiciona en los objetivos a cumplir y si el diálogo se abre sobre la plataforma consensual entre ambos actores.

En síntesis, se pueden determinar tres tipos de comportamientos progresivos de la sociedad civil frente al gobierno local:

- Nivel 1: búsqueda de información, financiación, oportunidades y diálogo;
- Nivel 2: nivel 1 más la búsqueda de conexiones entre los ejes de la política de cooperación descentralizada y sus prioridades de acción;
- Nivel 3: niveles 1 y 2, más la búsqueda de participación y de integración al proceso de cooperación descentralizada.

3.3. El territorio y su impacto sobre los comportamientos de los gobiernos locales y de la sociedad civil

En la misma lógica de análisis del “sistema” que articula una política de cooperación descentralizada a partir de los tres

polos que son el gobierno local, la sociedad civil y el territorio, es importante preguntarse si el territorio y sus desequilibrios deben considerarse como una variable del modelo de relaciones gobierno local/sociedad civil.

¿La “tipicidad” de un territorio (territorio urbano, territorio rural, territorio periurbano) o el nivel institucional directamente relacionado con el tamaño del territorio (municipio, provincia o región) tienen un impacto sobre el modelo de relación entre gobierno local y sociedad civil?

Es cierto que cada territorio tiene sus propias características y sus propios desequilibrios, sin embargo estos se multiplican a partir de las percepciones que tienen el gobierno local y la sociedad civil, de las prioridades de intervención en el territorio, más allá de las dificultades y las divergencias que puedan surgir y generar conflictos si la política de cooperación descentralizada no se construye a partir de un proceso participativo.

El análisis de la variabilidad del componente “territorio” en un proceso de cooperación descentralizada, permite vislumbrar su impacto en el comportamiento del “dúo” gobierno local/ sociedad civil, resumido en una simple alternativa:

- La “oposición” de la sociedad civil generada por la falta de implicación del gobierno local sobre ejes de desarrollo territorial considerados como prioritarios por las asociaciones u organizaciones, o directamente por los ciudadanos;
- El “respaldo” de la sociedad civil generado por el consenso sobre las prioridades de intervención del gobierno local para reducir los desequilibrios del territorio o la oposición en el caso contrario.

¹⁸ | Servicios para-públicos: la palabra “para pública” usada en el lenguaje común, se traduce en inglés como “partial state-controlled”, es decir los servicios que son parcialmente controlados por el estado o por el sector público.³⁵ | Cabe destacar, en este sentido, el gran número de ciudades europeas, pero también de otros países latinoamericanos, que están hermanadas con ciudades de Cuba o de Nicaragua a partir de sus revoluciones respectivas.

¹⁹ | BOSSUYT Jean (2008) y FRERES Christian (2008)



Además, el territorio y sus desequilibrios constituyen generalmente la base de los vínculos entre la sociedad civil no organizada y una parte de la sociedad civil organizada, que, a veces, se posiciona como portavoz de estos desequilibrios.

El tipo de territorio que el gobierno local tiene que manejar, tiene también una fuerte influencia sobre los mecanismos de participación propuestos a la ciudadanía: la permeabilidad de la sociedad civil, en términos de comunicación y de movilización de la participación ciudadana, es muy diferente entre un municipio urbano y un municipio rural. En una provincia o una región es más complejo hacer llegar a todas partes del territorio la comunicación y generar participación ciudadana.

Por otra parte “el territorio” impone al gobierno local, para evitar oposición y conflictos e integrar a la sociedad civil en el proceso de cooperación descentralizada. Por tanto resulta de suma importancia, la búsqueda de consenso con la sociedad civil sobre las prioridades de intervención de la política de cooperación descentralizada y sobre sus previsible impactos en la reducción de los desequilibrios del territorio.

En síntesis, se puede constatar que el territorio y sus distintas variaciones en términos de desequilibrios no constituyen directamente una variable en sí, aunque influyen directamente los comportamientos de la sociedad civil en su conjunto, los mecanismos de movilización de la participación ciudadana y el posicionamiento del gobierno local.

Se podrían citar otros ejemplos, pero el elemento clave de esta orientación estratégica, ha sido la búsqueda de la reciprocidad, condicionando en parte la credibilidad de la cooperación y generando

el anclaje de una parte de la actividad de cooperación descentralizada al territorio y a sus necesidades. Este eje de desarrollo de la cooperación ha puesto en evidencia que el territorio, el conocimiento de sus necesidades y de su evolución, son elementos claves de la cooperación descentralizada.

4. Modalidades de articulación entre gobierno local y sociedad civil y orientaciones metodológicas

4.1. La articulación de los actores: un proceso dinámico y permanente

A partir del análisis anterior es posible determinar una tipología de situaciones de interacción entre los distintos comportamientos del gobierno local y la sociedad civil, incluyendo el componente “territorio”:

- Interacción 1: La relación con la sociedad civil se basa en informar y rendir cuentas, bajo presión ciudadana; (gestión de la cooperación descentralizada con un enfoque administrativo y reduccionista). La sociedad civil tiene un comportamiento centrado en la búsqueda de información y financiación, y presiona para tener oportunidades de diálogo, por la necesidad de buscar otras fuentes de financiación o proponer ejes de desarrollo de la política de cooperación que correspondan a sus prioridades de acción.

- Interacción 2: La relación con la sociedad civil es sistemática para la gestión de riesgos e induce a una mayor comprensión de los actores de la sociedad civil. La sociedad civil está informada y recibe financiación, pero necesita, como en la situación

Cuadro Nº 3: Ejemplo del Conseil Général de l'Hérault

El Conseil Général de l'Hérault, en el desarrollo de su programa de cooperación descentralizada²⁰, decidió someter todas las acciones de cooperación descentralizada a un voto de la asamblea departamental en reunión pública, desde la validación del convenio de cooperación, hasta las autorizaciones de misiones en los territorios de cooperación o la recepción de delegaciones extranjeras. Este proceso ha permitido establecer una total transparencia sobre la actividad de cooperación de cara tanto a la oposición política del gobierno local (que fue sistemáticamente asociada a las actividades internacionales), como a la sociedad civil en general.

Este ejercicio ha provocado críticas por parte de representantes de asociaciones, amplificadas por la prensa y los medios de comunicación, basadas en el argumento siguiente: ¿Por qué gastar el presupuesto del gobierno local en el exterior, cuando hay tantas necesidades en el territorio?

Esta presión de la sociedad civil y en particular de las asociaciones de contribuyentes, llevaron al gobierno local a añadir una cuarta orientación estratégica para garantizar la reciprocidad de las acciones de cooperación y ganar en credibilidad: “Buscar, a través la cooperación descentralizada, respuestas a las problemáticas de desarrollo del territorio”.

Así, por ejemplo, la cooperación con el *Souss Massa Draa*, región del sur de Marruecos, se basó en la necesidad de responder a la dificultad de integración social y escolar de los y las jóvenes inmigrantes de esta región que, llegando al Hérault en el marco de agrupamiento familiar y teniendo como máximo 14 años de edad, a menudo no hablaban ni francés ni árabe (solamente el bereber). El gobierno local empezó a crear clases especiales para responder a este problema, pero el crecimiento del flujo de inmigración y la imposibilidad de reintegrar en la sociedad a, una parte de estos jóvenes en el momento de la finalización del periodo escolar, ha conducido al gobierno local a buscar soluciones preventivas²¹ en el territorio de origen.

Se construyeron acciones de cooperación centradas inicialmente en acciones educativas o de ayuda a la reinserción escolar para los 200.000 jóvenes de la región marroquí no escolarizados o desescolarizados²², que alimentaban la mayor parte de los flujos de inmigración legal (sin hablar de los flujos de inmigrantes ilegales a través del estrecho de Gibraltar). A partir de estas acciones se construyó un programa global de lucha contra el éxodo rural y de desarrollo sustentable de la Región del Souss Massa Draa, que movilizó a las asociaciones francesas y marroquíes orientadas al tema educativo, y, además, a numerosos agentes territoriales de ambos países y a los organismos de investigación que encontraron mucho interés en generar intercambios con los centros locales de investigación de esta región semi-árida.

De la misma manera, la cooperación con Chile, más difícil de justificar por la ausencia de historia común con este país (a diferencia de África del Norte), se centró inicialmente en el tema del agua y en numerosas acciones desarrolladas en los ámbitos de la cultura, del turismo, de la telemedicina, etc. Sin embargo se buscaron rápidamente otros ejes de cooperación más relacionados con las necesidades del territorio del Hérault:

- La problemática del vino (el Hérault es el primer productor francés de vino) y de la competencia de los vinos del “nuevo mundo” y en particular de Chile. Se organizaron misiones de intercambio con vinicultores chilenos.

- La necesidad de los centros de investigación del Hérault, que encontraron en Chile condiciones de investigación ideales, gracias a la variedad de sus ecosistemas y a su aislamiento geográfico.

²⁰ Ver capítulo 3.1.

²¹ Que se puede asimilar a un proceso de co-desarrollo

²² Abandono de la escolaridad

anterior, mayor diálogo. Presiona entonces al gobierno local para ser asociada al proceso de elaboración de la política de cooperación y para que esta encaje con sus propios ejes de actuación.

- Interacción 3: La relación con la sociedad civil es integral y estratégica (gestión de la cooperación descentralizada en base a un modelo de inclusión y concertación). El gobierno ha percibido la necesidad de buscar el consenso sobre las prioridades territoriales. La sociedad civil está integrada e incluida en este proceso.

Al inicio de este capítulo, fue planteada la siguiente pregunta: ¿Es posible para un gobierno local, desde el inicio de un proceso de cooperación descentralizada, desarrollar una relación activa, estratégica e integral con la sociedad civil?

La historia de la cooperación descentralizada podría demostrar que las situaciones presentadas según la tipología, son una secuencia de tres pasos inevitables que todo gobierno local debe seguir en un proceso de madurez.

Pero a la luz del análisis efectuado sobre el comportamiento de los actores, constatamos que no se puede instalar esta forma de integración e inclusión de la sociedad civil, por creación *ex nihilo*. Se trata de un proceso dinámico, un camino que nace de una voluntad política y de la orientación estratégica de la política de cooperación descentralizada y que se sustenta en sus resultados, es decir, un mejor grado de aceptación de la política de cooperación descentralizada y de satisfacción de la sociedad civil.

²³| Ver capítulo 1 de la primera parte de Jean Bossuyt en “Anuario 2008 del Observatorio de la Cooperación Descentralizada”

Este camino o proceso tiene:

- un punto de inicio es el representado por un modelo de cooperación descentralizada que debe ser compatible con el objetivo de participación de la sociedad civil y que precisa una voluntad de evolución por parte del gobierno local. ¿Todos los modelos son compatibles?

- Las etapas de evolución, de maduración de la sociedad civil en término de inclusión y/o integración. Esto es un fenómeno progresivo y que depende de los mecanismos e instrumentos usados para generar la participación ciudadana.

- *El análisis de la compatibilidad con la implicación de la sociedad civil de los tres grandes modelos de cooperación descentralizada*²³:

- “La cooperación descentralizada basada en la cooperación delegada o indirecta (en general a una ONGD)”, no es compatible con una política activa de implicación de la sociedad civil, en la medida que las ONGDs son casi los únicos interlocutores del gobierno local;

- “La cooperación descentralizada funcional que se basa en una cooperación directa entre municipios autónomos”, puede ser compatible con una integración de la sociedad civil, a condición de construir una política de articulación de los actores para involucrar la sociedad civil organizada y pasar de una relación de “prestación de servicio” a una relación de “partenariado”;

- “La cooperación descentralizada basada en enfoques de acción conjunta que reflejan una visión política de la necesidad de fortalecer la participación tanto del gobierno local como de la sociedad civil e incluye una visión integrada de la articulación de los actores y los territorios”, es por definición compatible.

El tercer modelo corresponde sin duda al tercer comportamiento de “gestión de la cooperación descentralizada en base a un modelo de inclusión y concertación con una relación integral y estratégica con la sociedad civil” y representa el modelo ideal, el modelo objetivo.

- *Los mecanismos e instrumentos usados para generar la participación de la sociedad civil:*

El abanico de mecanismos e instrumentos a disposición de un gobierno local son múltiples. Se pueden citar los principales:

- Instrumentos financieros y convocatorias para la contratación;
- Mecanismos formales de dialogo;
- Implicación de la sociedad civil en la construcción o la actualización de la política de cooperación descentralizada;
- Implicación de la sociedad civil en la elaboración de las acciones del programa;
- Flexibilidad en las modalidades de partenariado y de financiación
- Convención de objetivo con los actores involucrados;
- Búsqueda del consenso con la sociedad civil organizada;

Cuadro Nº 4: El caso de Reggio Emilia en Italia

Hay pocas experiencias de desarrollo integral de este tercer modelo que hayan culminado, pero hay muchos gobiernos locales que están encaminándose hacia este objetivo. Se puede citar el ejemplo de Reggio Emilia²⁴, en Italia, donde el dinamismo de la sociedad civil, sobre todo en cuestiones sociales, ha favorecido la creación de “pactos de hermanamiento” con ciudades de Europa, del Este y de África. Estos pactos se basan en combinar el fortalecimiento del gobierno local con el empoderamiento de la población. El municipio ha creado la “Consulta cittadina della cooperazione decentrata”, una estructura permanente de encuentro y debate entre las asociaciones involucradas en la cooperación y en particular en los ámbitos estratégicos definidos por el municipio: la solidaridad, la ayuda al desarrollo, la educación por la paz y los derechos humanos.

Presidido por el alcalde de Reggio Emilia, el comité propone un triple objetivo:

- el conocimiento mutuo de los programas de intervención de las asociaciones y de las estrategias adoptadas;
- la creación de sinergias y la racionalización de las intervenciones;
- la posibilidad de proponer iniciativas y proyectos para implicar cada vez más personas y temáticas en la cooperación descentralizada.

²⁴| <http://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf>

- Cogestión de la política y del programa;
- Financiación compartida con participación (financiera o en recursos humanos) de la sociedad civil en las acciones del programa;
- Articulación entre los actores de la sociedad civil de ambos territorios de cooperación²⁵.

Estos mecanismos e instrumentos tienen un impacto gradual sobre la sociedad civil, lo que permite que la misma progrese a través de distintas etapas de integración

hacia el modelo esperado. La elección del mecanismo o del instrumento y su uso, dependen del modelo de cooperación y de la voluntad política del gobierno local.

La articulación entre el gobierno local y la sociedad civil es un camino, un proceso dinámico que pasa por etapas sucesivas. Este movimiento, está generado por el gobierno local en su proceso de maduración frente a las presiones de una sociedad civil que aspira a participar en el futuro de su territorio local y del planeta.

Cuadro Nº 5: Ejemplo de Issy les Moulineaux en Francia

Se puede presentar aquí la experiencia, e-AGORA de Issy les Moulineaux en Francia, que ha desarrollado un programa de cooperación descentralizada centrado en la implementación de una ‘Academia de democracia electrónica’ en red con las Municipalidades de Ipatinga (Brasil), Juiz de Fora (Brasil), Viña del Mar (Chile) y el Observatorio Territorial del Centro de Estudios Ambientales de la Universidad del Estado de San Pablo (Brasil), en el marco del programa Europeo URB-AL.

El objetivo de este proyecto es crear un espacio de encuentro, experimentación, formación e información, con el fin de promover la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), y apoyar así los procesos de modernización de las prácticas de democracia local.

El proyecto e-AGORA se sitúa en un contexto donde convergen prácticas de democracia en el ámbito local y la utilización de las TICs. Su origen está en la Red Nº 3 del Programa URB-AL “Democracia en la ciudad”, que fue coordinada por la municipalidad de Issy-les-Moulineaux, en Francia y tuvo como objetivo, el desarrollo de una cooperación duradera entre municipios de Latinoamérica y Europa sobre el tema de la democracia local, permitiendo a los pueblos de ambos continentes intercambiar sus prácticas, su experiencia y su trabajo y poner en marcha proyectos comunes que respondieran a problemas específicos, particularmente el de la participación de los ciudadanos en el ámbito local. A partir de los datos de un informe oficial -apatía de los ciudadanos respecto a la participación en el ámbito local y poca confianza en los gobiernos- e-AGORA pretendía dar respuesta a las oportunidades ofrecidas por las TICs para reforzar los procesos de consulta y de participación ciudadana y revitalizar la democracia local junto con las prácticas tradicionales. Se trataba de una tendencia hacia la convergencia de las prácticas de democracia local y la utilización de TICs al servicio de los ciudadanos.

La cooperación descentralizada, en base a la relación que se construye entre un gobierno local y la sociedad civil, contribu-

ye a la construcción de un proceso virtuoso en la medida que aumenta la conciencia ciudadana²⁶ lo que hace crecer el activismo

²⁵| Ver ejemplo del Hérault en el capítulo 2.1

Cuadro Nº 6: El caso del municipio de Córdoba en España

Hablando de participación ciudadana, es interesante analizar también la experiencia del municipio de Córdoba en España que ha determinado unos “Elementos de Análisis” para identificar una buena práctica participativa en el ámbito del gobierno local. Articulados en base a cuatro preguntas:”

¿Quién participa?

¿Sobre qué se participa?

¿Cómo se participa?

¿Cuáles son las consecuencias?,

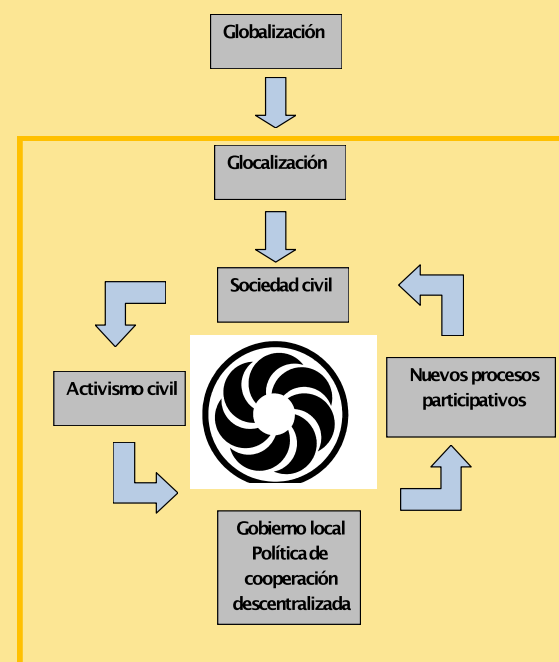
se destacaron los criterios siguientes:

1. Liderazgo político del equipo de gobierno.
2. Definición explícita de los límites de los procesos participativos.
3. Articulación de las prácticas participativas en el gobierno local.
4. Coordinación y transversalidad en el Ayuntamiento.
5. Reforzar los canales de información y comunicación entre el Ayuntamiento y la ciudadanía.
6. Devolución de información.
7. Ejecución de los compromisos adquiridos ante la ciudadanía.
8. Transformación del entorno.
9. Proceso educativo.
10. Corresponsabilidad de los distintos actores que intervienen en el proceso.
11. Proceso planificado.
12. Diversificación de los agentes sociales.
13. Importancia de los equipamientos de proximidad en los procesos participativos.

civil, alimentado por otra parte por la “globalización”, que genera a la vez una mayor presión de los ciudadanos para lograr una mayor integración.

A partir de este análisis se puede responder a la pregunta planteada. Un gobierno local puede establecer relaciones con la sociedad civil con el objetivo de llegar a un

Figura 5 | El proceso virtuoso de evolución permanente de la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil



modelo “integrado e inclusivo de acción conjunta”, a condición de:

- Tener la voluntad política de hacerlo, y pasar de una posición pasiva a una posición activa y anticipadora,
- Dotarse de una estrategia de articulación de los actores que integre los diferentes pasos a seguir,
- Dejar a la sociedad civil el tiempo de maduración necesario,
- En paralelo a la maduración de la sociedad civil, impulsar el modelo de cooperación hacia otros más integradores.

4.2. Propuestas metodológicas para construir una estrategia de articulación de los actores

La participación de la sociedad civil no se establece por decreto sino que se construye en el marco de un estudio de definición de la estrategia de articulación de los actores, que evidencie los objetivos y su programa de acción y debe constituir uno de los ejes estratégicos principales de la política de cooperación descentralizada.

La metodología ideal es incorporar a la sociedad civil desde el inicio del proceso

de definición de la política de cooperación descentralizada. Pero en la mayoría de ocasiones, esta articulación se hace “sobre la marcha”, lo que requiere mayores esfuerzos para convencer a los actores que no han participado en la elección de los objetivos de la política. En ambos casos, el gobierno local tiene que realizar, en primer lugar, el mapeo de los actores y, en segundo lugar, construir el partenariado con los actores clave.

4.2.1. Primera etapa: El mapeo de los actores

El mapeo de los actores es un estudio preciso sobre los actores clave de la sociedad civil organizada para analizar sus posicionamientos frente a la política y el programa de acción existente.

- La identificación de los actores clave es una etapa preliminar y fundamental que debe responder a la pregunta: ¿Cuáles son los actores que deben vincularse a la política de cooperación descentralizada? La respuesta a esta pregunta permite distinguir los actores a asociar, para cada uno de los objetivos de la política y cada una de las acciones del programa,

- A nivel de política y de programa de acción en su conjunto: se trata de identificar a los actores clave a nivel de los objetivos y/o los actores más activos y los que tienen una influencia determinante sobre el conjunto del programa,
- A nivel de las acciones: se trata de los actores a asociar únicamente en una o pocas acciones.
- El posicionamiento de los actores clave frente a la política de cooperación descentralizada permite medir las convergencias (o divergencias) entre la es-

trategia del actor y la estrategia del gobierno local, constituye la segunda etapa. Existen diferentes metodologías para tratar de reducir la subjetividad del ejercicio²⁷ y llegar a una visión global y sintética del posicionamiento de los actores clave. Este segundo paso permite evaluar la distancia que separa al actor clave de la estrategia del gobierno local y va a determinar el plan de actuación para construir el partenariado.

Estos dos análisis deben realizarse obligatoriamente a través de un trabajo grupal para garantizar la más amplia detección posible de los actores y para que el análisis de los posicionamientos de cada uno de ellos sea lo más preciso posible.

4.2.2. Segunda etapa: la construcción del consenso dentro del gobierno local

- ¿Cómo definir el consenso en el abanico de las herramientas de comunicación?

Es posible identificar una gradación en los modos de participación, vinculados a la forma de comunicación (en su sentido amplio), clasificarlos por valor creciente según su intensidad participativa²⁸:

- a) La comunicación, con el objetivo de transmitir un mensaje y obtener la adhesión del público a una propuesta,
- b) la información, que tiene el objetivo de informar sobre las intenciones o las decisiones que han sido tomadas,
- c) las consultas, que buscan recopilar las opiniones de los actores sin garantizar su integración en las sucesivas propuestas o decisiones,

²⁶ | Para más detalles, ver Jean Bosuyn in *Anuario 2008 del Observatorio de la Cooperación Descentralizada* p 180 a 183

²⁷ | Se puede citar la Metodología de Pozo (2007) <http://www.preval.org/documentos/ma0018.doc>



- d) el diálogo, que construye una interacción horizontal entre actores basada en la igualdad,
- e) la concertación, que pretende debatir e identificar elementos comunes para la identificación de soluciones y
- f) la negociación, que permite construir en común una decisión.

El *consenso* puede considerarse como una forma de negociación cuyo resultado es “casi la unanimidad”. Sin embargo, el consenso supone que el proyecto no esté finalizado y que todavía exista la posibilidad de aportar cambios.

Hemos señalado en el capítulo 2.1. que detrás de una aparente homogeneidad, el gobierno está formado por un mosaico de actores, grupos políticos, técnicos, socios económicos, que no poseen obligatoriamente una visión compartida sobre la cooperación descentralizada o su política o programa, aunque hayan sido adoptados por la mayoría de la asamblea electa.

Por ello, resulta fundamental empezar a construir el consenso dentro del propio gobierno local mediante un análisis en círculos concéntricos, donde:

- Un primer círculo está constituido por las personas que encabezan el gobierno local,
- El segundo círculo está formado por los concejales de la mayoría política y los jefes de servicios,
- En el tercer círculo se pueden ubicar los concejales de la oposición y los jefes de los servicios externalizados por el gobierno local y

- El cuarto círculo está constituido por todas las personas que trabajan en el gobierno local.

Con una gradación en la participación que puede ser descrita así:

- los cuatro niveles son informados,
- los tres primeros niveles son asociados y participan puntualmente,
- los dos primeros participan activamente,
- el primer nivel está compartiendo las orientaciones del proceso de cooperación descentralizada.

Al mismo tiempo, la realización de este ejercicio facilita la ampliación del consenso establecido a nivel del “núcleo de anclaje público”. De ese modo y de forma progresiva, se consigue que el proceso –junto a sus objetivos y contenido general- sea compartido por más actores de la institución pública.

4.2.3. Tercera etapa: Construir el partenariado con los actores clave de la sociedad civil

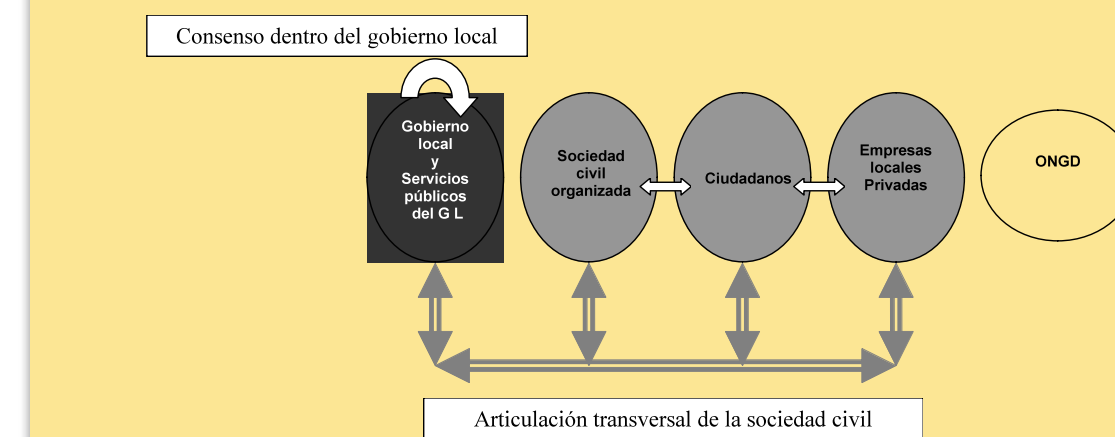
El gobierno local debe compatibilizar dos papeles complementarios, el de liderar el proceso y paralelamente construir el consenso. Esto implica tener que manejar una cierta contradicción entre liderar por una parte y, por la otra, ser un socio al mismo nivel que los demás dentro del grupo de actores.

- *El liderazgo del gobierno local: Una indispensable articulación de tipo “transversal”*

El gobierno local debe liderar el proceso de articulación, gracias a una modalidad de tipo transversal que necesita que la institución pase de una visión piramidal a una visión horizontal,

En el département del Hérault uno de los ejes operacionales para lograr este objetivo fue considerar la acción internacional como una actividad compartida por todas las áreas técnicas de la institución y no solamente por la dirección de relaciones internacionales. En la práctica, cada acción de los programas de cooperación descentralizada ha tenido un referente técnico del Conseil Général al lado de las asociaciones u organizaciones y del partenariado con sus homólogos del gobierno local y de las asociaciones o organizaciones de la sociedad civil del territorio socio. Las misiones organizadas fuera del territorio local así como la recepción de las delegaciones extranjeras, fueron siempre organizadas con la participación activa de los funcionarios públicos y de los consejeros de la oposición. Entre los años 2001 y 2007, el 70% de los miembros del Consejo General -que agrupa a 49 consejeros electos- ha participado directamente en actividades de cooperación, y no solamente con una función representativa sino también presidiendo reuniones técnicas y siguiendo de manera plurianual el desarrollo de los programas. Además, entre los 5.000 funcionarios que trabajan en la institución, se alcanzó a asociar activamente a más de 250 personas (el 5%), incluyendo a los servicios de logística, o por ejemplo a los “chefs” de la institución para la preparación de menús especiales. Este núcleo de más o menos 300 personas ha permitido anclar la cooperación descentralizada dentro de la institución y construir un consenso sobre su política y los programas de acción.

Figura 6



parecida al trabajo en red y fundamentada en la participación y en diferentes niveles de gradación.

La articulación transversal se fundamenta, en su mayor parte, en la capacidad de construir la reciprocidad con los actores internos del territorio, donde la sociedad civil desempeña un papel fundamental.

A continuación, en el cuadro N° 7 se presenta el caso del *Conseil General de*

l’Hérault, con la metodología que utilizó para construir su articulación con la sociedad civil

- *¿Cómo construir el consenso? Anclando el proceso de cooperación descentralizada como respuesta a las necesidades del territorio²⁹*

Para construir la reciprocidad con los actores de la sociedad civil, se deben poner en evidencia los resultados esperados de la política de cooperación descentralizada como contribución a la política de

²⁸ | BEURET Jean Etienne (2006).

Cuadro Nº 7

Etapas 1: Identificación de los actores potenciales de la sociedad civil

Fueron utilizados dos medios complementarios, usando en parte el “vivero” de asociaciones y organizaciones financiadas por el CG 34:

- Reuniones geográficas de la sociedad civil organizada que actúa en los países de cooperación (y no solamente en los territorios de cooperación), para incentivar su participación como socio en los programas de cooperación;
- Reuniones temáticas de la sociedad civil organizada que interviene en las problemáticas de los territorios de cooperación o en los ejes temáticos de los convenios de cooperación.

Etapas 2: Propuestas de intervención en el marco del convenio de cooperación institucional basado en:

- una subvención del CG34 para financiar los gastos ligados a la cooperación prevista, principalmente los gastos de viaje, previendo siempre una participación financiera en término de recursos humanos por parte de la asociación o la organización;
- la participación de la dirección técnica del CG34 relacionada con el ámbito de intervención;
- la presencia en el territorio de cooperación de una asociación u organización similar y de funcionarios públicos y técnicos del gobierno local.

Etapas 3: Una misión en común sobre el terreno, para presentar a los “nuevos” socios de la cooperación, identificar las asociaciones o las organizaciones del territorio de cooperación que actúan en el mismo ámbito, verificar la factibilidad y la pertinencia de la intervención del organismo y definir las modalidades de intervención (cuantificar la amplitud de la participación). Estas misiones clave, permitieron también construir el programa, compartir el espíritu de la cooperación descentralizada y establecer la necesaria convivencia dentro del nuevo “equipo” de cooperación descentralizada.

Cabe señalar que estas primeras misiones incluyeron siempre a representantes de la sociedad civil y de los funcionarios públicos de los tres polos del desarrollo sustentable: economía, solidaridad y cultura y medio ambiente, con el objetivo de crear transversalidad y círculos virtuosos para un desarrollo sustentable.

Etapas 4: Intercambios entre asociaciones u organizaciones de la sociedad civil de ambos territorios, en el marco de un programa elaborado en conjunto.

Estos intercambios, apoyados inicialmente por el gobierno local, se desarrollaron y aportaron la sustentabilidad al proyecto.

desarrollo territorial y a su objetivo de mejorar las condiciones de vida en el territorio local.

Es necesario poder responder no solamente a los actores de la sociedad civil organizada asociados a la elaboración de la política, sino también a los actores que no han podido expresarse, es decir, a la ciudadanía en su conjunto. Significa dar a la cooperación descentralizada una utilidad pública, legitimar y anclar definitivamente su existencia a las políticas del gobierno local.

Para lograr este objetivo, el programa de acciones de la política de cooperación descentralizada debe dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Cómo la política de cooperación descentralizada puede contribuir a reducir las brechas y el peso de los factores limitadores o disminuir los riesgos identificados en el territorio?

¿Qué vínculos internacionales establecer, para aportar crecimiento económico y desarrollo sustentable al territorio, y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes?

Responder a estas preguntas obliga a identificar los desafíos y las brechas del territorio y a inscribir la política de cooperación en la estrategia global de desarrollo territorial del gobierno local.

El trabajo de construcción del consenso se define en el marco de la estrategia de articulación de los actores y priorizando a los actores clave que se encuentran más alejados de la política planteada por el gobierno local. La construcción del consenso puede desarrollarse a partir de encuentros individuales para identificar las divergencias o de encuentros grupales, donde estos actores vienen asociados a los actores que forman el núcleo de anclaje del proceso de gobernabilidad y de construcción del consenso³⁰,

Cuadro Nº 8

Se puede citar aquí el ejemplo de los **municipios flamencos, en Bélgica**, que han creado un “consejo consultivo”, que tiene el objetivo de favorecer la coordinación con la sociedad civil. Dicho consejo consultivo está compuesto por representantes de la ciudadanía y por un grupo del municipio constituido por funcionarios y responsables políticos que gestionan el programa de cooperación descentralizada. La participación tiene carácter voluntario, pero participan ONG locales y regionales, la universidad, el sector privado, las escuelas y los actores socio económicos.

El plan trienal de acción es sometido en borrador al consejo consultivo, y en algunos municipios, el consejo consultivo está invitado a formular propuestas.

En Loire Atlantique, en Francia, el Conseil Général, ha creado una agencia específica para coordinar todas las intervenciones, tanto por iniciativa de los municipios como de la sociedad civil en Guinea Conakry (en África Occidental) y de su socio de Hindi. La dirección de la agencia está compuesta por representantes del Conseil Général, de los municipios, de la sociedad civil organizada, y por miembros individuales.

²⁹ | Ver ejemplo del Hérault

³⁰ | Georges Bonan: “Articulación entre actores de la Cooperación descentralizada” UOC-Observatorio de la Cooperación Descentralizada.2009.

³¹ | Ver “Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada UE-AL” del Observatorio de la Cooperación Descentralizada (Beatriz Sanz)

núcleo que puede institucionalizarse en un “consejo de cooperación”³¹.

El consenso se determina, en una primera etapa, en base a una plataforma consensual que frecuentemente es sólo una parte de la política definida o deseada por el gobierno local. A pesar de sus limitaciones, la plataforma permite dar impulso y ampliar el consenso y elaborar un proyecto compartido a partir de “lo que tenemos en común”.

Este primer proceso se acaba con la firma por parte de todos los actores clave involucrados de la política de cooperación consensuada y la política global a nivel de cada actor se puede declinar mediante la firma de convenios operacionales que definen la responsabilidad del actor y la del gobierno regional³² Estas acciones de institucionalización del partenariado permiten además comunicar e informar a la sociedad civil no organizada de que el proceso de cooperación descentralizada es un proceso participativo. El grupo de actores clave y comprometidos con la política de cooperación descentralizada puede además declinarse en redes temáticas o geográficas, pudiendo generar un movimiento de “autodinamización” de la cooperación descentralizada.

● ***El consenso con la sociedad civil constituye la base de la sostenibilidad de la cooperación descentralizada***

Las relaciones con la sociedad civil, en el ámbito de la cooperación descentralizada han sido dominadas por la comunicación y la información, a veces completadas por las consultas, reservando a la concertación y la negociación, como modalidades para manejar los conflictos, lo que ha provocado una brecha importante entre el poder político y la sociedad civil.

³² Este elemento es clave para las asociaciones y organizaciones porque permiten estabilizar estas estructuras que resultan bastante frágiles.

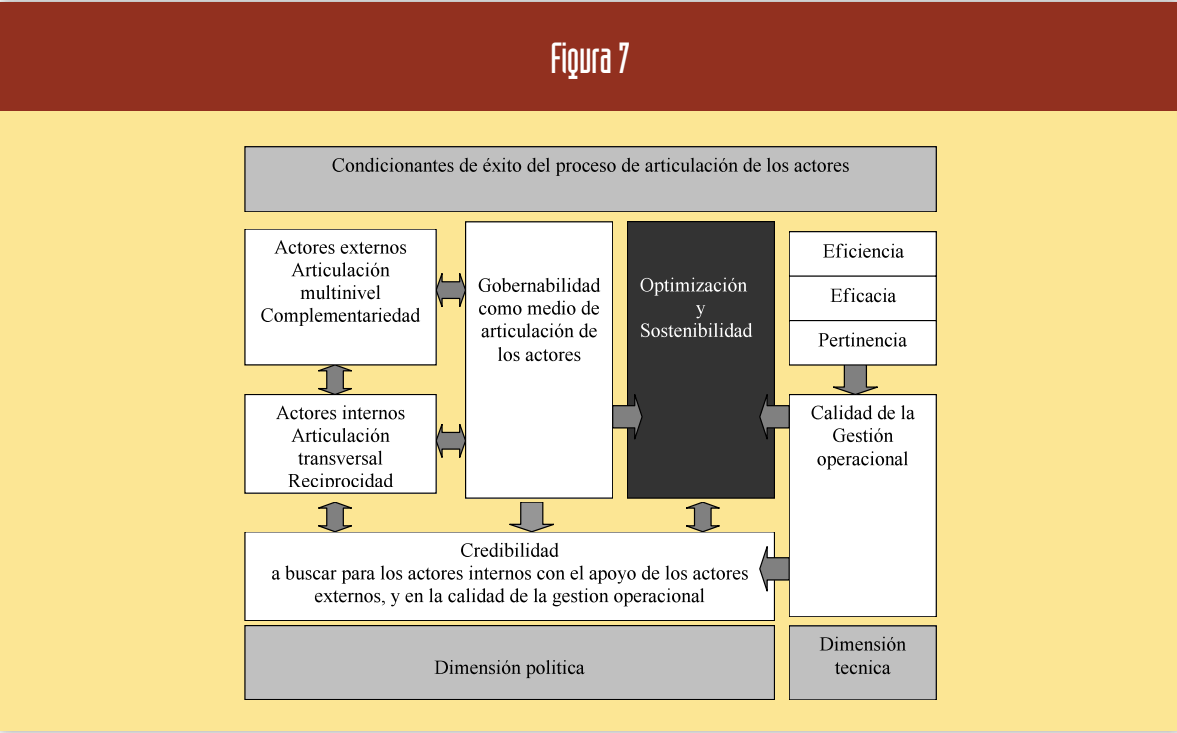
Este modelo de gobernabilidad, basado en un modo de gestión de los riesgos *a posteriori*, para un gobierno local tiene la ventaja de reducir los plazos de realización de las operaciones previstas y la desventaja de mantener la brecha entre el gobierno local y la sociedad civil, que lo percibe como si no estuviera asociada al proceso de decisión. Este modelo puede funcionar en operaciones en las que no se cuestiona su utilidad pública (construcción de una carretera, un hospital, una escuela...), en este caso la eventual oposición suele expresarse en relación con la forma más que con el fondo de la operación. Pero para obtener de la sociedad civil la validación de una iniciativa de cooperación descentralizada y asegurar la sostenibilidad de sus procesos es necesario “construir el consenso” sobre la política, es decir, aceptar ceder una parte del poder como contrapartida a la sostenibilidad del proceso y la credibilidad y legitimidad de la política de cooperación descentralizada. Estos son los condicionantes indispensables de éxito, considerando que la cooperación descentralizada es un ámbito nuevo, políticamente sensible y, por ende, frágil, y complejo.

La credibilidad y legitimidad se construyen paso a paso con la sociedad civil a partir de:

- La participación de los actores clave en el proceso de elaboración o actualización de la política de cooperación descentralizada;
- El posicionamiento del gobierno local y su capacidad para construir el consenso con la sociedad civil en base a su proyecto o su actuación;
- La participación de los actores en el proceso de gestión y evaluación de la cooperación descentralizada.

El conjunto de estas metas contribuye a la buena gobernabilidad del proceso de cooperación descentralizada, que no representa un fin en sí mismo, sino un medio para la construcción de los procesos de articulación de los actores.

Sin embargo, la calidad de la gestión operacional debe ser garantizada de manera complementaria para reforzar y sostener estos elementos que permiten acercarse a la optimización, la sostenibilidad y el éxito del proceso de cooperación descentralizada.



En conclusión, un gobierno local puede construir una estrategia de vinculación de los actores como plan prospectivo, organizado y coordinado de articulación de los mismos para la optimización y, finalmente, el éxito de su política de cooperación descentralizada, a condición de:

- Entender desde el inicio que es un camino, un proceso, balizado por los cambios de comportamiento y las interacciones mutuas,
- Tener la voluntad política y pasar de una posición pasiva a una posición activa y anticipadora,

- Buscar el consenso con la sociedad civil,
- Dejar a la sociedad civil el tiempo de maduración necesario,
- Madurar en paralelo a la maduración de la sociedad civil para hacer evolucionar el modelo de cooperación y sus mecanismos de participación hacia modelos más integradores.

Después de consensuar el proceso de cooperación descentralizada con los actores internos del gobierno local (elec-

tos, servicios, funcionarios), es necesario elaborar un mapeo de los actores que se base en un análisis preciso de sus estrategias y comportamientos, además de buscar como una prioridad el consenso con la sociedad civil organizada.

Situar al territorio y a la reducción de sus desequilibrios en el centro de este proceso permite desarrollar una buena articulación con la sociedad civil, posicionando la política de cooperación y su programa como una respuesta a las necesidades de los ciudadanos, dando credibilidad y legitimidad a la política de cooperación descentralizada y otorgando sostenibilidad al proceso.

Esta buena articulación entre el gobierno local y la sociedad civil puede crear un círculo virtuoso que alimente la cohesión social y territorial:

- la sociedad civil está en el centro de los procesos de cooperación descentralizada porque es el actor principal de los grandes desafíos territoriales que debe enfrentar un gobierno local: inmigración, integración, urbanización, cohesión social, innovación, apertura al mundo, etc., y porque la sociedad civil confiere credibilidad y, por ende, sostenibilidad a los procesos de cooperación descentralizada.

- Al mismo tiempo, las políticas de cooperación se encuentran cada día más en el centro de las preocupaciones y aspiraciones de la sociedad civil, porque la evolución de los comportamientos frente a los desafíos mundiales del siglo XXI y en particular a las aspiraciones que nacen de la relación entre globalización y localización, hacen que la cooperación descentralizada se inscriba como una de las respuestas naturales.





Cooperación descentralizada: una mirada sobre la sociedad civil en América Latina desde un estudio de casos

Clara Braun*

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada en AL |
Participación ciudadana |
Actores de la sociedad civil |
Gobernabilidad urbana |
Acciones territoriales |

El marco de la cooperación descentralizada, con su alta incidencia en municipios y en algunas de sus políticas para el desarrollo local en América Latina (AL), fue una de las consideraciones que se tuvo en cuenta al seleccionar a las ciudades latinoamericanas para el estudio de casos. El artículo trata de identificar las nuevas formas de inserción que tienen los actores de la sociedad civil en el contexto actual de AL, a través de un análisis de programas/proyectos de mediana y alta complejidad, enfocado en tres ciudades, que desarrollan en sus municipios modalidades particulares de participación ciudadana y de articulación con diversidad de actores públicos y privados en acciones territoriales. Las reflexiones prospectivas finales muestran los sesgos transversales analizados.

* | Arquitecta – Urbanismo y Planificación urbana. Trabajo docente Diseño Arquitectónico FAU-UBA. Docente de Universidad del Salvador – Políticas municipales. Directora de Centros de Investigación y Desarrollo: Políticas Públicas y Hábitat Urbano. Coordinación Técnica IFAM - Instituto Federal de Asuntos Municipales/ Ministerio del Interior/Argentina. Experta internacional – Evaluación de Programa URB-AL (UE). Presidenta Fundación TIAU - Taller de Investigación y Acción Urbana.

1. Introducción

Las ciudades tomadas para el estudio de casos comparten una larga experiencia de acción en el campo internacional de la cooperación descentralizada, habiendo desarrollado sus gobiernos locales, a través del tiempo y de proyectos compartidos, una serie de mecanismos institucionales y recursos locales adecuados para la participación internacional. Los resultados acumulados de estas experiencias realizadas en el escenario de la cooperación descentralizada, les permitió a muchos gobiernos locales de AL desarrollar e instalar una implícita política de Estado local, en relación a la cooperación internacional, conviviendo su estructura de actuación interna, con los cambios democráticos de gestiones y partidos políticos que se dan en los municipios. Los objetivos macro de cada uno de los proyectos analizados, enfocan transformaciones sociourbanas y territoriales para la promoción de un mayor grado de cohesión social, a través de gestiones articuladas con actores de la sociedad civil, como una modalidad fortalecida, para enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión en los núcleos de poblaciones urbanas marginadas¹.

A través de mostrar como marco de referencia, el contexto global del proceso actual de consolidación democrática en los países de AL, se propone reflexionar sobre la configuración de la sociedad civil y la diversidad de actores que la integran, así como su articulación con los gobiernos locales en proyectos sociales y urbanos que se implementan en sus territorios. Se eligieron ciudades latinoamericanas con diferenciados

contextos políticos y culturales para el análisis de sus proyectos, a fin de identificar las nuevas y variadas formas de inserción que tienen los actores de la sociedad civil en la relación Estado local - sociedad. El método de análisis adoptado, facilitó un espacio de reflexión y un cierto grado de comparación sobre las modalidades de participación ciudadana adoptadas por las gestiones municipales, como asimismo sobre los nuevos roles de articulación que se están implementando con los actores de la sociedad civil.

Como conclusión, se reflexiona alrededor de la conceptualización significativa del desafío que implica para el sistema político local/regional estas nuevas modalidades de participación ciudadana, a través de los actores de la sociedad civil.

2. Contexto político-social en América Latina

En la actualidad, en AL, se observan visiones y percepciones duales sobre los desafíos que afectan a una gobernabilidad y consolidación democrática. Convergen en la esfera pública, el desencanto ciudadano con los partidos políticos y con el sistema representativo, producto de las sucesivas crisis nacionales y la aparición de nuevas ciudadanías, que van conformando sociedades más abiertas en un marco de gobiernos nacionales democráticos y más representativos de sectores sociales olvidados. Esta nueva realidad en la región es consecuencia del proceso de transición del autoritarismo a la democracia, que hicieron todos los países latinoamericanos, que “realizaron con mayor o menor suceso las reformas y aperturas económicas y que desde el punto de vista de

¹ | Se observa como objetivos coincidentes en las Declaraciones de las Cumbres UE/AL que es responsabilidad primaria de los gobiernos (en todos sus niveles), junto con las sociedades civiles, de abordar procesos de transformación para incrementar la cohesión social, a través de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social (Guadalajara 2004, Viena 2006 y Lima 2008).

la gobernanza democrática, en las últimas décadas se fortalecieron las sociedades civiles frente al Estado (...). La tensión entre lo viejo y lo nuevo es característica de los tiempos de incertidumbre y cambio” (Cardoso 2007).

El amplio proceso político y social de reinstalación de la democracia en la región, expresado en una primera instancia en derechos civiles y políticos, con la incorporación de demandas mayores de derechos socio-económicos y culturales, así como derechos al desarrollo y a la ciudad, configura un escenario que requirió en aquellas décadas de 1980 y 90 y también lo sigue requiriendo actualmente con la incidencia -con diversos grados en los países de AL de la última crisis internacional y global-, fortalecer capacidades de actuación solidarias y participativas por parte de los gobiernos locales, regionales y nacionales. Las demandas de inclusión que emergen de la sociedad y de diversos actores sociales, muestran la necesidad de recrear en forma continua y creciente, políticas públicas y modalidades de participación ciudadana en la gestión y desarrollo de las ciudades (Braun 2006). La ciudadanía con mayores libertades individuales, y en particular la incorporación masiva de las innovaciones tecnológicas, han ido generando nuevas formas de acción política y social en los ámbitos locales, que no pasan por los espacios institucionales y formales tradicionales como los partidos políticos y sindicatos.

En estos procesos de cambio, también conviven las viejas y nuevas demandas sociales de inclusión y visibilidad en su reconocimiento como actores, incorporados en una sociedad civil más plural y aparentemente menos organizada, pero más informada y conectada en un escenario local de fragmentación territorial, con políticas pú-

blicas que tienen poca incidencia en cerrar la brecha de exclusión, frente a las aún altas tasas de pobreza e informalidad laboral. En este marco de una más afianzada cultura cívica, informada y activa en la participación y responsabilidad ciudadana por entornos urbanos que respeten identidades barriales y ámbitos inclusivos amigables de desarrollo humano, siguen siendo válidas las demandas de derechos a participar de nuevos espacios reconocidos de articulación municipios-sociedad civil. La gobernabilidad local política necesita de amplios consensos sociales, que impulsen políticas públicas sostenibles, para una mayor gestión democrática en las ciudades. La viabilidad de desarrollar una gestión participativa, depende también de las capacidades de los gobiernos locales de lograr acuerdos y compromisos estratégicos con y entre los actores relevantes de la ciudad. (Braun 2006).

La ciudadanía muestra en la actualidad, en forma más abierta, su indignación frente a la corrupción e impunidad política/social y la violencia, que permean al tejido social y agravan sucesivas crisis de legitimidad de las instituciones políticas, mientras reclaman una exigencia creciente de verdad y transparencia. Según Cardoso (2007), la “democracia... es un proceso constante de invención de la historia y de las sociedades... La democracia en América Latina está viva, aunque confrontada a riesgos y desafíos, porque está sometida a un proceso permanente de reinención”. Asimismo, Schmitter (2004), quien defiende “la democracia deliberativa” con argumentaciones cada vez más aceptadas en la coyuntura político económica, afirma que “no hay un modo de hacer la democracia: hay varios y estos cambian de un país a otro. Mucha gente tiene una visión estática de la democracia. No hay un punto de llegada. Hay un horizonte que se desplaza siempre”.

“Todas estas nuevas tendencias y dinámicas levantan nuevas cuestiones” (Cardoso 2007). Se eligieron tres del conjunto mayor de interrogantes planteados por el autor, que sintetizan la mirada sobre AL, elaborada a través del estudio de casos realizado en las ciudades tomadas a ese fin.

¿Cuál es el sentido de los procesos de transformación política y social en curso en nuestras sociedades? ¿Cuáles son las perspectivas de renovación de las formas clásicas de representación en función de la emergencia de una ciudadanía activa y de una nueva esfera pública de participación y debate? ¿Cuáles son las condiciones de generación de un círculo virtuoso entre democracia representativa, deliberativa y participativa?

Desde una perspectiva ciudadana, la gobernabilidad urbana encierra a nivel conceptual factores clave de múltiples lecturas transversales. Para estas nuevas realidades que inciden en los gobiernos locales, se toma el rol de la ciudadanía en su relación con la gestión municipal/territorial y con la gobernabilidad democrática y participativa como una dimensión política, social e institucional. Las escasas respuestas integrales a las necesidades sociales de amplios grupos excluidos, ayudan a construir “territorios de conflicto” en los que adquieren creciente importancia las alianzas gubernamentales y acuerdos clientelares con multiplicidad de actores sociales en torno a los liderazgos locales, para mostrar a la sociedad mediática, una aparente gobernabilidad urbana que estalla en forma reiterada en conflictos sociales. Al no estar incluido el rol de la participación ciudadana de manera explícita en la agenda política local (como un actor visible de la gobernabilidad política, ni como un actor social validado de la sociedad civil en su articulación con la gobernabilidad urbana), la participación queda reducida para

muchos municipios, funcionarios públicos y políticos a una necesidad funcional en la ejecución de acciones sociales asistencialistas (Braun 2006).

La creciente complejidad de demandas y movilizaciones callejeras, usadas en la actualidad, como un *lobby* implícito de presión para la información y conocimiento público del marco en que se inscriben los problemas socioeconómicos y urbanos no resueltos en la ciudad, ante la falta de “escucha”, muchas veces son judicializadas con recursos de amparo. Este contexto, requiere fortalecer la incorporación de nuevos actores e integrar a la participación ciudadana en una política transparente de gobernabilidad urbana, capaz de enfrentar el disloque de necesidades y demandas, con soluciones acordadas y consensuadas en ámbitos institucionales con la gestión local.

Es de interés hacer notar que este enfoque sobre la gobernabilidad urbana local en AL, tiene relación con la visión descriptiva que hace Morata (2002) sobre la gobernanza estatal en la Unión Europea (UE), salvando las distancias de escala y situación, cuando describe “... las responsabilidades decisorias de las autoridades, el deterioro de las capacidades de dirección en las instituciones democráticas, la falta de recursos y competencias técnicas, el incesante aumento de los problemas que se acumulan en la agenda gubernamental, cada problema moviliza a sectores y grupos de la sociedad portadores de intereses y demandas (de servicios) contradictorias y las respuestas públicas tienden a generar nuevos conflictos que, a su vez provocan nuevas movilizaciones...”. Se rescatan estas ligazones analíticas para reflexionar sobre ámbitos aparentemente tan disímiles jurisdiccionales, en sus semejanzas y (des)semejanzas, y para sugerir la necesidad de debates integrados sobre es-



tos temas, que incluyan a las nuevas miradas que los investigadores e investigadoras están haciendo en ámbitos compartimentados.

La concepción de ciudadanía está representada en forma plena en el concepto de sociedad civil (SC) y se identifica a través de múltiples actores que representan diversos intereses sociales, políticos, económicos y otros. Estos actores son capaces de expresar, en mayor o menor grado, las demandas de los/as ciudadanos/as, aunque no representen a la totalidad de la sociedad. Se considera que ciudadanía es un concepto más amplio que SC que engloba inclusive, a funcionarios de los poderes públicos y militares de un país en su rol de ciudadanos/as. Además, “la noción de ciudadanía conduce inexorablemente a la noción de derechos” (O'Donnell 2005a²). El concepto de SC tiene una diversidad de definiciones y análisis críticos controvertidos en debate. El enfoque desarrollado para este trabajo, considera el concepto de SC relacionado con la gobernabilidad política y urbana local, lo que permite acotar a los actores de incidencia en la gestión democrática municipal y en la formulación/aplicación de políticas públicas locales al desarrollo.

Se coincide con Sorj (2005a) que la idea de SC tiene un potencial utópico para expresar “...la esperanza de un mundo mejor y una amplia influencia en la estructura de percepción de los ciudadanos/as, así como en el rol que se confieren a sí mismos los diversos actores sociales...”. Para algunos autores, la sociedad civil es un término sin significado preciso, mientras que para otros se trata de un nuevo concepto capaz de iluminar el camino para

un mundo mejor. El mismo autor hace una propia definición del concepto, mencionando que “la sociedad civil constituye un símbolo de la solidaridad y el cambio social en el marco del debate público de la posguerra fría...”. Además agrega que, más allá de las definiciones variadas, la sociedad civil está ahora en el centro de los debates de la sociología y la ciencia política, que tratan sobre la democracia y los procesos de democratización. Propone también, que “para hacer avanzar el debate sobre el concepto de sociedad civil y sobre los actores que se consideran parte de ella, los científicos sociales deberían impulsar una indagación tanto conceptual como empírica, evitando caer en los moldes teóricos del pensamiento proyectivo (*wishful thinking*) con afirmaciones morales tendientes a sustituir las complejidades del mundo real...” (Sorj 2005b).

En un seminario internacional, realizado en 2009 en Buenos Aires, “Sociedad civil y democratización en América Latina: Un balance crítico”, Sorj sobre el tema, el autor plantea en su exposición y posterior publicación (2010), entre otros tantos temas e interrogantes, dos visiones como preguntas claves, que hacen a parámetros relacionados con la ciudadanía y la cooperación descentralizada. Son cuestiones que deberían ser tratadas en espacios de debate integrales: ¿Qué se debe hacer para que la SC constituya un factor de fortalecimiento de un espacio de poder autónomo que dialogue con las instituciones públicas, las instituciones del Estado y la opinión pública? y ¿Cómo reconstruir los lazos entre el discurso moral (que se atribuyen los actores sociales y otros de la sociedad civil) y el discurso partidario político, vividos en la actualidad por buena parte de los ciu-

dadanos latinoamericanos, como opuestos? (Sorj 2010).

En este contexto de debate sobre la SC y sus actores, una mirada transversal sobre la cooperación descentralizada en AL, permite decir que es un actor externo internacional, con fuerte incidencia en el nivel municipal y en un conjunto de políticas públicas para el desarrollo local y, tiene menor grado de incidencia en la SC. La persistencia en el tiempo del programa de cooperación descentralizada (CD) URB-AL, (proyectos compartidos para gobiernos locales de ambas regiones AL/UE), fue creando en muchos municipios latinoamericanos una fuerte conciencia de sus nuevos roles de liderazgo territorial e internacional. El transcurso de las fases I y II del Programa mencionado, habilitó capacidades en las estructuras municipales que permitieron el salto cualitativo que se observa en el desarrollo de su reciente fase III, donde varios municipios/regiones trabajan con proyectos de gran magnitud (gestión de actores o de intervenciones territoriales) tratando de alcanzar mayores incidencias y transformaciones del hábitat urbano con mejores calidades de vida, en la SC latinoamericana. La cooperación descentralizada podría asumir un nuevo rol, en su calidad de actor externo, en fortalecer propuestas de articulaciones más integradas entre municipios y la SC, en la mayor cantidad de fases de formulación e implementación de los proyectos de intervención territorial. Asimismo, como complemento del rol anterior podría promocionar la realización de evaluaciones *ex-post* de los proyectos de relevancia rea-

lizados a través de financiamientos que se desprenden de dicha cooperación.

3. Análisis de casos³

Los casos analizados son programas/proyectos socio-urbanos, que refieren a intervenciones municipales con distintos grados de complejidad en su desarrollo, tanto por sus características de implementación territorial como por los mecanismos operativos de gestión. Cada uno de ellos despliega una diversidad de escenarios de interacción institucional y una multiplicidad de articulaciones de integración horizontal y vertical (interjurisdiccional) para el desarrollo de actividades y/o la ejecución de políticas consensuadas entre varias instituciones. Presentan además, estadios y niveles diversos en sus desarrollos y corresponden a variados tipos de proyectos de las áreas social/urbana/cultural/económica y educacional, con objetivos comunes de participación ciudadana y con modalidades ajustadas según los contextos políticos y culturales de cada ciudad/país, focalizando objetivos locales de inclusión y cohesión social, económica y territorial. Se eligieron los casos en relación a los perfiles de ciudades⁴, a los modos de gestión municipal que, incorporan la participación ciudadana a través de articulaciones con los actores de la SC, y a su actuación en el campo de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.

Entre los casos tomados, el método de análisis elegido facilita la flexibilidad necesaria para encarar la descripción de la

³| El análisis de casos se llevó a cabo con información provista por los Municipios (proyectos y políticas); datos extraídos de Internet; consulta con informantes calificados; comunicaciones virtuales y telefónicas, y bibliografía adquirida.

⁴| Medellín/Colombia con una población de 2.223.078 de habitantes; la ciudad de Montevideo/Uruguay cuenta con 1.317.274 habitantes y la ciudad de Peñalolén integra el Gran Santiago, Chile y cuenta con 216.060 habitantes. Datos extraídos de la Comuna de Peñalolén, la Intendencia de Montevideo y la Alcaldía de Medellín.

²| Introducción de O'Donnell. En Sorj, Bernardo (2005a) *La democracia inesperada*.



diversidad en cada uno de ellos y al mismo tiempo, una lectura transversal conclusiva a través de parámetros que sesgan cuestiones comunes en las tres intervenciones socio-urbanas. En primer lugar, se analiza una serie de programa-proyectos de complementación a una política educativa ya instalada y funcionando en la ciudad, dedicados a la educación y a la cultura urbana-rural (Medellín/Colombia). Para este caso, se agruparon “tres proyectos” educacionales, que garantizan accesibilidad a toda la cadena educativa desde la primera infancia hasta la educación superior, bajo un título único de “Sistema Educacional-Cultural Urbano”; una intervención de alta complejidad referida a la rehabilitación urbana y socio-económica de una extensa área barrial (Montevideo/Uruguay) y un proyecto finalizado e implementado por el municipio como una política local de Seguridad Ciudadana. (Peñalolén/Chile);

3.1. Medellín/ Colombia “Sistema educacional/cultural urbano”

Desde el Plan de Desarrollo Municipal y sus estrategias para la ciudad metropolitana, se diseñaron políticas de intervención social y se desarrollaron “proyectos y programas educativos con objetivos de alta calidad”. Del grupo de nuevas intervenciones municipales, se identificaron tres proyectos, que cubren los niveles básicos de educación y presentan una particular articulación pública-privada y social, para cada uno de los niveles educacionales. Los proyectos elegidos amplían y mejoran el servicio educativo previsto para sectores de bajos recursos y al mismo tiempo actúa como un vector de in-

clusión social para la comunidad, centrándose en menores y adolescentes. Los objetivos globales remiten a la ampliación del acceso “al conocimiento y aprendizaje y a la cultura ciudadana” como contribución a un proceso de transformación social-urbana y un fomento al crecimiento “de la ciudadanía a nivel individual y al mismo tiempo en forma colectiva”. Asimismo, es considerada por el municipio una “inversión social muy productiva” y con capacidades de garantizar las bases para la convivencia “en una sociedad justa y moderna”⁵.

3.1.1. Contexto urbano-institucional

Los procesos de democratización del país, facilitaron la aparición de ámbitos receptores a incorporar las modalidades de la cooperación descentralizada, que actualmente sustenta el desarrollo en los gobiernos locales (comunidades) y regionales, autónomos y descentralizados. En este contexto político-institucional se organiza una Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI 2002) de carácter municipal. El alcance de los esfuerzos financieros desde la cooperación descentralizada, está dirigido a apoyar propuestas y políticas de los gobiernos locales, organizaciones de pueblos indígenas, agrupaciones profesionales, cooperativas, sindicatos, iglesias, grupos de mujeres y/o jóvenes e instituciones educativas, culturales y de investigación. Al mismo tiempo dichos esfuerzos de cooperación que gestiona la Agencia para el desarrollo local, están dirigidos a áreas temáticas prioritarias y proyectos estratégicos del actual Plan de Desarrollo de Medellín (temas socio-económicos,

culturales, ambientales, desarrollo urbano y movilidad, seguridad y convivencia). Se articula este despliegue temático con la priorización del municipio, de los ejes temáticos transversales que lo sesgan: género, fortalecimiento institucional, proyectos urbanos para zonas marginales con participación de la comunidad, en el planeamiento, ejecución y evaluación de los proyectos (urbanismo social).

Los objetivos globales de la cooperación descentralizada en Medellín, se sustentan en dos ejes estratégicos: la promoción de un equitativo, eficaz y sostenible desarrollo local humano y la aplicación de creativos modos de democracia local participativa y directa. Las vías de cooperación internacional que se articulan con los objetivos devienen en varios canales de acceso. Entre ellos, algunos remiten a la organización conjunta de proyectos entre Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y municipios; a las “convocatorias” regionales, nacionales, multilaterales e internacionales, a los “hermanamientos” con cooperación mutua y a las Redes como asociaciones de expertos y/o de ciudades, para generar alianzas para beneficios mutuos y participación en proyectos comunes. También cuenta la ACI con una Red regional de cooperación internacional integrada por actores privados (COMFANA⁶, CONFENALCO⁷, Federación Antioqueña de ONG) y públicos (Gobernación de Antioquia, Instituto para el desarrollo de Antioquia, Universidad de Antioquia), cuyo objetivo es optimizar el impacto y sostenibilidad de la cooperación en la región.

Inversión social en un sistema de educación de calidad

Para el análisis de este caso se tomaron tres programas-proyectos que abarcan desde el nivel maternal, con sus jardines infantiles (menores de 5 años), los Colegios de Calidad que cubren niveles de preescolar, primaria y secundaria/ media que se complementan con el desarrollo de Ludotecas (0 a 11 años). Se integraron al sistema los proyectos de los Parques biblioteca, cuyo objetivo global es el mejoramiento barrial, zonal y de la ciudad, a través de contribuir a “transformar mentalidades y ser un motor de cambio para las comunidades de escasos recursos”. Desde “lo educativo-cultural”, actúan como un aporte social múltiple para las comunidades en que se insertan y para la ciudad plena. Asimismo, cada uno de estos programa-proyectos tiene diseñado objetivos específicos que son tratados conjuntamente con las alianzas que realizan con otros programas del municipio y con diversidad de actores, públicos y privados e internacionales, que fortalecen su integralidad y pueden ser visibles como políticas públicas locales y participativas.

El municipio considera a este sistema integral educativo-cultural como una empresa pública del siglo XXI que contribuye y se propone “capacitación humana profesional y técnica de las personas”. Por otra parte, la fuerte articulación con la SC, en particular con las comunidades y el sector privado, así como la incorporación del parque edilicio arquitectónico y sus equipamientos a la estructura urbana existente, al ser considerados como hitos de la ciudad, garantizarían una mejor calidad en los servicios a ser prestados.

⁵ La construcción de 10 nuevos colegios y el reciclaje/adequación de las infraestructuras de otras 135 instituciones escolares existentes, conforman el programa de la Secretaría de educación “Escuelas de Calidad para la Equidad y la Convivencia”, beneficiando a más de cuatrocientos mil estudiantes del área urbana y rural (418.094 estudiantes – Datos del municipio de Medellín/ Internet).
<http://www.medellin.gov.co>

⁶ Comfama es una empresa social de carácter privado y autónomo, controlada por el Estado colombiano, que cubre con sus acciones a más de un millón y medio de personas del departamento de Antioquia. Fue creada en 1954 como resultado de un pacto voluntario entre empresarios y sindicatos para mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Constituye una de las más novedosas y exitosas experiencias de política social. Gestiona bibliómetros en convenio con el metro, 7 bibliotecas y 25 centros de consulta en línea, además de los cuatro Parques.

⁷ La Caja de compensación Familiar Antioquia (Comfenalco) creada en 1957, rescata que en sus diversas etapas de desarrollo estuvo siempre articulada a los “principales procesos y retos sociales del país durante la segunda mitad del siglo XX”. Actualmente gestiona uno de los Parques Biblioteca.

3.1.2. Componentes consolidados

Para integrar los componentes consolidados, se tomaron los componentes centrales (objetivos globales y específicos, destinatarios, actividades y resultados/ productos) de cada uno de los proyectos y/o políticas públicas analizadas. En este caso de Medellín, cada proyecto del “Sistema Educativo-Cultural”, se manifiesta con fuerte impacto en la ciudad.

Una mirada sobre los jardines infantiles

El programa “Buen comienzo” en su modalidad de acción y entorno familiar está dirigido a menores de 5 años y su interacción, vital para su desarrollo afectivo, cognitivo y social, con sus padres y/o adultos responsables. A estos últimos se les facilita un acompañamiento educativo y material didáctico para incrementar sus roles en el hogar con los/as niños/as. Asimismo, el programa prioriza para su acción a las áreas rurales del municipio y los asentamientos periféricos o en situación de desplazamientos con servicios de atención integral en salud/nutrición/educación y protección. A nivel institucional, esta nueva intervención utilizará la capacidad instalada y la experiencia realizada por los Centros infantiles, ya instalados en las comunidades. Desde el entorno comunitario, el programa rescata la experiencia del valioso proceso de formación que las madres comunitarias ya realizaron con los/as niños/as en dichos Centros y, se proponen desarrollar acciones de formación a fin de garantizar, complementar con un componente de educación, los servicios actuales de cuidado y nutrición que reciben en los hogares comunitarios.

En el marco del lema “Medellín educa”, se propone generar escenarios de desarrollo integral de calidad, sanos y segu-

ros para los menores en su primera infancia y donde la ciudad prioriza criterios selectivos para su ubicación en el territorio, no sólo referidos a sectores sociales, sino que se busca la proximidad con equipamientos urbanos culturales, educativos y recreativos existentes para fortalecer su pertinencia, la progresividad en el mejoramiento de la calidad de los servicios y la corresponsabilidad social ya expresada en el Plan de Desarrollo (2008-2011). La coordinación interinstitucional se articula desde el programa “Buen comienzo”, a través del trabajo conjunto con la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y el cuerpo de Bomberos, que garantizan sedes seguras y sanas para estos emprendimientos sociales.

Una ciudad junto a niños/as y jóvenes en busca de calidad escolar

Los “Colegios de Calidad para la Equidad y la Convivencia”, integran un programa de la Secretaría de Educación que busca a través de alianzas público-privadas alcanzar “altos estándares en los procesos educativos de la ciudad”. Enfocan objetivos y dimensiones definidas para la rehabilitación y el mejoramiento de edificios existentes y para la construcción de nuevos colegios, que en su conjunto configuran cerca de 160 instituciones que cuentan con el “acompañamiento” de la Unidad de Calidad de la Secretaría de Educación y otros actores de la SC (Boletín de prensa – Alcaldía de Medellín 2010). Todos los colegios del programa focalizan el mejoramiento de los ámbitos de enseñanza-aprendizaje y de la infraestructura escolar requerida para alcanzar los fines estratégicos definidos. Asimismo estos conjuntos escolares son considerados “espacios abiertos” a toda la comunidad a través de los cuales (cuando son nuevas construcciones de colegios) se incorpora el programa “Buen comien-

zo”, que prestará sus servicios a la “primera infancia”. La población estudiantil beneficiada con el conjunto de diez nuevos Colegios de calidad (del programa global existente y ya adecuados a los nuevos usos, con rehabilitaciones en sus ambientes físicos y equipamientos) cubrirán un espectro de más de 140.000 estudiantes de Medellín y al mismo tiempo se incorporarán cerca de 190.000 m² de espacios públicos polivalentes a la ciudad, para una multiplicidad de usos ciudadanos.

Espacios verdes para leer y disfrutar

Los Parques Biblioteca configuran un proyecto de perfil urbano-cultural para sectores de bajos recursos, que se integra en una visión prospectiva en el campo educativo. Se consideró de interés tratarlo como parte de un sistema educativo-cultural. Son conjuntos de “centros culturales para el desarrollo social que fomentan el encuentro ciudadano, las actividades educativas y lúdicas, la construcción de colectivos, el acercamiento a los nuevos retos en cultural digital...”. Se establecen como espacios diseñados para prestación de servicios para la creación cultural y barrial y el fortalecimiento de las organizaciones socio-culturales. Estos edificios culturales, (cinco ya construidos e integrados al sistema de Bibliotecas públicas de Medellín), por su buen diseño y calidad constructiva son y serán un aporte al desarrollo de su entorno, convirtiéndose en referentes urbano-arquitectónicos para la ciudad en su conjunto⁸.

Los establecimientos Parque Bibliotecas integran el patrimonio del municipio de Medellín, pero son administrados por las

Cajas de Compensación Familiar que funcionan en la ciudad, que son organismos privados. Actualmente la ciudad cuenta con cinco parques construidos y cuatro más de ellos en construcción. En su diseño y equipamiento, han recibido un fuerte aporte de la cooperación internacional a través de los gobiernos de Japón (la Universidad de Tokyo donó los diseños arquitectónicos para la futura construcción de otro parque-biblioteca), y el gobierno de España, que donó el equipamiento del auditorio y las salas de computación de uno de ellos.

3.1.3. Productos y acciones territoriales

Las estrategias de desarrollo integral diseñadas por el gobierno de la ciudad para el campo educativo y cultural se fortalecen con la articulación interinstitucional local-departamental y con la participación de diversos actores de la SC, agentes públicos, privados e internacionales. Estos actores apuntan al desarrollo del concepto “escuela abierta” para convertir estos equipamientos pedagógicos en centros de actividad cultural-educativa- recreativa, con multiusos de los espacios públicos, de encuentro de la ciudadanía urbana y rural y con capacidad de convertirse en referentes urbanos de habitar la ciudad (teatros, parques, juegos).

Con el objetivo de crear mayores oportunidades de equidad para una amplia inclusión a la sociedad del conocimiento, el programa se apoya en la propuesta “Medellín Digital” que busca mejorar los procesos educativos sustentados en las tecnologías de información y comunicación (TIC) como herramientas clave para cerrar la brecha digital. Del mismo modo, por ejemplo, en los

⁸ “Gracias a los Parques Biblioteca surgieron mejores oportunidades para la gente de Medellín, prestando servicios diversos a cerca de 10.000 usuarios diarios. Asimismo, gracias a sus diseños arquitectónicos han merecido diversos reconocimientos internacionales, como el Lápis de Acero y el Lápis Azul, de la VI Bienal Iberoamericana de Arquitectura y de la XVI Bienal Panamericana de Arquitectura en BAO 2008”. Extracto del discurso del Alcalde Alonso Salazar Jaramillo, Alcalde de Medellín.



diez nuevos colegios de próxima construcción se contará con el apadrinamiento de instituciones británicas y docentes ingleses en la enseñanza y aprendizaje del idioma inglés. Ello es posible gracias a la articulación generada por el municipio con un actor institucional internacional British Council. Vemos pues que a fin de lograr los mejores niveles de calidad, estas escuelas de calidad para la Equidad y la Convivencia son apadrinadas y acompañadas por Instituciones de educación superior, empresas, bancos y colegios privados de alta calidad, que los asesorarán en la gestión administrativa, directiva, académica y comunitaria.

3.1.4. Otros actores

A partir de la década del ochenta, los procesos de democratización en AL crearon espacios adecuados en los países, para incorporar el concepto de cooperación descentralizada para la promoción del desarrollo, desde los gobiernos regionales y las comunidades locales. En este marco de cooperación internacional, el gobierno de la ciudad de Medellín viene desarrollando un trabajo sostenido con el sector privado y otros actores de la sociedad civil (ACI Medellín).

En el proyecto de los Jardines Infantiles se observa, a través del análisis de las interacciones que acompañarán su implementación, una fuerte relación de retroalimentación con proyectos preexistentes (anteriores Centros infantiles), de los cuales se rescatan y reconocen experiencias exitosas para la profundización operativa en los nuevos programas/proyectos. Por ejemplo, el rol de las “madres comunitarias” en la formación de los niños/as que el actual proyecto se propone profundizar con programas de capacitación y formación de apoyo; la articulación interinsti-

tucional con diversos ministerios y otras instituciones públicas y privadas que se identifican con los objetivos planteados. También recibieron el aporte de la cooperación internacional (ciudad de Lleida-España) para el equipamiento de uno de los Jardines. Sin embargo, la articulación más sostenida de los proyectos es con un actor social de la sociedad civil que se muestra a través de la fuerte relación que estos emprendimientos mantienen con la comunidad, en las áreas urbanas conflictivas en las que están insertos. También se resalta la articulación vertical con actores que garantizan los objetivos globales de salud, nutrición y protección, que se plantea el proyecto (articulación con el Ministerio de Salud y con Bomberos).

En el caso del programa “Colegios de Calidad para la Equidad y la Convivencia”, estos cuentan con el fuerte apoyo del sector privado, que participa como integrante pleno de las Juntas Directivas. Conforman un conjunto de variados actores de la SC tales como empresas, colegios privados de excelencia, universidades y bancos, que articulan su participación con la Secretaría de Educación. Inclusive, en el marco de un convenio de cooperación internacional descentralizada con la ciudad de Barcelona/España, el Ayuntamiento de Medellín quiere gestionar la integración de un actor internacional a las Juntas Directivas de los “Colegios de Calidad” para un intercambio activo de rectores y maestros con los colegios públicos de la ciudad de Barcelona.

Para la ejecución del programa, los colegios cuentan con el “acompañamiento” directo de la Unidad de Calidad de la Secretaría de Educación, del programa Líderes Siglo XXI, con la Fundación Pro Antioquia y la articulación con 180 voluntarios empresariales que visualizan en esta

iniciativa “...la oportunidad de concretar su sentido de responsabilidad social...”. Asimismo, como otro actor de la SC, también se integra Bancolombia que se vincula al grupo de voluntarios para brindar programas de educación financiera en las instituciones del programa⁹.

Se rescatan las voces de algunos de los actores públicos y/o privados que participan en el marco del sistema educacional-cultural definido, ya que permite recoger en forma directa las razones y modos de la articulación público-privada que se estructura, la participación en el desarrollo local y la instalación de políticas públicas de transformación e inclusión social:

“A los empresarios asociados a Pro Antioquia, les interesa apoyar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación, porque están convencidos de que ésta es la estrategia por excelencia para la transformación social”, así lo manifestó la directora del premio “Medellín la Más Educada” y representante de Pro Antioquia, Celina Calderón (febrero 2010).

“Lo que pretendemos con el apoyo de la Secretaría de Educación es darles a los estudiantes, unas competencias financieras, orientarlos en la construcción de un proyecto de vida en torno a los aspectos financieros y a la toma de decisiones”, dijo la Directora de Responsabilidad Social Empresarial de esta entidad bancaria, Diana Quintero” (Bancolombia 2010).

Para Juan Carlos Zapata, Rector de la Escuela Normal Superior de Medellín, una de las entidades que participa de las

Juntas, manifiesta que el programa es una excelente oportunidad que brinda la Secretaría de Educación, porque “permitirá que haya una mejor capacitación y la posibilidad de que nuestros alumnos salgan mejor preparados en educación superior” (febrero 2010).¹⁰

“Nuestros Parques Biblioteca visto como un futuro de nuestra ciudad”, dice Alonso Salazar Jaramillo, Alcalde de Medellín (*Library Parks* – ACI Medellín) y continúa “...durante la administración anterior, como un eje de transformación, se construyeron una cantidad de proyectos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos...mejoramiento de escuelas para la calidad, centros de desarrollo empresarial local, paseos y parques públicos, servicios de salud entre otros. Sin embargo, uno de los proyectos que demuestra el impacto de esas transformaciones en las comunidades de bajos ingresos, son los cinco Parques Bibliotecas (en funcionamiento) ubicados estratégicamente en zonas de escasos recursos de la ciudad de Medellín y fueron concebidos como lugares para implementar diversos programas sociales, culturales y educativos, destinados a mejorar la calidad de vida ciudadana”.

En el planeamiento y ejecución de los Parques Biblioteca se integraron un universo amplio de actores públicos (cívicos), sociales y privados, en una compleja trama de articulación horizontal y vertical y organizada por el municipio, para llevar a cabo una “utopía colectiva de la ciudad” en el campo educativo-cultural¹¹. Para la administración y gestión de los Parques biblioteca se eligieron actores privados

⁹| La información referente a la articulación pública-privada fue tomada de diversas publicaciones del municipio sobre los proyectos y programas, así como del Boletín de prensa de la Alcaldía de Medellín, febrero 2010.

¹⁰| Estas tres referencias están extraídas del Boletín oficial de prensa de la Alcaldía de Medellín, febrero 2010.

como son las Cajas de Compensación Familiar, que operan en la ciudad de Medellín y en el departamento de Antioquia y con una experiencia de más de medio siglo en la gestión de proyectos sociales. Una de ellas, CONFAMA administra cuatro de las cinco unidades del complejo cultural ya construido. El restante Parque-Biblioteca está gestionado por COMFENALCO, otra Caja de Compensación Familiar privada.

3.2. Montevideo/Uruguay Proyecto “Habitar Goes” URB-AL III

(enero 2009)¹² (“Revitalización socio-urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas centrales degradadas”).

3.2.1. Contexto urbano-institucional

El barrio de Goes es esencialmente una zona de carácter residencial, fundado por inmigrantes procedentes de Italia, España y miembros de la colectividad judía. Este último grupo social ha impregnado con una fuerte identidad comercial a la zona. En las últimas décadas se produjo en la ciudad, un fenómeno de sostenida expulsión de habitantes de las áreas centrales hacia las periféricas, como un proceso de segregación residencial. Frente a esta situación compleja, la Intendencia de Montevideo está lle-

vando a cabo un “conjunto coordinado de proyectos en el programa “Viví Goes”, en razón que dicha área urbana es una de las más impactadas por la tendencia de expulsión. El gobierno central también interviene en la zona con una serie de planes, programas y proyectos, con el objetivo de revertir los problemas de deterioro y vaciamiento social. El municipio de Montevideo coordina a partir del “Plan Especial de Ordenamiento y Recuperación Urbana de Goes”, un programa de rehabilitación urbana y una serie de proyectos focalizados en diversas temáticas urbanas y sociales (“Habitar Goes”, Convivencia y Seguridad Ciudadana, Renovación Urbana, Dinamización socioeconómica, aspectos culturales y promoción de género, plan de movilidad urbana, y otros). Dada la cantidad de acciones y organismos gubernamentales¹³ que inciden en el mismo territorio, se articula este amplio espectro de intervenciones en forma interinstitucional, conformándose un Consejo Goes, como ámbito institucional de concertación para la acción conjunta en el territorio.

El proyecto “Habitar Goes” (URB-AL III) que se tomó para este estudio de casos, está integrado en el amplio y complejo programa coordinado por el municipio y el cual desarrollará sus propias pautas en el marco de los objetivos de “revitalización y articulación de políticas territoriales”, para

un área de más de 16.000 habitantes y con proyecciones a largo plazo de tener incidencia en un contexto urbano mayor, con una fuerte intervención territorial de transformación en una zona que sufre un proceso de “decadencia y vaciamiento creciente” común a otras áreas centrales de la ciudad de Montevideo. Se busca revertir este proceso de deterioro urbano, recuperando espacios para habitar y trabajar, potenciando los elementos y características vigentes de la identidad barrial con “nuevas alternativas para sus habitantes de realización individual, familiar y colectiva”. Las actividades previstas apuntan a recuperar y rehabilitar los edificios abandonados, los espacios públicos degradados y enfrentar la problemática de la violencia urbana y la exclusión, que resulta una característica del área de intervención.

3.2.2. Componentes consolidados

El objetivo central del proyecto Habitar Goes, apunta a “contribuir al incremento de los niveles de cohesión social y territorial en áreas degradadas de la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes (este objetivo es extensivo a las ciudades socias latinoamericanas y europeas). En forma específica focaliza la rehabilitación socio-urbana, recupera el patrimonio edilicio existente, incentiva la instalación de programas de vivienda social e incrementa las oportunidades productivas y laborales con mejor desarrollo micro-económico del área de intervención. Otro aspecto de relevancia que busca el proyecto, está relacionado con la necesidad de “capitalizar y articular” el cúmulo de acciones que se están llevando a cabo desde el nivel local y nacional sobre el territorio de intervención, “para evitar superposiciones estériles, pérdidas de recursos y acumulación de fracasos”. Esta visión se articula con las metas que busca la ciudad de Montevideo, al enmarcar los objetivos del

proyecto en las definiciones que diferentes planes han impulsado para la zona de intervención y “tomando el actual desarrollo del proyecto Habitar Goes, como una nueva oportunidad y un desafío en su concreción y sustentabilidad”. El marco operativo de orientación de los objetivos, están inscritos en el Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona 3, que incluye al barrio de Goes, apuntando a revertir el proceso de decadencia urbana que sufre dicha área.

Se menciona en este entorno, también estimular iniciativas que “permitan a grupos e individuos recuperar el sentido de pertenencia y solidaridad; normas de convivencia y disposición a participar en espacios de deliberación y/o en proyectos colectivos a fin de incrementar la cohesión socio-territorial y la confianza en las instituciones”. Al mismo tiempo, se explicita como política de implementación, la intención de “capitalizar y articular” los esfuerzos que se realizan desde el nivel local con el Programa “Viví Goes” y desde el nivel nacional con la acción de los Ministerios y programas nacionales como “Atención a población en situación de pobreza e indigencia” que incluye el programa con financiamiento externo (BID) “Integración de asentamientos irregulares”.

Con el objeto de articular esta diversidad local/nacional e internacional sobre un mismo territorio y generar un “abanico de sinergias de actuaciones”, se ha instalado el Consejo Goes, por resolución de la Intendencia de Montevideo, a fin de concertar en forma conjunta las acciones en el territorio y actuando como un Plan integral de desarrollo con “participación social y coordinación interinstitucional”. Para la participación ciudadana y los consensos con los habitantes del barrio, funciona el Consejo Vecinal de la zona y las otras estructuras zonales y descentralizadas.

¹¹ | Participaron de este “sueño urbano” el Departamento Administrativo de Planeación, Secretarías de Obras Públicas, Cultura Ciudadana, Desarrollo Social y Hacienda. Entidades descentralizadas como la Biblioteca Pública Piloto, Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y Empresas Públicas de Medellín, la Universidad de Antioquia actuó como soporte de las Cajas de Compensación Familiar Confama y Comfenalco, Empresas tales como Telefónica Colombia, UNE Telecommunications, ISAGEN, Agencia de Cooperación Internacional Española y el gobierno de Japón a través de la Universidad de Tokyo, ONG's, empresas editoriales, la Escuela Interamericana de Bibliotecología de la Universidad de Antioquia y su asociación de graduados, entidades para la promoción de la literatura, cultura y grupos artísticos, bibliotecas populares, reuniones locales administrativas, Fundaciones empresarias y medios de comunicación (Library Parks, ACI Medellín).

¹² | Se utiliza para el análisis de este caso la denominación “Habitar Goes” -Proyecto URB-AL III (enero 2009).

¹³ | El proyecto “Habitar Goes” comparte acciones con las intervenciones del Gobierno central a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); el Ministerio de Desarrollo Social en atención de pobreza e indigencia en la zona; el Ministerio del Interior con la instalación de la “Mesa de seguridad y convivencia ciudadana”; el Ministerio de Salud Pública (MSP) aporta la coordinación de servicios para la atención al consumo de sustancias tóxicas; y otros programas y financiamientos internos y externos diversos.



3.2.3. Resultados y acciones territoriales

Entre las acciones a ser desarrolladas en el marco del proyecto “Habitar Goes” se marcan dos niveles de intervenciones sociales y territoriales. Uno de ellos refiere a la elaboración de “Planes de desarrollo y proyección zonal y comunitaria” y las actividades de acondicionamiento de espacios públicos, cambios en la señalética urbana, mejoramiento de veredas, diseño de un circuito limpio, fachadas, vivienda social, trabajo urbano con los clubes de la zona y capacitación de mujeres. El otro nivel de actividades está relacionado con el ámbito económico, articulado con comerciantes y emprendedores, cooperativas de trabajo, capacitaciones laborales y pasantías, programas de fortalecimiento de pequeños talleres de producción y servicios. Sesgan ambos niveles, las campañas de sensibilización planteadas sobre la revitalización y consolidación del área de intervención.

Se plantea en el proyecto otro conjunto de acciones a implementarse de mayor envergadura, ya sea a través de licitaciones (obras de acondicionamiento de espacios públicos ya existentes muy degradados) o a través de la creación de núcleos cooperativos y pequeñas empresas de construcción en relación a las capacitaciones que se realicen para jóvenes, mujeres mayores de 45 años (vecinos/as involucrados en la recuperación de espacios públicos, arreglo de veredas; fachadas) y fortalecer conciencia ciudadana en relación a la reposición y mantenimiento del arbolado público. A fin de estimular la participación de los habitantes del área, se implementarán “premios anuales para vecinos/as sobre el cuidado de los espacios públicos”, tanto para las obras realizadas por los grupos sociales organizados, como las ejecutadas por licitación (contratos a

empresas constructoras). El desarrollo de este tipo de estrategias de sensibilización urbana, seguramente en el tiempo le otorgará una mayor sustentabilidad a muchos de los resultados previstos, permitiendo al mismo tiempo mayores capacidades ciudadanas de apropiación de las transformaciones-mejoras barriales.

Entre los resultados estimados se destacan los “Planes y programas integrales de intervención” articulados en forma interinstitucional en el Consejo Goes en funcionamiento periódico; el Plan de mejoramiento urbano (fachadas y vivienda); los espacios públicos recuperados en cada una de las unidades territoriales planteadas en la formulación del proyecto; la participación de los vecinos/as, organizaciones sociales (ONG) de la zona y grupos involucrados en las actividades; concreción de un centro de promoción laboral; un conjunto de servicios y programas microeconómicos, sociales, culturales y deportivos recuperados; la realización de estudios sobre el impacto de los Programas habitacionales y cooperativas de vivienda y sobre la dinámica económica y las cadenas productivas de la zona de intervención, con inclusión del sector informal y otra serie de resultados referidos a la articulación del proyecto con sus socios externos, como proyecto URB-AL.

El otro ámbito identificado, refiere a la búsqueda a través del proyecto de la generación de una estrategia de gestión con condiciones y capacidades para la sostenibilidad de la propuesta interinstitucional e interactoral pública (política pública integral social-urbana) y de los resultados de las acciones a mediano y largo plazo. Para ello, se plantea instalar un equipo de gestión del proyecto que esté muy relacionado con las decisiones del Consejo Goes,

en todas sus dimensiones de actuación, e integrar en dicho equipo a funcionarios municipales de Departamentos clave del municipio (integración horizontal y afines al desarrollo del proyecto), siendo una secretaría técnica específica, el nexo con el equipo de trabajo operativo. La metodología propuesta incorpora una fase de capacitación permanente de los participantes a fin de generar nuevas prácticas e involucramiento activo de funcionarios municipales del zonal de intervención y de los diversos servicios que se irán integrando en la acción (recalificación de funcionarios y formación de integralidades para la gestión). En el área que se toma para la revitalización y rehabilitación urbana, actúan una serie de programas y proyectos en realización y/o planes de acción ya ejecutados, lo que permite inferir una fuerte experiencia del municipio en cuestiones financieras/institucionales y capacidades de lograr fuentes de financiamiento para las intervenciones. El proyecto Habitar Goes se articula con una serie de programas-proyectos que se van a desarrollar en función de una conjunción y diversidad de fuentes de financiamiento público-privado, local, nacional e internacional, que preanuncian nuevas modalidades de gestión territorial.

“La metodología de intervención se basa en una perspectiva multisectorial y multiactoral en la que se combinan y organizan estrategias de integración social, ordenamiento urbano, desarrollo económico-local y articulación territorial, privilegiando el trabajo que apunte a una gestión integral y participativa” (Proyecto “Habitar Goes”/ URB-AL III).

3.2.4. Otros actores

Aparece en este proyecto “Habitar Goes”, como una variable histórico-social en

la ciudad, “la acumulación de experiencias participativas urbanas”, realizadas a lo largo de los veinte años de la instalación del proceso de descentralización democrática e institucionalizada. Se intenta, a través de este proyecto, recrear y profundizar nuevas alternativas y niveles de participación de diversos actores de la SC. La metodología es considerada como un sistema de actualización y fortalecimiento de las intervenciones urbanas y son visibilizadas como políticas públicas integrales de una gestión participativa, (“Ciudad vieja renueva”-Montevideo) para ayudar a generar procesos de revitalización de sectores urbanos “deprimidos, abandonados” y olvidados en la ciudad y en su degradación.

En el tiempo de implementación que lleva el proyecto Habitar Goes, en relación a la participación ciudadana, se desarrollaron durante la primera etapa de trabajo, estrategias diversas de información ciudadana sobre el proyecto y sobre las formas de participación directa de vecinos/as y comerciantes de la zona, en la multiplicidad de acciones que se proponen realizar en el marco de planes y programas que ya se están implementando y sobre la estructuración de los distintos recursos que conforman las articulaciones interinstitucionales (niveles local y nacional). La participación del sector privado interviene de forma activa en los proyectos específicos que apuntan a crear oportunidades productivas y de empleo y en las intervenciones de renovación vial y urbana. También se realizaron un conjunto de actividades programadas con la participación de diversos grupos de habitantes del barrio.

En oportunidades particulares, las actividades fueron organizadas por el Consejo Vecinal, con apoyo del zonal correspondiente, la Junta local y el mismo proyecto, estando focalizadas



en temas culturales y de rescate de la memoria histórica barrial. Asimismo, se realizaron talleres con abordajes diversos para el grupo de mujeres que están incorporadas a las tareas de reacondicionamiento de espacios públicos comunitarios. Que, al mismo tiempo y de forma sistemática, asisten a una capacitación en el uso de TIC. Estas diversas actividades irán acompañando todo el proceso de trabajo para el cual fueron seleccionados estos grupos. El resultado de un trabajo conjunto de participación ciudadana entre artistas, vecinos/as y comerciantes de la zona, resultó la colaboración para la creación y producción de un mural barrial, como un aporte cultural y estético al barrio y a la ciudad.

La propuesta de Habitar Goes también asume los riesgos significantes referidos a los diferentes períodos de cambios políticos del gobierno municipal y al que está comprometido el proyecto, desde la estrategia de “profundizar el involucramiento operativo del nivel barrial y de los funcionarios desde el mismo espacio territorial de ejecución de las acciones”. El objetivo de generar una estrategia de mitigación, aparece para garantizar la continuidad de acción y gestión de las intervenciones territoriales y, al mismo tiempo comprometer los recursos del presupuesto para cumplimentar los objetivos/resultados propuestos.

3.3. Peñalolén, Gran Santiago/Chile “Unidad Seguridad Ciudadana”¹⁴

3.3.1. Contexto urbano-institucional

El proyecto local de “Seguridad Ciudadana” se planteó en el marco del proyecto “Espacios públicos y cohesión social” del programa URB-AL II (2006),

bajo la cobertura de la Red “Seguridad Ciudadana en la ciudad” que coordinaba la misma ciudad de Peñalolén, en el marco de la cooperación descentralizada para gobiernos locales de AL y la UE.

“Generar estrategias que incentiven la participación ciudadana y potenciar el trabajo en redes aparece hoy como una responsabilidad insoslayable para las autoridades locales...” manifiesta Claudio Orrego Larraín, Alcalde de Peñalolén en aquellos años del comienzo del proyecto URB-AL con su municipio como coordinador del proyecto global. En otra parte de su exposición se refiere a dos cuestiones centrales, que en gran parte se verifican en el desarrollo del la propuesta de “Seguridad Ciudadana” que lleva a cabo el municipio. Una cuestión se relaciona con el principio de la corresponsabilidad entre el gobierno local y los actores de la sociedad civil “En la comuna de Peñalolén, en Santiago de Chile, hemos promovido con fuerza el principio de corresponsabilidad en la construcción de barrios más seguros y amables. Así, pudimos confirmar que la participación es un eslabón indispensable para pasar, definitivamente, desde el conflicto a la cohesión social en espacios públicos que presentan tensiones y problemáticas de tipo delictual, racial, intergeneracional o ambiental”. La otra cuestión remite a los instrumentos sociales de aplicación para la implementación territorial, “La planificación de espacios públicos, el desarrollo de proyectos participativos, la animación social, la mediación comunitaria, la inversión en infraestructura y la prevención social son algunas de las posibles respuestas, que deben ser revisadas aquí por medio de ejemplos concretos” (Ruiz y Carli 2009).

3.3.2. Componentes consolidados

La seguridad ciudadana en el municipio “es una responsabilidad compartida entre el gobierno local, los vecinos, los policías de Investigaciones y carabineros, en que cada uno de ellos entrega su mejor esfuerzo para una comuna segura y amigable”. La Unidad de Seguridad del municipio, organiza estrategias para mejorar las condiciones de seguridad comunal y reducir, al mismo tiempo la sensación de inseguridad de la población a través de la instalación de un espacio de acción comunitaria, cercano al vecino/a, que busca soluciones originales para enfrentar al delito y crear condiciones de mayor seguridad barrial, con un espectro amplio de proyectos de resolución compartida e “incorporando la participación y responsabilidad comunitaria”. La existencia en la ciudad de sectores territoriales y sociales marginados hace que sean integrados en los proyectos de la política pública de seguridad del municipio, como un factor de inclusión social y de solidaridad urbana.

3.3.3. Productos y acciones territoriales

Desde el espacio municipal se han propuesto una serie de mecanismos e instrumentos operativos basados en las estrategias definidas y consensuadas entre los actores públicos, sociales y otros niveles institucionales participantes, que actúan frente a la sociedad civil como un conjunto de políticas públicas locales de seguridad ciudadana. De particular interés resulta la organización de los “Comités de Seguridad Ciudadana”, que son grupos de vecinos/as, funcionarios municipales, carabineros e investigadores de la policía, que trabajan juntos para mejorar la sensación de seguridad de cada uno de los barrios de la ciudad. El equipo de profesionales que trabaja “en terreno” con los

vecinos, en forma articulada con los sectores policiales y el municipio, ha logrado generar soluciones diversas y originales a los problemas de inseguridad, disminuyendo niveles de temor en los barrios y aumentando el conocimiento entre vecinos/as. Se ha establecido de forma natural una relación de participación más directa y cercana con las instituciones involucradas en la seguridad. Los barrios pueden pedir su incorporación a estos comités en forma individual como vecinos/as y son los técnicos profesionales que actúan en los comités, los encargados de convocar y conformar a los grupos de vecinos para generar nuevas soluciones a los problemas de inseguridad.

Los Comités de Seguridad desarrollan diversos proyectos en la comuna y su éxito se debe al trabajo multiactoral entre vecinos, policías y el municipio. Se elige mencionar alguno de los proyectos que permiten, por sus capacidades creativas, incorporar a la ciudadanía en su puesta en marcha: el Plan Silbato es un sistema de alarma gratuito que sirve para alertar a los vecinos/as frente a algún problema urbano o social (robo, presencia de personas extrañas en el sector, incendio, emergencia por enfermedad u otros); el Diagnóstico barrial como una instancia de canalización de ideas, recursos y opiniones para la prevención y organización de planes que mejoren la calidad de vida barrial. Esta actividad se asume en forma comunitaria, participativa y coordinada desde el municipio en articulación con otras instituciones como carabineros, que a su vez se complementa con las Marchas exploratorias, actividad relevante de los Comités. La micro-zonificación o mapa de riesgo, en los que se grafican los sectores del barrio que presentan problemas específicos de inseguridad percibidos por los vecinos/as, sirven para buscar soluciones para cada uno de los problemas. Parece haber resulta-

¹⁴| La unidad municipal “Seguridad Ciudadana” integra el Programa “Planificación Urbana y Cohesión Social”.



do una herramienta óptima de diagnóstico gráfico que sirve para conocer la realidad de los micros-territorios y operar con mayores conocimientos objetivos. En cuanto al acceso de información pertinente sobre el conocimiento del Plan Cuadrante¹⁵ y las investigaciones policiales, así como las Capacitaciones en materia de seguridad para los dirigentes y participantes de los comités de seguridad, se lleva a cabo desde el municipio, con extensión inclusive a los vecinos/as que no participan activamente de dichos comités. Se han desarrollado una serie de cartillas de Seguridad, para que la población barrial tenga acceso a información calificada sobre los programas de seguridad que se implementan en la ciudad¹⁶.

La Mediación vecinal se ha desarrollado como una herramienta de uso social para la solución de conflictos entre vecinos/as y evitar llegar a los tribunales de justicia. A través de una asesoría gratuita, un grupo de profesionales expertos actúa de escucha de las partes involucradas y ayuda a buscar acuerdos de satisfacción al conflicto. Facilita convenios de solución a las divergencias entre vecinos/as en forma consensuada y no violenta, genera soluciones novedosas con menores rencores y promueve el diálogo en la vida comunitaria resultando ser un instrumento de resolución de conflictos barriales idóneo.

Entre los llamados “Programas exitosos” que viene desarrollando el municipio, se

incorpora en algunos de ellos una diversidad de actores de la SC que fortalecen las actuaciones municipales, permitiendo un mayor involucramiento operativo de sectores públicos y privados, un grado de sustentabilidad más visible de acciones específicas y prácticas concretas de participación ciudadana. Se afectan positivamente las relaciones de interacción solidaria entre vecinos y vecinas de un barrio y también en los programas que muestran articulaciones interjurisdiccionales del municipio para el desarrollo de los programas de seguridad.

Construyendo a tiempo es un programa focalizado en la reinserción social de niños y adolescentes, residentes en la comuna, que han infringido la ley por primera vez. El objetivo a encarar se construye a través del apoyo y protección a la familia y generar mediante el equipo de trabajo, la contención que impida la reincidencia de los menores.

El programa Barrio Seguro tiene objetivos operativos y simbólicos de disminuir temores frente a la violencia en barrios vulnerables y con altos grados de inseguridad en sectores y villas de la ciudad. Es un programa institucional desarrollado por el Ministerio del Interior, la Municipalidad y la Corporación Kairós¹⁷, en el cual los vecinos/as se capacitan en forma gratuita en temáticas para el liderazgo barrial. Además, trabaja en este mismo programa una organización social-educativa que se relaciona directamente con escuelas de primaria y secundaria buscando generar en niños/as, adolescentes y sus respectivas familias, nuevas

condiciones de integración social que aporten al mejoramiento de la calidad de vida y puedan, de forma conjunta, desarrollar estrategias de prevención a la inseguridad en dichos barrios vulnerables.

Colegio Seguro es un programa cuyo fin es fortalecer y mejorar las condiciones de seguridad de los establecimientos educativos de la comuna, prestando servicios de capacitación a la comunidad educativa y llevando a cabo actividades participativas, que fortalezcan el comportamiento entre compañeros/as, lo que habilitó la creación de una “Red de amigos del colegio” como un apoyo entrelazado de actores diversos en el entorno de las escuelas y una mayor relación de solidaridad de éstas con la comunidad. Algunos resultados observados de estas políticas municipales articuladas con la SC, mostraron capacidades de fortalecer los niveles de seguridad al interior y al exterior de los establecimientos educativos de la comuna y una cierta disminución de comportamientos violentos entre compañeros.

3.3.4. Otros actores

Para su relacionamiento con actores de la SC y con el campo de la cooperación internacional, el municipio de Peñalolén, ha desarrollado Unidades de programas-proyectos que intentan ser innovadores, sobre un cierto número de ejes temáticos-estratégicos que cubren las políticas de intervención claves y sensibles de la ciudad. En el municipio funciona una Unidad de Responsabilidad Social y de Recursos Internacionales que gestiona la articulación pública-privada. Identifican las mejores prácticas en otras ciudades (norteamericanas, latinoamericanas y/o europeas para convertirlas, adaptadas a su propio contexto, en progra-

mas piloto de acción del municipio. Para cada uno de estos programas, el municipio articula alianzas con una diversidad de actores de la SC, en particular con empresas privadas que asumen la responsabilidad social como una política de su actuación. Tienen implementados más de 160 convenios público-privado. La generación de nuevas ideas de aplicación local y políticas innovadoras para el sector público y la gestión local, surgen del mecanismo participativo central que ha desarrollado el municipio, a través de 17 Consejos Asesores con 25 miembros cada uno de ellos, (425 personas de la SC involucradas) que proponen y asesoran sobre qué nuevas políticas innovadoras se podrán implementar en relación a los ejes estratégicos de desarrollo. Cada uno de los miembros es invitado y nominado en forma personal por el Alcalde de la ciudad.

Los programas piloto locales se evalúan con medición de resultados e impacto y si resultan exitosos en su aplicación, se formulan como políticas públicas de gestión local. Cuando estas políticas tienen un peso importante en la población, se generan políticas de Estado local, que pasan las contiendas electorales y cambios partidarios en el gobierno. Asimismo, en algunos casos, estas políticas locales, pasan a ser consideradas por el Gobierno nacional para su conversión en una política nacional¹⁸.

4. Lecturas transversales y prospectivas

Para el estudio se consideraron tres casos de ciudades latinoamericanas que desde sus gobiernos municipales trabajan e instalan

¹⁵ | El plan cuadrante es un Plan de Vigilancia Policial por cuadrante, que funciona a nivel nacional, organizado por regiones y comunas.

¹⁶ | Los temas impresos en las cartillas de seguridad son: Unidad de Seguridad Ciudadana; Mediación Vecinal; Seguro; Investigaciones Brigada de Investigación Policial de Peñalolén; Construyendo a Tiempo; Ley de Responsabilidad Juvenil.

¹⁷ | La Corporación de Educación y Promoción Social Kairós, es una institución sin fines de lucro que durante 18 años ha venido promoviendo y gestando programas sociales con la finalidad de contribuir el desarrollo local de manera sustentable e integral, que garantice el ejercicio de la participación y asociatividad ciudadana. Dicha corporación proporciona servicios en variados ámbitos, brindando asistencia técnica, capacitación y formación a comunidades en situación de pobreza urbana. Esto permite generar y entregar alternativas de intervención integrales a corto, mediano y largo plazo que favorecen el desarrollo local en su dimensión social, cultural y ambiental.

¹⁸ | El caso de un programa del municipio de Peñalolén, innovador para Chile, sobre educación, “escuela abierta con programación extracurricular y fuera de horario escolar, para jóvenes en situación de riesgo” puede ser considerado como una incidencia desde lo local en políticas públicas nacionales.



programas-proyectos de media y alta complejidad de carácter sociourbano, que actúan como macro políticas públicas locales y desarrollan fuertes articulaciones con diversidad de actores públicos y privados de la SC. Al mismo tiempo estos emprendimientos territoriales establecen relaciones ajustadas interinstitucionales horizontales y verticales, en un marco de cooperación internacional descentralizada. Las características comunes que se identificaron a través del análisis de los casos, remiten a tres dimensiones clave, relacionadas éstas a decisiones políticas de los municipios de encarar una gestión local más participativa, con un grado mayor de democracia, transparencia e inclusión social en sus actuaciones.

Dimensiones comunes identificadas

- Los casos estudiados han estado y están muy involucrados en el campo de la cooperación internacional descentralizada, contando en su mayoría, con larga experiencia en el desarrollo de proyectos comunes y compartidos con municipios de AL y de la UE, con relaciones de cooperación directa a través de diversos países u otros modos de acción internacional. Esas experiencias históricas de cooperación, les ha permitido desarrollar a estos gobiernos locales, propuestas territoriales más audaces y servicios urbanos con articulaciones múltiples y complejas de calidad. El componente “Cooperación Descentralizada” resultó y resulta ser un factor central y clave en el avance de los municipios latinoamericanos sobre los escenarios internacionales, de los relacionamientos políticos y aprendizajes de gestión, además

de la incorporación de capacidades y habilidades en la formación de recursos humanos municipales, a través de los requerimientos de los proyectos internacionales y de las agencias de cooperación. Esta formación/capacitación fue desarrollada, con éxitos y fracasos, durante las últimas décadas, en una práctica constante del espacio municipal para compartir, consensuar y articular modalidades comunes de trabajo con otros municipios e integrar nuevas visiones de gestiones más democráticas y transparentes hacia la SC local. Un proceso similar, con una mayor extensión en el tiempo y otras modalidades, se dio en el ámbito de las organizaciones sociales, en particular de las ONG que vienen actuando en el campo de la cooperación internacional desde la década de 1960 (tiempos con registros)¹⁹.

- Otra dimensión común que sesga los casos analizados, singulariza el amplio y complejo campo de la participación ciudadana y visibiliza la diversidad de articulaciones que los municipios encaran con varios actores de la SC. Si bien cada una de las ciudades desarrolla modalidades propias de participación social reflejadas en forma notoria y ajustadas a sus contextos políticos-culturales, en la conformación de las plataformas interactorales para la acción territorial, se reconoce la decisión del poder político local de incorporar a la participación ciudadana como un factor de sustentabilidad y “sostenibilidad a futuro” de las intervenciones que se construyen y/o de los servicios que se instalan en sus

territorios. No se identificaron otros campos que podrían aportar una metodología para la articulación entre la cooperación descentralizada y la SC. Se podría pensar en un conjunto de “criterios de articulación” dada la diversidad de municipios y modalidades de acción existentes en AL.

- Una tercera dimensión visualizada, engloba al contexto político institucional, a la cultura organizacional de las estructuras municipales con sus experiencias participativas anteriores existentes en la organización y a los “nuevos roles” asumidos por los gobiernos locales para sus gestiones, a través de la adquisición de capacidades de relacionamiento e interacción nacional e internacional. Al mismo tiempo, estas capacidades fortalecen a sus propias estructuras municipales con habilidades adquiridas para la inserción en articulaciones interinstitucionales y polifuncionales, con programas y proyectos de otros niveles jerárquicos (provincial/departamental/nacional). Implica también esta realidad local, la decisión política de los gobiernos locales de considerar la participación ciudadana y la articulación con la SC, como un actor reconocido, visible y explícito en la implementación y gestión de acciones territoriales para el desarrollo local. En forma colateral surge un parámetro integrado a esta dimensión, que en general es ignorado y merece ser rescatado como un avance de relevancia, también relacionado con la práctica internacional. Refiere a la integración horizontal de los proyectos con otras áreas y programas en sus propios municipios. Este factor de mayor integralidad operativa en el territorio, facilita encarar inter-

venciones sociales-urbanas de carácter complejo y de mayor incidencia en la población, con nuevas modalidades de gestión. Se desprende del análisis que esta intercoordinación puede ofrecer un espectro mayor de servicios más integrales y con mejores niveles de calidad en las prestaciones, dados por equipos técnicos con abordajes multidisciplinarios, que trabajan en forma conjunta para alcanzar objetivos compartidos.

Aparecen una serie de cuestiones que a su vez sesgan transversalmente a las tres dimensiones comunes identificadas. Por un lado, el rol preponderante de la cooperación descentralizada en facilitar proyectos y políticas de transformación socioeconómica y territorial para el desarrollo. Y por otro lado, los desafíos que la participación ciudadana implica para el sistema político local/regional, ya que muestran un nuevo escenario de relacionamientos que implica delegación de poder político y presupuesto. Todo un tema que requiere ámbitos institucionalizados de debates y consensos con los actores de la SC, para acordar nuevos modos de gestión integral y participativa.

Dimensiones particulares de cada caso

Como dimensiones particulares de cada uno de los casos analizados, se rescatan las modalidades propias de cada ciudad en su articulación con los actores de la SC, específicamente con organizaciones sociales u organizaciones de base y con el sector privado.

- La ciudad de Medellín y su gobierno local, han desarrollado un modo de participación con los actores de la SC, abierto y flexible para cada proyecto, con roles definidos de responsabilidad

¹⁹ | Como rol social, “las ONG’s reflejan una historia en desarrollo y no una realidad fija” (Sorj, 2010: 14).

directa en la dirección y gestión de los proyectos. En su articulación con el sector privado y otros, empresarial/bancario/privado educacional, estos se incorporan al nivel directivo (Juntas Directivas-“Colegios de Calidad”) y/o en la delegación de la gestión, en instituciones de larga trayectoria en la organización y prestación de servicios sociales y culturales (“Parque Biblioteca”). En la interacción con las Comunidades (programa “Buen Comienzo”), su articulación en este caso con actores sociales e institucionales públicos, también se da en forma directa y explícita a través de roles definidos para la función. Este escenario de acción, con sus objetivos de “transformación e inclusión social”, genera mecanismos globales de participación (dirección, gestión, control) que permiten una mejor apropiación social compartida por el conjunto de la sociedad civil, de los emprendimientos estratégicos que se plantea el municipio.

- Para la ciudad de Montevideo, con su larga experiencia de actuaciones de participación social²⁰, la intervención territorial y socioeconómica mediante el Proyecto Habitar Goes comporta un desafío urbano, inserto en un fuerte conjunto de programas y proyectos municipales y nacionales, de incidencia e intervención múltiple, en una extensa y compleja área degradada céntrica. Se multiplica el impacto territorial, movilizándolo y articulando recursos institucionales locales, nacionales e internacionales, para el con-

junto de unidades urbanas de intervención. Al mismo tiempo, intentará fijar nuevas modalidades de entrecruzar acciones para mejorar índices de pobreza e indigencia, en conjunción con necesidades de sectores medios que habitan en las zonas de acción. La participación de los actores de la SC se verifica en dos planos articulados del proceso de implementación del proyecto que se está realizando. Por un lado, se institucionalizan espacios y mecanismos de participación, debate, interacción horizontal/vertical y consenso con organismos e instituciones públicas y sociales para las acciones previstas, en forma descentralizada en el territorio de intervención como por ejemplo el Consejo Goes. Por el otro, se desarrollarán actividades con participación social a nivel del trabajo-acción (organización de mujeres, vecinos/as, cooperativas de trabajo y construcción de viviendas, emprendedores) que incluye al sector privado (comercios y Mercado Agrícola) con acciones específicas y estrategias de sensibilización para la integración sociourbana barrial. En este contexto de participación institucionalizada, que desarrolla el municipio, aparecen los primeros indicios de intercambios y autoevaluaciones, entre las organizaciones sociales involucradas en las acciones locales de Habitar Goes y de las otras ciudades socias de este proyecto URB-AL III.

- En todos los programas y proyectos de la ciudad de Peñalolén- implementados por la Unidad de Seguridad

Ciudadana, se verifica la fuerte inserción de vecinos/vecinas a nivel de una participación individual de la ciudadanía y una intención del municipio de entretejer lazos articulados con otros niveles jurisdiccionales y actores privados de la SC, compartiendo objetivos comunes de fortalecer la seguridad urbana barrial. La capacitación y formación de vecinos/as integrada en la mayoría de las actividades que desarrolla esta Unidad, implican una política pública de formación-inclusión-participación, desde el ámbito institucional municipal, que permite la actuación y el intercambio sobre parámetros de percepción de amenazas, que la población siente como consecuencia del sentimiento de inseguridad, y al mismo tiempo, el objetivo es desarrollar lazos de solidaridad entre vecinos/as a partir del modo de participación social. En algunos proyectos los actores de la SC, organizaciones sociales y sector privado, se hacen cargo de la capacitación/formación que organiza la unidad de Seguridad. Esta modalidad de integración y articulación con los actores de la SC, muestra una fuerte centralidad en las actuaciones de participación, que se manifiestan en las capacidades del municipio de instalar un ámbito centralizado polivalente de relacionamientos con actores públicos, sociales, privados y otros, para fortalecer cada uno de los programas estratégicos que lleva adelante el municipio. Peñalolén está desarrollando un innovador y particular modelo de gestión pública local, con una múltiple participación de actores de la sociedad civil (articula 160 convenios con el sector privado), que está siendo analizado por otros municipios del país para su posible réplica territorial.

4.1. Reflexiones prospectivas

Los tres casos analizados proponen el desarrollo de proyectos sociales-urbanos para la inclusión y cohesión social, así como el desarrollo e integración microeconómica, cultural y territorial, para sectores de bajos recursos y poblaciones con carencias básicas y de exclusión en un escenario compartido entre los municipios y la cooperación descentralizada. Es en la instancia de este tipo de proyectos, donde las organizaciones sociales y de base que participan en los casos analizados, podrían aportar largos años de experiencia de acción y metodologías de trabajo barrial y comunitario, para el intercambio con las estructuras municipales e información de otros actores de la sociedad civil.

A partir de los objetivos y destinatarios de los programas-proyectos, la participación de los actores sociales, como sectores involucrados y beneficiarios a la vez, aparece como un “hecho natural” en la estructuración global y específica de la implementación de las actividades. Sin embargo, en las fundamentaciones de los programas-proyectos, no aparece la noción del “derecho a participar”, en la organización/planificación de necesidades/demandas y control de los proyectos, en las instancias de formulación y de las políticas que se instalarán para la mejora del hábitat, desde los ejecutivos y legislativos locales. Integrar y asumir una modalidad política de participación, facilitaría establecer objetivos estratégicos clave más sustentables de cohesión social.

Para impulsar debates y reflexiones, sobre las múltiples facetas que engloba la cuestión participación de los actores de la SC, en el desarrollo local, la democracia y los derechos humanos, se debería avanzar, por lo menos, sobre uno de los aspectos sensibles de la esfera pública: “participación

²⁰ Las ONG's uruguayas comparten históricamente un marco político, socioeconómico y de gestión del Estado con una cultura política y ciudadana que ha mostrado un “estatismo” de mayor grado que el resto de los países de la región, así como una evaluación más favorable de las instituciones públicas (Midaglia-2002, en Garcés, M. y otros, 2006).



ciudadana en el campo del desarrollo local”, que incluye aspectos teóricos sobre la gobernabilidad urbana o de las nuevas visiones de gobernanza multinivel (o múltiple y plural) y la necesidad de abrir debates más particulares sobre los “nuevos roles” adjudicados a los actores de la SC en la solución de los graves problemas sociales (falta de trabajo, pobreza, exclusión) derivados para AL de sus graves crisis nacionales y la afectación, en distintos grados, de la crisis global acontecida recientemente. En el seno de estos debates, también se tendría que plantear y profundizar una dimensión estratégica referida a la cuota de “poder político y de gestión” que está dispuesto a transferir el sistema político local (ejecutivo y legislativo) a los actores de la SC para su participación plena y vinculante en los planes y programas al desarrollo. Sería de interés, establecer contactos con los debates ya mencionados, sobre “SC y sus actores” que están llevando a cabo cientistas sociales y políticos.

En el caso particular de uno de los proyectos (Habitar Goes) se transluce una búsqueda incesante de nuevos mecanismos, herramientas y/o modos innovadores de articulaciones institucionales interjerárquicas, para la aplicación de políticas públicas integrales. Entre los “resultados estimados” de dicho proyecto, se valoran de sumo interés los dos Estudios de Impacto que se van a realizar, así como el sistema de evaluación, seguimiento y monitoreo planteado. El material obtenido a través de estos productos, puede ofrecer un avance significativo en información calificada y registro de fortalezas y debilidades en los modos de interacción institucional, y/o sobre la participación con “otros actores” públicos y de la SC. La incorporación de resultados procesados como retroalimentación pública desde los proyectos ya realizados, implica capacidades fortalecidas para propuestas de proyectos

locales de mayor magnitud y/o prácticas de nuevas modalidades integrales en la gestión participativa.

En AL hay una larga experiencia de lucha territorial y de acciones reparatorias que se reconocen como participación social o ciudadana, que los municipios en muchos casos utilizan para resolver problemas del campo social y en cuestiones urbanas, siempre que no colisionen con proyectos de obras públicas o con megaproyectos inmobiliarios. El sector privado como actor de la SC, utiliza el lobby empresarial o comercial como herramienta de presión sobre los poderes políticos con incidencia en las políticas públicas. Pero en general, existe una gran falencia desde los gobiernos locales/provinciales o nacionales, en reconocer a las organizaciones sociales como actores de derecho o aceptar soluciones, opiniones y/o propuestas con buen nivel de apoyo técnico para proyectos de envergadura, (sistemas hídricos; minería y contaminación de tierras y agua, problemas ambientales, programas de necesidades para la construcción de vivienda social), y otras cuestiones urbanas y territoriales, que abordan desde los problemas de sus vidas cotidianas.

A partir de su mayor nivel de organización territorial y técnica, aparece por parte de estas organizaciones, una presión social sostenida y una demanda creciente del derecho a “ser tenido en cuenta” como un actor reconocido por el poder político y participar en el desarrollo de un hábitat humano de mejor calidad. Estos grupos sociales han sido remitidos a las calles de la ciudad con sus movilizaciones públicas, para que sus voces, demandas y propuestas sean escuchadas y han desarrollado habilidades y capacidades en judicializar las causas sociales-urbanas para enfrentar a las políticas públicas que atentan contra sus pertenencias e identidades barriales (expulsión y exclusión de la ciudad).

En este contexto de cambios y transformaciones, la Cooperación Descentralizada, como un actor externo con un enfoque que facilita nuevas visiones participativas para la promoción del desarrollo local y las prácticas de inclusión social-territorial, enfrenta el desafío de fortalecer -a través del financiamiento de proyectos- entramados y articulaciones de derecho, visibles y transparentes, entre las plataformas interactorales de la SC y los municipios. Ello resulta necesario ya que son estos últimos los responsables institucionales de la formulación

e implementación de las políticas públicas de desarrollo global y sectorial local. Incluye esta visión la necesidad de incorporar el panorama de actividad paraestatal en desarrollo por las organizaciones sociales, en un amplio debate conjuntamente con la cooperación descentralizada. Como consecuencia de esos debates que podrían otorgar un papel más protagónico a la SC en el desarrollo local, los poderes políticos deberían ser capaces, desde “lo político”, de generar canales institucionalizados de participación efectiva y vinculante.

Bibliografía

A.A.V.V. (2006) “Capítulo Uruguay”. En Garcés, M. y otros (2006). Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR – Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS). Santiago de Chile: Ediciones Lom.

Boletín oficial de prensa de la Alcaldía de Medellín (febrero 2010). Boletín n°148.

Braun, Clara (2004) “Cooperación descentralizada y participación ciudadana: Un balance desde la perspectiva del Programa URB-AL”. En Godinez Zuñiga, Víctor Manuel y del Huerto Romero, María (eds.), Tejiendo Lazos entre Territorios. Valparaíso: Litografía Garín S.A.

Braun, Clara (2006). La gobernabilidad urbana desde una perspectiva ciudadana. Ponencia presentada en Foro de debate “Ciudad, Gobernabilidad y Democracia” en el Centro Cultural de Caras y Caretas, Buenos Aires, 11 de noviembre.

Braun, Clara (2009). Diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil del MERCOSUR. Diagnóstico Exploratorio – Delegación de la Comisión Europea en Uruguay y Paraguay/ Montevideo: s/ed.

Cardoso, Henrique Fernando (2007) “La democracia en el centro de la agenda”. En Sorj, Bernardo; Olivera, Miguel Darcy (Eds) (2007). Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política. São Paulo: Ediciones iFHC.

Declaración de Guadalajara (2004). III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, Guadalajara/ México.

Declaración de Lima (2008). V Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea, Lima/ Perú.

Declaración de Viena (2006). IV Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea, Viena, Austria.

Kliksberg, B. (1995) Pobreza, el drama cotidiano, TESIS. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Kliksberg, B. (1999) “Inequidad y crecimiento: nuevos hallazgos de investigación”. En De igual a igual, El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación Argentina

Mariscal, Nicolás (2006). “Gobernanza múltiple y plural”, (191) Red Vasca de Información Europea (REVIE).

Morata, Francesc (2002). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Octubre.

Morata, Francesc (2004). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Proyecto “Habitar Goes”: Revitalización socio-urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas centrales degradadas (2009). URB-AL III.

Ruiz, Juan Carlos y Carli, Elena (eds.) (2009). Espacios Públicos y Cohesión social. Santiago: Gráfica Funny.

Schmitter, Philippe. (2004) “Entrevista realizada por Fabián Bosoer”. Buenos Aires: Suplemento Zona, Diario Clarín.

Sorj, Bernardo (2005a). La democracia inesperada. Buenos Aires: Bononiae Libris/Prometeo Libros.

Sorj, Bernardo (2005b). Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia. Working Paper 1. Río de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.

Sorj, Bernardo (compilador) (2010). Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sorj, Bernardo; Olivera, Miguel Darcy (Eds) (2007). Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política. São Paulo: Ediciones iFHC.

Sitios WEB consultados

Alcaldía de Medellín - <http://www.medellin.gov.co>

Agencia de Cooperación e Inversión en Medellín y el área metropolitana - <http://www.acimedellin.org>

Comuna de Peñalolén - <http://www.penalolen.cl>

Intendencia Municipal de Montevideo - <http://www.montevideo.gub.uy>

COMFENALCO - <http://www.comfenalcoantioquia.com>

COMFAMA - <http://www.comfama.com>

URBAL III - <http://www.urb-al3.eu>





Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

*(procesos de integración regional
e internacionalización de las ciudades)*



Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

(procesos de integración regional e internacionalización de las ciudades)



Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad

Andrea Noferini *

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Desarrollo |
Gobernanza multinivel |
Gobiernos locales |
Unión Europea |

La cooperación descentralizada y la gobernanza multinivel son dos de los conceptos más de moda de los últimos veinte años. Surgidos en contextos y desde disciplinas diferentes, tienen una procedencia común que se enmarca en el más amplio debate sobre el papel del estado-nación en tiempos de globalización. En este artículo se reflexionará brevemente, y de forma no exhaustiva, sobre estos dos temas. El punto de partida es el reconocimiento, tanto formal cuanto substancial, de los gobiernos locales como actores internacionales en el marco actual de la agenda del desarrollo.

El argumento central es ver en qué medida y cómo la idea de gobernanza multinivel puede ayudar a los gobiernos locales a fortalecer su presencia en el escenario de la cooperación descentralizada.

* Andrea Noferini es investigador senior del Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Licenciado en Economía Pública, es doctor en Política y Economía de los Países en Vía de Desarrollo por la Università degli Studi di Firenze y Master en Ciencias Políticas por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Miembro de la Asociación Española de Ciencias Políticas y de la Administración, sus temas generales de investigación son el estudio de las políticas públicas desde la amplia perspectiva del neoinstitucionalismo y de la gobernanza multinivel. Sus investigaciones versan sobre las políticas de cohesión, la cooperación internacional y territorial, la descentralización, las relaciones intergubernamentales y la política económica de los servicios públicos locales. Contacto: andrea.noferini@uab.es

1. Introducción

La participación de los gobiernos locales en el mundo de las relaciones internacionales y en los ámbitos de la cooperación al desarrollo son dos fenómenos que reciben actualmente un amplio consenso. Ambos son el fruto de un conjunto de cambios que marcaron el mundo industrializado a partir, aproximadamente, de los primeros años ochenta y que están íntimamente relacionados entre ellos. A la raíz del debate se sitúa el papel del Estado-nación y su capacidad de proveer bienes públicos en contextos siempre más internacionalizados.

La presencia de una miríada de gobiernos locales en áreas y sectores tradicionalmente dominados por los Estados es una de las manifestaciones más visibles del cambio. Se trata en este caso del resultado de un progresivo proceso de afirmación que, en dos décadas, ha llevado a los gobiernos locales a legitimarse como portadores de los valores de la democracia que como protagonistas del desarrollo (local). El reconocimiento formal del derecho a la autonomía ha contribuido luego a la proliferación de un número elevado de experiencias de cooperación internacional cuyas razones de ser han variado desde la búsqueda de visibilidad para reivindicaciones políticas las ganas de internacionalización y mayor competitividad, hasta la experimentación de formas de cooperación horizontal entre 'homólogos' como un valioso instrumento para el aprendizaje y el fortalecimiento institucional.

Uno de los canales – si bien no el único – que ha atraído desde el principio la atención de los gobiernos locales ha sido la cooperación descentralizada entendida, de forma general, como aquella cooperación cuya finalidad es el desarrollo sostenible de los territorios y cuyos protagonistas son los entes subnacionales bien directamente, mediante sus instituciones, o bien indirectamente, mediante la sociedad civil y sus asociaciones. Actualmente la cooperación descentralizada goza de muy buena salud tal y como muestra el respaldo que recibe por parte de las principales organizaciones internacionales. Se trata, además, de una práctica hoy en día jurídicamente y legalmente regulada por la mayoría de los países. No obstante, la cuota de ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a la cooperación descentralizada es todavía mínima, llegando en muchos casos a ocupar un porcentaje más simbólico que substantivo. En España – país de los más avanzados en cuanto a participación de los gobiernos subnacionales – la cooperación descentralizada llega al 15% de la ayuda nacional. En los demás países de la Unión Europea (UE), este porcentaje es aún menor.

Sin embargo, el segundo dato es aún más preocupante que el anterior. En dos de los temas de debate más actuales - Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y eficacia de la ayuda – observamos que las políticas para el desarrollo siguen dominadas por los Estados nacionales. Algunas voces críticas, por ejemplo, notando el tardío compromiso del mundo local en la Agenda de París, han llegado a sostener que gran parte del debate sobre la eficacia escondería un apuesta por vol-



ver a re-centralizar la gestión de la ayuda. Cuando, por ejemplo, se habla de excesiva fragmentación, el principal indiciado sería la cooperación descentralizada, con sus numerosos actores con agendas y finalidades múltiples.

¿Cuáles son entonces los desafíos actuales en los cuales la cooperación descentralizada es llamada a enseñar su valor añadido? ¿Y en qué modo la idea de gobernanza multinivel puede ayudar a los gobiernos locales a fortalecer su presencia y relevancia en el escenario de la cooperación? En este artículo se reflexionará brevemente, y de forma no exhaustiva, sobre estos dos temas. Más en general, el artículo especula entorno a las relaciones entre dos de los conceptos más de moda de los últimos veinte años: la *cooperación descentralizada* y la *gobernanza multinivel*. La hipótesis central que se sostiene es que los dos conceptos, surgidos en contextos y desde disciplinas diferentes, tienen rasgos y procedencia común.

En primer lugar, ambos tienen el mismo padre, en el sentido que se enmarcan en el gran debate sobre el papel del estado-nación en tiempos de globalización: su incapacidad de hacer frente a las impersonales fuerzas del mercado, su ineficacia en la provisión de los bienes públicos (tanto locales como globales) y/o su obsolescencia delante de la necesidad de una siempre mayor integración económica y política – como la que el surgimiento de la UE parece demostrar. En segundo lugar, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel tratan a los mismos protagonistas en cuanto se centran en el análisis de las funciones, las responsabilidades y las competencias que los entes subnacionales han ido adquiriendo en las últimas décadas como consecuencia de un

nuevo escenario internacional, de la aparición de modelos alternativos de gobernanza y de una nueva forma de entender la política (*politics*) y las políticas públicas (*policies*).

Actualmente, el reconocimiento, tanto formal como substancial, de los gobiernos locales como actores del desarrollo, pasa por la capacidad de estos últimos de ofrecer respuestas sólidas y eficaces (y – por qué no – alternativas a las acciones de los Estados) en los temas más urgentes de la agenda del desarrollo. Los principios de la gobernanza multinivel – en particular, su atención en recordar que el *policy-making* actual se ha hecho más complejo por la presencia de un número elevado de actores y por el solapamiento de ciertas áreas competenciales – pueden representar, en este sentido, una caja de herramientas extremadamente útil para moverse en los nuevos escenarios de la cooperación. Siempre y cuando no se considere la gobernanza multinivel como una receta mágica o un modelo fácilmente transferible de un escenario a otro.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En las secciones 2, 3 y 4 se interpretará el surgimiento de la cooperación descentralizada en virtud de una serie de cambios ocurridos en el debate sobre el desarrollo y se describen sus rasgos esenciales, así como los retos actuales de la ayuda al desarrollo y las tareas que la cooperación descentralizada es llamada a desempeñar para reafirmar el papel de los gobiernos locales como actores del desarrollo. En la quinta sección se presentan las coordenadas esenciales del concepto de gobernanza multinivel. Aquí se muestran sus aspectos principales, alertando también sobre algunos errores comunes en la interpretación del término.

Finalmente, la sexta sección concluye el trabajo y se presentan algunas reflexiones sobre cómo la idea de gobernanza multinivel puede ser útil a la cooperación descentralizada.

2. Desarrollo y gobiernos locales (i): las premisas de la cooperación descentralizada

2.1. El contexto internacional: una introducción

La cooperación descentralizada¹ es un fenómeno relativamente reciente que, en muy poco tiempo, ha sido capaz de acaparar la atención de políticos, académicos, expertos y operadores del desarrollo. Existen varias interpretaciones sobre el momento y las razones de su aparición. Algunos autores sugieren que la cooperación descentralizada entra en la agenda del desarrollo a mitad de los años ochenta fruto de cierta “fatiga” de la ayuda internacional y como consecuencia de un profundo proceso de reflexión de las políticas nacionales e internacionales para el desarrollo. Según otras sugerentes lecturas entre ellas Hafteck (2003), su

génesis sería el fruto de la convergencia de dos factores específicos: el cambio de paradigma en la idea de desarrollo y la afirmación de la acción internacional de los gobiernos locales. Desde una perspectiva más general, el fenómeno es sin duda más complejo y, para su comprensión, requiere ser enmarcado en el agitado contexto internacional de los últimos 30 años.

Al principio de los años ochenta, el mundo – por lo menos el occidente industrializado – había cambiado rápidamente. La mayor integración de los sistemas económicos, a la cual algunos autores se refieren con el término de globalización², ponía seriamente a prueba la resistencia del tradicional modelo de gobernanza del Estado-nación. Las demandas de cambio llegaban de varios lados y comprendían un poco todas las áreas y los sectores de nuestros sistemas sociales. A nivel internacional, el final de la Guerra Fría y del maniqueísmo bipolar, abría nuevos y más inciertos escenarios de integración que requerían, al mismo tiempo, modelos alternativos y novedosos de gobernanza. Por un lado, se oían los primeros gritos a favor de

¹ No existe una única definición oficial de cooperación descentralizada. Varias instituciones y organizaciones que operan en desarrollo utilizan definiciones diferentes. Las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial difieren en algún aspecto de sus definiciones. Para una interesante revisión de la génesis y difusión del término de cooperación descentralizada, véase Pierre Hafteck (2003) y María Del Huerto Romero (2007). En el presente artículo, de todas formas, muchas de las referencias son a la cooperación descentralizada pública directa, como la que define el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL: aquella cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel protagonista en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender de los Estados centrales o de organismos multilaterales. A lo largo del artículo, los agentes públicos descentralizados a los cuales me referiré con mayor insistencia son los ayuntamientos. Finalmente, no considero aquí como ejemplo de cooperación descentralizada los primeros twinnings que desde los años 50 han involucrado los municipios europeos (y norteamericanos). Prefiero en este último caso hablar de cooperación intermunicipal internacional. Véase al respecto Hafteck (2003).

² La globalización es otro concepto polisémico para el cual existen numerosas definiciones. Aquí reportamos la definición de David Held, profesor de la London School of Economics y máximo experto sobre el tema, que representa una de las aproximaciones analíticas más conocidas y consistentes: “La globalización se entiende principalmente como un proceso o un conjunto de procesos, no como un estado concreto. No refleja una lógica de desarrollo lineal simple, así como tampoco prevé una sociedad mundial ni una comunidad mundial. Por el contrario, se refiere a la emergencia de redes y sistemas de interacción e intercambio interregionales. En este sentido, la incorporación de sistemas nacionales y sociales a procesos globales de mayor alcance debe diferenciarse de cualquier noción de integración global”. Para mayores informaciones sobre el tema, véase la página www.polity.co.uk donde se puede encontrar importante material bibliográfico.



una gobernanza global (o supranacional) para paliar los costes de la mayor integración económica y financiera. Por otro lado, a nivel doméstico, muchos países postulaban un cambio en las formas de hacer políticas públicas, llamando en causa una nueva regulación de las relaciones entre estado y sociedad.

En lo económico, desde la segunda mitad de los años setenta, el desempleo y la inflación, junto a la incapacidad de muchas administraciones públicas ineficaces, habían sepultado el keynesianismo y reducido a los mínimos históricos la fiducia en los Estados nacionales. Los ochenta se abrían así como una prometedora época para los defensores de los mecanismos de mercado y de los principios de la competencia. En definitiva, se abdicaba el papel del *Estado interventor* a favor de uno más discreto *Estado mínimo*³ o *Estado regulador*⁴, cuya funciones básicas consistían en definir las reglas del juego y garantizarlas; dejar jugar libremente los agentes económicos y defenderlos de los *free-riders* y gorriones varios.

En lo político, por otro lado, la tercera ola de democratización ya estaba 'transitando' tanto en Europa como en América Latina (AL). A ella se le acompañaba un cierto reconocimiento a favor de los procesos descentralizadores que estaban ocurriendo en las nuevas democracias. En la Europa de los años ochenta, se asiste, por ejemplo, al proceso de desconcentración que desemboca en la formación e institucionalización de las

regiones en muchos Estados nacionales. Con respecto al mundo local, la Carta Europea de la Autonomía Local – que data de 1985 – constituye una de las expresiones más importantes, desde la perspectiva institucional, de la preocupación europea por el respeto de los principios democráticos en el ejercicio del poder público (Lasagabaster Herrarte 2007). La Carta representa, de hecho, un importante hito de legitimación que servirá de impulso, tras un largo proceso de dos décadas, a la definitiva afirmación de las relaciones internacionales de los gobiernos locales y de la para-diplomacia (o post-diplomacia) (Aguirre Zabala 2000; Keating 1998; Aldecoa y Keating 2000).

2.2. El cambio de paradigma: desarrollo humano, territorio y buena gobernanza

Claramente, tanto cambio no podía dejar indiferente el debate sobre crecimiento y desarrollo. Además, el Consenso de Washington – etiqueta bajo la cual se conocen las proposiciones neoliberales de aquellos años – si por un lado había velado por una mayor estabilidad macroeconómica, por el otro lado, no se había distinguido en temas de reducción de la pobreza y de luchas contra las desigualdades. Por todo lo contrario, las reformas estructurales y las políticas de estabilización promovidas por las principales instituciones financieras internacionales a lo largo de los noventa habían contribuido, en varios casos, a empeorar las condiciones de vida de los ciu-

dadanos y ciudadanas. Circunstancias, estas últimas, que iban a sumarse en América Latina a las secuelas negativas que aún persistían desde la *década perdida* de los años ochenta⁵.

En la medida que se hacían manifestas las consecuencias negativas del programa neoliberal sobre el bienestar de las personas, tanto en el mundo industrializado como en los países en vía de desarrollo, toma vigor la demanda para un cambio radical en la visión del desarrollo. Sin querer ser exhaustivos, vale la pena señalar aquí tres dimensiones del cambio que tendrán un impacto sobre la cooperación de los gobiernos locales: el surgimiento de la idea de desarrollo humano; el renovado énfasis sobre el territorio; y, finalmente, una nueva atención hacia las instituciones (la *buena gobernanza* o *good governance*).

El primer cambio es de naturaleza conceptual-filosófica y se enmarca en el debate sobre crecimiento y desarrollo como metas últimas de nuestros sistemas socioeconómicos. En aquellos años surge la idea de desarrollo humano⁶, entendido como *well-being* que se substancia en función de las capacidades, oportunidades y libertades puestas a disposición de los individuos para que estos persigan el estilo de vida que consideren más oportuno (Sen 1997; 2000). Cae definitivamente la creencia según la cual el incremento de la riqueza disponible, es suficiente para alcanzar el bienestar. Se reconoce, por lo contrario, que los individuos tienen preferencias, utilidades y capacidades de conversión⁷ dife-

rentes. De esta forma, desarrollo humano pasa a significar un proceso de extensión de las libertades substanciales para las cuales es necesario un conjunto mínimo de atribuciones (gozar de buena salud, tener un techo, estar alimentado, recibir una instrucción, gozar de libertades civiles y políticas⁸). En tiempo de pluralismo filosófico – y con la clara voluntad de no repetir los errores de la teoría de la modernización –, esta nueva interpretación viene a ser más respetuosa de las diversidades entre los individuos y las sociedades. El mensaje que se transmite es que cada intervención para el desarrollo tiene, por lo tanto, que centrarse en las atribuciones y no tanto en las finalidades de los individuos, muchas de las cuales serán culturalmente definidas.

La segunda dimensión del cambio considera el territorio como elemento diferencial de desarrollo, sea porque es aquí donde las fuerzas de la globalización rever- san finalmente sus efectos negativos sobre los individuos; sea porque – siguiendo las teorías del crecimiento endógeno – el territorio se configura ahora como elemento de ventaja comparativa. Es aquí donde y cuando empieza el lento cambio interpretativo desde el modelo asistencial para el desarrollo hacia la búsqueda de nuevas fórmulas, entre las cuales destacamos la cooperación descentralizada. Quedan entonces en segundo plano las intervenciones centradas en la acumulación de capital físico y la inversión en infraestructuras. Por lo contrario, asumen un nuevo relieve las políticas sociales para el desarrollo, la provisión de los servicios básicos a escala local, las in-

³| Nozick, 1974

⁴| Majone, 1994; Para una revisión sobre la mas amplia idea de capitalismo de la regulación, véase Jordana y Levy Faur, 2005

⁵| Londoño y Székely (2000) muestran por América Latina que la relación entre la renta media del último y del primer quintil cayó desde el 22.9 en 1970 al 18.0 en 1982, para luego volver a subir a 22.9 en 1991.

⁶| Desde una perspectiva más pragmática, la nueva visión se recoge con la publicación, en 1990, del Índice de Desarrollo Humano de la PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que es ampliamente deudor de las reflexiones del premio Nobel para la economía Amartya Sen.

⁷| Reconoce Amartya Sen, por ejemplo, que la misma cantidad de dinero puede conferir un bienestar muy distinto a dos personas diferentes (una mujer embarazada versus un trabajador, por ejemplo).

⁸| Functioning en el language de Amartya Sen.

versiones en capital humano, una cierta tendencia a la micro-gestión de las políticas con una mayor atención a las consecuencias (y las oportunidades) que afectan los territorios. Evidentemente, el nuevo paradigma tiene fuertes implicaciones para los agentes locales, centrándose sobre la idea de desarrollo local y exigiendo reenfocar las políticas (los programas y los proyectos) hacia los territorios y los individuos que los pueblan.

Finalmente, desde la perspectiva más institucional –y es esta la tercera dimensión del cambio– surge una nueva atención hacia la gobernanza (la *buena gobernanza*) y el papel de las instituciones en general, como variables decisivas del desarrollo. En 1998, el Banco Mundial alertaba que *Institutions Matter*, (Burki y Perry 1998) queriendo con esto subrayar que para ser efectivo y eficaz, no sólo sirven buenas políticas públicas, sino también buenos administradores así como organizaciones e instituciones sólidas y creíbles. La duda surgía del hecho que las mismas políticas surtían, a veces, efectos opuestos en países que presentaban arreglos y capacidades institucionales diferentes. Debido a ello, los investigadores del Banco Mundial se preocuparon de seleccionar los tratos esenciales de lo que viene a llamarse como *buena gobernanza* y que se define genéricamente como un sistema legítimo, efectivo y eficiente de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas⁹. No es difícil intuir como la cooperación descentralizada acepta y promueve parte de estos nuevos principios, visto el énfasis que ella pone en el fortalecimiento de las instituciones locales, en la participación de los agentes en el diseño de las políticas y en la coordinación horizontal con los demás actores.

2.3. El buen encaje de la cooperación descentralizada

Actualmente, nadie pone en duda el valor añadido de la cooperación descentralizada y la idea que, en temas de desarrollo sostenible a nivel local, los gobiernos locales son detentores de una clara ventaja comparativa (OECD 2001). De todas formas, tanto consenso es fruto de un largo recorrido marcado por diferentes fenómenos. Seguidamente se comentarán tres cuestiones fundamentales: en primer lugar, por qué la cooperación descentralizada encaja bien en el nuevo paradigma del desarrollo; en segundo lugar, cómo los gobiernos locales supieron aprovechar el momento; y por último, cuál puede ser el papel de la cooperación descentralizada en el debate actual sobre el desarrollo

La reflexión teórica sobre crecimiento y desarrollo se acompaña de una profunda revisión de las prácticas de la cooperación. En primer lugar, cae la creencia que si una solución es buena para un país, lo será también para la mayoría. Con ello, cae también la idea que las políticas del Norte del mundo sean fácilmente transferibles (*policy transfer*) a los contextos del Sur. Por último, se toma definitiva conciencia de los límites de los tradicionales modelos de cooperación Estado-céntrica en los cuales las grandes distancias (tanto físicas como de procedimiento y prácticas) entre donantes y receptores dificultan tanto la apropiación como la eficacia y eficiencia de las intervenciones. Es justo en este contexto de cambio que aparece la cooperación descentralizada

como modelo novedoso y alternativo, en cuanto a formas y protagonistas de las políticas para el desarrollo.

Desde una perspectiva conceptual, la cooperación descentralizada, como instrumento para el desarrollo, encaja muy bien con el cambio de paradigma varias veces recordado. En primer lugar, la unidireccionalidad del modelo paternalista ‘del donante al receptor’ cede el paso a una interpretación más igualitaria de la relación donde se privilegia la naturaleza del acuerdo (contrato o alianza) entre socios. En muchos casos, se reconoce la asimetría de la relación pero se fortalece la visión relacional *de igual a igual*, aunque las partes mantengan capacidades y demandas muy diferentes. En esta dirección, además, se incentivan las relaciones horizontales entre gobiernos ‘homólogos’ del Sur y se fomenta el trabajo en red, como forma alternativa – más abierta y plural – al tradicional eje Norte - Sur. En segundo lugar, la cooperación descentralizada hace hincapié en una visión más pragmática, y menos idealizada e ingenua, de la ayuda al desarrollo. Se reconoce, por ejemplo, que los desencadenantes de la cooperación al desarrollo pueden ser de naturaleza no exclusivamente altruista y solidaria. Por lo contrario, se reivindica la legitimidad de cooperar con el fin de un interés (o beneficio) mutuo, que puede también ser de naturaleza económica. Lo que importa aquí son los resultados y los impactos sobre las condiciones de vida de los individuos. Desaparece así el componente puramente asistencial mediante la introducción de mecanismos de apropiación y responsabilización de todas las partes.

Visto el contexto, los gobiernos locales supieron aprovechar como nadie las oportunidades del cambio. Delante de la retracción de los tradicionales

donantes, y aprovechando las ‘ganas de internacionalización’ que se respiraban, el terreno de la cooperación vivió una verdadera invasión por parte de un conjunto heterogéneo de agentes, entre los cuales hay que señalar, no sólo los gobiernos locales, sino también los gobiernos subnacionales de segundo nivel (las regiones), las ONGs más profesionalizadas, las empresas de consultoría especializada y las asociaciones profesionales (sindicatos, órdenes profesionales, cámaras de comercio, etc.).

En primer lugar, las principales organizaciones internacionales habían llegado a la conclusión de que preferían trabajar con los gobiernos (subnacionales y locales) que con las asociaciones de la sociedad civil (por lo menos para cierto tipo de intervenciones). El voluntarismo y el solidarismo de las primeras ONGs habían demostrado todas sus limitaciones al momento de utilizar instrumentos de planificación un poco más refinados (como planes estratégicos y documentos de programación de medio y largo plazo, etc.). En segundo lugar, el énfasis sobre la capacitación y el fortalecimiento institucional de los actores del Sur (uno de los aspectos de la *good governance*) confería una clara ventaja comparativa a los gobiernos locales que contaban con las capacidades y el conocimiento experimentado en sus territorios. Finalmente, tanto gobiernos locales como entes subnacionales garantizaban, además, un mayor liderazgo al momento de movilizar la sociedad civil y sus asociaciones, sea en el país donante o en el receptor.

Finalmente, la cooperación descentralizada ofrecía una alternativa al *modus operandi* tradicional de la ayuda al desarrollo centrándose en elementos que, muy a menudo, no entraban en la agenda de los

⁹ Véase Par. 3.2



Estados nacionales. En la reciente Comunicación de la Comisión Europea¹⁰ de 2008, por ejemplo, se reconoce claramente que por su “proximidad y presencia territorial, así como por su conocimiento de las necesidades locales y conocimientos especializados en los sectores que tradicionalmente propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento o ayuda a grupos vulnerables o población sin recursos en áreas remotas)”, la cooperación descentralizada posee unas virtudes que otras modalidades no tienen. A ello hay que añadirle que las autoridades locales pueden jugar un papel clave en los procesos de democratización desde lo local. Como legítimos responsables políticos de su comunidad, los gobiernos locales desempeñan un valioso papel al reunir los actores institucionales y los de la sociedad civil para diseñar e implementar las políticas públicas. La cooperación descentralizada en este sentido sería portadora de los principios de participación y de democracia en cuanto que favorecería modalidades de *policy-making* menos jerarquizadas y más abiertas.

3. Desarrollo y gobiernos locales (ii): la cooperación descentralizada en el debate actual

3.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los gobiernos locales

Sin querer ser exhaustivo, en la actualidad hay tres temas, relacionados

entre sí, que ocupan buena parte de la agenda del desarrollo y de la cooperación. Ellos son: la sostenibilidad, los ODM y el debate sobre la eficacia de la ayuda¹¹. Los gobiernos locales son parte de este gran debate visto que – como todos recuerdan – se estima que en el 2030, alrededor de 5 billones de individuos (cifra que representa un 60% de la población mundial) vivirán en centros urbanos. Desde una perspectiva más estratégica, es claro que el fortalecimiento de su papel como actores de desarrollo pasará inevitablemente por su capacidad de encajar de manera adecuada en los escenarios presentes y futuros de la cooperación.

En las próximas páginas se describirán cuáles son (o deberían ser) las aportaciones más relevantes de la cooperación descentralizada en el nuevo escenario de la ayuda al desarrollo, apuntando a dos de los tres temas antes mencionados. Dada la extensión del tema sostenibilidad, no será abordado en este documento. De todas formas, cabe recordar que la sostenibilidad es la *gran madre* de todas las ideas sobre desarrollo de los últimos 30 años. La idea de desarrollo sostenible¹² es claramente polisémica y que en ella cabe un poco de todo. Últimamente, a la componente medioambiental originaria se le han añadido la económica, la social y todo tipo de referencias incluidas en el concepto de desarrollo humano. Tanta variedad y tanta heterogeneidad de interpretaciones y de lecturas, a veces, privan al concepto de una cierta utilidad operativa, sin por eso

desconocer la validez de sus contenidos.

Los ODM abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015. Presentados en septiembre de 2000 en el marco de las Naciones Unidas, como resultado de un decenio de grandes cumbres internacionales y como un plan convenido por todas las naciones del mundo, a más de dos tercios del recorrido, ellos causan más preocupaciones que satisfacción debido a los retrasos acumulados. El juicio sobre su relevancia es también controvertido. Según algunos, representaría la iniciativa mundial más ambiciosa para renovar la agenda internacional del desarrollo. Por el contrario, según otros los ODM demostrarían el fracaso de las políticas mundiales de cooperación y ayuda al desarrollo llevadas a cabo hasta la fecha. Los compromisos acordados por la comunidad internacional en años anteriores se habrían rebajado de forma ostensible, centrándose más en abordar las consecuencias de la pobreza, que en conocer y modificar las causas estructurales que la provocan (Gómez Gil 2007).

Al leer la lista de los ODM, es fácil poder asignar un papel a los gobiernos locales en muchos de ellos. Para alcanzarlos, son de hecho necesarias acciones en la escala local que recalquen el importante rol de las ins-

tituciones locales y que sensibilicen sobre el hecho que los Objetivos requieren compromisos de la sociedad. La movilización de los gobiernos locales será, por lo tanto, crucial para su consecución. En efecto, concientes de todo esto, los gobiernos locales reclaman, desde ya hace tiempo, que ‘los Objetivos de Desarrollo del Milenio se impulsen desde las ciudades’¹³.

Sin duda, un Objetivo que llama en causa a los gobiernos locales es el número 7 que bajo la etiqueta *Garantizar la Sostenibilidad Medioambiental* esconde, a parte de la defensa del medio natural, la provisión de verdaderos bienes básicos (agua y saneamiento) sin los cuales, no sólo no es posible garantizar una vida digna, sino que tampoco garantiza la sobrevivencia. La meta fijada (Meta 7.C) indica la voluntad de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Teniendo en cuenta que en muchas partes del mundo, los gobiernos locales son los responsables últimos de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento a los ciudadanos, es evidente que el conocimiento acumulado y las capacidades gestionales desarrolladas por parte de los socios del Norte son un valioso capital a invertir en los contextos menos favorecidos.

La historia reciente nos enseña de todas formas a ser muy cautos. Las

¹⁰ SEC (2008) 2570 final

¹¹ No considero aquí otro gran tema que es el de la financiación del desarrollo tal y como se estableció a partir de la Conferencia de Monterrey.

¹² Surgido como respuesta a una avalancha de críticas contra el capitalismo, la idea de desarrollo sostenible nació por la vía negativa, es decir, como resultado de la toma de conciencia de la insostenibilidad de los patrones de industrialización y de las graves amenazas que se cernían (y siguen cerniéndose) sobre el futuro de la humanidad. Genéricamente, a partir de la publicación del Brutland Report, solemos referirnos a él con la sobrevalorada fórmula: satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

¹³ Declaración del Consejo Mundial de CGLU presentada en ocasión de la celebración de la Cumbre del Milenio + 5.

¹⁴ Para el emblemático caso de Argentina bajo los dos mandatos de Carlos Menem, véase el libro de Mariana Llanos (2002).

¹⁵ Consideraciones análogas se podrían hacer para el servicio de higiene urbana, otro servicio público local con amplias repercusiones sobre la calidad de vida de las personas. También se podría considerar la Meta 7.D del Objetivo 7 que se propone de ‘mejorar considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales’. Las responsabilidades en materia edilicia recaen en muchos casos en los ayuntamientos.

experiencias privatizadoras ocurridas en AL¹⁴ en los años noventa han tocado muy de cerca – entre otros¹⁵ – el servicio hídrico y con ello el entorno de los gobiernos locales. Las lecciones que se han podido extraer de algún clamoroso fracaso tienen que ser un monitor para las intervenciones futuras. En primer lugar, cabe recordar que los gobiernos locales juegan en un contexto institucional y legal definido a escala nacional y por el Estado central. En muchos casos, sin una clara voluntad política de reforma a nivel nacional, sin unas competencias reales y sin la presencia de un marco regulatorio cierto, cualquier acción tomada a nivel local es destinada a fracasar. En segundo lugar, cabe recordar que, en el juego regulatorio entre empresa que eroga el servicio y el poder público que controla el servicio, la escasa experiencia del regulador público (especialmente a nivel subnacional) ha favorecido casi siempre el sector privado, repercutiendo negativamente en la calidad del servicio.

En otros casos, por lo contrario, las responsabilidades del fracaso han sido ampliamente compartidas con los gobiernos locales. Aunque estos últimos, casi nunca eran los propietarios de las infraestructuras, sí que han tenido alguna que otra relevante función en el sistema de regulación del sector (en muchos casos, establecían algún aspecto de las tarifas, definían los estándares del servicio, licitaban las concesiones o los contratos de servicio). La falta de compromiso político a nivel local, las escasas capacidades administrativas del personal local, los excesivos costes de coordinación y la persistencia de prácticas poco transparentes y clientelares, han frustrado muy a menudo los intentos de mejoría.

¹⁴ Dato citado en el documento *the Asises of Decentralized Cooperation for Development: Regional and Local Authorities: Full Partenurs in EU Development Policy*, Comité de las Regiones, 2009.

En suma, toda el área de los servicios públicos locales representa un terreno fértil para la cooperación descentralizada. El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores locales es sin duda un primer requisito. De todas formas, no hay que crear demasiadas expectativas sobre el impacto real de la acción aislada de los gobiernos locales. El escenario de estos servicios, a parte de ser complejo, contempla la presencia de diferentes niveles de gobierno, cada uno llamado a operar entre ciertos ámbitos competenciales. Si el gobierno central (y/o provincial, regional) falla en algún aspecto del tramo regulatorio que le toca, los gobiernos locales verán reducido de partida el abanico de sus opciones.

3.2. La eficacia de la ayuda y los gobiernos locales

La otra gran cuestión de la agenda del desarrollo concierne a la eficacia de la ayuda tal y como se cristaliza en la Declaración de París de 2005. A la raíz, se sitúa, en primer lugar, el excesivo coste de la ineficacia de la ayuda, valorado entre tres y seis billones de euros según un estudio de la Comisión Europea¹⁶. El otro elemento negativo a considerar es la excesiva fragmentación de las ayudas: el número promedio de donantes oficiales en cada país receptor habría pasado de 12 en 1960 a 33 en 2004, con más de 30 países con más de 40 donantes activos (Sanahuja 2007).

A partir de París, la comunidad internacional decidió, por lo tanto, replantear la gestión de la ayuda al desarrollo según los conocidos principios de *apropiación, ali-*

neación, armonización, gestión de los resultados y responsabilidad mutua y transparencia. Cabe recordar aquí que la Declaración de París es un compromiso político signado por Estados y hecho para los Estados. Hasta hace muy poco, tanto la sociedad civil como el mundo local habían sido – no sin duras críticas – excluidos del debate. Es sólo a partir de 2008 que por primera vez los gobiernos locales han sido reconocidos como actores en el debate sobre la eficacia de la ayuda¹⁷. En la Agenda de Acción de Accra (AAA) de 2008, aparte de reconocer la relevancia de la democracia, la buena gobernanza, el progreso social y el medioambiente, se manifiesta oficialmente la necesidad de apoyar el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la importancia de los recursos locales en la prestación de la cooperación técnica.

Cada uno de los principios aceptados en París puede fácilmente leerse desde lo local (CGLU 2009), aunque no son principios del todo novedosos. La cooperación descentralizada pública y la sociedad civil organizada hablan desde hace tiempo de la necesidad de responsabilizar los socios más débiles, sin utilizar la palabra *apropiación*. Al mismo tiempo, ambos sectores recuerdan con insistencia la necesidad de enfocar las intervenciones a las demandas reales (*demand driven*) de los socios receptores y no tanto a los intereses de los donantes (sean ellos estados centrales o gobiernos locales).

Sin duda, en el análisis de las relaciones entre la cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda, uno de los puntos más

delicados y controvertidos es lo que surge del principio de *armonización*¹⁸, con el cual se empuja a los agentes hacia 'la coordinación y una división del trabajo basada en la ventaja comparativa y en la complementariedad'. Esto significa reducir la fragmentación (número de actores) de la ayuda e incrementar el nivel de coordinación entre los diferentes donantes. A los ojos de los entes subnacionales, el principio podría contener una evidente tensión: por un lado, se quiere evitar una excesiva dispersión de la ayuda que plantea, evidentemente, mayores retos de coordinación e incrementa los costes de transacción y por el otro, los instrumentos mediante los cuales conseguir esta racionalización son de dudosa aplicación. En primer lugar, la especialización por áreas o por sectores (la división del trabajo) entre los donantes parece ser de difícil alcance, por las tradicionales cuestiones de soberanía y de respecto de la autonomía decisional de cada agente. Por lo visto, este último aspecto es mencionado muy a menudo por los mismos agentes de la cooperación descentralizada que lamentan celos excesivos también entre los gobiernos locales al momento de la toma compartida de decisiones.

En segundo lugar, no resulta del todo claro cómo establecer la presencia de una ventaja comparativa (¿Deberían, por ejemplo, los gobiernos locales especializarse exclusivamente en la asistencia técnica a sus homólogos y en el fortalecimiento institucional? ¿O deberían los gobiernos locales centrarse sólo en los servicios públicos locales?). Finalmente, pensar en una división internacional de la cooperación según criterios funcionales o técnicos, significaría

¹⁷ Antes en Roma y en Nueva York (en los Foros de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas) y posteriormente en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra.

¹⁸ Como se lee en la Declaración de París, la fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

– un poco ingenuamente – desconocer el origen post-colonial e interesado de la cooperación. Los Estados se han movido y se mueven por intereses claros (económicos, políticos, geoestratégicos, etc.). Muchos gobiernos locales se mueven incentivados por motivaciones análogas. Justo ahora que su acción exterior ha alcanzado cierta legitimidad, privarles de parte de su autonomía decisional sería bastante amargo de digerir.

A pesar de que la Declaración de París responde a una concepción restrictiva y tecnicista por su enfoque del desarrollo, es impensable negar que se trata de un intento sin precedentes de búsqueda de mayor eficacia de la ayuda. Para ello, propone una amplia revisión de las prácticas y se asienta en unos principios reivindicados por la sociedad civil y por los gobiernos centrales y locales de los países socios como criterios imprescindibles para la racionalidad del sistema (Martínez y Santander 2008).

4. El paradigma de la gobernanza multinivel: interpretaciones y consecuencias para el mundo local

4.1. La gobernanza 'de los modernos'

La *gobernanza multinivel* es hoy una palabra muy popular en las áreas de las relaciones internacionales y en los estudios sobre la integración europea. El término sigue además conquistando apoyo institucional, como lo demuestra la reciente publicación del *Libro Blanco de la gobernanza multinivel* del Comité de las Regiones¹⁹. Finalmente, su inclusión en el

debate sobre la cooperación al desarrollo testimonia, una vez más, la transversalidad de la idea. Su definición es todavía incierta y sus interpretaciones tan variadas que, sin algún esfuerzo definitorio previo, cuesta entender que cosa estamos debatiendo.

La *gobernanza*²⁰ en su sentido más general describe las modalidades mediante las cuales una comunidad decide los mecanismos de acción colectiva y de toma de decisión para la provisión de los bienes públicos. De hecho, hay tantas formas de gobernanza como opciones de acuerdos sobre como organizarse colectivamente. De todas formas, observando la trayectoria del término *gobernanza* en los últimos 10 a 15 años, es posible constatar algunos fenómenos interesantes. En primer lugar, la palabra ha adquirido un cierto peso relativo con respecto al término más común de *gobierno*. Es muy probable que detrás de este proceso se esconda una cierta insatisfacción por lo que la palabra *gobierno* puede explicar y significar a la hora de considerar el complejo mundo contemporáneo. En efecto -como se ha subrayado en párrafos anteriores- la revolución informática, los avances tecnológicos, la internacionalización de los mercados, el fin de la Guerra Fría, el desarrollo sostenible o el terrorismo internacional, han puesto definitivamente en tela de juicio muchas de las categorías políticas con las cuales teníamos cierta familiaridad²¹. Muchas de ellas, o bien pueden jubilarse, o necesitan de retoques importantes para ponerse al paso con los tiempos. Por eso, es fácil entender que la idea de gobernanza seduzca hoy más que el más común término de 'gobierno'.

La diferencia entre los dos conceptos es todavía simple. Gobernanza se refiere al acto (la acción) de gobernar²² mientras que el gobierno es, por lo contrario, un instrumento de la gobernanza. De hecho los sistemas de gobernanza contemplan casi siempre la presencia de múltiples gobiernos. De aquí que el concepto de gobernanza multinivel, tiene que significar algo más que 'la presencia de múltiples gobiernos', en cuanto, si así fuese, no añadiría nada nuevo al significado originario de la palabra. Finalmente, cabe señalar que la gobernanza ha venido casi siempre acompañada por numerosas cualificaciones, al querer extender o definir con más precisión los contenidos del término. Existen, por lo tanto: la *buena* gobernanza, la *gobernanza global*, *multinivel*, *policéntrica*, *multiactor* y muchas más. A veces, la sensación es que se trate más de un camuflaje semántico que de una real diferenciación. En las próximas páginas será introducido el concepto de la gobernanza multinivel, se definirán sus tratos esenciales y se mostrarán cuáles pueden ser sus relaciones con la cooperación descentralizada.

Como reflexión general final, de todas formas, es importante remarcar que la legitimación recibida del modelo de la gobernanza multinivel, por una am-

plia parte del mundo político y académico, es fruto de un proceso de cambio más profundo. En su sentido más general, la gobernanza multinivel evoca un escenario de toma de decisión y unos procesos de políticas públicas abiertos, verticalmente e horizontalmente integrados y en los cuales participan varios actores tanto públicos como privados²³. La idea central e innovadora es, todavía, otra. Este hipotético estado de cosas - si existe - vendría a significar una ruptura con las más tradicionales formas de *command-and-control* del Estado-nación. De allí, la novedad. En efecto, la relevancia y la originalidad del concepto reside propiamente en este último aspecto, en cuanto que postularía la gobernanza multinivel como *la forma de gobernanza de los modernos*²⁴, o sea la nueva forma de 'hacer política' (*politics*) y de 'hacer las políticas públicas' (*policies*), en alternativa y en substitución al modelo verticalmente jerarquizado del Estado-nación. Veremos que los expertos son mucho más cautos a la hora de interpretar la gobernanza multinivel como algo que existe *hic et nunc* y a la hora de defender su valor normativo y su capacidad prescriptiva. De todas formas, no se puede negar el valor innovador que la idea de gobernanza multinivel ha traído consigo.

²¹ Recordemos que tanto la Economía como las Ciencias Políticas, como otros campos autónomos del conocimiento, son disciplinas que surgen aproximadamente cuando los estados-nación mueven sus primeros pasos. Es normal que muchos de sus instrumentos analíticos y conceptuales se queden obsoletos en un mundo en el cual tocando un par de teclas se pueden mover cantidades financieras equivalentes al PIB de muchos estados de pequeña y mediana dimensión.

²² O, en todos los casos, o al conjunto de instituciones formales e informales que sirven para el acto de gobernar.

²³ Reportamos aquí dos de las definiciones académicas más influyentes. La primera es de Schmitter (2004) y sostiene que la gobernanza multinivel es 'un acuerdo por el que se toman decisiones vinculantes y que implica a un gran número de agentes políticamente independientes, pero por otro lado interdependientes -públicos y privados-, y de niveles de integración territorial diferentes en una negociación/deliberación/implantación más o menos continua, aunque ello no atribuye competencias políticas exclusivas ni impone una jerarquía estable de autoridad política a ninguno de estos niveles de integración'. La segunda definición es la de Piattoni (2009) y considera la gobernanza multinivel MLG 'as a diverse set of arrangements, a panoply of systems of coordination and negotiation among formally independent but functionally interdependent entities that stand in complex relations to one another and that, through coordination and negotiation, keep redefining these relations'.

²⁴ Los politólogos se acordarán aquí del debate clásico de principios de siglo XIX entorno a la definición de Benjamin Constant de la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos.

¹⁹ Comité de las Regiones, (2009/C 211/01)

²⁰ El Banco Mundial ofrece la siguiente definición: 'gobernanza, entendida como la manera en que se ejerce el poder en relación con la gestión de los recursos sociales y económicos de un país para el desarrollo' (World Bank 1992).



4.2. ¿Cuántos tipos de gobernanza hay?

Por cuanto existan diversas tipologías y definiciones de gobernanza, es posible encontrar cierto hilo común que evidencia la presencia de algunos principios básicos compartidos. Se considerará aquí la idea de *buena gobernanza* y la definición de *gobernanza europea*, con particular atención a sus repercusiones sobre la cooperación descentralizada.

Fruto de una renovada atención sobre los arreglos institucionales que sirven para la prosperidad de un país, la *buena gobernanza* surge al final de los ochentas desde los despachos del Banco Mundial como precondition para el crecimiento y el desarrollo²⁵. El concepto es amplio y se centra en fortalecer las instituciones formales de los países, con cierta atención a los procesos descentralizadores internos. Todo ello implica gestionar los asuntos públicos de forma transparente, promover la participación real y no sólo formal de los actores interesados, confiar en el estado de derecho y establecer mecanismos sólidos de frenos y contrapesos entre las diversas instituciones del Estado²⁶. La buena gobernanza vendría a significar tanto un ambiente estable y favorable a las inversiones, cuanto la presencia de un sistema político y de una administración pública capaces de canalizar y responder a las demandas de los ciudadanos de forma democrática, participativa y transparente.

La idea de *gobernanza europea* - así como la define el Libro Blanco de

la Comisión Europea²⁷ de 2001 - tiene origen, por lo contrario, en el debate sobre el funcionamiento de la UE. Aunque, no se trata en este caso de un concepto directamente ligado al desarrollo, sí que repropone algunos principios comunes a las ideas que hemos venido describiendo en el debate sobre la cooperación. El Libro Blanco constituye, además, un punto de inflexión importante en cuanto propone la gobernanza como objetivo estratégico de la UE abriendo un amplio período de reflexión que culminará con la publicación, en 2009, del *Libro Blanco de la gobernanza multinivel* del Comité de las Regiones.

Cinco son los principios que constituyen las bases de la gobernanza europea²⁸: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. En la retórica comunitaria, no sólo estos principios son la base de las democracias, sino que deben aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. De todas formas, como subraya la misma Comisión Europea, la gobernanza no representa una solución milagrosa a todos los problemas (Libro Blanco 2001). El cambio es mucho más complejo y gradual. Dado que requiere una acción concertada por parte de todas las instituciones de la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y presupone una notable mejoría de la coordinación entre ellas. De aquí, la evidente relación con la idea de gobernanza multinivel. En efecto, la lectura conjunta de los cinco principios lleva a

concluir, sin ninguna sorpresa, que la buena gobernanza es justo aquel modelo que incorpora la participación de un amplio número de agentes de todos los niveles, cada uno dotado de responsabilidad, autonomía y capacidades tanto administrativas como de ejecución; y que permite una toma de decisión transparente, participativa y coherente con la diversidad de los intereses presentes en la sociedad. En una palabra: la gobernanza multinivel.

A lo largo de este recorrido, cabe notar que tanto los gobiernos locales como la cooperación descentralizada se han visto profundamente afectados por este giro de perspectiva. Durante los años noventa, en muchos países se ha reconocido el valor de la autonomía local como instancia de democracia. La legitimidad democrática ha permitido a los gobiernos locales presentarse como interlocutores privilegiados de los intereses de la ciudadanía y, un poco más tarde, fortalecer así su posición como actores del desarrollo. En este recorrido, el apoyo de las instituciones europeas ha jugado un papel relevante, aunque con cierta lentitud, los gobiernos subnacionales y locales han visto fortalecer su papel en los asuntos europeos. En segundo lugar, Bruselas ha representado un punto de encuentro más abierto que los ambientes tradicionales de la diplomacia, contribuyendo a incrementar los contactos entre un vasto número de gobiernos locales y sus asociaciones internacionales. Finalmente, cabe reconocer que la UE ha sido pionera tanto en incorporar el enfoque de la cooperación descentralizada a los acuerdos de la IV Convención de Lomé firmada

en 1989 con los países Asia, Pacífico y Caribe (ACP), como en poner en marcha y financiar programas de cooperación cuyos protagonistas no son los Estados nacionales (entre estos, se destaca por su éxito el programa URB-AL).

Por otro lado, el énfasis sobre la buena gobernanza ha tenido efectos de signo contrastante sobre el mundo local. La experiencia ha evidenciado que cuando la cooperación descentralizada opera en escenarios institucionalmente inestables, las opciones de éxito se reducen notablemente. En muchos ayuntamientos de América Latina, por ejemplo, demasiados proyectos o programas destinados a la mejora de algunos de los servicios municipales básicos (consideremos, por ejemplo, los residuos sólidos urbanos) han tenido que lidiar con obstáculos fuera del alcance de la cooperación descentralizada. Entre los principales obstáculos, se pueden señalar: un reparto confuso de las responsabilidades entre las diversas instituciones y los niveles de gobierno, vacíos legales, la ausencia de un marco legal cierto a nivel nacional²⁹, normas aprobadas sin aplicación y, finalmente, tribunales poco eficientes. En todos estos casos, evidentemente, la acción horizontal de los gobiernos locales sirve de poco, si no es respaldada de una real voluntad política de reforma por parte de los gobiernos nacionales socios.

La lección que, por lo tanto, es útil retener es que, para garantizar cierta eficacia, la cooperación descentralizada debe estar necesariamente en línea con la cultura política e institucional de los contextos locales de los socios. Para programar, por lo tanto, las intervenciones,

²⁵ Una de las primeras apariciones es en el Report on Sub-Saharan Africa de 1989

²⁶ Más en concreto, las dimensiones de la buena gobernanza son cinco y se refieren, en su original inglés, a: 1) Voice and accountability; 2) Government effectiveness;

²⁷ Libro Blanco sobre la Gobernanza, COM (2001) 428 final

²⁸ A los cinco principios hay que añadirles los ya existentes: principio de subsidiariedad y principio de proporcionalidad.

²⁹ Uno de los casos más frecuentes es la presencia de leyes marcos despojadas de los respectivos decretos de actuación y por lo tanto no aplicables

es preciso analizar adecuadamente el marco institucional y las normas formales e informales que lo regulan. Se trata de una condición necesaria para definir desde el inicio, las capacidades reales de los gobiernos locales. Desinteresarse de esta parte, conlleva el riesgo de que muchas experiencias se queden en poco más que un intercambio de visitas recíprocas y seminarios para unos pocos privilegiados técnicos municipales. En este sentido, hay dos noticias positivas. Las experiencias en red Sur-Sur (o los partenariados con participación mayoritaria de los agentes del Sur) parecen ser un buen instrumento en la dirección justa visto que los agentes comparten contextos institucionales más similares (respecto a las relaciones Norte-Sur). En segundo lugar, la atención de la gobernanza multinivel a las relaciones entre múltiples actores puede, en este sentido, servir para calibrar con mayor atención las intervenciones de la cooperación descentralizada en los contextos en los cuales se aplica.

4.3. Gobernanza multinivel: la génesis del concepto

Desde la perspectiva académica, la idea de gobernanza multinivel cumple aproximadamente 15 años desde sus primeras apariciones en la literatura especializada en integración europea³⁰. Su génesis se circunscribe, por lo tanto, a unas áreas de estudios bien definidas (las relaciones internacionales y las ciencias políticas) y con un objeto de análisis, la Unión Europea.

A comienzos de los noventa, los autores de la gobernanza multinivel ofre-

cen un punto de vista alternativo a la dicotomía clásica entre intergubernamentalistas y neofuncionalistas. Ellos defienden la idea de que el juego político europeo no es sólo sobre dos niveles (instituciones europeas *versus* Estados-miembro), sino más bien sobre múltiples niveles. Los gobiernos regionales, los entes locales, los grupos de intereses, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos ambientalistas transnacionales, serían sólo algunos ejemplos de los nuevos actores y agentes invitados a la mesa del *policy-making* europeo. El proceso de integración europea habría, por tanto, tenido un doble impacto en las formas de actuar de los Estados nacionales. Por un lado, se reconocen los efectos de la supranacionalización de las competencias y de la cesión de soberanía por parte de los Estados nacionales, especialmente en las cuestiones económicas. Por otro lado, de forma original, estos autores empezaron a sostener la presencia de una retroalimentación desde Bruselas. Las instituciones europeas, en particular la Comisión Europea (que ofrecía incentivos y dinero como oportunidad de acción a un conjunto nuevo de actores) habrían controbiado a difundir una forma novedosa de “hacer políticas públicas”. La idea que emerge es que, llevado a su extremo en virtud del proceso de integración europea, un cierto modelo de gobernanza (estadocéntrica) estaba siendo reemplazada por otro modelo, aún no del todo claro que, de todas formas, contemplaba una cierta difuminación de las competencias entre un número elevado de actores públicos y privados y en el cual el Estado central no actuaba como monopolista.

³⁰ Para las contribuciones originarias, véase: Marks, 1996; Hooghe and Marks, 1996, 2001; Hooghe 1995, 1996. Para la reconstrucción histórica y conceptual del concepto, véase el recién libro de Simona Piattoni (2010). Finalmente, para una buena reconstrucción del debate en castellano, véase Morata (2004).

El campo empírico de análisis de donde surgieron éstas primeras hipótesis fue la política de cohesión; una política histórica de la UE que, aún hoy, ocupa la tercera parte del presupuesto comunitario y cuya finalidad es reducir las disparidades socioeconómicas entre los territorios. Mediante el instrumento de los fondos estructurales - y a partir de una substancial reforma en 1988 - la política comunitaria ha financiado literalmente el desarrollo de muchos territorios europeos y ha sido innovadora en numerosos ámbitos. Ella ha reforzado, sin duda, la participación de los entes subnacionales (en particular, las regiones) en el diseño de las estrategias de desarrollo territorial, ha fomentado la participación de las organizaciones de la sociedad civil como elemento de eficiencia y de democracia; y finalmente, ha financiado las primeras experiencias de cooperación territoriales entre gobiernos regionales y locales, abriendo el camino - al final de los años noventa - a nuevas formas organizativas como las euro-regiones (según algunos: verdaderos ejemplos de posibles modelos de gobernanza multinivel).

La cooperación territorial, en particular, ha constituido un verdadero laboratorio de experimentación en el cual los entes subnacionales han puesto concretamente en práctica, algunos de los principios de la gobernanza multinivel. Aunque la cooperación transfronteriza sea cuestionada por algunos aquí en Europa, existen interesantes experiencias aplicadas al contexto latinoamericano³¹, cuyo objetivo es la definición de estrategias comunes de desarrollo que no dependan de las fronteras políticas de la región. Además de las conocidas dificultades de la integración

regional que marca el continente, la capacidad actual de construir mecanismos de concertación entre gobiernos locales e intermedios en AL es aún débil (CeSPI - Frontera Abierta 2009). Un reto, este último, que podría ser aprovechado en el futuro por la cooperación descentralizada.

En suma, el modelo de gestión de los fondos estructurales ha contribuido a la emergencia de formas de movilización política y de *policy-making* hasta entonces desconocidas. De esta manera, la Comisión habría promovido un círculo virtuoso que - por cuanto haya tardado en funcionar a régimen - incentivaba la acción colectiva entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado, con la obligación de actuar de forma coordinada, transparente y respetando el principio de la participación ciudadana. El proceso de diseño de los primeros programas operativos regionales representó un largo ejercicio de aprendizaje en toda Europa durante el cual los entes subnacionales y la administración central tuvieron que dialogar a fondo y durante el cual la coordinación de las actuaciones entre los diferentes actores (autoridad de gestión, autoridad de pago, comité de seguimientos, beneficiarios, etc.) fue un elemento crucial para el éxito de la política.

4.4. Gobernanza multinivel y gobiernos locales

Una forma alternativa de debatir sobre las implicaciones de la gobernanza multinivel para el mundo local, consiste en considerar de forma comparada el desempeño de los Estados nacionales en tres áreas clave (Piattoni 2010). Consideremos

³¹ Véase el Programa Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano y por algunas regiones italianas y ejecutado por el Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) y el Instituto Italo-Latino Americano (IILA).



las siguientes tres dicotomías: a) asuntos externos (internacional) *versus* asuntos domésticos; b) centro *versus* periferia; c) Estado *versus* sociedad.

Los promotores del modelo multinivel defienden la idea que la integración europea ha conllevado unos cambios substanciales en las tres dimensiones. Estos cambios habrían, por un lado, abierto la participación a los entes subnacionales (y locales) en los asuntos internacionales. Por otro lado, habrían ampliado el radio de acción de los gobiernos subnacionales y locales sin que estos últimos tuvieran la necesidad de pedir algún permiso (o autorización) a la administración central. El salto cualitativo es relevante visto que se trata de una visión alternativa a la postura tradicional del intergubernamentalismo liberal (Moravcsick 1994, 1998) -uno de los paradigmas dominantes en los estudios sobre integración europea- que siempre ha remarcado, por lo contrario, la capacidad de resistencia de los estados nacionales.

La gobernanza multinivel desafía los tres puntos precedentes de la siguiente manera. En primer lugar, pone en tela de juicio que, actualmente, el Estado central tenga la capacidad de controlar de forma rigurosa tanto la vertiente centro-periferia como la línea de división entre asuntos domésticos y asuntos internacionales. Se critica, en otras palabras, la capacidad de los Estados de decidir qué entidades subnacionales pueden legítimamente presentarse en la arena política internacional y qué asuntos deben recaer en el dominio de las relaciones internas y cuáles en los asuntos exteriores. En este sentido, la presencia de un *policy-making* más abierto, y las oportunidades ofrecidas por las instituciones europeas, habrían de hecho fortalecido la posición de regiones, provincias y gobiernos de cara a la administración central.

Los gobiernos subnacionales, actuando como emprendedores políticos y adelantándose en muchos casos al marco legal disponible, habrían, por su lado, aprovechado las nuevas oportunidades, presentándose directamente en la arena internacional y europea en búsqueda de visibilidad, recursos y legitimación. Si leyéramos el proceso de integración europea en el más amplio cambio de paradigma que la internacionalización de los mercados parece haber producido, resulta más fácil comprender cómo los agentes subnacionales se encontraron delante de un escenario particularmente favorable. El renovado énfasis de los movimientos nacionalistas en los Estados plurinacionales, la reviviscencia de las identidades regionales, el proliferar de la acción exterior de los agentes subnacionales mediante la afirmación de la para-diplomacia y un número creciente de experiencias de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional) sin la presencia de los Estados, serían todos ejemplos de formas no convencionales de movilización política que confieren un nuevo protagonismo a las regiones y a los gobiernos locales.

Desde la perspectiva de la división del trabajo entre Estado y sociedad para la formulación de las políticas públicas -el punto c) Estado *versus* sociedad-, la gobernanza multinivel también postula un escenario de cambio. Como es fácil notar, la naturaleza del cambio está aquí en línea con algunos de los principios ya encontrados tanto en el paradigma de la buena gobernanza como en la definición de la gobernanza europea. En primer lugar, se reconoce la participación como elemento clave para la legitimidad democrática, la transparencia y la misma eficacia de las políticas públicas. Más en general, las administraciones públicas (nacionales, regionales y locales), aunque manteniendo cierto liderazgo en la proposición de las políticas

públicas, tienen ahora la obligación de abrir la “caja negra” de la toma de decisiones a los principales actores de la sociedad civil.

Al principio, fueron las organizaciones tradicionales que representaban los intereses económicos de las comunidades (sindicatos, patronales, cámaras de comercios, asociaciones profesionales, etc.) las que se asomaron al ejercicio de estas nuevas prácticas. Otro elemento de apertura fue la promoción de los PPP (partenariado público-privado), una práctica conocida ya en el mundo de la cooperación con opiniones contrastantes en mérito a su eficacia y finalidad. A ellas, les siguieron muy pronto nuevos modelos de asociaciones, fruto de un proceso de transnacionalización de la defensa de algunos valores éticos y políticos compartidos (la defensa del medioambiente, los derechos de los consumidores, la transparencia y la publicidad de las decisiones públicas). La esencia de un escenario multinivel se substancia en este caso en la presencia de movimientos privados que actúan en áreas internacionales promoviendo y defendiendo intereses que parecen, a primera vista, de naturaleza pública. Sería justamente este solapamiento – y consecuente difuminación – competencial que legitimaría los defensores de la gobernanza multinivel a afirmar que un nuevo modelo de hacer políticas se habría apoderado de algunas de las tradicionales funciones del Estado.

5. Cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: algunas observaciones finales

5.1. Advertencias generales sobre el uso de la idea de gobernanza multinivel

Como hemos podido observar, una de las dificultades principales para

que el concepto de gobernanza multinivel tenga una cierta utilidad operativa, es ponerse de acuerdo sobre la naturaleza del fenómeno. ¿De qué se habla cuando nos referimos a gobernanza multinivel? ¿De una teoría y de un nuevo marco analítico? ¿De un fenómeno real observable en algunos sectores de la política europea o en todos los sectores y de todos los países? ¿De un conjunto de principios normativamente superiores útiles para prescribir reformas concretas? Decantarse por una u otra de las opciones tiene relevantes consecuencias a la hora de definir por qué y cómo la gobernanza multinivel puede servir a la cooperación descentralizada y a la acción internacional de los gobiernos locales.

Lo que más cuesta creer es que la gobernanza multinivel sea un paquete de herramientas y principios fácilmente aplicable de un contexto a otro. Pensar esto, sería cometer el error clásico de los casos de *policy transfers* en donde la misma receta se aplicaba de forma uniforme a escenarios institucionales diferentes. Cuesta considerar, en segundo lugar, la gobernanza multinivel como un conjunto integrado y firme de proposiciones científicamente falsables. A veinte años de sus primeras apariciones, la gobernanza multinivel ha crecido notablemente en cuanto a reconocimiento, profundidad y legitimidad de los fenómenos estudiados. De todas formas, su capacidad explicativa y su valor aplicativo son aún relativamente débiles. Si, por un lado, muchos de los estudios en materia describen que efectivamente, el escenario político ha cambiado, aduciendo como pruebas la presencia de nuevos actores; muy pocos estudios son capaces de testar de manera científica el signo y la intensidad del cambio, dejando, en

muchos casos, indeterminada la cuestión de cuánto y cómo los gobiernos subnacionales han incrementado su autonomía con respeto al Estado central.

Un buen punto de partida es considerar algunos de los resultados que la poca literatura empírica en materia puede defender. En primer lugar, cabe alertar que la dinamicidad y la creatividad institucional que los gobiernos locales han sabido mostrar, se ha quedado en muchos casos frustrada en virtud de la falta de voluntad política a nivel tanto nacional cuanto local. En segundo lugar, la operacionalización de los principios de la gobernanza multinivel incrementan notablemente los costes de coordinación. En ausencia de agentes locales capacitados institucional y administrativamente, es muy probable que el nuevo escenario multinivel se encuentre con relevantes obstáculos de implementación. Por último, los estudios empíricos en la materia, muestran que los casos más exitosos de acción de los gobiernos locales se han dado cuando las administraciones centrales han sido consideradas como elementos complementarios y no antagónicos a la voluntad de acción de los primeros. La cooperación descentralizada debería, por eso, recoger este último aviso y buscar la máxima coordinación con las políticas nacionales e internacionales.

En virtud de estas advertencias, queda bastante claro que redactar un programa de actuación para la gobernanza multinivel o promover pactos territoriales multiniveles³², por ejemplo, no garantiza de ninguna manera la aplicación de un proceso de toma de

decisión plural y abierto. Las posiciones más cautas tanto del mundo científico como de las relaciones internacionales confirman, de hecho, que los cambios profundos que han ocurrido en las formas organizativas y en los modelos de hacer políticas públicas de los países y sus territorios, requieren de un conjunto de factores, entre los cuales se destacan: tiempo, voluntad política, un contexto institucional y social favorable. Tanto énfasis sobre la idea de gobernanza multinivel contribuye, por lo contrario, a difundir las expectativas que el nuevo modelo pueda implantarse mediante una carta o a golpe de decretos.

5.2. La gobernanza multinivel en el contexto de la cooperación descentralizada

En el II Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, los gobiernos locales han remarcado nuevamente su compromiso en querer promover un desarrollo sostenible, dentro del respeto de los valores de la democracia y de la libertad, que permita luchar contra el cambio climático, fomentar la cohesión social e introducir la perspectiva territorial en la definición de las distintas estrategias de desarrollo local³³. En el marco del desarrollo, sus aportaciones se pueden concretar en las ventajas comparativas tradicionales de la cooperación descentralizada (capacidades institucionales, liderazgo político, capacidad de movilización de los agentes territoriales, experiencia en la gestión de los servicios públicos locales). De todas formas, el debate actual sobre desarrollo, fuerza a los agentes locales a un ejercicio

de mejor encaje con las líneas generales de la cooperación. Entre ellas, merita una particular mención una mayor atención a los procesos de toma de decisión y a los contextos institucionales de los socios. En una palabra: la gobernanza.

Para la cooperación descentralizada, la aproximación a la gobernanza multinivel puede representar un importante punto de vista desde el cual enfocar, de forma original, el papel de los gobiernos locales como actores internacionales del desarrollo. Al final, de hecho, todos los reflectores apuntan abiertamente a un nuevo modelo de gobernanza que abarque transversalmente las políticas públicas, entre las cuales se incluyen las intervenciones para el desarrollo. En primer lugar, es evidente que el énfasis sobre el fortalecimiento institucional sigue siendo uno de los campos de aplicación, hoy más que ayer, relevante. Evidentemente, la presencia de escenarios multinivel, multiactores y policéntricos incrementará los costes de coordinación y de transacción. La gestión de la participación y la necesidad de conectarse con más frecuencia con contextos poblados por una multitud de agentes (internacionales, nacionales, regionales, locales, públicos y privados) requieren, además, administraciones locales preparadas y familiarizadas con tanta complejidad. La amplitud de perspectivas de la gobernanza multinivel reserva, en este caso, un cuidado especial a los mecanismos que regulan las relaciones entre los agentes. Por eso, en la preparación de las intervenciones, los gobiernos locales (tanto socios como donantes) deben reflexionar atentamente sobre el entorno institucional en el cual se operará y sobre cuáles son los márgenes reales para la acción descentralizada.

Un segundo campo relevante de acción, concierne la promoción de la participación de la sociedad civil en el diseño, deliberación e implementación de las políticas. Los gobiernos locales pueden aquí aferrarse a su capacidad de liderazgo y a su experiencia en la movilización de los actores territoriales. Una mayor participación de los agentes territoriales es probable, además, que mejore el nivel de apropiación, incrementando las probabilidades de éxito de la cooperación. La renovada atención sobre la buena gobernanza y la gobernanza multinivel, insiste en la necesidad de un entorno plural y abierto capaz de representar a los diferentes intereses de forma transparente. No obstante, la presencia o no de una sociedad civil organizada es una variable que, muchas veces, se escapa del control de los gobiernos locales. Más bien, ella depende de factores históricos, socioeconómicos, culturales que tienen sus raíces lejos en el tiempo. La cooperación descentralizada necesita con urgencia a ciudadanos y ciudadanas concienciados, informados y movilizados que representen un estímulo importante para la transparencia y la responsabilidad (*accountability*) de las acciones. Este último es un aspecto a mejorar tanto para los gobiernos locales del norte como para los del sur.

Finalmente, sobre la necesidad de reducir la fragmentación de las intervenciones y el requerimiento de armonizar la cooperación de los gobiernos locales con la acción de los Estados nacionales y de las organizaciones internacionales, se ha recalcado que el tema contiene algunos elementos de potencial fricción. Hay suficientes razones políticas, históricas y conceptuales para sugerir algún que otro punto de discusión. Siendo realistas, un número excesivo de gobiernos

³² | Algunas de estas ideas quedan recogidas en el Libro Blanco del Comité de las Regiones, como por ejemplo, una Carta de la Unión Europea sobre la gobernanza multinivel

³³ | Declaración de Vitoria-Gasteiz

locales que, aún de manera autónoma, deciden dónde y cómo dirigir los esfuerzos de su cooperación puede no ser efectivo. Demasiada fragmentación y una falta sistémica de coordinación y de acciones conjuntas es muy probable que puedan producir efectos negativos a la cooperación descentralizada en su conjunto. Existen, por ejemplo, algunas áreas en las cuales una acción concertada de los gobiernos locales puede ser más efectiva que una suma de intervenciones

individuales. A modo de ejemplo, se podría pensar en aquellas acciones vueltas a sensibilizar los gobiernos centrales sobre la necesidad de reformas administrativas descentralizadoras o sobre la necesidad de instituir entornos institucionales más estables. En estos casos, vale más potenciar el trabajo de las organizaciones que reúnen a los gobiernos locales a escala nacional, regional e internacional que seguir recurriendo a caminos individuales alternativos.

Bibliografía

Aguirre Zabala, I., 2000, *¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico*, en F. Aldecoa y M. Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid

Aldecoa, F., Keating, M., 2000, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid

Ciudades y Gobiernos Locales unidos, (CGUL), 2009, *Documento de posición de CGUL sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales*, Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional de CGUL, Barcelona

Comisión Europea, 2001, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final

Comisión Europea, 2008, *Autoridades Locales: Agentes del desarrollo*, Bruselas, 08.10.2008, SEC (2008) 2570 final

Comité de las Regiones, 2009, *Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel* del Comité de las Regiones, Brusela, (2009/C 211/01)

Del Huerto Romero, M., 2004, *Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada*, Ilustre Municipalidad de Valparaíso / Diputación de Barcelona

Gómez Gil, C., 2007, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*, Cuadernos Bakeaz, n.º 83, Bilbao

Hafteck, P., 2003, *An Introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual zapping*, *Public Administration and Development*, n.23, John Wiley and Sons

Hooghe, L. 1995, Sub-national mobilization in the European Union. *West European Politics* 18, no. 3:175–98.

Hooghe, L., y G. Marks. 1996. ‘Europe with the regions’: channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism* 26, no. 1: 73–91.

Hooghe, L., ed. 1996, *Cohesion policy and European integration*. Building multi-level governance. Oxford: Clarendon Press.

Hooghe, L. y Marks, G., 2004, *Gobernanza estado céntrica y Gobernanza multinivel*, in Morata (2004), *Gobernanza Multinivel en la UE*, Tirant Lo Blanch, Valencia

Hooghe, L., y G. Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Lasagabaster Herrarte, I., 2007, *La carta europea de la autonomía local*, Madrid : Iustel, 2007

Kaufmann, D, Kraay, A. y Pablo Zoilo-Lobatón, 1999, Aggregating Governance Indicators, *Policy Research Working Paper* 2195, The World Bank

Keating, M. 1998. *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Levi-Faur, D. and Jordana, J. (eds), 2005 The rise of regulatory capitalism: The global diffusion of a new order, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Special issue 598.

Llanos, M., 2002, *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress* Palgrave, New York

Londoño, J. y Székely, M. (2000). Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *Journal of Applied Economics* 3 (1). 93-134.

Marks, G. 1996. An actor-centred approach to multi-level governance. *Regional and Federal Studies* 6, no. 2: 20–40.

Martinez, I. y G. Santander, 2008, *La Declaración de París y la cooperación descentralizada*, en Anuario de la cooperación descentralizada, Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2008, Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

Majone, G., 1994, The Rise of the Regulatory State in Western Europe, *West European Politics*, 17(3)

Morata, F., 2004, *Gobernanza Multinivel en la UE*, Tirant Lo Blanch, Valencia

Moravcsik, A. 1994. Preferences and power in the European community: a liberal inter-governmentalist approach, in *Economic and political integration in Europe. Internal dynamics and global context*, eds. S. Bulmer and A. Scott, 29–85. Oxford: Blackwell Publishers.

Moravcsik, A. 1998. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

Muntufar, C., 2001, *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo*, Centro Andino de Estudios Internacionales, *Serie de Estudios Internacionales*, No. 2, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, Quito

Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Blackwell.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001. *Strategies for sustainable development: practical guidance for development co-operation* (Development Assistance Committee Guidelines), Geneve

Piattoni, S., 2009, Multilevel Governance: a Historical and Conceptual Analysis, *Journal of European Integration*, 31:2, 163-180

Piattoni, S., 2010, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press,

Sanahuja, J., 2007, *¿Mas y mejor ayuda? La Declaración de paris y las tendencias en la cooperación al desarrollo*, en M. Mesa (coord.) *Guerra y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-08, Centro de Educación en Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid

Schmitter, P. 2004. Neo-neofunctionalism. In *European integration theory*, eds. A. Wiener and T. Diez, 45–74. Oxford: Oxford Univ. Press.

Sen, A., K., 1997. *Bienestar, justicia y mercado*. Ediciones Paidós Ibérica

Sen, A., K., 2000) *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta

Javed Burki, S., Perry, G., 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints) (Paperback)

World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington DC, 1992.

Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

(procesos de integración regional e internacionalización de las ciudades)

Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas¹

José Luis Rhi-Sausi *
y Raffaella Coletti **

PALABRAS CLAVE

Cooperación transfronteriza |
Integración regional |
Cooperación descentralizada |
Desarrollo local |
Paradiplomacia |

El presente artículo profundiza el rol de la cooperación transfronteriza entre gobiernos locales en los procesos de desarrollo e integración en América Latina, presentando la experiencia del proyecto “Fronteras Abiertas”. El proyecto, ejecutado desde el 2007 por el ‘Centro Studi di Politica Internazionale’ de Roma (CeSPI) y el ‘INstituto Italo-Latino Americano’ (IILA) y co-financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano y algunas regiones y provincias italianas, propone la construcción de una Red Interregional de actores latinoamericanos y europeos que pretende fortalecer la cooperación de los territorios de frontera como proceso complementario y funcional a la integración regional latinoamericana, a través de la cooperación descentralizada Unión Europea (UE) – América Latina (AL). El artículo introduce una reflexión sobre la cooperación transfronteriza y sus aportaciones a los procesos de integración regional, presenta el contenido del proyecto “Fronteras Abiertas” y las lecciones que han sido aprendidas de su experiencia.

¹ | Las informaciones contenidas en este texto provienen en su mayor parte del volumen del Proyecto IILA-CeSPI Fronteras Abiertas, *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina*, (Rhi-Sausi y Conato, 2009). Agradecemos a Dario Conato, Silvia Marteles Moreno y Nabel Oddone cuyas contribuciones al volumen han sido adaptadas y utilizadas en este artículo. Para profundizar los temas tratados en este artículo se recomienda ver el volumen en www.cespi.it.

* José Luis Rhi-Sausi, economista y Master en Sociología, es el Director del CeSPI con actividades de investigación en cooperación internacional y desarrollo territorial. Consultor de varios organismos internacionales, forma parte del Comité consultivo de la AEAL (Agencia de Fomento del Estado de Alagoas) en Brasil y del Comité científico de la ‘Fundación Solidarete’, especializada en empresa social. Es autor de numerosas publicaciones.

** Raffaella Coletti, geógrafa económica, Master en cooperación internacional y proyectos para el desarrollo y doctora en Geografía Económica con especialización en cooperación transfronteriza europea, se ocupa en el CeSPI de internacionalización económica, alianzas territoriales, cooperación descentralizada y cooperación transfronteriza. Colabora en cursos de grado y postgrado y es autora de varios artículos en su especialidad.

1. Introducción: relevancia de la cooperación transfronteriza

Con el término de cooperación transfronteriza, en este artículo, se hace referencia a las experiencias de cooperación entre autoridades locales y gobiernos intermedios a través de una frontera. Por consiguiente, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann 2003) que permite la participación conjunta y en red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera.

“La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad como si la frontera no existiese” (Conde Martínez 2001).

La cooperación transfronteriza, en los últimos veinte años, se ha difundido en forma significativa en el mundo (Perkmann y Sum 2002), como consecuencia de una serie de eventos y procesos que han favorecido su desarrollo. Entre ellos se puede recordar la caída del Muro de Berlín -con el nuevo diseño del orden mundial que ha generado; los procesos de internacionalización y globalización económicos y sociales; el creciente peso de las autoridades locales y regionales en la arena internacional; la siempre mayor urgencia y relevancia de

temáticas ligadas al ambiente y al territorio, que requieren un esfuerzo conjunto y multinivel para poder ser gestionados y afrontados.

La cooperación transfronteriza tiene también una estrecha vinculación con los procesos de integración regional. Resulta claro que para obtener la integración concreta de diferentes territorios nacionales (bajo el perfil económico, social, institucional) es necesaria la participación, en el proceso de acercamiento e intercambio, de diversos actores (públicos y privados) y de diferentes niveles (locales y nacionales). La relación entre cooperación transfronteriza y procesos de integración es una relación bi-unívoca. Por un lado, la cooperación transfronteriza entre autoridades locales contribuye al proceso de integración, a través de una integración “desde abajo” y cotidiana entre sujetos pertenecientes a territorios nacionales diferentes. Por otro lado, el proceso de integración estimula la cooperación transfronteriza a nivel local, gracias a los procesos que activa y al marco de referencia político e institucional que ofrece.

En el caso específico de AL, la cooperación transfronteriza entre autoridades locales se ha desarrollado en los últimos años, como consecuencia de algunos procesos en curso. Entre los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza en AL destacan, por ejemplo, la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bi-oceánicos; los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en su accionar internacional, tanto individual como



grupar; el proceso de territorialización de la economía que está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica; los procesos políticos de integración regional.

En relación a las nuevas propuestas de integración física regional, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)² presenta claramente un manifiesto interés por las zonas fronterizas. Su principal objetivo es el de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

La mayor libertad de circulación e intercambio de bienes y servicios en las áreas de frontera que fomenta el proceso de infraestructuración del territorio, determinan también un fortalecimiento de las identidades locales y particularidades económicas como elementos que conviven y estimulan las interacciones en las fronteras.

Por otro lado, la creciente autonomía producto del proceso de descentralización, permite a las unidades subnacionales utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus necesidades de desarrollo local. El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas, que pue-

den estimular el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera.

La nueva geografía económica latinoamericana, inducida por los procesos de globalización, determina en los territorios la exigencia de reposicionarse en un contexto mundial siempre más competitivo, valorizando sus propios recursos también a través de nuevas alianzas transfronterizas y transnacionales.

Los procesos políticos de integración regional también han relevado la importancia de la cooperación transfronteriza. La integración regional es considerada un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional latinoamericana con el desarrollo local, pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo, tanto en el plano institucional como propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse como eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

El valor agregado de las prácticas de cooperación transfronteriza reside en varios aspectos. La cooperación transfronteriza, por ejemplo, permite superar problemáticas comunes típicas de las

áreas fronterizas, ligadas al hecho que la continuidad del territorio presenta problemas que no siempre pueden ser resueltos de acuerdo con la rígida separación impuesta por los Estados nacionales. Las prácticas de cooperación transfronteriza pueden ofrecer un importante instrumento en el ámbito del desarrollo económico, ofreciendo a los territorios la posibilidad de crear nuevas centralidades a escala transnacional, complementando muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países. La cooperación transfronteriza puede también contribuir a valorizar los patrimonios y bienes ambientales y culturales comunes, favoreciendo de esta forma un acercamiento entre naciones y fortaleciendo los procesos de integración.

La cooperación transfronteriza puede jugar un papel central en la prevención de los conflictos. La emergencia de tensiones entre los gobiernos latinoamericanos continúa repercutiéndose en las áreas fronterizas. Entre las razones que dan origen a dichas tensiones, encontramos tanto factores históricos como el reconocimiento de problemas que trascienden las fronteras como los medioambientales o la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que forman parte de la actual agenda internacional.

En realidad, la norma que se observa en las tensiones entre los países fronterizos latinoamericanos es su carácter enormemente fluido. Esto es, se pasa del “conflicto” al “acuerdo” en poco tiempo. En este contexto, la cooperación transfronteriza puede constituirse como una base propicia para el desarrollo de la diplomacia preventiva donde siste-

mas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales pueden contribuir a prevenir situaciones de conflicto y a estimular mecanismos de construcción de la paz. La cooperación transfronteriza, además, puede favorecer la construcción de confianza por medio de acciones que se desarrollen en el territorio “común” con estrecha colaboración de las autoridades gubernamentales y la sociedad civil local presentes en ambos lados de la línea fronteriza; así como promover el respeto y la interrelación entre las minorías étnicas, estimulando en última instancia, la concertación política entre las partes.

Numerosos son los temas en materia transfronteriza en los que las unidades subnacionales podrían jugar un papel relevante, entre los que pueden destacarse, la gestión ambiental y la protección de los bienes histórico-culturales, la promoción del desarrollo económico local y de infraestructuras civiles a pequeña escala, la cohesión social, el mercado de trabajo y la movilidad de las personas, las relaciones urbano/rurales y los nuevos equilibrios territoriales, el desarrollo social a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el diseño de nuevos programas educativos plurilingüísticos y multiculturales, así como de políticas y estándares de salud comunes. En consecuencia, en la mayoría de los procesos de integración regional, son fundamentales los mecanismos que estimulen la cooperación y la integración fronteriza.

No obstante estos factores dinamizadores de la cooperación transfronteriza, la misma se encuentra, hoy en día, frente a una serie de limitaciones y obstáculos. Ante todo, hay un marco

² Esta iniciativa es un programa que incluye a los doce países de América del Sur y que se originó en la I Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000. El IIRSA constituye la consolidación del compromiso de los doce gobiernos sudamericanos con la modernización e integración de la infraestructura regional con la asistencia técnica y financiera de tres bancos multilaterales: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

institucional todavía relativamente poco favorable, producto de la persistencia de los “miedos a la frontera” y de la posibilidad de asociar las actividades en la frontera con comportamientos ilícitos. A esto debe sumarse que la experiencia latinoamericana en las áreas fronterizas se ha basado sobre todo en acuerdos binacionales entre los gobiernos centrales que han dado poco espacio a la actuación de las unidades subnacionales, y, asimismo, la cooperación transfronteriza sufre de un escaso conocimiento y de poca preparación.

La propia cooperación internacional cuenta con poca experiencia en materia transfronteriza destacándose principalmente el Programa Interreg de la UE, el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza de la Corporación Andina de Fomento y el Programa Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras pocas experiencias.

La experiencia de los últimos veinte años de integración regional pone de manifiesto la falta de articulación de los territorios compositivos, el surgimiento y crecimiento de nuevas asimetrías al interior de los propios procesos, y la generación de una suerte de centro-periferia de la integración, manifiesta en ejes o corredores principales, anexos o alejados de los circuitos económico-productivos o de los centros de toma de decisiones. Asimismo, la integración regional padece el anacronismo de algunos de los sistemas diseñados para las fronteras que, desde mecanismos internacionales con competencias restringidas, pretenden compatibilizar los sistemas operativos y las reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de fines específicos.

Para obtener resultados positivos es indispensable la coherencia entre las políticas subnacionales de cooperación e integración transfronteriza, las políticas de los Estados nacionales y aquellas producto de los procesos de integración regional. Éstas últimas, dirigidas a favorecer el intercambio y la coordinación, sirven de soporte a las actividades subnacionales desarrolladas. A modo de ejemplo, de nada sirve la creación de circuitos y servicios turísticos integrados en áreas de frontera sin una apropiada y consensuada política de seguridad, de aduanas y de tránsito de personas que facilite los movimientos a uno y otro lado de la frontera.

La tarea de compatibilizar los sistemas operativos y las reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de las funciones de los servicios en la frontera, es un desafío que requiere coordinación, intercambio de información y especial atención a las particulares características que presenta cada situación fronteriza en el marco del contexto regional.

2. La cooperación descentralizada y la cooperación transfronteriza: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas

El Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI y el IILA y aboca sus esfuerzos a la construcción de una “Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”. En esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos y latinoameri-

canos, así como municipalidades, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios como el Observatorio Interregional Italiano para la Cooperación al Desarrollo (OICS) y la Red de Mercociudades.

El Proyecto busca estimular la cooperación descentralizada entre un grupo de regiones y ciudades italianas en América Latina promoviendo además el impulso a la cooperación Sur-Sur entre las unidades subnacionales transfronterizas de los propios países latinoamericanos, por medio de la transferencia de buenas prácticas. Este diseño metodológico permite una cooperación ‘triangular’, a partir de la cooperación descentralizada.

El proyecto se basa, en primer lugar, en la vasta experiencia de la cooperación descentralizada italiana madurada en materia de cooperación transfronteriza y procesos de integración en el ámbito de la UE. El proceso de integración europea puede ser considerado el más complejo y avanzado del mundo moderno, donde las autoridades locales y los gobiernos intermedios han tenido un papel central en el proceso de integración. A partir de 1957, año en el que se constituyó la Comunidad Económica Europea (el primer paso hacia la actual Unión Europea), las autoridades locales y regionales europeas han adquirido una relevancia creciente en la arena política. En particular, han desempeñado un papel clave en el ámbito de la arquitectura europea de acuerdo con el principio europeo de *subsidiariedad*, según el cual la intervención pública debe ser ejecutada desde el nivel institucional más cercano posible al ciudadano; han contribuido al proceso de integración y al desarrollo pacífico de la UE, a través

de un intercambio significativo de carácter transfronterizo e interregional; han construido a lo largo de los últimos años una red cada vez más relevante de relaciones internacionales con instituciones homólogas fuera de la Unión a través de la cooperación descentralizada, creando espacios de intercambio de experiencias y capacidades adquiridas a nivel local y regional para el desarrollo y la cohesión social (Coletti 2009).

El Proyecto Fronteras Abiertas valoriza estas experiencias de dos maneras. Por un lado, el Proyecto ha inspirado su metodología operativa, precisamente, en las iniciativas y experiencias de intercambio que se han realizado entre autoridades locales y regionales en Europa, y que han contribuido de forma significativa en su proceso de integración. Por otro lado, debido a la experiencia adquirida en el ámbito de los hermanamientos internacionales y de la cooperación descentralizada (Stocchiero 2000, 2007; Stocchiero *et al.*, 2001), se considera a las autoridades locales y regionales como socios cualificados para la creación de redes internacionales de cooperación a nivel local.

Existen numerosas relaciones de paradiplomacia y cooperación internacional entre las autoridades locales y los representantes de la sociedad, así como entre actores europeos e italianos y actores de los territorios latinoamericanos, más o menos sostenidas a través de fondos europeos (Rhi-Sausi y Conato 2008; Stocchiero e Izzo 2007). Existen también muchas experiencias de diálogo transfronterizo – acompañadas a veces por proyectos e iniciativas concretas – en diferentes áreas de América del Sur. Lo que en cambio parece todavía carente,

es la capacidad de construir mecanismos de concertación con los gobiernos intermedios y las autoridades locales, que den estabilidad y continuidad a las relaciones institucionales y a la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas como la gestión ambiental o la movilidad de bienes y personas.

En este contexto, el Proyecto se basa en la convicción que las regiones y las municipalidades europeas que están realizando experiencias de cooperación transfronteriza y descentralizada pueden ser socios útiles para los gobiernos subnacionales latinoamericanos interesados en mejorar la organización del diálogo transfronterizo.

La cooperación transfronteriza puede convertirse en un importante tema de intercambio de experiencias y de buenas prácticas donde los actores italianos y europeos han adquirido una amplia experiencia en el ámbito del intercambio estructurado de las fronteras y de las ciudades, y pueden contribuir a estimular la atención de las instituciones y de la sociedad civil, con propuestas basadas en las tipologías de acciones y soluciones institucionales desarrolladas. Además, los actores locales europeos e italianos pueden poner a disposición de sus socios latinoamericanos las capacidades específicas en el ámbito de la elaboración de proyectos, así como su experiencia en materia de *lobby* institucional.

Fronteras Abiertas se basa también en la convicción de que la creación de redes translocales alrededor del tema de la cooperación transfronteriza, puede contribuir a difundir en AL la idea de entender las fronteras como áreas de paz

y prosperidad, transformando el concepto de frontera como “barrera” que impide la circulación y el crecimiento, por el de “puente” hacia los propios vecinos y hacia dinámicas de crecimiento y desarrollo. En este sentido, la cooperación internacional podría desarrollar un rol estratégico en la difusión de nuevos conceptos sobre la frontera. Las dimensiones locales y subestatales pueden considerarse como el mejor terreno para experimentar esta transformación: por un lado, debido a la existencia de problemáticas concretas comunes en las áreas de frontera y en las ciudades que estimulan la cooperación y por otro lado, debido al interés y a la voluntad de las autoridades locales de establecer redes internacionales de cooperación para proyectarse a escala global y mejorar la competitividad del propio territorio.

Se ha propuesto acompañar procesos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales latinoamericanas (municipios o gobiernos intermedios), favoreciendo la creación de alianzas estratégicas con *partners* italianos y europeos a través de la cooperación descentralizada. La asistencia ha sido prestada mediante una actividad de movilización de las relaciones transfronterizas y transnacionales, así como a través del apoyo a una articulación vertical y horizontal del debate sobre los temas de la cooperación transfronteriza, entre autoridades locales y gobiernos nacionales y entre sujetos públicos y privados. El apoyo brindado se ha, entonces, concentrado principalmente, por un lado en el diagnóstico del desarrollo territorial, teniendo en cuenta las diferencias, pero integrando las perspectivas y prioridades de los países que comparten cada área de frontera; por

el otro en la gobernanza territorial, a partir del papel de los actores públicos y privados que participan en las relaciones transfronterizas. Parte relevante de Fronteras Abiertas ha sido también el trabajo para mejorar la capacidad de diseñar proyectos de los actores locales, proponiéndose como una plataforma de acompañamiento en la elaboración de proyectos de acuerdo a las normas y condiciones de los organismos multilaterales de cooperación. Además de esto, Fronteras Abiertas ha puesto a disposición recursos financieros para la ejecución de algunas “acciones directas”, proyectos de pequeña dimensión para la cooperación transfronteriza y el desarrollo local en las áreas de intervención.

La complejidad de la integración regional en AL hace que proyectos como el que se ha venido describiendo, requiera apoyar procesos de integración “desde abajo”, generados desde los territorios, donde los actores protagonistas son las instancias públicas de carácter subnacional, el sector privado y la sociedad civil. Cada área de frontera tiene características únicas, en ella se imbrican multitud de intereses, conflictos, agendas, actores, prioridades, experiencias de relación, ritmos de trabajo, etc. Articular y coordinar los diferentes elementos para la búsqueda conjunta de oportunidades y/o soluciones a las problemáticas comunes, son las metas clave de la cooperación transfronteriza. Consecuentemente, la lógica de intervención del Proyecto también es diferente para cada área de frontera. El elemento de unión entre las diferentes intervenciones en las áreas de frontera viene dado por el cuadro de referencia teórico-metodológico común.

Actualmente, Fronteras Abiertas opera formalmente en cuatro áreas de frontera, aunque también ha apoyado procesos de cooperación transfronteriza en otras áreas de frontera latinoamericanas. Las áreas prioritarias son las siguientes: MERCOSUR, con especial énfasis en las fronteras de Argentina-Brasil-Paraguay; Centroamérica, con especial énfasis en el Golfo de Fonseca y en la Región Trifinio; la Frontera entre Ecuador y Perú y la Triple Frontera Bolivia, Chile y Perú.

Los principales elementos que se han tenido en cuenta para seleccionar las áreas fronterizas del proyecto son los siguientes: una participación activa y consenso por parte de los gobiernos nacionales; una participación activa de las administraciones subestatales de las áreas de frontera; la existencia de condiciones socioeconómicas que justifiquen la participación de la cooperación internacional; ser países y/o áreas prioritarias de la cooperación italiana; la adhesión de una o más regiones italianas al proyecto Fronteras Abiertas en las áreas de frontera identificadas; la existencia de voluntad y/o procesos de integración en marcha y la posibilidad de diálogo con otros proyectos de desarrollo transfronterizo.

Además de las actividades específicas en cada área, Fronteras Abiertas ha realizado una serie de actividades funcionales al logro de los objetivos del proyecto, como la información a través de la página *web*, la elaboración de documentos de trabajo y boletines, la formación a partir de viajes de estudio, cursos *on-line* y seminarios presenciales, la asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos y de proyectos, la consulto-

ría especializada, la creación de una red de institutos e investigadores de estudios fronterizos que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la conformación de una red de parlamentarios de frontera en un contexto de mayor interacción entre parlamentarios y autoridades locales.

2.1. Fronteras e integración transfronteriza en el MERCOSUR

En el MERCOSUR no hay frontera, hay fronteras. Tal como sostiene Machado do Oliveira (2006), es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera.

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, sólo las redimensiona, haciéndolas más visibles (al estimularlas o limitarlas) dando lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos -por un lado- y la necesidad de propender a las generalidades -por el otro (Rhi-Sausi y Oddone 2009).

El MERCOSUR aportó una mayor visibilidad a las relaciones fronterizas existentes en la región (relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, entre otras); y no se trata necesariamente de “visibilidad” institucional. Grimson (2001) apunta que los procesos como el MERCOSUR han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Por un lado, los Estados llegan con fuer-

zas renovadas a las fronteras a partir de la “integración”, sin embargo pueden ejercer un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales, afectando el libre intercambio de productos y personas.

Por todo ello, Fronteras Abiertas se ha propuesto acercarse y estudiar las realidades fronterizas del MERCOSUR, contribuir a los estudios en la materia y favorecer la creación de consensos entre las unidades subnacionales para sostener proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para favorecer el desarrollo territorial transfronterizo. Desde un punto de vista operativo, Fronteras Abiertas ha concentrado dentro de las áreas fronterizas del MERCOSUR, sus actividades de proyecto entorno a las tres líneas de trabajo.

Por un lado, se ha establecido un diálogo sistemático con el *Serviço Brasileiro de Apoio às micro e pequenas empresas* (SEBRAE)³ nacional y SEBRAE Paraná para colaborar con el Programa *Fronteiras do Brasil*. En particular, Fronteras Abiertas ha participado en la formulación del primer proyecto de este programa: la constitución del *Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del MERCOSUR y América Latina – CDT-AL*, promovido por SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Estrechamente ligada a esta colaboración, el Proyecto ha establecido

una relación con la secretaría del *Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul* (CODESUL)⁴ -entidad coordinadora de los estados brasileños fronterizos del sur del país- y con la Asociación de Municipios del Oeste de Paraná (AMOP) para promover y formular proyectos de cooperación transfronteriza con la participación de la cooperación descentralizada italiana.

Una segunda línea de actividades del Proyecto emerge del acuerdo de colaboración firmado con la Provincia de Misiones en Argentina donde las actividades previstas son: la formulación de proyectos transfronterizos en el sector social, en particular en salud; la asistencia técnica funcional al proyecto misionero para la creación de una Plataforma Logística en el Río Paraná y el asesoramiento para la reorganización institucional de sus actividades de relaciones internacionales y cooperación transfronteriza.

La tercera línea de trabajo en las áreas fronterizas del MERCOSUR consiste en el apoyo a las ciudades gemelas fronterizas. En este ámbito, se diseñó un Programa de “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR” cuyo objetivo fue identificar y formular proyectos de cooperación cultural transfronteriza entre pequeñas ciudades contiguas del MERCOSUR para fortalecer la integración regional. La creación de una ciudadanía cultural transfronteriza es entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales tanto materiales como simbólicos. Es una relación a la vez individual⁵

y comunitaria que busca fortalecer tanto las capacidades de creación, participación y expresión ciudadana como la inclusión en los circuitos de oferta y consumo cultural, toda vez que se funda en una serie de relaciones estables con los espacios culturales transfronterizos que le dan origen. La cooperación cultural estimula la inclusión social y fortalece la integración regional (Rhi-Sausi 2009).

Además de apoyar la creación de redes transfronterizas de ciudades, se realiza una búsqueda de socios y aliados en las ciudades italianas -y europeas en general- para desarrollar la agenda cultural de aquéllas. Extender el proceso de *hermanamiento* a ciudades italianas y europeas prefigura formas innovadoras de cooperación cultural descentralizada mediante la modalidad triangular. La riqueza cultural acumulada por las ciudades italianas y europeas podría dar un notable valor agregado a la cooperación cultural que realiza con las pequeñas ciudades gemelas.

Los promotores del Proyecto Fronteras Abiertas, CeSPI e IILA, realizaron conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, la Gobernación del Departamento de Alto Paraná y el Municipio de Ciudad del Este, el I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay *Cooperación Sur-Sur para la Integración*. Dicha actividad fue convocada con los siguientes objetivos: promover un diálogo sistemático entre los principales actores de las áreas fronterizas (como las instituciones públicas, las asociaciones empresariales, los parla-

³ El SEBRAE – Servicio Brasileiro de Apoio a las Micro y Pequeñas Empresas, fundado en 1972, es la principal agencia brasileña para la promoción del desarrollo local. Además de su estructura nacional se articula en estructuras regionales.

⁴ Consejo de Desarrollo e Integración Sur

⁵ La formación cultural favorece la inserción laboral.

mentarios de frontera, las universidades y centros de investigación las organizaciones de la sociedad civil, entre otros); discutir las principales problemáticas y propuestas de solución para las áreas fronterizas presentes; y dar a conocer los proyectos transfronterizos existentes con sus prioridades temáticas, actores e instrumentos utilizados así como recoger indicaciones para la cooperación internacional.

El Foro contó con la asistencia de más de 250 personas, incluidos los representantes de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Italia, Paraguay y Uruguay, con la presencia de gobernadores y funcionarios de los gobiernos intermedios y locales de las áreas fronterizas, con una nutrida delegación de parlamentarios de frontera, con una serie de representantes de las organizaciones multilaterales más importantes en términos de financiamiento de proyectos en AL, con una delegación de asociaciones empresariales y con una delegación de las mayores universidades de frontera del MERCOSUR⁶. Los resultados del I Foro de Cooperación Transfronteriza se podrían sintetizar en el mayor conocimiento entre las partes que favorece la cooperación descentralizada *Norte-Sur* y *Sur-Sur*, la presentación de proyectos transfronterizos con posibilidades de financiamiento internacional, la firma de convenios institucionales, la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Frontera, la constitución de una Asocia-

ción de Estudios de Frontera que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la necesidad de favorecer hermanamientos entre pequeñas ciudades de frontera del MERCOSUR.

2.2. Fronteras Abiertas en Centroamérica

Las fronteras siempre han sido en Centroamérica un factor indispensable para poder definir la identidad nacional.

La región centroamericana cuenta hoy en día con un marco integracionista estable y reconocido por todos los gobiernos del istmo, representado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁷. No obstante los éxitos alcanzados hasta la fecha en el proceso de integración regional, se acompañan límites persistentes, como una excesiva dependencia de la cooperación internacional o la falta de instancias supranacionales, que hace que las decisiones más relevantes sean tomadas a nivel presidencial o intergubernamental (Conato 2009). En efecto, la integración regional centroamericana es un proceso muy contradictorio donde conceptos como el de desarrollo local transfronterizo sigue siendo subestimado.

Lo anterior no quita que hayan existido experiencias importantes de cooperación transfronteriza que constituyen, con sus aciertos así como con todas las dificultades encontradas, un patrimonio de lecciones aprendidas a aprovechar en la definición de nuevas pautas de desarro-

llo transfronterizo⁸. Además, en el marco de la integración centroamericana hay, en los últimos años, un creciente interés por la cooperación transfronteriza y por el rol que los municipios (el único nivel administrativo subnacional en Centroamérica) tienen que asumir al respecto.

La acción de Fronteras Abiertas se ha concentrado en dos áreas en particular: la región del Trifinio y el Golfo de Fonseca. En el Trifinio centroamericano, comprendida entre Guatemala, Honduras y El Salvador, es un espacio en el que desde hace veinte años se está viviendo un proceso de integración transfronteriza sin precedentes en América Latina. El motor de este proceso es el Plan de Desarrollo Integral en la región Fronteriza de El Salvador, Guatemala y Honduras, más conocido como Plan Trifinio. Se trata de una institución regional, creada por estos tres gobiernos nacionales que impulsa el desarrollo integral y equilibrado de la región mediante la acción conjunta y coordinada de los gobiernos y los actores locales en el marco de la integración centroamericana.

A partir de la institucionalización del Plan en el marco del Tratado trinacional como una estrategia que obedece a una visión trinacional compartida, se vinieron realizando un gran número de proyectos orientados a la conservación y protección de los recursos nacionales bajo la dirección de las autoridades correspondientes de cada país.

La experiencia del Trifinio centroamericano es de gran interés para AL, puesto que se trata de un caso único

de tratado multinacional en el que los gobiernos de distintos países aceptan el interés convergente por un territorio reconocido como bien común. Por esta razón, el área del Trifinio ha sido incluida entre las regiones transfronterizas de acción del Proyecto Fronteras Abiertas, a través de dos modalidades de colaboración: en primer lugar, el Proyecto apoyaría los procesos territoriales promoviendo la cooperación internacional descentralizada; además se pondría a disposición de los actores del Trifinio la red latinoamericana del Proyecto Fronteras Abiertas, para dar a conocer esta experiencia centroamericana y verificar la posibilidad de retomar algunos de sus hitos metodológicos para otros procesos latinoamericanos de cooperación transfronteriza.

El área del Golfo de Fonseca comprende municipios salvadoreños, nicaragüenses y hondureños, que comparten muchos problemas como por ejemplo, la contaminación de las aguas marinas, ríos y lagunas, el impacto de las actividades productivas en el ecosistema, la distancia de los centros de poder de sus respectivos países, los fuertes flujos migratorios hacia adentro y hacia afuera. La nueva articulación de la viabilidad mesoamericana a lo largo del eje Puebla-Panamá y, en lo específico, la puesta en funcionamiento del nuevo puerto salvadoreño de La Unión, integrado con un canal seco que desembocaría en el Atlántico y en particular, en el hondureño Puerto Cortés, abren escenarios inéditos para las pueblos que viven en la región del Golfo de Fonseca. De esta manera, cualquier

⁶ El Foro estuvo organizado a partir de siete mesas de trabajo y de sesiones plenarias. En las mesas de trabajo se abordaron las siguientes temáticas: turismo transfronterizo; cadenas productivas transfronterizas, pymes e innovación tecnológica; comercio transfronterizo; trata de personas; los asuntos fronterizos en el debate parlamentario; políticas de salud y cohesión social en áreas fronterizas y cooperación universitaria.

⁷ El SICA cuenta hoy con siete países miembros (El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belize), un país asociado (la República Dominicana), siete países observadores (Taiwán, México, Chile, Alemania, España, Italia y Brasil). El SICA – cuyo objetivo de fondo es la realización de la plena integración centroamericana – tiene como brazo operativo a la Secretaría General (SG-SICA), la cual coordina las diferentes secretarías sectoriales.

⁸ Entre ellas: el Plan Trifinio, el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo de la Comisión Europea, el Convenio de Cooperación Transfronteriza entre Costa Rica y Panamá, el Plan para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan (PROCUENCA) entre Costa Rica y Nicaragua.

perspectiva de desarrollo en el área tendrá que tomar en cuenta los cambios futuros generados por el puerto y, más en general, por la creación de la nueva articulación logística que este determinará.

La Declaración de los presidentes Ortega de Nicaragua, Zelaya de Honduras y Saca de El Salvador firmada en Managua el 4 de octubre de 2007 bajo el lema *Golfo de Fonseca, una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad*, marca un hito histórico al proponerse abrir “una nueva era de colaboración para abordar y resolver integralmente los temas relacionados con el Golfo de Fonseca, por medio de un diálogo franco y constructivo” e invitando a la vez a la Comunidad internacional para que apoye un proceso de desarrollo equitativo en la región.

En la región del Golfo de Fonseca existe una extensa red de relaciones entre las poblaciones y los municipios dentro de cada país, sin embargo, hay poco diálogo entre las entidades locales y territoriales de las fronteras, exceptuando algunas experiencias sostenidas por la cooperación internacional, que se han disuelto o estancado al terminar la colaboración externa. Es de señalar además que en todos los gobiernos del istmo prevalece una concepción de las relaciones externas como ámbito exclusivo de los gobiernos centrales, lo cual no favorece el desarrollo de experiencias “desde abajo”.

En el trabajo realizado en el área del Golfo de Fonseca, el Proyecto se ha preocupado por involucrar a instituciones de todos los niveles tanto municipal, nacional como regional. Como anteriormente se mencionó, no existen gobier-

nos intermedios, por tanto el municipio adquiere un rol de gran relevancia en el desarrollo territorial transfronterizo. Operativamente, el Proyecto Fronteras Abiertas está financiando la adquisición de equipos informáticos y conexiones para Internet para la interconexión entre las mancomunidades y para las redes de municipios de cada país. El apoyo a las mancomunidades del Golfo, también se ha concretado en el ofrecimiento de un paquete de pasantías para gerentes y expertos de las asociaciones intermunicipales que realizaron una serie de visitas, encuentros y estudios en Italia, sobre los temas de la gestión sostenible del territorio. Después de asistir a conferencias introductorias coordinadas por el CeSPI en Roma, en la sede del IILA, los pasantes realizaron una estadía de dos semanas en Lombardia, donde visitaron a empresas municipales y plantas de gestión de residuos en diferentes provincias del territorio, además de poder intercambiar experiencias y opiniones con expertos, técnicos y dirigentes de los gobiernos locales. La adhesión y movilización de la Región italiana de Lombardia tiene un gran valor para el desarrollo de las actividades de Fronteras Abiertas en Centroamérica, puesto que el interés de esta Región por proporcionar apoyo técnico y formación a los municipios del Golfo sobre los temas de desarrollo económico sostenible, la gestión integrada del ciclo de residuos, la preservación del medio ambiente, permite activar el componente de cooperación descentralizada, factor clave en la estrategia del Proyecto.

Los talleres, encuentros y visitas de terreno realizadas en Centroamérica así como los intercambios realizados durante las pasantías, han permitido enfocar el tema ambiental como un ámbito

estratégico para el desarrollo del área, en el que la Región Lombardia con sus municipios y provincias podrían aportar su experiencia y capacidades técnicas y organizativas.

2.3. La integración fronteriza en la Comunidad Andina de Naciones: la frontera Ecuador-Perú

Cuando se aborda el tema de las relaciones entre Ecuador y Perú no deja de asombrar cómo a tan poca distancia temporal de un grave diferendo fronterizo, que llevó incluso a escaramuzas armadas en los últimos años del siglo XX, las relaciones entre ambos países hayan mejorado de forma tan acelerada. Después de la colocación del último hito fronterizo en 1999, las relaciones de confianza entre estos dos países, se han cimentado gracias a una serie de programas que abordan temas comunes y estratégicos para las poblaciones fronterizas de esa zona y para ambos países en general.

De esa forma, con objeto de zanjar las recurrentes disputas fronterizas, los gobiernos de ambos países pusieron a punto una estrategia de colaboración que quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998. En 1999, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que incluye ambos países, aprobó la *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*, dedicando un espacio creciente al tema de las fronteras como eje central en el ámbito del proceso de integración.

El Proyecto Fronteras Abiertas se ha insertado en la frontera Ecuador-Perú y a partir de estas referencias a nivel nacional y supranacional, se ha propuesto

apoyar los procesos de integración *desde abajo*, tomando como protagonistas a las autoridades locales y regionales. En particular, el Proyecto sostiene el fortalecimiento de una red de cooperación sur-sur entre los gobiernos intermedios y locales de los departamentos de la frontera occidental de Ecuador y Perú. En el proyecto participa activamente la Región italiana del Piemonte, la cual se ha convertido en un socio privilegiado de los gobiernos intermedios de esta frontera.

Desde un punto de vista temático, a partir de la primera misión, se identificó el tema del turismo sostenible como eje prioritario para el desarrollo en la zona, demanda que fue expresada por las autoridades locales y que emergió también como resultado del análisis de las potencialidades del territorio. El área del sur de Ecuador y del norte de Perú es, sin duda, una zona muy interesante desde el punto de vista turístico sostenible, conservando un elevado y variado patrimonio natural y cultural. La costa tiene infraestructuras adecuadas para el turismo de balneario y acuático. También hay numerosos sitios y museos para responder a la demanda turística en el ámbito cultural.

La primera actividad formal del proyecto fue la organización de un período de formación y visitas de estudio en Italia por parte de algunos funcionarios de los gobiernos intermedios fronterizos de Perú y Ecuador en el mes de abril de 2008. La Región Piemonte y la Región Toscana ofrecieron a los socios latinoamericanos la oportunidad de conocer experiencias exitosas en el ámbito del turismo sostenible, a través de tres semanas de experiencia práctica.



Para Fronteras Abiertas, la visita de estudio tenía un doble propósito: por un lado, fortalecer las capacidades y competencias de los funcionarios provinciales y regionales en los ámbitos del turismo sostenible y de la cooperación transfronteriza, compartiendo algunos conceptos básicos para establecer un diálogo con las autoridades públicas europeas y por otro lado, se pretendía alimentar la creación de interrelaciones sólidas y estables entre funcionarios intermedios del área fronteriza, así como entre estos y los funcionarios de las regiones italianas, de forma que se creara una sólida base de relaciones que permitiera poner en marcha de forma efectiva las actividades del proyecto.

Sucesivamente Fronteras Abiertas ha acompañado una serie de misiones técnicas de la Región Piemonte para verificar las posibilidades de cooperación del territorio, a la vez que ha apoyado y animado el diálogo entre los funcionarios intermedios latinoamericanos respecto al tema turismo. A nivel privado, se han puesto en relación las redes de asociaciones de inmigrantes peruanos y ecuatorianos en Italia, con sus pares de familiares de inmigrantes en Ecuador y Perú. Fronteras Abiertas considera estratégica la consolidación de esta red en la medida que las migraciones internacionales en ambos países juegan un rol económico fundamental a través del envío de remesas. Esto permitiría añadir un elemento clave de sostenibilidad económica a los proyectos que lleguen a generarse. En la segunda mitad de 2008 se identificó también la primera acción directa que sería financiada por el Proyecto en la zona. Se decidió apoyar un centro médico situado en la franja entre la Región peruana de Cajamarca y la

provincia ecuatoriana de Zamora-Chinchi, que atiende a numerosa población peruana y ecuatoriana.

Actualmente se apoya el turismo sostenible a nivel de gobiernos intermedios de manera sinérgica y complementaria al Plan Binacional, apoyando el proyecto “Pequeña Spondylus” que pretende contribuir al desarrollo turístico sostenible binacional de la provincia de El Oro (Ecuador) y Tumbes (Perú), a través del fortalecimiento y promoción de emprendimientos y ofertas de servicios turísticos para pequeñas empresas y familiares de migrantes en Europa, a lo largo de la Ruta Spondylus (promovida por el Plan Binacional). Cabe destacar que en el marco de la propuesta “Pequeña Spondylus” se ha involucrado un nuevo nivel institucional: el municipal.

En octubre de 2009, la Región Piemonte ha acordado financiar el proyecto “implementación y desarrollo de la cadena productiva para la producción del queso Saraguro orgánico casero y mejoramiento de la crianza zootécnica en la comunidad Saraguro de la Provincia de Loja- Ecuador”. Aunque no se trata de un proyecto transfronterizo, la iniciativa es particularmente interesante porque gracias a la red de cooperación transfronteriza y transnacional, se ha involucrado a actores locales piamonteses y ecuatorianos, activándose una relación virtuosa de colaboración para el desarrollo local.

Para el desarrollo futuro del Proyecto en la región transfronteriza Ecuador-Perú, se apuntará a profundizar la colaboración y coherencia de las acciones con el marco general inter-institucional ofrecido por el Plan Binacional,

así como con las orientaciones en el tema de integración regional de los respectivos gobiernos, manteniendo una relación de diálogo e información con la Dirección de Relaciones Fronterizas del Ecuador y la Dirección de Desarrollo Fronterizo del Perú.

2.4. Cooperación transfronteriza en la triple frontera Bolivia-Chile-Perú

La triple frontera de Bolivia-Chile-Perú, entendida como un espacio territorial trinacional contiguo, tiene un legado de disputas, separaciones y anexiones entre los tres países, pero a su vez, tiene a nivel territorial una historia de cooperación y de intercambios formales e informales y una cultura ancestral común ligada a la presencia autóctona del pueblo indígena Aymara, distribuido en las zonas de frontera de los tres países, con un fuerte y reconocible perfil cultural.

Para entender la complejidad de muchos de los procesos en curso en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú, vale la pena revisar brevemente algunos hitos históricos que han marcado una serie de desencuentros entre estos tres países que se remontan a la Guerra del Pacífico (1879-1884). Según Orias (2007) actualmente, se están todavía buscando soluciones políticas a dos conflictos fundamentales que están altamente relacionados: el primero de ellos, es la demanda marítima de Bolivia, enmarcada dentro de las negociaciones entre Bolivia y Chile y el segundo, está ligado a la controversia del límite marítimo entre Chile y Perú. Por tanto, el conflicto internacional en esta zona es precisamente de carácter fronterizo, lo

cual tiene consecuencias adicionales explícitas en el territorio, a pesar de que existe tanto un diálogo político como acuerdos bilaterales entre los países en temas comerciales, las cancillerías de los tres países tienen posiciones de divergencia explícita que impiden avanzar en un verdadero proceso de integración (Marteles Moreno 2009).

Los principales acuerdos en el marco de las relaciones bilaterales de Chile con Bolivia y Perú en el ámbito de la cooperación transfronteriza, se registran en los Comités de Frontera. Se trata de una instancia permanente de intercambio, principalmente, en los ámbitos de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, desarrollo y cooperación en las áreas de frontera, educación y turismo entre las regiones fronterizas de Chile y las regiones fronterizas de sus países vecinos: Bolivia y Perú por separado, con un papel protagónico de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Si bien estas instancias no tienen poder de decisión, se reconoce que funcionan como un mecanismo estable de voluntad de cooperación.

A nivel territorial, entendiendo que la cooperación transfronteriza se ha dado como resultado de procesos de intercambio desde los niveles locales y regionales, existe en la triple frontera una interesantísima experiencia asociativa de naturaleza transfronteriza: la Alianza Estratégica *Aymaras Sin Fronteras* (en adelante, la Alianza). Esta red, creada en 2001, está conformada por municipios fronterizos del oeste de Bolivia, distritos del sur del Perú y comunas del norte de Chile. La Alianza, se ha convertido en una plataforma política de carácter trifronterizo e innovador, que ha sido

capaz de generar un discurso integrador ligado a un territorio con identidad Aymara, que reside e interacciona con regularidad en la zona alto-andina de Bolivia, Chile y Perú, más allá de los límites fronterizos de estos tres países.

En marzo de 2008, Fronteras Abiertas realizó en Tacna (Perú) el seminario “Integración transfronteriza de la Triple Frontera Bolivia, Chile y Perú” en el que se identificaron, con la participación de actores locales, regionales y nacionales de los tres países, la “demanda” y los lineamientos estratégicos para la cooperación y el desarrollo conjunto del área transfronteriza. A raíz de ese gran esfuerzo participativo, la apuesta temática e hilo conductor del trabajo de articulación interinstitucional para esta área de frontera, ha sido el turismo sostenible, manteniéndolo muy ligado al respeto y la puesta en valor de la cultura ancestral Aymara común a los tres países. El tema del turismo es lo suficientemente transversal y sinérgico como para acoger las visiones y misiones institucionales de los actores locales, regionales y nacionales de los tres países. El diálogo y trabajo mancomunado en torno a la temática del turismo sostenible, pretende fortalecer el proceso de integración fronterizo, a través de la cooperación y de la gobernanza multinivel.

Por tanto, una de las principales contribuciones de Fronteras Abiertas en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú, ha sido crear y/o fortalecer los vínculos entre actores de diferentes niveles institucionales (locales, intermedios y nacionales), generando así un proceso de diálogo e intercambio, y en algunos casos, de trabajo institucional, para contribuir al fortalecimiento de los procesos de in-

tegración y cooperación en el territorio de frontera.

El Proyecto Fronteras Abiertas ha invertido gran parte de su energía también en facilitar la articulación de un complejo proceso de cooperación transfronteriza multinivel con la colaboración de las autoridades subnacionales italianas. Los principales actores italianos que mantienen un rol activo con la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú, en una lógica de cooperación norte-sur, son la Región Toscana, la Provincia Autónoma de Bolzano, la Provincia de Frosinone y el OICS.

Desde un punto de vista operativo, Fronteras Abiertas ha ofrecido asesoría técnica a la Alianza, en la elaboración del proyecto “Recuperación, Fomento y Puesta en valor del patrimonio Cultural y Natural Aymará (Bolivia, Perú y Chile)”, que posteriormente fue aprobado y financiado por la línea Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo. Sucesivamente, Fronteras Abiertas ha apoyado el proyecto “Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible. Fronteras Turísticas”, financiado por el Programa URBAL III de la UE y que se está ejecutando en territorios peruanos y bolivianos de la frontera, así como en el norte de Argentina, donde también participan el OICS, la Asociación para el Desarrollo Social (ADESO) que es una ONG argentina y la Provincia italiana de Frosinone. Además, entre finales de 2008 y principios de 2009, un técnico en turismo enviado por la Región Toscana, elaboró durante varias semanas de recorrido y trabajo participativo, un estudio de factibilidad. En él, se identificaron elementos adicionales para la elaboración de proyectos

estructurantes⁹ que permitan fortalecer la integración territorial a través de la cooperación transfronteriza en el ámbito del desarrollo turístico, basándose en la experiencia acumulada por dicha región italiana conocida por ser una de las regiones con más turistas del mundo.

La acción directa en este territorio durante 2008 por parte de Fronteras Abiertas, fue el cofinanciamiento del proyecto “Fortalecimiento de la Red Ganadera de la región trifronteriza Bolivia-Chile-Perú”. Uno de los instrumentos ofrecidos y que ha tenido un mayor impacto en el trabajo de fortalecimiento institucional en esta área, fueron las visitas de estudio realizadas por algunos actores clave territoriales de la triple frontera en 2008, en las sedes de la Región Toscana y de la Provincia Autónoma de Bolzano. Durante las visitas de estudio se formó y cohesionó a un equipo de trabajo con técnicos de los diferentes niveles institucionales (municipales y regionales) de los tres países, que ha dado continuidad a las actividades de cooperación en la triple frontera. Además, ello facilitó un enriquecedor intercambio técnico de experiencias entre los agentes del territorio trifronterizo y los socios italianos en los ámbitos del desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, el desarrollo del turismo sostenible y la valorización de los patrimonios culturales. Los participantes de las visitas de estudio se han consolidado, a lo largo de los dos últimos años, como un “grupo promotor” multinivel de un micro proceso transfronterizo en el territorio.

⁹ “Con el término proyectos estructurantes, difundido en el ámbito de los programas europeos, se hace referencia a aquellos proyectos que afrontan temáticas de particular relevancia y buscan evitar la excesiva fragmentación de las iniciativas en el territorio donde se realizan. Por el monto de su financiación, la concentración geográfica y las temáticas consideradas, los proyectos estructurantes persiguen un impacto eficiente y de largo plazo en el desarrollo de los territorios involucrados”

3. Cooperación transfronteriza e integración: lecciones aprendidas

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido para América Latina en un desafío de gran relevancia. La Comisión Europea, en su reciente Comunicación dedicada a la Unión Europea y América Latina (Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 2009), atribuye una importancia central a este enfoque “desde abajo hacia arriba para favorecer la integración regional, fortaleciendo la interconectividad”. La recomendación de la Comisión se extiende a los programas operativos, cuando afirma que se debe “mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles”.

En la nueva orientación de la Comisión, el tradicional compromiso de la UE, y de sus países miembro, de apoyar los procesos de integración regional en América Latina se declina con una mayor apertura hacia los actores no estatales como el mundo económico privado, las instituciones subnacionales o las organizaciones de la sociedad civil, a los cuales se les atribuye tácitamente un papel relevante en los procesos de integración e interconectividad y, por consiguiente, en las relaciones UE – AL.

En realidad, el enfoque “desde abajo” hacia los procesos de integración propuesto por la Comisión, cuenta con muchos elementos que han emergido desde el proceso endógeno de la integración latinoamericana en la última década. Basta pensar en los mecanismos de funcionamiento de la integración física como los acuerdos intergubernamentales de alto nivel y operatividad técnica, a cargo de agencias públicas y actores no estatales, en particular mediante la promoción de alianzas público-privadas. Asimismo, es revisable una mayor participación en estos procesos de los gobiernos subnacionales, regionales y locales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional.

En este contexto, la cooperación y la integración de las áreas fronterizas se proponen como extraordinarios laboratorios para la construcción de una agenda que profundice la integración latinoamericana. Su relevancia no deriva únicamente del interés creciente que manifiestan los gobiernos subnacionales en esta temática, sino también porque una serie de características intrínsecas de la cooperación transfronteriza ofrecen un importante valor agregado al desarrollo armónico y equilibrado de AL.

En particular, la cooperación transfronteriza hace posible operativamente conciliar los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en la última década. Por un lado, el *criterio geo-económico* que ha servido de guía a la integración física del subcontinente y por el otro, el *criterio geo-político* que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional. Ciertamente, no se trata de

criterios incompatibles. Al contrario, su grado de interacción es notable y productivo. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en instrumentos operativos para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, la construcción o la ampliación de un puente permite potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, aún cuando la movilidad real depende de diversos factores, la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrecen mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. En este sentido, el compromiso de MERCOSUR por instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos, ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (la construcción o ampliación del puente). Por el contrario, cuando no existen mecanismos de concertación regional, los acuerdos dependen totalmente de las voluntades bi-nacionales, sin vínculos estructurales y a menudo caracterizados por una alta volatilidad.

Obviamente en AL están presentes ambos escenarios, así como diversas son las condiciones de las relaciones bilaterales. En algunos casos, inclusive, resultan más favorables que los mecanismos previstos por las estructuras de concertación regional mientras que en otros casos las relaciones bilaterales constituyen obstáculos formidables a la integración regional.

Desde el observatorio de Fronteras Abiertas, consideramos especialmente relevante la cooperación transfronteriza en este terreno de conciliación operativa entre los criterios geo-económicos y los

criterios geo-políticos de la integración latinoamericana.

Los temas de la cooperación transfronteriza pertenecen, además, a las *low and middle politics*. Este hecho, por una parte, permite reducir el *peso político* de las políticas exteriores de los países involucrados y, por el otro, posibilita el protagonismo de los gobiernos intermedios y locales asignándoles una importante contribución complementaria en los procesos de integración regional. Atribuir importancia a las autoridades locales y regionales en el ámbito de las relaciones fronterizas significa, en efecto, reducir “potencia” a la temática, posibilitando, a su vez, de reducir el peso de las cargas históricas y de las tensiones intergubernamentales, logrando aumentar la posibilidad de encontrar soluciones concretas a problemas reales. Involucrar activamente los gobiernos locales y los actores del territorio en esta agenda puede ayudar, además, a mejorar la eficacia de las iniciativas en marcha. Se trata de pasar de una lógica donde todos los flujos de intercambio fronterizos sean clasificados como actos de política exterior, a una visión de espacios regionales compartidos que requieren una gestión específica en un cuadro de gobernanza multinivel, es decir, basadas en la participación armónica de los diversos niveles institucionales. Construir una agenda positiva y operativa en los territorios transfronterizos, brindará un salto cualitativo a la integración latinoamericana y un terreno concreto para la cooperación euro-latinoamericana basada en el enfoque *desde abajo hacia arriba*.

La cooperación y la integración transfronteriza se proponen particularmente ap-

tas para cumplir dos funciones principales: por un lado, estimular las relaciones entre las instituciones y los actores de los territorios fronterizos para contribuir a prevenir conflictos y reducir tensiones, mediante una serie de acciones de *paradiplomacia preventiva*, y por el otro, contribuir a generar nuevos modelos de regionalización, tendientes a englobar los límites político-administrativos en reagrupaciones territoriales funcionales, no institucionales, basadas en la condisión de problemáticas comunes e interdependientes. Los ejes temáticos prioritarios, registrados por Fronteras Abiertas en su trabajo de consultoría, hacen referencia a la gestión sostenible de los bienes ambientales compartidos; al desarrollo de las economías locales y regionales, con particular atención a las micro y pequeñas empresas; a los aspectos culturales e identitarios. El objetivo general y estratégico de los territorios fronterizos, es modificar radicalmente su tradicional colocación periférica y marginal para convertirlos en territorios que se posicionan en nuevas trayectorias del desarrollo latinoamericano.

En términos específicos Fronteras Abiertas se ha propuesto:

- Fortalecer la institucionalidad de los territorios fronterizos, acompañando y contribuyendo a la construcción de una red de gobiernos locales y regionales de frontera.

- Apoyar los procesos incipientes de cooperación transfronteriza.

- Ofrecer asistencia técnica para la elaboración de proyectos de desarrollo local transfronterizo, ayudando a que accedan a las fuentes de financiación internacional y a fortalecer las capacidades endógenas.

Una primera lección aprendida está ligada con el tema de la capacidad de proyección transfronteriza. La cooperación transfronteriza se realiza y concreta en programas y proyectos operativos. La experiencia de Fronteras Abiertas indica la existencia de varios problemas al respecto. Por un lado, en AL se registra todavía poca atención a los proyectos de cooperación e integración transfronteriza donde los actores más dinámicos, además de los gobiernos subnacionales de los territorios fronterizos, son los organismos internacionales¹⁰. A pesar de esto, un problema que limita fuertemente el desarrollo de los proyectos y programas de cooperación transfronteriza es la insuficiente capacidad de proyección de los actores territoriales.

La experiencia de Fronteras Abiertas sugiere que se deba, por consiguiente, impulsar contemporáneamente una doble tarea: la de aumentar sensiblemente la atención hacia los proyectos de desarrollo regional transfronterizo, en particular en lo que respecta a recursos humanos y financieros; y la de sostener y mejorar las capacidades proyectuales de los actores de y en los territorios fronterizos. Por ello, el Proyecto se propone como una *plataforma proyectual*, como una instancia de colaboración con los actores locales para la formulación, articulación y ejecución de proyectos de cooperación internacional.

Esta tarea tiene como punto de partida la construcción de un sistema relacional que vincule las autoridades locales y regionales de los dos lados de

la frontera con los actores de la cooperación descentralizada italiana y europea. En este camino, el Proyecto ha contribuido a canalizar aportes procedentes de actores internacionales, como el BID y la Comisión Europea, y de la cooperación descentralizada italiana, como las regiones de Lombardia, Piemonte, Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano. En perspectiva, es muy interesante y fructífero el diálogo con la Corporación Andina de Fomento, así como con el SEBRAE y las diversas estructuras de concertación regional (MERCOSUR, CAN y SICA).

Una segunda y significativa lección aprendida, es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza, y por lo tanto la intervención de Fronteras Abiertas, en procesos reales de integración, sean ellos a nivel político, físico o económico. Hemos verificado cómo un contexto de integración supranacional, como el MERCOSUR, la CAN o el SICA, aumenta significativamente las posibilidades para promover la cooperación transfronteriza, aún si se registran notables diferencias entre los tres mecanismos. Tal y como apunta Maira (2008), la ausencia de un contexto de integración regional puede ser compensado mediante acuerdos bi-nacionales fuertes, como en el caso de la frontera entre Argentina y Chile en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras y de la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina (la primera y única en su tipo) ha desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos.

Otro caso de particular importancia es el de la frontera Ecuador-Perú promovido por las reuniones presidenciales y los gabinetes ministeriales.

En términos generales, se puede sostener que cuando se carece de un cuadro institucional de integración, difícilmente se desarrollan los procesos de cooperación transfronteriza, aún cuando se registren proyectos transfronterizos. Sin un cuadro supranacional y sin acuerdos fuertes bi o tri-nacionales, los actores subnacionales de las áreas fronterizas, dadas sus debilidades institucionales, no están en condiciones de revertir la situación y promover los procesos de integración *desde abajo*. La experiencia en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú, aunque ha generado una serie de resultados interesantes, lo confirma. En cambio, la existencia de procesos de concertación regional, aún cuando los actores de los territorios fronterizos sean débiles, hace posible la cooperación transfronteriza y ésta a su vez se convierte, bajo diversas formas, en un instrumento de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de las áreas fronterizas. Por otra parte, la existencia de procesos de integración física a través de las redes infraestructurales, constituye una importante condición de los procesos de cooperación transfronteriza. La integración física fortifica los mecanismos de concertación intergubernamental, aunque difícilmente los compensa cuando están ausentes.

En síntesis, de esta lección aprendida se puede sostener que la variable independiente es el *proceso* de cooperación transfronteriza, cuyas condicionantes principales son: la existencia de un

cuadro institucional de integración -supranacional o bi-nacional- y un proceso de integración física en marcha. Los *proyectos* de cooperación transfronteriza son la variable dependiente y adquieren significado en la medida que promueven, fortalecen o consolidan los procesos de integración fronteriza.

Una tercera lección aprendida en la intervención de campo, es la indicada importancia de los municipios y gobiernos intermedios como actores clave para la integración transfronteriza. La gobernanza es el tema central que atraviesa transversalmente las áreas fronterizas latinoamericanas. La cooperación transfronteriza, como modalidad de desarrollo local y territorial que busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera, necesita de una combinación armónica, equilibrada y racional de políticas de gobernanza tanto horizontal como vertical. A pesar de esto, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernanza territorial de frontera.

En este ámbito, el papel de las autoridades locales y regionales resulta crucial e insustituible por al menos dos razones. En primer lugar, porque las autoridades locales latinoamericanas están dotadas de una fuerte legitimidad democrática donde la elección directa de los intendentes o alcaldes contribuye a que la representación local sea legitimada por medio de los canales de participación creados, permitiendo así que se vivencie el papel creativo que el munici-

¹⁰ Se pueden destacar los siguientes programas: el Programa de Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) de la CAF (Corporación Andina de Fomento); los proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el Programa Bienes Públicos Regionales, también del BID, y el Programa URB-AL de la Comisión Europea.



pio tiene en el diseño de nuevas respuestas de política pública y con base en el íntimo conocimiento de las realidades y necesidades locales que debe enfrentar en el día a día. Los municipios latinoamericanos están llamados a potenciar su papel tanto de *civitas* como de *polis*.

En segundo lugar, las autoridades subnacionales muestran una particular sensibilidad en relación al tema de la integración fronteriza que deriva de la exigencia de confrontarse cotidianamente con el efecto *limes* que caracteriza sus territorios. Además, la experiencia de campo del Proyecto ha confirmado lo

que la teoría reconoce, o sea que “cada actor, cada escala local, es el punto de intersección entre fuerzas, y por consiguiente un punto de potencial resistencia a cualquier modo de actuar o pensar, o un punto de organización y promulgación de programas diferentes u opuestos” (Rose y Miller 1992). Aún cuando las autoridades locales y regionales sean caracterizadas por una escasa capacidad propositiva, representan una fuerza importante para canalizar o eventualmente bloquear procesos en curso. En consecuencia, su participación en las iniciativas de su territorio es esencial para garantizar la eficacia.

Bibliografía

Coletti, Raffaella (2009), “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”. Ponencia presentada en el *X Congreso BRIT: Las Regiones Fronterizas en Transición. Fronteras del cono sur de América y Fronteras del mundo: Estudios en torno a lo global/local*, Arica (Chile) y Tacna (Perú), 27 y 28 Mayo

Conato, Dario (2009), “Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana”, en José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (2009), (eds.), *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina*, Proyecto IILA – CeSPI Fronteras Abiertas, Roma: IILA-CeSPI.

Conde Martínez, Carlos (2001), *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid: Ed. Tecnos.

Grimson, Alejandro (2001), “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”, En Daniel Mato (ed.), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Machado De Oliveira, Tito Carlos (2006), “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”, en Tito Carlos Machado do Oliveira (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Maira Aguirre, Luis (2008), “Federalismo y Relaciones Internacionales Subnacionales: Aspectos teóricos y metodológicos del caso argentino-chileno”. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Argentino de Relaciones Internacionales Subnacionales*, Buenos Aires, 14 y 15 octubre

Marteles Moreno, Sivlia (2009), “Cooperación Transfronteriza en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú”, en José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (2009), (eds.), *Cooperación transfronteriza e Integración en America Latina*, Proyecto IILA – CeSPI Fronteras Abiertas, Roma: IILA-CeSPI.

Orias, Ramiro (2007), “Bolivia frente a la controversia de la delimitación marítima entre Chile y Perú”, en Alejandro Corder Tapia (ed.), *Sociedades de Frontera, Montaña y Desierto, Actas del VI Seminario Internacional de Integración Subregional*, Chile: INTE.

Perkmann, Markus y Sum, Ngai Ling (2002), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Londres: Palgrave Macmillan.

Perkmann, Markus (2003), “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, *European Urban and Regional Studies*, 10: 153-171

Rhi-Sausi, José Luis (2009), “Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural”. *Working paper CeSPI*. Roma: CeSPI.

Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario (2009), (eds.), *Cooperación transfronteriza e Integración en America Latina*, Proyecto IILA – CeSPI Fronteras Abiertas, Roma: IILA-CeSPI.

Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel (2009), “Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur”, en José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (2009), (eds.), *Cooperación transfronteriza e Integración en America Latina*, Proyecto IILA – CeSPI Fronteras Abiertas, Roma: IILA-CeSPI.

Rhi-Sausi, José Luis. y Conato, Dario (2008), “Coperación descentralizada Unión europea – América latina y desarrollo económico local”, *Observatorio de la coperación descentralizada, Estudios de investigacion n.6*, Barcelona.

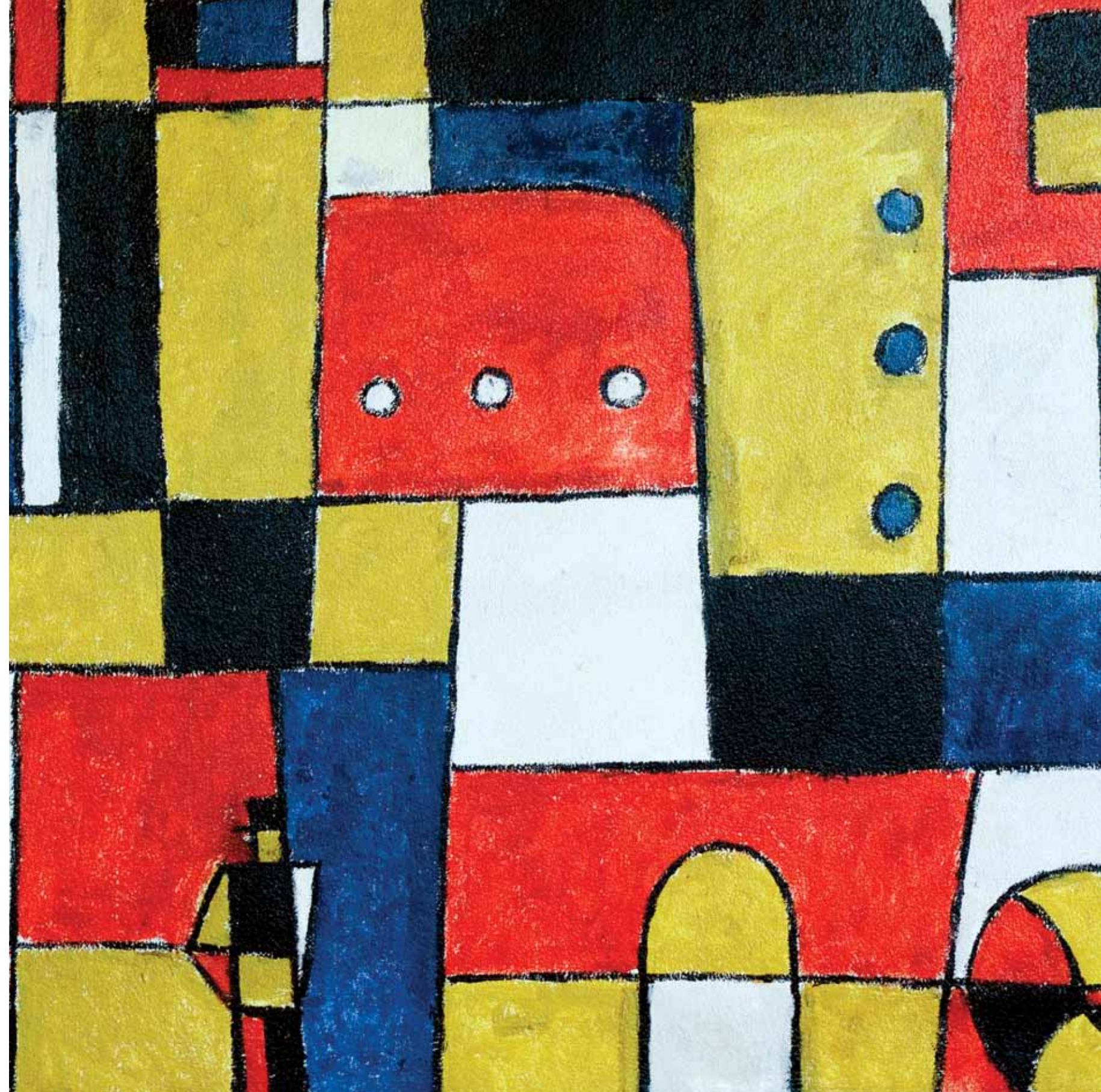
Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992), “Political Power Beyond the State: Problematics of Government”, *British Journal of Sociology*, 143 (2): 172-205.

Stocchiero, Andrea (2007), “I nodi della cooperazione decentrata italiana”, *Working Paper CeSPI 37/2007*, Roma: CeSPI.

Stocchiero, Andrea. y Izzo, Marina, (2007), “La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza”, *Working paper CeSPI 36/2007*, Roma: CeSPI.

Stocchiero, Andrea, Frattolillo, Oliviero y Gonella, Nadia (2001), “I comuni italiani e la cooperazione internazionale”, *Laboratorio CeSPI 6/01*, Roma: CeSPI.

Stocchiero, Andrea (2000), “La cooperazione decentrata delle regioni italiane”, *Laboratorio CeSPI n.4/00*, Roma: CeSPI.



Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

(procesos de integración regional e internacionalización de las ciudades)

Documento de reflexión para el II Foro de Gobiernos Locales América Latina/Caribe - Unión Europea *

El presente documento forma parte de los contenidos elaborados por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina (en adelante, Observatorio) en su colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la preparación del II Foro de Gobiernos Locales Unión Europea - América Latina y el Caribe (UE-ALC).

El encuentro, que tuvo lugar en Vitoria (España) los días 5 y 6 de mayo de 2010, reunió a más de 60 electos locales y representantes de asociaciones nacionales y regionales de gobiernos locales de ambas regiones, en torno al tema de la innovación y la tecnología como motor de desarrollo y cohesión social.

El Observatorio aportó, entre otros, el presente documento para facilitar el proceso de debate y reflexión estratégica de cara a favorecer el objetivo de la construcción de una agenda política de los gobiernos locales relativa a los temas de la innovación en todas sus dimensiones e impulsar la búsqueda de mecanismos de intercambio y de cooperación en este ámbito.

Los gobiernos locales de la Unión Europea, América Latina y Caribe acordaron introducir el concepto de “innovación social” en sus políticas públicas y en la “Declaración de Vitoria-Gasteiz” se subraya la importancia de potenciar este concepto y su vinculación a las políticas públicas locales, en ámbitos como “la cohesión social, los servicios públicos, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la competitividad y el desarrollo económico local”.

* | Documento elaborado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina

1. La innovación, el desarrollo y los gobiernos locales

1. El presente documento presenta, desde la perspectiva de los gobiernos locales, una visión de conjunto sobre diferentes dimensiones de la relación entre tecnología e innovación como motor del desarrollo sostenible.

2. En el contexto de este documento se adoptará la noción de *innovación social* (IS), noción que de manera general se define como la capacidad colectiva de dar respuesta a situaciones consideradas insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social. En términos prácticos, la IS se materializa en la acción y el cambio durable. La IS no tiene ninguna forma particular y se manifiesta tanto de manera inmaterial como tangible. En el primer caso se traduce en prácticas, servicios, maneras de hacer, modos de organización de la acción social, legislaciones, normas y reglas de conducta; en el segundo caso se materializa en tecnologías de producción, dispositivos, productos. En todos los casos, la IS aparece como una solución novedosa o fuera de la norma establecida en un determinado contexto.

3. La IS se inscribe en un proceso de cambio y mejoramiento del desarrollo de los individuos, de su entorno territorial y de su ámbito de trabajo. En los tres planos, la IS, para serlo, debe producir mejores resultados que las prácticas existentes o tradicionales, pero además dichos cambios deben ser durables y sustentables.

4. Bajo ninguna circunstancia la IS puede concebirse como un aconte-

imiento accidental. Su naturaleza implica, necesariamente, acciones que se acometen con finalidades predeterminadas. La IS supone por tanto la existencia de agentes que actúan en función de objetivos definidos. No puede ser un hecho aislado o contingente; es un proceso sostenido que la contempla como meta, posibilidad y necesidad de crecimiento, evolución, progreso.

5. Para el desarrollo de la IS es determinante la existencia de un liderazgo y de una organización anuente al cambio. Requiere la existencia de iniciativas individuales o de grupo, así como de liderazgos cooperativos, capaces de reconocer el valor agregado del trabajo colectivo, abiertos a lo nuevo y a la participación. A escala local o territorial, un liderazgo de esta naturaleza va de la mano de una institucionalidad democrática y representativa, comprometida con la promoción activa de los diversos factores que favorecen y sostienen los impulsos innovadores.

6. La IS puede y debe ser incentivada por las instituciones públicas. En este terreno, los gobiernos locales o territoriales tienen una labor fundamental por desempeñar, que consiste en operar como “conectores” entre los agentes susceptibles de generar y producir innovación. En democracia, los gobiernos locales son promotores casi naturales de la IS debido a que, por una lado, lo “nuevo” y el “cambio” expresan convicciones y objetivos programáticos de quienes gobiernan, y por otra parte, debido a los réditos que ello puede reportarles en la competencia política (a mayor apoyo público, mayores posibilidades de triunfos electorales y de ejercicio del poder).



7. En el marco de sociedades abiertas, la labor de “conexión” de los gobiernos locales a favor de la IS debe entenderse como una intervención estratégica en la que la calidad de las interacciones y su fluidez, el acceso eficiente a la información y al conocimiento, y el desarrollo y disponibilidad de herramientas adecuadas son fundamentales para impulsar el despliegue y la potencial puesta en valor de las distintas prácticas de innovación de los agentes económicos, políticos y sociales.

8. No obstante, hay razones para que las administraciones públicas locales sean precavidas con respecto a la innovación *per se*. Lo “innovador” no siempre es una garantía de éxito; por el contrario, con frecuencia produce fracasos, y estos deben ser evitados al máximo en instituciones sujetas a rendición de cuentas, o de las que dependen asuntos tan cruciales en la vida de la gente como la sanidad, la educación, el sistema de transporte, la seguridad pública y la prestación de otros servicios sociales básicos. Primero que nada los gobiernos locales se concentran y deben concentrarse, más que en la invención de otros nuevos, en la mejoría de la gestión y el desempeño de los esquemas y modelos de administración existentes. No obstante, una de sus deberes irrenunciables es promover un clima favorable a la IS en todas sus vertientes.

9. Es sabido que el crecimiento económico lo generan principalmente la innovación y el conocimiento.¹ Si bien no hay mediciones precisas al respecto,

la innovación desempeña un papel igualmente decisivo en el progreso social. Más aún, la IS es determinante en el crecimiento económico. Históricamente, la difusión de nuevas tecnologías (electricidad, automóviles, Internet, por referir tres figuras emblemáticas en la materia) ha dependido de la IS tanto como de la innovación técnica propiamente dicha, o de la empresarial. En el mundo del siglo XXI la interrelación entre IS y crecimiento económico parece haberse estrechado: algunas de las barreras que hoy restringen más seriamente el crecimiento, como el cambio climático o (en un número significativo de países) el envejecimiento de la población, solo pueden ser superadas impulsando y generando IS (que, conviene subrayar, incluye, por ser una noción más vasta, la innovación tecnológica y su difusión económico-social).

10. Por medio de la política pública, los gobiernos locales, cada uno en sus circunstancias particulares, pueden contribuir de variadas maneras a configurar entornos propicios a la innovación: promoviendo y fortaleciendo el surgimiento de nuevos liderazgos sociales y económicos en la comunidad; canalizando apoyos focalizados (materiales, pero sobre todo de organización y coordinación, institucionales) a proyectos de Investigación y Desarrollo (ID) en áreas específicas identificadas como prioritarias; instrumentando nuevas metodologías de intervención, incluyendo la formación de partenariados para la innovación entre administraciones locales, agencias *ad hoc* del gobierno cen-

tral y universidades y centros académicos e investigación; contribuyendo al apoderamiento (“empowering”) de los agentes sociales y económicos con herramientas, incentivos, reconocimiento, acceso a financiamientos (que no tienen que ser, por necesidad, públicos) para el desarrollo de proyectos innovadores; fomentando transformaciones sistémicas en ámbitos estratégicos que requieren enfoques multidisciplinarios, como el del cambio climático y sus implicaciones para el desarrollo y el bienestar; vinculando PME con grandes instituciones de Investigación y Desarrollo, como las universidades; impulsando legislaciones y regulaciones pertinentes para la innovación.

11. En el ámbito del desarrollo económico, la experiencia europea—y, de manera menos extendida, pero de forma igualmente significativa, la de algunas ciudades latinoamericanas— ha demostrado los beneficios que al respecto pueden desprender los territorios de la instauración de mecanismos de cooperación sectorial entre instituciones públicas y empresas en materia de Investigación y Desarrollo orientados hacia necesidades específicas de estas últimas. En grados diversos, estas alianzas en torno a proyectos específicos (o partenariados territoriales de ID orientados a fines específicos) han permitido la constitución de “racimos locales” de saber y, en los casos más exitosos, de polos de excelencia a escala nacional y hasta internacional.

12. En la base local o territorial de los países son varios los ámbitos en los que se generan “demandas de innovación”. Entre otros, pueden mencionarse, como ejemplo, aparte del em-

presarial, el tecnológico, entendido en sentido amplio; el de la política pública; el de los servicios públicos urbanos; el del desarrollo comunitario en sus variadas expresiones; el de la reducción de las desigualdades sociales, tanto materiales como simbólicas. Es en torno a esta “demanda de innovación” que las administraciones territoriales pueden focalizar un conjunto de acciones pertinentes en campos específicos de la política pública, todos ellos estrechamente vinculados entre sí en la medida en que, en su conjunto, configuran dimensiones en que la acción de los gobiernos locales converge en la búsqueda de objetivos de cohesión social y sustentabilidad del desarrollo.

2. Innovación, competitividad y desarrollo económico local

13. En la perspectiva del desarrollo local, la IS tiene o debe tener como efecto modificar para bien la situación en el mercado de los agentes económicos territoriales contribuyendo a fortalecer sus capacidades y su competitividad. El logro de este resultado —el tránsito de la innovación a la mejora sistémica del desempeño económico— supone la generación de toda una serie de externalidades positivas que favorezcan el surgimiento y consolidación de círculos virtuosos de innovación, que a su vez deben traducirse en un aumento del nivel de actividad, de la productividad, el empleo y el ingreso locales.

14. Los gobiernos locales pueden y deben desempeñar un papel estratégico en la configuración de dichas externalidades. La definición de políticas públicas encaminadas a este propósito exige

¹ Se estima que estos factores explican entre 50% y 80% del crecimiento de las economías modernas. De igual manera, se considera que las diferencias de conocimiento y capacidad tecnológica explican más de 60% de las diferencias de ingreso y de tasas de crecimiento entre países.



la existencia de un “actor racional colectivo” vigilante del interés general de la comunidad que, en el contexto territorial, no puede ser otro que el gobierno (regional o local, a menudo en coordinación de las autoridades centrales) debido a la necesidad de coordinación institucional que aquéllas reclaman. En efecto, la diversidad de organizaciones e instituciones que suelen estar involucradas en una política pública local de IS es relativamente amplia, lo que supone la necesidad de construir arreglos institucionales también relativamente complejos entre actores y símbolos y entre los cuales las administraciones públicas tienen posibilidades de ejercer una influencia importante y ciertas funciones de coordinación estratégica.

15. Con todo, es necesario reconocer que tanto en Europa como en América Latina estas posibilidades han estado —y siguen estando— más al alcance de las grandes metrópolis que de las ciudades y regiones de menor escala territorial, demográfica y económica. Este fenómeno está en la base de la heterogeneidad territorial y productiva que en América Latina tienden a ahondarse en varios países y que las políticas europeas de compensación han combatido durante años. Queda claro que un objetivo prioritario de la agenda de desarrollo local en el siglo XXI continúa siendo superar esta heterogeneidad, que se vincula de múltiples maneras con la desigualdad económica y social.

16. Tanto la experiencia europea como la latinoamericana muestran que detrás de cada caso exitoso de innovación, competitividad y desarrollo económico local hay esquemas de política pública que *en cada contexto especí-*

fico distinguen entre aquello que debe ser objeto de conducción o control de las administraciones públicas y lo que debe dejarse al arbitrio de las fuerzas del mercado y la competencia. Esas mismas experiencias muestran que el marco institucional del desarrollo económico local es complejo y está lejos de estar predeterminado. También muestra que la coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas es un factor esencial de la eficacia de una estrategia pública de desarrollo económico local.

17. En la perspectiva territorial, la necesidad de coordinación intersectorial y multinivel exige la adopción de políticas públicas activas de promoción de la innovación y la tecnología. Considerar este factor es tanto más necesario por cuanto que las políticas de innovación rechazan, por su naturaleza, la aplicación de estrategias regionales indiferenciadas y, exigen, por el contrario, estrategias diferentes, que se definen con arreglo a cada tipo región o localidad. Tanto en Europa como en América Latina pueden establecerse tres tipos: las regiones o localidades cuyos factores productivos y sociales gozan de ventajas comparativas “clásicas”, y cuyo desarrollo y aprovechamiento exige inversiones físicas y el despliegue de la base de conocimientos; las regiones o localidades con externalidades o economías de aglomeración relativamente importantes, en las que el desarrollo se basa en el potencial innovador de los sectores socioeconómicos y en las interacciones entre agentes e instituciones (empresas, universidades, centros locales de desarrollo, agencias de desarrollo); y regiones y localidades que son centros de conocimiento que además reúnen múltiples fuentes producción

y difusión de innovaciones, en los que las externalidades producidas por las articulaciones intersectoriales (económicas y sociales) se complementan con las producidas por las articulaciones intra-sectoriales. Frente a cada uno de estos casos regionales o locales arquetípicos (al interior de los cuales ya puede haber fuertes diferencias de grado), el diseño de políticas públicas de innovación debe ser diferente. Esta realidad añade complejidad a la necesidad de coordinación multinivel e intra e intersectorial de las políticas públicas, además de redoblar su exigencia.

18. Ahora bien, el arco de los instrumentos al alcance de las políticas de innovación es relativamente amplio en el terreno del desarrollo económico local. Por un lado están aquellos que conciernen directamente a la esfera nacional de la política pública en los ámbitos jurídico, fiscal, financiero, educativo, tecnológico o de creación de grandes infraestructuras físicas: aspectos todos ellos determinantes en la determinación de las capacidades de innovación de un territorio. Por otro lado están los instrumentos propios con que cuentan cada región y localidad de acuerdo con la atribución específica de competencias y el grado de descentralización de cada país. Las modalidades de utilización de este conjunto de instrumentos, así como su mezcla, son objeto de un debate cuyos términos básicos de referencia están muy vinculados con las grandes orientaciones y modalidades del desarrollo económico local.

19. Las orientaciones más “tradicionales” dan prioridad tanto al desarrollo de infraestructuras tecnológicas y científicas con la finalidad explícita de

incrementar las capacidades territoriales en un sentido similar al planteado en la teoría de los “polos de desarrollo regional”, como a la creación de estímulos financieros para la ID a escala empresarial. Una variante de este enfoque asigna mayor importancia a la capacidad de difusión y absorción social y empresarial de las innovaciones producidas en los establecimientos de ID, en función de lo cual contempla políticas activas de estímulo centradas en la formación de capital humano de “alta densidad”, cuya ampliación se considera como un factor estratégico central. En ambos casos, los sistemas de ayuda a la innovación de las empresas están presentes, a pesar de que su eficacia ha tendido a cuestionarse con frecuencia en los últimos años.

20. Las políticas de formación de capital humano han llegado a ocupar una alta prelación en las estrategias de innovación para la competitividad y el desarrollo local. En este sentido, las universidades y los centros de investigación científica y tecnológica son consideradas como un factor motriz, real y potencial, del dinamismo económico local y regional. En contraste, casi todos los otros instrumentos de las políticas públicas de innovación son controvertidos: lo mismo las ayudas directas o indirectas a las empresas, que la políticas de fomento de *clusters* pasando por la creación de organismos públicos de asistencia a las empresas, pasando por la creación de infraestructuras como las incubadoras de empresas, los parques científicos o los llamados polos tecnológicos. En la discusión política al respecto suele plantearse diversas interrogantes sobre la eficacia de estos instrumentos en virtud de la miríada de circunstancias posibles en que puede llevarse a cabo su instru-



mentación, así como de los recursos presupuestales que cada administración territorial debe asignar al fomento de la innovación.

21. En un cuadro de crisis económica y financiera como el presente, la intervención pública debe ser cuidadosamente dosificada para ser asegurar su eficacia estructural. Una de sus prioridades debe ser el reforzamiento del tejido económico local y del conjunto de factores que influyen a largo plazo en el desarrollo, que son en gran parte de orden sociológico e institucional. En este sentido, los gobiernos locales tienen un papel primordial que jugar en la modelación de algunos factores estratégicos de innovación y desarrollo económico que, de acuerdo con las potencialidades y las aspiraciones de cada territorio, sean susceptibles de recuperar la esencia original del concepto de “desarrollo endógeno” como un proceso de desarrollo económico y a la vez social centrado en el máximo y más eficiente aprovechamiento de los recursos disponibles a nivel local y respetando el principio de sostenibilidad.

22. En las condiciones propias a cada realidad continental y nacional, los gobiernos locales de Europa y América Latina con frecuencia han desarrollado políticas innovadoras que se caracterizan por una percepción proactiva de los cambios que se producen en los respectivos sistemas productivos territoriales. En este proceso, dichas administraciones han mostrado ser particularmente aptas para diseñar y construir mecanismos de integración productiva y social que estén al alcance de toda la población, con el fin de asegurar una mejor distribución primaria del ingreso y las oportu-

nidades. Por paradójico que parezca, la crisis actual ha abierto, junto con los múltiples problemas que representa, un escenario de nuevas oportunidades en el que es posible desencadenar el potencial de desarrollo asociado a la economía del conocimiento y la economía verde. El aprovechamiento de estas oportunidades debe conducir a un fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en la configuración de un nuevo paradigma de desarrollo que se cimiente en partenariados público-privados y se orienten de manera explícita a la expansión del empleo decente y remunerativo. En el caso de las localidades latinoamericanas, esto significa reducir sistemáticamente el peso de la informalidad.

23. En este contexto de crisis también es pertinente poner en valor la importancia estratégica de la cooperación internacional y de la proyección exterior de los territorios para la captación de oportunidades y el incremento de la competitividad. Desde los gobiernos locales se pueden facilitar espacios de intercambio de políticas innovadoras, especialmente basadas en el uso de las nuevas tecnologías, de capacitación y gestión del conocimiento y del talento como instrumentos de refuerzo institucional. Un número significativo de territorios europeos y algunos latinoamericanos han mostrado de manera fehaciente que la creación de políticas públicas de desarrollo enfocadas en la ID representa un elemento de gran potencialidad para el progreso económico y social local. En ellos, el fomento de la innovación y las tecnologías se ha erigido como un instrumento clave de la política pública en la búsqueda de soluciones nuevas y sostenibles a grandes problemas económico-sociales

asociados a la exclusión, el desempleo y la pobreza. Una de las grandes enseñanzas del ciclo de desarrollo que hoy a sido puesto en jaque por la crisis, es que la capacidad local para estructurar dinámicas endógenas de desarrollo es susceptible de producir algunas complementariedades económicas “naturales” entre territorios. Una conclusión basada en la experiencia reciente es que la competencia territorial por el acceso a mercados o por la atracción de recursos también puede estar acompañada por el despliegue conjunto de mecanismos de cooperación, como la creación de *clusters* sectoriales basados en partenariados de desarrollo que incluyen a todos los actores del territorio.

3. Innovación y sostenibilidad ambiental

24. La IS y la cooperación internacional pública local son dos factores de alto valor estratégico con respecto a una de las prioridades mayores de la agenda del desarrollo en el siglo XXI: el combate de los efectos del cambio climático y la instauración —que le es inseparable— de nuevos modos de desarrollo basados en la sostenibilidad. En efecto, dados los límites ecológicos del sistema socio-productivo actual y la obligación de salvaguardar los derechos de las generaciones futuras, las políticas públicas tienen ante sí el desafío de conciliar las necesidades de crecimiento económico y generación de empleos remunerativos —necesidades que la crisis en curso ha exacerbado— con la preservación del medio ambiente y la recuperación y mejora del ecosistema. En esta redefinición del modo de desarrollo y de las políti-

cas públicas, los gobiernos locales están llamados por derecho propio a desempeñar acciones fundamentales. Sin su concurso, las restricciones ecológicas del desarrollo no podrán ser ni eficiente y ni durablemente superadas.

25. En democracia, la dimensión local constituye uno de los embriones básico del que habrán de surgir las políticas públicas —regionales, nacionales, internacionales— que son necesarias para instaurar una gestión sustentable de los bienes públicos mundiales como las materias primas en proceso de agotamiento, el aire, el agua, el clima, la biodiversidad. Para enfrentar esta responsabilidad, los gobiernos locales tienen a su vez la obligación de redoblar sus capacidades para aprovechar el potencial que la tecnología y la innovación ofrecen en este campo. Es amplio el espectro de oportunidades que en principio tienen a su alcance para mitigar las consecuencias del cambio climático y al incidir en una reducción durable de la exclusión y la renovación del modelo de crecimiento. Ejemplos de estas oportunidades están representados, desde el punto de vista de la viabilidad técnica, por las energías renovables, la eficiencia energética, los sistemas sostenibles de transporte, la provisión de servicios de bajo contenido energéticos; y desde el punto de vista de su viabilidad político-social, por una variada gama de buenas prácticas encaminadas a lograr objetivos del tipo “ciudad de cero emisiones”, renovación limpia del equipamiento urbano, modernización del sistema de movilidad y transportación colectivos.

26. Los gobiernos locales y regionales no pueden ni deben ser agentes exclusivos o únicos de la innovación y

la sostenibilidad ambiental, y es su obligación convocar y estimular la participación de otros agentes territoriales claves e este proceso. En este sentido, resulta decisiva su interacción coordinada con el sector empresarial local para que se erija en un pilar de la innovación necesaria para alcanzar la sostenibilidad de las iniciativas medioambientales. La construcción *ad-hoc* de partenariados público-privados puede ser un motor de innovación social medioambiental con gran capacidad de movilizar en la base territorial de la sociedad recursos (no solamente financieros) y capacidades de organización que se materialicen en cambios tangibles, fijando objetivos y estándares de desempeño y valiéndose de la IS para alcanzarlos.

27. Aunque su diseño y aplicación ocurre en el día a día de las administraciones públicas, las políticas y estrategias locales medioambientales se basan en visiones de largo plazo. La planificación coordinada de las ciudades, que son el foco central de emisiones de CO₂ en el mundo, es un mecanismo viable para lograr en plazos perentorios reducciones significativas de contaminantes. Circulan numerosas iniciativas innovadoras en favor de las “ciudades verdes”, cuya instrumentación es asequible a condición de estimular el diseño y la instauración de sistemas de planeación urbana que pongan en valor nuevas prácticas, como el llamado “acceso por proximidad”, la “reintroducción” y ampliación de los espacios urbanos verdes, la expansión de zonas peatonales, el fomento de la utilización de nuevas fuentes

de energía (como la solar) en edificios públicos y comerciales y en las viviendas, o la reconversión energética del transporte público urbano.² El diseño de una nueva generación de regulaciones, más estrictas en cuanto a la mitigación del impacto medioambiental de los grandes conglomerados urbanos, es igualmente necesario (piénsese, por ejemplo, en la gestión y reciclaje de residuos).

28. La acción de estímulo de los gobiernos locales en favor de la IS y la sostenibilidad ambiental tiene un enorme sentido en términos económicos y de la renovación del modelo de crecimiento. En cada una de las iniciativas evocadas de forma meramente indicativa hay nuevas oportunidades de inversión y por tanto de negocios y empleos remunerativos compatibles con el “futuro verde de las ciudades”. Por otra parte, la estricta “vinculación territorial” de cada iniciativa innovadora aumenta la viabilidad y pertinencia social de la solución de que es portadora. Su implantación, si es exitosa, crea también las posibilidades de su escalamiento geográfico y de su replicabilidad, erigiéndolas, eventualmente, en aportes territoriales al acervo social de innovaciones para el desarrollo sostenible.

29. No deja de ser en cierta forma paradójica que, en un problema de trascendencia verdaderamente global como es el producido en sus diversas dimensiones por el cambio climático, un número significativo de las soluciones posibles deba provenir de los ámbitos locales de la sociedad. Esto es así

porque la mitigación de sus efectos es una responsabilidad primaria de los gobiernos territoriales. No obstante, por su envergadura, alcances e implicaciones, este problema rebasa ampliamente las fronteras de lo local, y exige el concurso de otras escalas administrativas. Vuelve así a aparecer el imperativo de coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas. Además, en la medida en que los desafíos implícitos en el cambio climático involucran aspectos esenciales del modelo de sociedad, la implementación de las políticas locales de mitigación también plantean de frente el tema de la participación ciudadana: su legitimación supone convicción y adhesión de los ciudadanos y sus gremios y colectivos —lo que remite, por cierto, a dimensiones clave de la cohesión social, otro imperativo programático de la renovación del modelo económico y social.

4. Innovación y servicios públicos

30. La importancia relativa del carácter público de un bien o de un servicio justifica en cada caso específico la necesidad de intervención del poder público en las diversas escalas territoriales de cada país. Diciente a intervención casi siempre define necesidades de coordinación a las diversas instituciones, a falta de lo cual la oferta del servicio en cuestión es deficiente. El análisis de las experiencias de desarrollo local y regional recientes de la Unión Europea y América Latina —tan contrastantes en su dinámica, en su configuración y en sus resultados— demuestra que, a medida que un servicio determinado tiene un carácter “público”, los requerimien-

tos de coordinación de las instituciones públicas se incrementan. En la perspectiva de las políticas locales de IS tal exigencia tiene importantes implicaciones en términos del proceso de toma de decisiones de los agentes públicos y privados en materia de riesgo, costos e inversión de recursos que siempre son escasos.

31. Un caso arquetípico lo constituyen las políticas locales de fomento a la formación de capital humano y de ID. Dadas las externalidades altamente positivas para el desarrollo que están implícitas en estas actividades, apenas cabe duda acerca de su carácter público. En un plano hipotético (muy distante de la realidad local europea y latinoamericana) en el que el sistema educativo y de ID contaran con suficiente financiamiento de fuentes públicas locales, los objetivos del gobierno se definen en la prosecución de objetivos de “excelencia” y de fortalecimiento de sus nexos con la economía y la sociedad regionales. En el marco de esta hipótesis, la exigencia de coordinación considerablemente menor y de calidad muy diferenciada frente a un caso también hipotético (pero más cercano a la realidad, sobre todo en América Latina) definido por la precariedad de recursos para financiar este servicio social básico para el desarrollo colectivo y de los individuos.

32. Otro ámbito estratégico para el desarrollo regional, la competitividad y la innovación, es el de las grandes estructuras materiales y organizativas, indispensables para poner en valor los recursos locales. En varias localidades europeas y algunas, menos numerosas, de América Latina, los gobiernos terri-

² Un ejemplo entre otros concierne al parque de taxis: se estima que en las grandes urbes un taxi recorre en un año diez veces más kilómetros que el resto de los vehículos. Por ello, por cada mil taxis que llegasen a cambiarse por vehículos híbridos, el efecto obtenido sería igual convertir 10 mil autos.

toriales han sido activos promotores de los llamados “parques científicos”. Las experiencias que han sido exitosas al respecto se han constituido en auténticos veneros de innovación cuyos resultados han ejercido una influencia decisiva en la configuración de círculos virtuosos de desarrollo con fuerte impacto en el progreso del territorio respectivo. Se trata de un verdadero servicio público que compensa una imperfección del mercado.³ De acuerdo con lo se conoce de este tipo de experiencias, el diseño, la configuración, la puesta en marcha y la gestión de estos parques tecnológicos es un proceso que exige una fuerte coordinación entre las autoridades e instituciones públicas de diversos niveles territoriales. La sola utilización de recursos fiscales para contribuir al financiamiento de infraestructuras de esta naturaleza ya exige dicha coordinación. Lo mismo ocurre en el desarrollo del resto de las infraestructuras físicas necesarias para el despliegue del desarrollo. Una de las implicaciones mayores de esta necesidad de coordinación de las políticas públicas en materia de bienes y servicios públicos básicos es la selectividad y prelación de estas mismas políticas —tema que es de particular importancia en el ámbito de la innovación. Con escasa excepciones es que deberían ser justificadas de manera suficiente, no es viable ni eficiente que una localidad o una región cuente con un “menú” a la carta de políticas de innovación para el desarrollo, sobre todo si se orientan al mismo sector o segmento de las cadenas de valor. La coordinación en la oferta de este tipo de servicios públicos debe determinar, entre otros aspectos operativos, qué políticas de innovación son responsabilidad de la autoridad nacional, cuáles son responsabilidad directa del go-

bierno territorial y cuáles objeto de gestión coordinada.

33. Es clara importancia de las reglas del juego entre las distintas autoridades que intervienen para garantizar la oferta de aquellos bienes y servicios que el mercado por sí solo no está en posibilidad de poner a disposición de los agentes en el terreno de la innovación. La coordinación de la política pública se impone por razones de eficacia y eficiencia en la utilización de recursos fiscales; pero en las actuales circunstancias es tanto más necesaria por cuanto que la transición hacia nuevos paradigmas de utilización y difusión del progreso técnico, como la que está implícita en los desafíos planteados por el cambio climático, es imprescindible. Baste pensar que en los próximos años las administraciones territoriales públicas serán las encargadas directas de administrar y hacer la gestión directa de proyectos de mitigación del cambio climático como los contemplados al respecto en la planeación a mediano y largo plazos por las instituciones multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea).

34. Es tal la importancia de este tema, y tanta su vinculación con el fomento público (recuérdese aquello del “actor racional unificado”...) de la IS local, que la coordinación multinivel e intersectorial de las políticas públicas podría ser considerada, por sí propia, un “bien público inmaterial”. De ahí la importancia estratégica de que las administraciones territoriales incorporen entre los objetivos de sus agendas de trabajo en materia de

innovación, definiciones precisas, apropiadas a cada contexto nacional y regional, sobre las responsabilidades que son objeto de la acción común de las instituciones y las que son objeto de las diversas modalidades de coordinación que en cada caso se instauren y formalicen. Dicha definición debe también incluir clarificaciones sobre aquellas áreas de trabajo que serán dejadas a la libre competencia de actores autónomos de la economía y la sociedad, a fin de estimular la formación de capital social.

35. No es muy difícil vislumbrar cómo se sitúan en términos generales las administraciones públicas territoriales en la línea de toma de decisiones en materia de innovación y de proveeduría de los bienes y servicios públicos básicos: por medio de éstos y sus otras acciones de gobierno tienen la posibilidad de crear las externalidades tangibles e intangibles que fomentan el cambio y la búsqueda de soluciones nuevas y sostenibles a los grandes problemas del desarrollo local. Para cumplir este papel las administraciones requieren contar con suficientes capacidades institucionales, legales y financieras.

36. La no satisfacción de este requerimiento restringe el alcance y la eficacia de la acción gubernamental. Es éste un problema casi genérico de la gran mayoría de las administraciones territoriales, pero debe ser reconocida la enorme diferencia existente entre los casos promedio latinoamericanos y los casos promedio europeos. La fuerte asimetría a favor de estos últimos en cuanto a la disponibilidad promedio de recursos, cuadros técnicos, organización y financiamiento marca diferencias sustanciales que, por lo demás, son de sobra conocidas. Organismos

multilaterales como la CEPAL, el BID o el Banco Mundial han documentado ampliamente una situación de conjunto que puede describirse en una frase lapidaria: el nivel de la carga tributaria total de los países latinoamericanos es insuficiente para el financiamiento público. Las mismas fuentes han señalado recientemente en varias ocasiones que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es definitivamente más regresiva que la de las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hace de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta. Resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulte ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

37. Tal es el contexto estructural en el que se desenvuelven fiscalmente los gobiernos territoriales de América Latina. Naturalmente, la insuficiencia de recursos a escala central tiene un efecto en cascada en las finanzas locales y regionales. La diversas olas de descentralización y desconcentración de funciones del nivel central a los territorios que ocurrieron en el último cuarto de siglo según las modalidades propias de cada caso nacional, si bien generaron en unos casos efectos positivos en otros produjeron indefiniciones y cuellos de botella que están lejos de ser resueltos en favor del desarrollo de las capacidades de gobierno y una mayor autonomía local o regional. Teóricamente, para que el proceso de descentralización sea completo y eficiente, los gobiernos territoriales deben

³ Hay evidencia de inversiones privadas en este tipo de proyectos tecnológicos de fuerte arraigo territorial, pero su número es sustancialmente menor que los desarrollados por iniciativa —y con aportación de recursos— del sector gubernamental.

ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto acorde a las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

38. Recordar estos problemas estructurales sirve para poner de manifiesto la *enorme tarea de innovación política institucional* que tienen frente sí los poderes públicos en todas las escalas territoriales para encontrara soluciones nuevas y viables a estas restricciones. Se trata de un asunto estrechamente vinculado con la descentralización del poder político, y como tal, requiere, como se ha planteado innumerables veces y por un número también amplio de actores, la concertación de pactos o contratos sociales nuevos y de gran envergadura, centrados en el interés público. La experiencia histórica muestra con contundencia, que los grandes arreglos de esta naturaleza marcan hitos innovación para el progreso general. En estos arreglos, la perspectiva territorial, más que nunca, debe estar presente en un plano relevante.

5. Innovación, gobernanza y cohesión social

39. El conjunto de transformaciones institucionales observadas en el cuarto de siglo más rediente, tanto en Europa como en América Latina, remite a un vasto conjunto de cambios operativos y estructurales que, a saber o no, forzó a las administraciones públicas y sus respectivos sistemas de gobernanza a desarrollar de manera paulatina formas innovadoras de gobierno cuyo alcance, anatomía y mecanismos de funcionamiento

y modos de implantación son diversos a un lado y otro del Atlántico. En esta corriente de cambio, los gobiernos locales y regionales han participado de manera desigual, en particular cuando se compara el proceso con algunas áreas de las administraciones públicas centrales (verbigracia los ministerios de Finanzas y sus agencias). Y, nuevamente, en este terreno se advierten fuertes diferencias de cantidad y calidad entre las experiencias de Europa y América Latina.

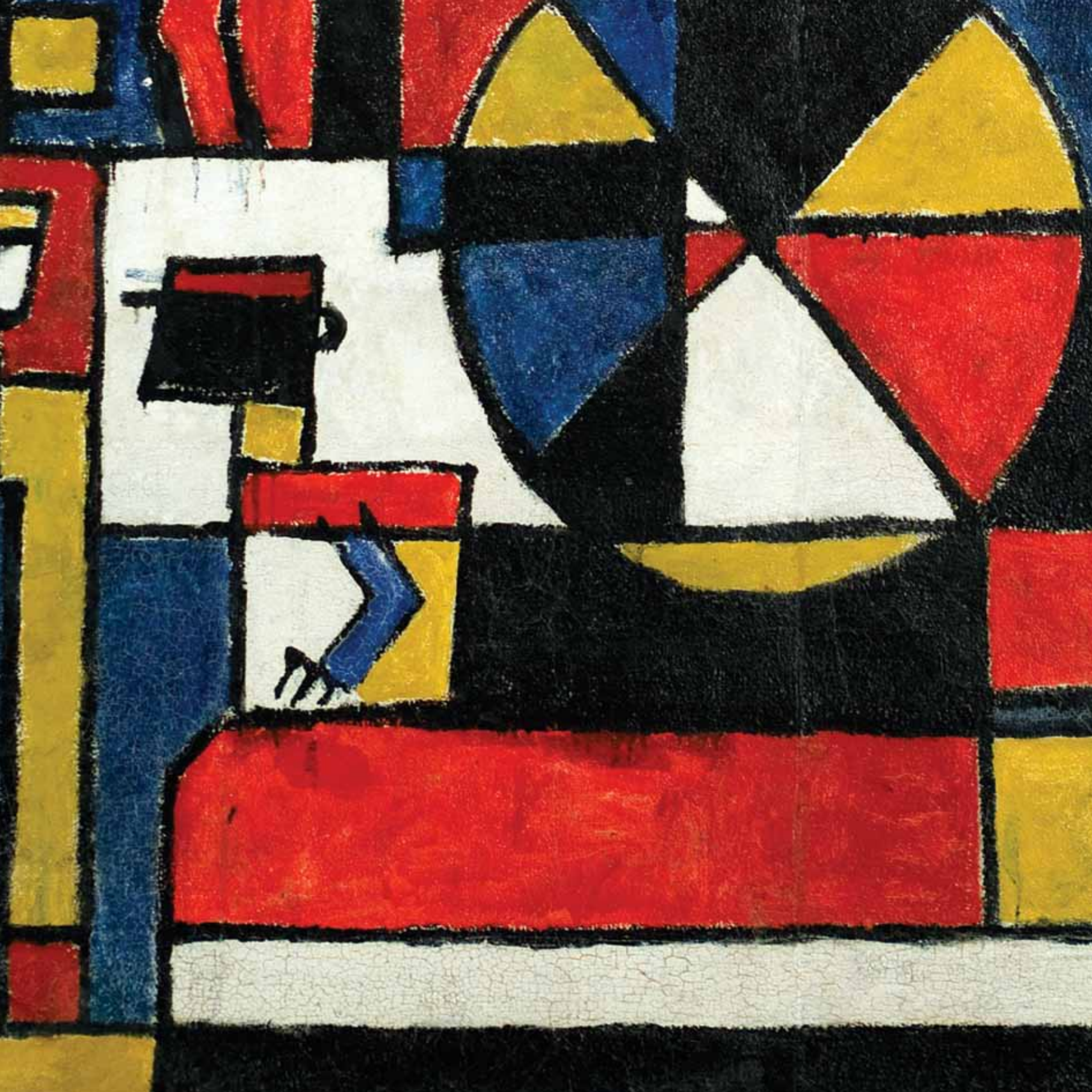
40. A pesar de tales diferencias, es posible sostener que en el curso de este proceso las instituciones públicas, y en particular las administraciones públicas locales, se han abierto en paulatinamente y en grados diversos al desarrollo de iniciativas innovadoras que amplían los espacios de participación y debate ciudadano, favoreciendo en muchos casos la articulación de diversos actores públicos y privados (empresas, organizaciones sociales, universidades, grupos de interés, minorías). La nueva gobernanza pública local también ha sido en varias ocasiones y lugares eficaz mecanismo de concertación de los agentes involucrados en asuntos específicos que afectan a la comunidad o a determinados grupos. En tanto que gobiernos de proximidad, los gobiernos locales son facilitadores casi naturales de iniciativas sociales para que intentan desencadenar dinámicas que potencien los recursos del territorio. Detrás de estas iniciativas siempre hay una enorme potencial de IS de corte idiosincrático que los gobiernos locales deben saber detectar y estimular. Por su parte, la amplia difusión social de las tecnologías de comunicación ha permitido a la ciudadanía local conocer —a veces en tiempo real— otras experiencias y prácticas novedosas de ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales que provocan una mayor conciencia de derechos y aumenta el nivel de exigencia de la ciudadanía.

41. Ahora bien, en la práctica, los gobiernos locales se concentran y deben concentrarse, más que en la innovación propiamente dicha en la mejoría permanente de la gestión y el desempeño de los esquemas y modelos de administración existentes, que es algo que está en la base de su propia legitimación. Son numerosas las asignaturas que deben atender al respecto, así como también es variada la ponderación y el peso particular que para cada administración local merecen estos temas. Ya se ha hecho mención amplia de la necesidad de coordinación de las políticas públicas y la alta prelación que ello tiene en las agendas locales y regionales de gobierno. Una dimensión relevante se refiere a los cuadros técnicos y profesionales de las administraciones públicas. La calidad promedio del capital humano con que cuentan las administraciones públicas locales debe incrementarse (y este objetivo tiene un carácter estratégico en América Latina). Para que la innovación pueda penetrar realmente en la administración local, y ser proyectada en el tejido social, es indispensable capacitar, consolidar y mejorar los perfiles de formación de los recursos humanos.

42. De acuerdo con los argumentos adelantados en este documento, el fomento activo de procesos de IS por parte de las administraciones públicas territoriales no solo abre la posibilidad de desarrollar enfoques originales, de fuerte carácter idiosincrático, sino que incentiva más y mejor participación de la ciudadanía y los grupos organizados en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas sociales. Por su naturaleza, los gobiernos territoriales democráticos están llamados a estimular la IS, adaptando dinámicamente sus políticas y medios de intervención. Para ser sostenible, esta tarea también interpela el concurso activo

de otros actores y otras instituciones: las agencias especializadas de los gobiernos centrales, las empresas, los medios técnico, científico y educativo, las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, los territorios estarán más cerca de construir dinámicas más abiertas e interactivas de los agentes sociales y estrategias de desarrollo dotadas de más legitimación y al vez de mayor capacidad movilizadora de la sociedad local.

43. Para las administraciones territoriales la IS es un medio para lograr fines superiores de gobierno; como tal, también es una herramienta de fomento de la cohesión social. La aspiración de vivir en sociedades que garanticen a sus ciudadanos niveles básicos de seguridad social y económica tiende a ser constantemente fracturada por la acción corrosiva de dinámicas de exclusión que disparan la desigualdad material y simbólica de los individuos, atentando contra su sentido de pertenencia a la comunidad. En los años recientes ha crecido la toma de conciencia sobre la necesidad de combatir estas dinámicas por medio de enfoques sistémicos de política pública que intentan propiciar la aparición de sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en un contexto de modernización productiva. Este enfoque innovador de la política pública tiende a ser asumido de manera creciente sobre todo por los gobiernos territoriales. Tanto en Europa como en América Latina algunos gobiernos territoriales acreditan experiencias innovadoras para enfrentar los problemas estructurales que frenan la integración social de los individuos. Más allá de sus diferencias contextuales, estas experiencias tienen en común fomentar la participación ciudadana y la inserción laboral de los excluidos en un marco fuertemente comprometido con el objetivo de fortalecer la democracia participativa.



Estudio de casos:
prácticas,
modelos e instrumentos

圭

Estudio de casos: prácticas, modelos e instrumentos



Ganando a través de los hermanamientos: La cooperación internacional municipal en Flandes (Bélgica)

Bert Janssens *

¿Qué papel puede desempeñar un gobierno local de Flandes (Bélgica), en el ámbito de la cooperación descentralizada? Esta es la pregunta principal del presente artículo que trata de reflexionar sobre el contexto de la cooperación internacional municipal desde el punto de vista de los gobiernos locales flamencos.

En él describimos el marco legal de los diferentes programas de subvención y sus diferentes enfoques, antes de concentrarnos en los instrumentos y en las características del hermanamiento entre dos gobiernos locales. Cabe resaltar desde el principio, que en las subvenciones se utiliza siempre la fórmula del co-financiamiento así que, finalmente, son los mismos gobiernos locales los que invierten la mayoría de los recursos en la cooperación internacional. Las motivaciones de un gobierno local para actuar en el campo de la cooperación internacional, están relacionadas con el concepto de la glocalidad. Este permite analizar el mundo global desde una perspectiva local y viceversa. Asimismo, el hermanamiento se caracteriza por palabras clave como el fortalecimiento institucional, el partenariado, la reciprocidad y el refuerzo de los procesos locales de democratización. Concluimos con unos nuevos desafíos en el ámbito de los hermanamientos, como la búsqueda de otras formas de monitoreo y de nuevas maneras de cooperación.

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional municipal |
Hermanamientos municipales |
Procesos de monitoreo |
Gobierno local como protagonista |

* | Es miembro del Equipo Internacional de la Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos (VVSG), encargado del programa de cooperación internacional municipal, subvencionado por el gobierno federal de Bélgica. bert.janssens@vvsb.be

1. Antecedentes

El hecho de que los gobiernos locales juegan un importante papel a nivel mundial en el ámbito de la cooperación internacional ha sido ya ampliamente documentado. Desde la Agenda Local 21 hasta el reconocimiento de la Comisión Europea¹, se ha recorrido un largo e importante proceso para que los gobiernos locales sean reconocidos como un verdadero actor en este tema. Paralelamente, los gobiernos locales flamencos hicieron sus primeros pasos en la cooperación internacional municipal. Después de un primer proyecto piloto, se establecieron formalmente diferentes posibilidades de subvención tanto por parte del gobierno flamenco como por parte del gobierno federal².

Actualmente, 36 gobiernos locales flamencos tienen un vínculo de hermandad o un hermanamiento³ con una municipalidad del otro lado del mundo. La práctica de crear vínculos entre municipalidades (“jumelages”) empezó después de la Segunda Guerra Mundial para promover la paz y la concordia entre los oponentes de antaño. Aunque sí con algunos elementos similares, el hermanamiento entre gobiernos locales del Norte y del Sur⁴, se caracteriza fundamentalmente de otra manera. Partenariado, igualdad y reciprocidad son

las palabras clave para poder llevar a cabo procesos de *capacity building* con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de la gobernanza local.

La Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos (VVSG, en sus siglas en neerlandés) acompaña muy de cerca estos hermanamientos. El partenariado municipal es una nueva forma de cooperación y es bastante diferente de las cooperaciones – que podemos definir más tradicionales – entre (otras) entidades gubernamentales y no gubernamentales. Por eso, desde VVSG, tratamos de sistematizar y documentar el valor agregado de este tipo específico de cooperación directa entre gobiernos locales. Y la presente contribución se inserta precisamente en este objetivo. Sin embargo, creemos que – a pesar del arduo trabajo ya realizado – se trata de un trabajo en proceso y de una sistematización todavía incompleta, como se refleja en este mismo texto que, incluye únicamente la cooperación internacional municipal tal y como se trabaja en Flandes.

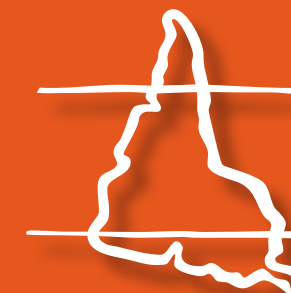
Somos concientes de que existen otras expresiones de la cooperación descentralizada en Flandes pero consideramos que están fuera del ámbito del presente artículo. Asimismo, queremos resaltar que el contenido del artículo está influenciado por una perspectiva de trabajo práctico realizada con los gobiernos locales flamencos

¹ | COM (2008) 626 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, 8/10/2008

² | Aunque a partir de ahora hablaremos de programas de subvención, en realidad se trata de programas de co-financiamiento. El gobierno local flamenco pone la mayor parte de los recursos financieros, humanos y logísticos. Las subvenciones son aportes adicionales a eso.

³ | Hablamos en este artículo de hermanamiento y de cooperación internacional municipal. Es cierto que existen otros términos para denominar estos mismos conceptos. En particular, el contenido de este artículo se refiere al hermanamiento y a la cooperación internacional municipal como forma de City-to-City Cooperation.

⁴ | Norte y Sur, países desarrollados y países en vías de desarrollo... sabemos que cada uno de estos conceptos es incompleto. Hemos optado por utilizar estos términos y con ‘Norte’ nos referimos a Europa (y específicamente a Flandes) y con ‘Sur’ nos referimos a los países de América Latina, África y Asia.



y las personas involucradas en la cooperación internacional municipal.

2. Marco legal de la cooperación internacional municipal

2.1. Tres niveles de cooperación internacional

Hablar de los gobiernos locales en Flandes implica explicar la realidad estatal y gubernamental de Bélgica, la cual se caracteriza por ser una monarquía federal constitucional. Mediante reformas constitucionales, en los años 70 y 80, la regionalización del estado unitario condujo al establecimiento de un sistema federal estructurado en tres niveles, a la creación de comunidades lingüísticas y de gobiernos regionales. Bélgica, pues, es un único estado federal basado en tres niveles:

1. Las tres regiones: la Región de Flandes, la Región de Valonia y la Región de Bruselas-Capital.
2. El gobierno federal
3. Las tres comunidades lingüísticas: la Comunidad flamenca (que habla neerlandés y representa 60% de los belgas), la Comunidad francesa (que representa 40%) y la Comunidad germanófona (que habla alemán y representa alrededor de 1% de los belgas)

Mediante diferentes etapas de la reforma estatal, el proceso de regionalización dio progresivamente más competencias a los gobiernos regionales, como por ejemplo educación, cultura, medio ambiente, asuntos sociales, etcétera.

A partir de la última reforma estatal, se creó un intenso debate relativo a la profundización del Acuerdo de Lambertmont del 16 de Octubre 2000⁵ para transferir a los gobiernos regionales, “*partes de la materia de la cooperación internacional*”. En Bélgica las regiones tienen poder legislativo y los gobiernos regionales pueden aprobar decretos. Además, es importante saber que desde los años noventa, Flandes implementa una política de cooperación internacional. Por ello, hablando de la cooperación (descentralizada) en Bélgica, tenemos que referirnos brevemente a los tres niveles: nacional (federal), regional (flamenco) y local. En cada caso tratamos de presentar el contexto general antes de concentrarnos en el aspecto de la cooperación internacional municipal.

2.2. El gobierno federal de Bélgica

La cooperación oficial, conocida como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de Bélgica todavía viene en mayor parte del estado federal belga. En general, el presupuesto de la Dirección General de Desarrollo (DGD⁶) aumentó de 438 millones de euros en los últimos dos años (pasando de 848 millones en el 2007 hasta 1,249 millones de euros en el 2009). Esto significa que en el 2009 el total de la AOD representa el 0,55% del PIB⁷. Un acuerdo político entre los partidos reitera el compromiso de llegar al 0,7% en 2010, pero para cumplir con eso se necesita realizar todavía grandes esfuerzos. La cooperación internacional belga se inscribe en el marco de la lucha contra la pobreza y este objetivo principal queda reflejado en la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1999.

Además, la política oficial insiste en apoyar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), poniendo en práctica los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. La cooperación oficial bilateral se concentra en 18 países socios⁸ y actualmente ha habido intentos para aumentar la concentración geográfica de las intervenciones, implicando en este proceso de revisión a los actores de la sociedad civil. Desde algunos años, los gobiernos locales con un hermanamiento en uno de los 41 países oficialmente aprobados⁹ pueden aplicar una subvención federal. Dentro de ella, la VVSG funciona como administrador y coordinador del programa. En 2008, la VVSG – junto con 12 hermanamientos – recibió la aprobación de una subvención para cinco años para el programa de cooperación internacional municipal. Mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los gobiernos locales del Sur, se intenta contribuir al desarrollo humano sostenible y a la lucha contra la pobreza. El programa federal de cooperación internacional municipal se limita a fortalecer las capacidades institucionales en los sectores de la juventud, el medio ambiente y la economía local.

Para poder aplicar a una subvención, cada gobierno local flamenco necesita elaborar – junto con su socio – un expediente bastante exigente basado en la herramienta del marco lógico y en la definición de resultados intermedios e indicadores. Vale la pena mencionar que la Dirección General de Desarrollo establece para la VVSG y los

gobiernos locales las mismas normas administrativas y financieras que las ONG. Sin embargo, los gobiernos locales intentan responder al reto de mantener un proceso de diálogo, de consultación fuerte y continua con sus socios del Sur. A pesar de este esfuerzo, que creemos están dando buenos resultados, los gobiernos locales representan un actor no específico¹⁰ en el campo de la cooperación internacional y la VVSG sigue abogando por el uso de normas más adaptadas a la realidad municipal.

De todos modos, es la primera vez que la VVSG junta a los gobiernos locales e implementa un programa de cinco años. Se considera que es una oportunidad única para poder experimentar en el ámbito de la cooperación directa entre municipalidades.

La subvención del programa federal se dirige principalmente los países del Sur. En particular, el programa y la inversión financiera, están enfocados principalmente en fortalecer la modalidad del hermanamiento, es decir en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales del Sur. En consecuencia, los doce hermanamientos que forman parte del programa de subvención pueden invertir generalmente unos 60.000 euros por año. Esa cantidad está dividida en cinco partidas: inversiones, gastos de funcionamiento, capacitaciones, personal y misiones.

Dentro del programa federal, desde la VVSG creemos que la limitación más fuerte es el listado que limita el número de países

⁵ Véase: Acuerdo de Lambertmont del 16 de Octubre 2000. <http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/lambermont.html>

⁶ Véase www.dg-d.be

⁷ 11.11.11, (2009), Jaarrapport: de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2009, p. 7.

⁸ | Los 18 países partners de la cooperación bilateral belga son: Argelia, Benin, Bolivia, Burundi, RD Congo, Ecuador, Mali, Marruecos, Mozambique, Níger, Los Territorios Palestinos, Perú, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Vietnam, Sudáfrica.

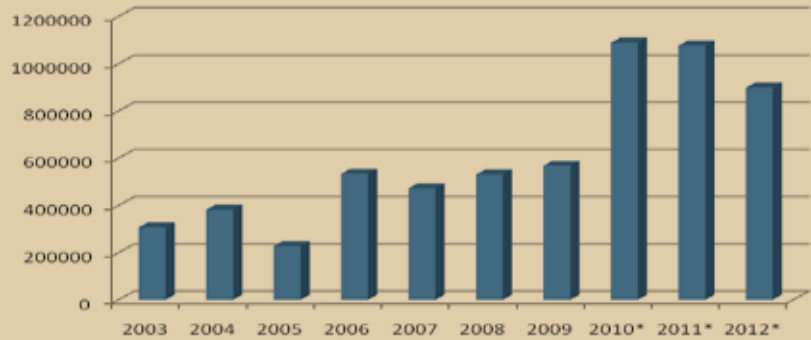
⁹ | Si los hermanamientos quieren entrar en el programa subvencionado por el gobierno federal, sólo pueden pedir el subsidio cuando el hermanamiento está en uno de los países prioritarios de Bélgica. Aquel listado comprende los 18 países prioritarios para la cooperación bilateral y 21 países para los actores indirectos.

¹⁰ | Niet domein specifieke actor: significa que los gobiernos locales flamencos no tienen la cooperación internacional como tarea u objetivo principal. Se comprometen en el campo de la cooperación internacional por sus conocimientos y experiencia en otros sectores y campos.

socios. Esta restricción implica que hermanamientos con un excelente funcionamiento no pueden recibir una subvención federal simplemente porque el país socio no aparece en la lista oficial. Además, con este listado de países prioritarios hay algunos hermanamientos que ya no pueden presentar un expediente ante el gobierno federal. En Namibia, por ejemplo, el hermanamiento entre Lommel y Ongwediva

pudo realizar proyectos dentro del marco del programa federal, mientras que un nuevo hermanamiento establecido entre Harelbeke y Eenhana no ha podido presentar el expediente ante el gobierno federal, porque Namibia ya no figura en dicho listado. Sin embargo, hay que evidenciar que la subvención federal empezó a principios del 2000 y que gradualmente está aumentando, como lo indica la figura N° 1:

Figura 1 | Evolución del programa federal CIM



Las cifras que se indican a partir de 2010 representan presupuestos ya aprobados. Sin embargo, estas cifras todavía pueden variar dado que VVSG está negociando una ampliación del presupuesto para incluir tres nuevos hermanamientos que están en proceso de elaborar el expediente y que aspiran a empezar la implementación desde de enero de 2011. Otro aspecto que influirá en estas cifras, es la posibilidad de transferir los montos no gastados del año corriente al año siguiente.

2.3. El gobierno regional de Flandes

Desde la última reforma estatal, el presupuesto directo a la cooperación internacional de la región de Flandes ha aumentado fuertemente, como lo indica la figura N° 2.

El gobierno regional ha reiterado su intención de multiplicar el presupuesto de cooperación internacional para 2020, llegando a 83 millones de euros, que junto con las otras entidades descentralizadas, constituirá el 7% de toda la AOD¹¹. Dentro

¹¹ | Entrevista con el Ministro-Presidente del gobierno flamenco KrisPeeters en la revista MO*: Goris, Gie (2010), 'Vlaanderen wil nog steeds overheveling Ontwikkelingssamenwerking' a consultar en: [http://www.mo.be/index.php?id=348&tx_uw-news_pi2\[art_id\]=28610&cHash=6c3a45892c](http://www.mo.be/index.php?id=348&tx_uw-news_pi2[art_id]=28610&cHash=6c3a45892c)

Figura 2 | Evolución de la ODA flamenca

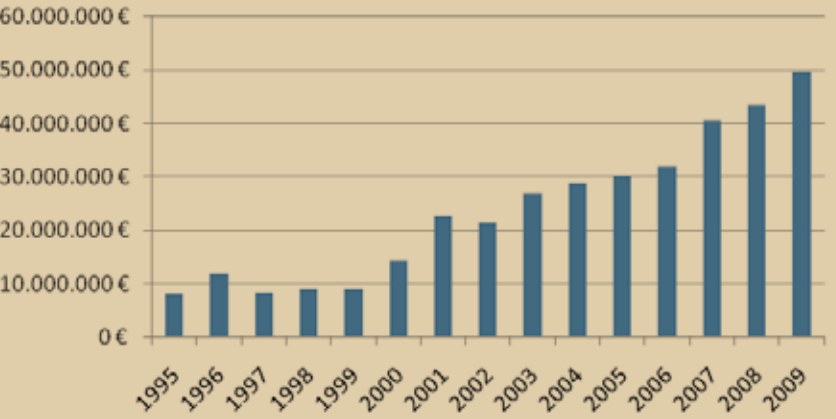


Figura 3 | Evolución programa flamenco CIM



de la implementación actual, el programa de cooperación internacional municipal cubre el 3% de la totalidad de los 49 millones de Euros que constituye la AOD flamenca. La cooperación bilateral de Flandes está enfocada a África meridional, con programas oficiales en Sudáfrica, Malawi y Mozambique.

Queda claro que el programa de cooperación internacional municipal representa un monto pequeño respecto a la totalidad de la AOD, pero el soporte financiero en sí constituye un monto significativo.

Debido a unas circunstancias particulares, hubo una baja en el presupuesto de 2005, pero

el presupuesto disponible para los gobiernos locales en general sigue creciendo ligeramente. Las cifras¹² incluyen tanto el subsidio para los gobiernos locales como el aporte a VVSG por su papel de formación y acompañamiento.

Las condiciones a rellenar para obtener una subvención flamenca serán detalladas más adelante, pero previamente nos centramos en evidenciar un tema más complicado, el marco legal. El 2 de Abril de 2004 el gobierno y el Parlamento flamencos aprobaron el Decreto para los Convenios de Cooperación Internacional Municipal¹³, que fue operacionalizado en un Decreto de Aplicación en 2005. Desde el 13 de Junio de 2007, el Decreto Marco de la Cooperación Internacional regula a todos los decretos legislativos anteriormente firmados, incluyendo al Decreto sobre los Convenios de la Cooperación Internacional Municipal.

¿En qué consiste precisamente el subsidio para la cooperación internacional municipal?

Cabe dentro de la política flamenca el estimular iniciativas de ampliación de las bases de apoyo para la cooperación internacional, tanto de cara a la ciudadanía como en los diferentes departamentos y servicios municipales. Un gobierno local puede firmar un convenio con el gobierno flamenco por un período de tres años, sin embargo en el año de las elecciones, este no aprueba ningún convenio. Una vez que el proyecto ha sido aprobado por una comisión de expertos, el gobierno local puede disponer de un monto de 48.000 euros para tres años para un convenio de cooperación indirecta, sin hermanamiento entonces. Por otro lado, los gobiernos locales que firman un convenio de cooperación directa - que prevé un hermanamiento - pueden disponer de 96.000 euros para los tres

años. Adicionalmente, el gobierno local recibe un aporte para el personal (15.000 euros por año por un equivalente a tiempo completo) y el gobierno flamenco premia con un bono de 5.000 euros a las municipalidades que tienen un hermanamiento en África meridional. La partida para la implementación es repartida en las categorías de sensibilización, de capacitación y de misiones. Por último, cada tres años, los gobiernos locales flamencos tienen que elaborar un plan estratégico, cuyo enfoque debe centrarse en los resultados intermedios y no en la construcción del marco lógico, además, anualmente deben de presentar un plan operativo.

Una característica importante es que a través del Convenio, se persigue sensibilizar a personas que normalmente no están en contacto con el campo de la cooperación internacional. Se trata de personal que también trabaja dentro de un gobierno local flamenco en puestos como la recepción, el departamento técnico, el equipo de la limpieza y otros. Representan segmentos de la sociedad a los que los actores tradicionales de la cooperación internacional no llegan y de esta forma, el gobierno local a través de este subsidio, trata de proponer otra imagen del Sur y de romper con los estereotipos.

2.4. El papel del gobierno local

¿Por qué un gobierno local flamenco debe ocuparse de temas de cooperación internacional?

Si no cabe dentro de sus competencias de base ¿Cuáles son sus motivaciones para manifestarse en la arena internacional? El funcionario Norte-Sur¹⁴ de Lommel nos ofrece una explicación:

“Los procesos mundiales entran cada día más en diferentes áreas de gestión y política y esto seguramente pasa también a nivel local. En otras palabras, el mundo entra en nuestro municipio. Consideramos que un gobierno local tiene una función ejemplar y de señalización. Es nuestra tarea, como gobierno local, el contextualizar temas internacionales y traducirlos al nivel local. Como eje central dentro de su política Norte-Sur, el gobierno local variablemente toma el rol de actor, facilitador y a veces un rol como director.”¹⁵

De esa manera, el gobierno local responde también a la actitud solidaria de sus habitantes, no sólo canalizando los recursos para la cooperación internacional a nivel local, sino también mostrando su propio aporte a un mundo mejor. Así el gobierno local actúa según diferentes modalidades, como podría ser una relación de hermanamiento. Asimismo la administración pública local, en su rol de facilitador, se sitúa en ofrecer los medios y recursos humanos, logísticos y hasta financieros, que permiten llevar a cabo otras iniciativas dentro de su propio territorio o en otros lados del mundo. Se trata de ofrecer a los ciudadanos, a veces a través de subsidios, el apoyo logístico organicen sus propias actividades.

Como hemos comentado, los gobiernos locales flamencos pueden acudir a dos programas de subvención diferentes, aún si estamos concientes de que el mayor aporte a la cooperación internacional viene del propio presupuesto municipal. Ciudades grandes como Antwerpen (Amberes) o Gent (Gante), disponen de un presupuesto anual para la cooperación internacional de más de 300.000 Euros, sin contar los aportes

que derivan de los subsidios. Casi en cada municipio existe un reglamento de subvención y de esa forma el mismo gobierno local se vuelve una entidad donante importante, subvencionando iniciativas estructurales de organizaciones de la sociedad civil o iniciativas particulares.

De los 308 municipios flamencos, por lo menos 257 (el 83%) dedican una cierta cantidad de dinero de su presupuesto anual a la cooperación internacional. Por lo menos 267 (87%) gobiernos locales tienen un concejal con competencias en cooperación internacional, y al menos en 168 (55%) municipios hay una comisión consultiva activa en estos temas. Además, por lo menos 147 (48%) gobiernos locales tienen un funcionario (a tiempo parcial o completo) que se dedica a la cooperación internacional¹⁶.

3. El papel de la asociación de gobiernos locales

La VVSG desempeña un papel importante en tres ejes fundamentales: prestar servicios de información, capacitación y consejo a los 308 gobiernos locales de Flandes, hacer cabildeo político defendiendo los intereses de los gobiernos locales y crear redes, promoviendo el municipalismo internacional.

En este contexto, la VVSG¹⁷ organiza sesiones de formación sobre temas que son relevantes para las municipalidades involucradas en la cooperación internacional municipal. Dentro de los dos programas de subvención, la VVSG juega un papel diferente. Por un lado, en el

¹² Cálculo basado en los informes de la AOD flamenca 2001 - 2009, Departement internationaal Vlaanderen, afdeling beleid, mei 2010

¹³ Véase: <http://ontwikkelingssamenwerking.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=121>

¹⁴ El funcionario Norte-Sur se dedica a la cooperación directa dentro de un hermanamiento y es el responsable de llevar a cabo actividades de sensibilización dentro del propio municipio.

¹⁵ El funcionario Norte-Sur de Lommel, Toon Jansen, citado en De Bruin, T & Huyse H. (2009), p. 41.

¹⁶ Esas cifras datan ya de algunos años. Actualmente, la VVSG está llevando una encuesta con datos más actuales de los municipios. La incorporación de estos datos se pueden ver en: www.noordzuidkaart.be

¹⁷ La asociación está conformada de diferentes entidades políticas y administrativas (junta directiva, asamblea anual, ...) y de diez equipos de trabajo (de medio ambiente, política social, seguridad,...). Dentro de esta estructura, el equipo internacional se encarga del tema de la cooperación internacional municipal, inclusivamente la dimensión europea, y para hacer el acompañamiento hacia los gobiernos locales, cuenta con cinco personas.

programa flamenco, la VVSG organiza las formaciones y el acompañamiento general de los gobiernos locales de quienes quieren firmar o ya tienen firmado un Convenio con el gobierno flamenco. En este caso el gobierno local tiene una relación directa con la Agencia Flamenca para la Cooperación Internacional (VAIS en sus siglas en neerlandés), siendo VAIS quien al fin y al cabo administra todo el programa. La VVSG también firmó, por su parte, un Acuerdo de gestión con la Agencia Flamenca VAIS, vigente hasta el 2011.

Por otro lado, en el programa federal, la VVSG gestiona todo lo concerniente a la cooperación internacional municipal, desde el inicio de la elaboración de los expedientes hasta la entrega de los informes financieros y relativos al contenido. El trabajo de la VVSG no incluye solamente la administración y el acompañamiento de los gobiernos locales, sino también toda la gestión financiera de los 12 hermanamientos dentro del programa federal. En este

caso, la VVSG funciona como puente entre los gobiernos locales y la administración federal, representada en este ámbito por la Dirección General del Desarrollo (DGD).

A pesar de los diferentes enfoques de los dos programas, la VVSG considera que son extremadamente complementarios. El programa flamenco está dirigido a fortalecer las bases de apoyo para la cooperación internacional, sensibilizando a los ciudadanos de los municipios, mientras que el programa federal implica una inversión bastante fuerte en la municipalidad hermana en el Sur. En ambos programas, la VVSG mantiene una visión ‘desde arriba’ sobre los proyectos municipales, promoviendo redes de información a través de representaciones en foros (inter)nacionales.

Para concluir este tema, se pueden resumir las características de los dos programas y el papel de la VVSG dentro de cada uno, en el siguiente cuadro:

Cuadro 1		
	Programa de Convenio flamenco	Programa plurianual federal
Duración	3 años	Máx. 5 años
Carácter	Educación y sensibilización en el Norte Con o sin cooperación directa (hermanamiento) Apoyo financiero para el Sur es limitado Política de estimulación para ampliar las bases de apoyo a la Cooperación internacional	Sólo para gobiernos locales en el Sur dentro de un hermanamiento Partenariado municipal = hermanamiento de ciudades Enfoque en la lucha contra la pobreza Compromiso de resultados
Marco legislativo	Decreto Cooperación internacional (2004) y Decreto de Aplicación (2005)	Ley de Cooperación internacional de 1999
Sectores	Juventud, Medioambiente, Economía Local, Estado Civil, Educación, Cultura, ICT, gestión municipal	Juventud, Economía Local, Medioambiente
Hermanamientos de ciudades	Sin límites, estímulo económico adicional para hermanamiento en África meridional	Limitado a una lista de 41 países
Subvención (= co-financiamiento)	70% subvención, 30% recursos propios	100% subvención
Papel VVSG	Formación y asistencia	Gestión, asistencia y coordinación
Gestión administrativa	Portafolio de creación de capacidades, sensibilización, misión y formación	Inversión, Funcionamiento, Personal, Misión, Formación
Gobiernos locales	Firman un Convenio con el gobierno flamenco	Decreto Real (DR) establece hermanamientos y VVSG los gestiona
Organismos estatales	VAIS (Agencia Flamenca de Cooperación Internacional)	DGD (Dirección General para el Desarrollo)

4. Un enfoque GLOCAL (Global + Local): Características de la cooperación internacional municipal

4.1. GLOCAL: la autonomía del gobierno local

La cooperación internacional municipal se dirige principalmente a fortalecer el poder gubernamental local, desde la experiencia y los conocimientos adquiridos. Esto significa que la cooperación directa fortalece específicamente a la capacidad del gobierno local de desarrollar su propia organización, de tal manera que la política cumpla las expectativas de los ciudadanos. Es, en otras palabras, la posibilidad de desempeñar, como gobierno local, un papel autónomo frente a la comunidad que lo eligió. En este contexto, es importante subrayar el el valor añadido y el papel particular de las instituciones públicas locales en el ámbito de la cooperación. El gobierno local es una entidad pública, cuya tarea fundamental está vinculada a enraizar la democracia en su territorio. Por esto, dentro del campo de la cooperación internacional, tiene un papel diferente al de las ONG. Los gobiernos locales superan el nivel de asistencia técnica justamente por su rol público y por el implicar a los actores de la sociedad civil en su gestión y en su política.

Tomando en cuenta los dos programas complementarios de subvención, es importante subrayar que los gobiernos actúan desde un enfoque glocal. Es decir, quieren conectar un mundo cada vez más globalizado con su propia comunidad. Esta perspectiva glocal es fundamental para los gobiernos locales flamencos: el fortalecimiento institucional hacia la municipa-

lidad hermana es funcional sólo cuando haya una parte en el norte que trabaje para ampliar las bases de apoyo en el tema de la cooperación internacional. Ello significa, promover un mejor entendimiento por parte de los ciudadanos sobre las estructuras mundiales, sobre la importancia del desarrollo humano y/o sobre la solidaridad entre pueblos, entre otros.

¡Y viceversa! Es decir, la relación es bidireccional. Si un hermanamiento está dirigido a fortalecer el poder gubernamental local, debe fundamentarse en una relación de socios, basada en el principio de igualdad y de reciprocidad. Los gobiernos locales tienen más o menos tareas similares, sin importar la ubicación geográfica de los mismos. Esta característica les facilita emprender un diálogo de igual a igual, entre homólogos. A pesar de las diferencias socio-económicas o culturales, el hecho de ser una instancia pública que presta servicios a sus ciudadanos, vincula a los gobiernos locales de todo el mundo. Por ejemplo, el funcionario de medio ambiente de la municipalidad de Edegem, habla el mismo lenguaje que su homólogo en la municipalidad hermana de San Jerónimo, Perú. Entonces, el proceso de formación, que contempla el diálogo sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales, resulta más fácil.

La reciprocidad, es un elemento fundamental que distingue la cooperación internacional municipal de las otras formas de cooperación (in)directa. El hecho de que ambos socios, ambos hermanos puedan aprender uno del otro, requiere una nueva forma de pensar sobre los modelos y las modalidades de cooperación. De hecho, la glocalidad funciona en las dos direcciones: las municipalidades en el Sur no solamente reciben el apoyo institucional en su propia

localidad sino que, de igual manera, pueden aportar elementos de discusión y reflexión a su socio flamenco. Por ejemplo, el municipio de Herent durante una visita de su municipio hermano de Guatemala, notó el asombro en la cara de sus homólogos guatemaltecos en cuanto a la manera de acercar el tema de la pobreza en Flandes y, por esto, les solicitó analizar de manera crítica su política social. En Flandes, la gente pobre no tiene tendencia a hablar de sus problemas en grupo... lo consideran tabú y viven más bien aislados. Por eso, los centros públicos de asistencia social tienen una política más bien individual, con un trayecto de aviso y consejo por persona o familia. Este trato pareció muy extraño a los Guatemaltecos que recomendaron experimentar un trabajo de grupo, dando la oportunidad a las personas de discutir sus problemas acompañados por un experto social. En Herent, el cumplimiento de esta recomendación, culminó en un éxito total. Vemos cómo, en este caso, las experiencias dentro de un hermanamiento sirven como espejo para reflejar y reflexionar sobre sus propias políticas.

Cuando los Q'eqchi'es de Nimlaha'kok (Guatemala) estaban de visita en su municipalidad hermana de Herent, visualizaron la relación entre los dos gobiernos locales como la de un hermano menor (Nimlaha'kok) que necesita el apoyo de su hermano mayor (Herent). Al instante, el concejal de Herent, Luk Draye añadió, poniendo énfasis en el aspecto de la igualdad:

“Más que hermano mayor y hermano menor, nos sentimos como gemelos, que ahora están separados por el mar, pero que llevamos los mismos intereses y estamos en la misma posición”.

Dentro del contexto de la glocalidad,

también es preciso destacar que la VVSG, como cúpula de las municipalidades, defiende fuertemente el fundamento de la autonomía de los gobiernos locales flamencos. Esto significa que, al fin y al cabo, los municipios flamencos deciden con qué municipio y en qué país establecerán un hermanamiento en base a su perfil, sus fortalezas y debilidades.

4.2. GLOBAL: la relación directa con el Sur

4.2.1. Requisitos para un hermanamiento

Si bien hemos indicado que los dos programas de subvención funcionan de una manera complementaria, sin embargo, la realidad demuestra que un hermanamiento pasa primeramente por el programa flamenco a través de un convenio que un gobierno local firma con el gobierno flamenco. Después de dejar madurar el hermanamiento durante algunos años, deciden entrar en el programa federal, para poder fortalecer ciertos aspectos del municipio socio en el Sur. Cabe resaltar que en este caso los hermanamientos reciben paralelamente una subvención de ambos programas. No obstante lo anterior, significa que todos los hermanamientos cumplen con las condiciones que exige el gobierno flamenco para conceder las subvenciones.

Dado que se trata de una particularidad el hecho de que se promueva la cooperación internacional municipal, vale la pena enumerar esos requisitos:

1) Los municipios flamencos que quieren recibir una subvención por parte del gobierno flamenco, deben tener una comisión consultiva de cooperación internacional, reconocida por el concejo municipal. Esa comisión debe estar compuesta

por diferentes actores de la sociedad civil y servir para emitir avisos y consejos sobre la política municipal de cooperación internacional. Así la sociedad civil participa activamente en la política del gobierno local. De esta manera, cada informe de monitoreo anual o cada nuevo plan estratégico y operacional tiene que recibir en primera instancia un aviso de la comisión consultiva de cooperación internacional. Con tal procedimiento queda asegurada la participación y el involucramiento de la sociedad civil en un hermanamiento municipal.

2) Los municipios tienen que incluir una línea en el presupuesto municipal específicamente dirigida a la cooperación internacional. Además deben elaborar y aprobar un plan de gestión para el sector de la cooperación internacional. Estas dos condiciones dependen del hecho de que el gobierno local disponga de recursos propios que puedan invertirse en actividades de sensibilización y/o en la relación del hermanamiento - aparte de la subvención.

3) El gobierno flamenco exige que dentro del consejo municipal sea nombrado un concejal a cargo de la cooperación internacional, como responsable político en el municipio. Además de este encargado político, exigen la contratación de un funcionario Norte-Sur para implementar la política municipal establecida en el plan de gestión. El funcionario Norte-Sur es quien coordina el hermanamiento desde el lado flamenco y, después de tres años de subvención del hermanamiento el municipio tiene que garantizar el mantenimiento de esta figura contratada a tiempo completo.

Si bien, se trata de unas condiciones

bastante estrictas, la verdad es que funcionan para poder iniciar un proceso de diálogo y consulta dentro del municipio. El gobierno local no funciona solamente como un actor en la cooperación directa, sino que también facilita el proceso de sensibilización dentro de su propio territorio. Por eso es imprescindible el apoyo de la sociedad civil. A la par, como mencionamos anteriormente, la comisión consultiva también asesora al gobierno local sobre la repartición de los subsidios municipales hacia las asociaciones y las organizaciones locales de la sociedad civil. Por último, consideramos que el fuerte énfasis en estas condiciones, sirve como garantía de calidad, no solamente para las actividades dentro del hermanamiento, sino también para ampliar las bases de apoyo a la cooperación internacional y a la solidaridad.

4.2.2. A la búsqueda de un hermano

Establecer una relación de hermanamiento es un largo proceso de año y medio en el cual en principio participa el mayor número posible de personas. Al iniciar un hermanamiento se necesita una base de apoyo que involucre tanto al personal (administrativo y político) del gobierno local como a los ciudadanos del municipio. La experiencia demuestra que el proceso de selección del hermano o del socio es fundamental para su buen funcionamiento. Muchas de las dificultades que ocurren dentro del hermanamiento, una vez establecida la relación, derivan del proceso de selección.

Para evitar estas dificultades, la VVSG apoya a los gobiernos locales en su búsqueda y ha elaborado el cuadro siguiente:

Para establecer un hermanamiento

Preparación

Paso 1: Concepto del hermanamiento, anclado en la política de la Cooperación Internacional

Paso 2: Amplia consulta sobre el objetivo y la realización del hermanamiento

Paso 3: Retroalimentación hacia el vigente plan de gestión municipal

Búsqueda

Paso 4: Perfil del municipio hermano

Paso 5: Búsqueda y elección del municipio hermano

Cooperación

Paso 6: Confirmación de la elección y primera visita

Paso 7: Elaboración de un programa de cooperación a largo plazo

Paso 8: Evaluación del hermanamiento y posible prolongación

Reflexionando sobre estos pasos, vale la pena ampliar un poco el análisis sobre algunos temas. La elaboración del perfil, por ejemplo, es una de las cosas que requiere más diligencia. La VVSG estimula que los gobiernos locales seleccionen los perfiles los municipios candidatos para el hermanamiento, a partir de las características y de las fortalezas del propio municipio. En este contexto, se toma en cuenta al número de los habitantes, algunas características especiales (puerto, universidad, vínculo histórico...). El proceso de *matching* que entonces sigue, no es una garantía que el hermanamiento funcionará de una manera buena y eficaz, pero constatamos que lo contrario – o sea hermanamientos entre municipios con perfiles demasiado distintos – contiene ya en sí, los elementos de un posible fracaso.

Otro elemento importante que el comité de selección debe siempre tomar

en cuenta, es el papel específico y particular de la cooperación internacional municipal. Esta es una modalidad de cooperación bastante distinta a los otros tipos – digamos más tradicionales – de cooperación y que agrega un valor específico a estas otras formas. Esto implica que la decisión de un hermanamiento tiene que ser precedida por un trabajo de sensibilización sobre la cooperación internacional municipal. No obstante, tanto en los municipios del Norte como del Sur, muchas veces existe todavía una mentalidad caritativa y basada en la transferencia de infraestructuras. De hecho, evolucionar desde un enfoque puramente infraestructural o – más difícil aún – desde un enfoque asistencial hacia un planteamiento más estructural, sigue siendo uno de los desafíos constantes de la VVSG. Hay que repetir continuamente a ambos socios del hermanamiento este enfoque de partenariat, igualdad y reciprocidad.

Sin embargo, la relación municipal internacional entre dos gobiernos locales puede tener diferentes orígenes. En algunos casos, se inicia por uno de los habitantes del municipio flamenco que vivió y trabajó durante varios años en la región, el municipio o el país del municipio socio¹⁸. La mayoría de los hermanamientos pasa por una selección de municipios candidatos a cargo de un comité, que toma en cuenta propuestas hechas por las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos del municipio. Su trabajo consiste precisamente en hacer el *matching* de los perfiles.

Una vez seleccionado el candidato municipal para un hermanamiento, los municipios flamencos utilizan el ciclo de la gestión por proyectos (PCM – *Project Cycle Management*). Esta metodología está compuesta por fases consecutivas de identificación, diseño o formulación, implementación y evaluación, antes de llegar a una nueva fase de programación. Es un proceso participativo, en el cual ambos socios o hermanos deben empezar a conocerse gracias a varias visitas de trabajo. Luego, después de haber acordado las áreas de trabajo, dichos temas se reflejan en un convenio de hermanamiento a largo plazo.

4.2.3. Sectores de la cooperación directa en el hermanamiento

Es obvio que los temas de cooperación definidos en el marco del hermanamiento, tienen que ver con la competencia y el papel que desempeñan los gobiernos locales. Estas competencias pueden variar

entre los países, pero la identificación de un nuevo proceso de *matching* sirve para alinear los puntos fuertes y las prioridades de ambos gobiernos locales. Generalmente la selección está limitada a los sectores de juventud, medio ambiente, economía local, registro civil, cultura y educación.

Para mostrar cómo funciona un hermanamiento, tomamos el ejemplo de la municipalidad de Edegem, que tiene un hermanamiento con el municipio de San Jerónimo, localidad a 10 kilómetros de Cuzco, en Perú. El hermanamiento empezó en 2004 y tiene varios ámbitos objeto de cooperación. Después de un proceso de consulta, se optó por concentrar el ámbito del hermanamiento en los sectores de medio ambiente y economía local. San Jerónimo posee uno de los mercados más grandes de la región, donde mayoristas, minoristas y gente de las aldeas andinas venden y compran sus productos. En el seno del hermanamiento se decidió fortalecer la estructura de gestión del mercado, apoyando también la higiene y la calidad de los productos. Al mismo tiempo – en el sector de medio ambiente – con fondos del hermanamiento se decidió trabajar el proceso de compostaje de los desechos orgánicos.

En este contexto, el hermanamiento no se enfocó solamente en los medios financieros, sino que también abordó el tema de la construcción de capacidades. En San Jerónimo, los funcionarios ya habían experimentado en varias oportunidades, procesar de manera anaeróbica la basura orgánica a un compost, pero sin resultados apreciables. Durante una visita

¹⁸ | Esto ha sido el caso por ejemplo con los hermanamientos entre Herent-Nimlaha'kok/ Nimlasa'chal, entre Sint-Truiden-Nueva Guinea, entre Lommel-Ciudad Darío. En los dos primeros casos, los actuales funcionarios de la cooperación del municipio flamenco han pasado varios años en el municipio partenaire, trabajando como cooperante en una ONG. En el último caso, uno de los habitantes de Lommel sigue trabajando en la región de la ciudad partenaire.

a Edegem, el funcionario de compostaje de San Jerónimo fue capacitado por su homólogo y fue formado en el procesamiento de la basura orgánica de manera aeróbica. Con esta experiencia y con el acompañamiento de Edegem, San Jerónimo empezó un proyecto piloto, en esta materia. Dada la magnitud del mercado y el hecho de que diariamente quedan 2,6 toneladas de basura orgánica, el proyecto piloto consistió en recoger esta basura y procesarla, creando así un abono de alta calidad. Desarrollando este proyecto, San Jerónimo combinó los dos sectores principales que se estaban trabajando dentro del hermanamiento, la economía local y el medio ambiente. Después de esta buena práctica, se están construyendo una planta de compostaje en San Jerónimo para procesar no solamente la basura orgánica del mercado, sino también a la basura producida por los barrios del municipio.

Otro aspecto del proyecto vinculado a la economía local, es que en San Jerónimo se organiza una vez al mes un mercado de productos regionales, con el nombre de Sabor Andino. En el marco del hermanamiento, se decidió que una vez al año, en Edegem se organizara una fiesta culinaria con el mismo nombre, para dirigir así la atención de la población hacia su municipio hermano.

Otro ejemplo, demuestra la colaboración de varios hermanamientos en una red del sector de la juventud denominada JOPAC – Jóvenes PAra el Cambio. Dentro de la red participan seis hermanamientos (tres de Nicaragua, y tres de la región andina) para poder intercambiar las experiencias, tanto en el Norte como en el Sur, sobre cómo fortalecer la política municipal hacia los jóvenes en el marco del hermanamiento. JOPAC se inició por dos jóvenes con-

sultores flamencos que fueron a sensibilizar sobre la necesidad de crear una estructura coordinadora para dar voz al tejido asociativo juvenil del territorio, en el marco de dos hermanamientos, en Centro-América y en la región Andina. Una vez iniciado, este proceso todavía sigue a través de intercambios de jóvenes y funcionarios de las municipalidades respectivas, para aprovechar de las experiencias del otro y formular acciones concretas en conjunto. En Nicaragua, por ejemplo, los jóvenes de Ciudad Darío, de Santo Tomás y de Nueva Guinea se reúnen con una cierta frecuencia para tratar conjuntamente temas como el liderazgo juvenil, la creación de organizaciones y redes juveniles. Además, los funcionarios de las tres municipalidades nicaragüenses están siguiendo el ejemplo de sus jóvenes y están organizando intercambios de experiencias sobre el mercado campesino, los lavaderos sin charcos y los baños ecológicos, entre otros.

4.2.4. Alcance geográfico

El respeto a la autonomía de los gobiernos locales y el proceso de selección de un municipio socio – con el proceso de *matching* de los perfiles – implica algunas consecuencias. La más obvia es – por cierto – la dispersión geográfica.

Los gobiernos locales flamencos mantienen 36 relaciones de hermanamientos en 19 países, como lo indica el cuadro siguiente:

Cuadro 3 |

Listado de hermanamientos			
Gobierno local flamenco	hermanado con	Convenio con gobierno flamenco	Participando en programa federal
Aalst	/	●	
Balen	/	●	
Beringen	/	●	
Bierbeek	San Felipe de Oña (Ecuador)	●	● (en proceso)
Bornem	Nquthu (Sud Africa)	●	● (en proceso)
Brasschaat	Tarija (Bolivia)	●	●
Brussel	Kinshasa (RD Congo)	●	
Diepenbeek	/	●	
Dilbeek	Franschhoek-Stellenbosch (Sud Africa)	●	
Edegem	San Jerónimo (Perú)	●	●
Essen	Witzenberg (Sud Africa)	●	●
Etterbeek	Essaouira (Marruecos)	●	
Evergem	Guaranda (Ecuador)	●	●
Geel	Umlalazi (Sud Africa)		
Genk	Francistown (Botswana)	●	
Gent	Mangaung (Sud Africa)	●	●
Halle	/	●	
Harelbeke	Eenhana (Namibia)	●	
Hasselt	Missour/Outat-Oulad-El-Haj (Marruecos)	●	●
Herent	Nimlaha'kok y Nimlasachal, Cobán (Guatemala)	●	● (con Nimlaha'kok)
Herentals	/	●	
Ieper	Wa (Ghana)	●	
Izegem	/	●	
Koksijde	Albina/Galibi (Surinam)	●	
Kortrijk	Cebu (Filipinas)	●	
Leuven	Para (Surinam)	●	
Lommel	Ongwediva (Namibia)/Ciudad Darío (Nicaragua)	●	● (con Ciudad Darío)
Maaseik	/	●	
Maasmechelen	Tshwane (Sud Africa)		●
Mechelen	Sucre (Bolivia) y Nador (Marruecos)	●	● (en proceso con Nador)
Merelbeke	/	●	
Middelkerke	/	●	

Listado de hermanamientos			
Merelbeke	/	•	
Middelkerke	/	•	
Mol	Santo Tomás (Nicaragua) / Kara Kara (Niger)	•	• (con Santo Tomás)
Olen	Ixcán (Guatemala)		
Oostende	Banjul (Gambia)	•	
Roeselare	en proceso (Benin)	•	
Sint-Niklaas	Tambacounda (Senegal)	•	•
Sint-Truiden	Nueva Guinea (Nicaragua)	•	•
Ternat	en proceso	•	
Turnhout	Hanzhong (China)	•	
Waregem	Gatsibo (Rwanda)	•	
Westerlo	en proceso	•	
Zemst	Sokone (Senegal)	•	
Zoersel	en proceso (Benin)	•	
Total	36 hermanamientos	41 convenios	15 programas

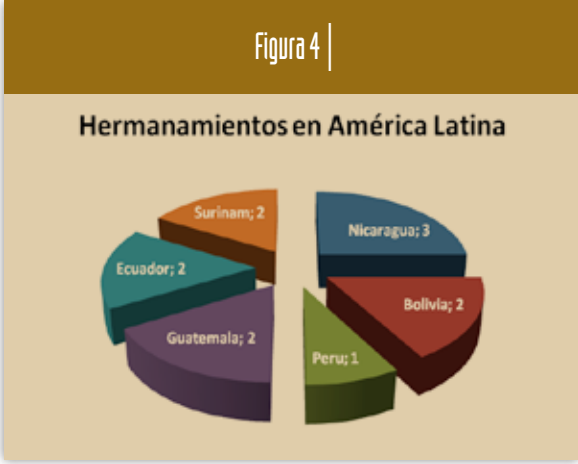
Una de las explicaciones de esta dispersión viene precisamente de la visión fundamental sobre la cooperación internacional municipal. Respetando la autonomía de los gobiernos locales, los municipios pueden establecer un hermanamiento municipal en cualesquiera de los países en vía de desarrollo. Antes de hacerlo tienen primero que invertir en sensibilización y capacitación (de su personal, de políticos y de la comisión consultiva) en su propio municipio.

La dispersión geográfica tiene por consecuencia la dificultad de coordinar el trabajo y de crear redes para intercambiar experiencias. Dentro de un mismo continente, la realidad y el contexto pueden ser tan diferentes, que no se pueden adaptar proyectos exitosos de un hermanamiento al otro.

Viendo a la cooperación directa con América Latina, como demuestra el cuadro anterior, constatamos que actualmente existen doce hermanamientos, y entre estos, algunos tienen raíces históricas o personales. El

hermanamiento entre Mol y Santo Tomás en Nicaragua celebró en 2010 su 25º aniversario. En sus comienzos funcionó como apoyo solidario de voluntarios de la sociedad civil de Mol, durante el periodo de la revolución nicaragüense. Hasta hoy en día, la solidaridad sigue siendo la base fundamental del hermanamiento, que en Mol cuenta con una base de apoyo de cientos de voluntarios. No obstante, a lo largo de los años, el fortalecimiento del poder gubernamental local fue ha sido incluido dentro de la relación internacional municipal.

Otro aspecto que juega en el proceso de selección es la cuestión del idioma. La buena comunicación es una condición fundamental para el buen funcionamiento del hermanamiento. Para los flamencos no siempre es tan evidente hablar o aprender el castellano y eso explica las obvias motivaciones para hermanarse con municipios de África. Así, este mismo factor idiomático explica la atracción hacia el Surinam, donde los municipios flamencos pueden comunicarse en su propia lengua.

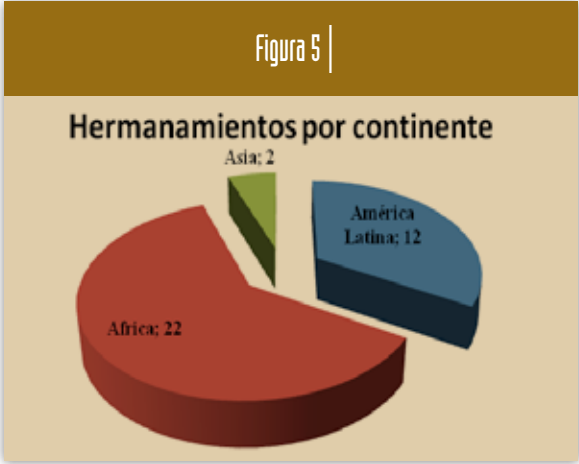


4.3. GLOCAL: en el Norte

Hemos mencionado anteriormente que del monto acordado dentro del Convenio que un gobierno local flamenco firma con el gobierno regional, una parte importante se destina a organizar actividades de sensibilización en el propio territorio. Aunque los gobiernos locales utilizan esa subvención, hay que insistir en evidenciar que muchas veces invierten ulteriores recursos propios en la sensibilización de la población. En este contexto, hay dos iniciativas que merecen ser mencionadas especialmente.

En primer lugar, la campaña de municipios del comercio justo, que se añade a una campaña mundial (*Fair Trade Towns*). Un consorcio de organizaciones elaboró en Flandes seis criterios para poder obtener el título ‘municipio del comercio justo’. Son los siguientes:

1. El gobierno local promueve y apoya (y utiliza entonces productos del) el comercio justo.



2. Los comerciantes y los restaurantes venden o sirven por lo menos dos productos de comercio justo.

3. Las escuelas, empresas y organizaciones locales consumen los productos de comercio justo, para ampliar el conocimiento y el involucramiento en el comercio justo.

4. Existe un involucramiento de los medios de comunicación local.

5. Existe un grupo coordinador.

6. El gobierno local promueve con sus iniciativas el consumo y la producción local de alimentos sostenibles.

Una vez que se cumplen estos seis criterios, el municipio recibe el título de ‘Municipio del comercio justo’. Actualmente 84 (27%) municipios llevan el título, mientras que otros 228 (74%) ya son activos en uno o más de los seis criterios¹⁹.

En segundo lugar, la campaña de los ODM que en Flandes está promovida por otro consorcio ‘2015 DE TIJD LOOPT’

¹⁹ Véase: www.fairtradegemeenten.be, consultado el 25 de mayo 2010.

(2015, EL TIEMPO CORRE) bajo la presidencia de la ONG 11.11.11. Con la colaboración de la ciudad de Gent (Gante), este consorcio organiza el 11 de Septiembre de 2010, un evento para movilizar a miles de personas en una sola noche. La iniciativa se llama ‘Noche de Espera’ e indica que todavía estamos a la espera del cumplimiento de los ODM. Además, el evento sirve para presionar a los políticos nacionales, a que lleven este mensaje a la cumbre sobre los ODM en Nueva York a finales de Septiembre. En este contexto, los gobiernos locales son invitados a firmar una moción con el mismo mensaje de espera. Durante la ‘Noche de Espera’, el 11 de Septiembre, se reunirán todos los alcaldes que han firmado esta moción.

Además de lo anterior, algunos gobiernos locales organizan actividades de sensibilización respecto de los ODM. La ciudad de Brugge (Brujas), por ejemplo, ha vinculado los ODM con el Mundial de Fútbol, invitando a sus habitantes a marcar goles para 2015, a través de muchas actividades (torneos, conciertos...).

A la par de las actividades existentes en el contexto de campañas, muchos gobiernos locales organizan también las llamadas ‘fiestas mundiales’: el festival África en Lovaina y Turnhout, la semana del Tercer Mundo en Dilbeek, el Festival del parque en Brugge (Brujas), Villa Pace en Sint-Niklaas, Loco del Sur en Geel. Durante estos días, la población puede encontrar a las organizaciones del municipio que trabajan en proyectos de cooperación, pudiendo disfrutar de comida y música y solidarizarse con el Sur.

En el marco del hermanamiento se organizan otras actividades de sensibilización. Existen exposiciones de fotos relativas a las

ciudades hermanas: la ciudad de Malinas y la ciudad de Sucre por ejemplo, han grabado en un vídeo una presentación de su propio funcionamiento.

5. A modo de conclusión: retos para el futuro

El alcalde indígena de la región Nimlaha’kok (Guatemala), Herminio Caal indica que el hermanamiento “*implica que se tomen de la mano, que el uno recoja al otro al caer y que continúen juntos.*”²⁰ Asimismo evidencia las características que fundamentan un hermanamiento: ser solidario dentro de una relación entre iguales en la cual ocurre un proceso de capacitación administrativa institucional. Dentro de ello, tenemos que enfrentarnos a algunos desafíos e importantes retos:

- El principal desafío se encuentra en traducir las buenas ideas y los planes de acción interesantes en un formato administrativo. Sin embargo, esto significa un reto para todos los actores involucrados en la cooperación internacional y que trabajan con el marco lógico. Otra cosa importante a realizar, es que en los dos programas de subvención descritos anteriormente, los planes estratégicos y los marcos lógicos sean formulados y gestionados desde el mismo gobierno local, mientras que VVSG tiene sólo un papel de apoyo. Además de la necesidad de mejorar la calidad de los expedientes, los gobiernos locales se sienten limitados en el uso del marco lógico por no estar adaptado a la realidad municipal.

Por esto, junto con algunos municipios, VVSG está actualmente experimentando diversas metodologías para enriquecer

el sistema de monitoreo vigente. En primer lugar, se están profundizando dos metodologías, el *Most Significant Change Technique* (el cambio más significativo/relevante) y *Outcome Mapping* (mapeo por alcances)²¹, que nos puedan ayudar en aportar información adicional sobre el proceso del hermanamiento.

- Otro problema al que se enfrenta la cooperación internacional municipal, es el posible cambio de gestión política en ambos lados del hermanamiento. Esto es un factor de riesgo que puede llegar a perjudicar la continuidad del partenariado. Una nueva gestión política en el gobierno político del socio del Sur muchas veces significa un cambio también en la gestión administrativa. Es decir que – a falta de una carrera municipal – la nueva gestión municipal cambia a las personas dentro de su administración. Sin embargo, se trata de un problema compartido y de difícil solución.

- Otro tema de debate gira entorno a la ampliación del ámbito de trabajo del hermanamiento hacia una mayor relación institucional con las asociaciones de los países hermanados. En este sentido, consideramos importante hermanarnos estructuralmente con algunas asociaciones de gobiernos locales, para poder vincular los efectos y el proceso de aprendizaje de un hermanamiento

más allá de la relación internacional municipal.

- Otra manera para divulgar las lecciones aprendidas a otros municipios es a través de los intercambios Sur-Sur, o a la posibilidad de promover ‘cooperaciones triangulares’²². La ciudad de Lommel por ejemplo tiene un hermanamiento con el municipio Ongwediva en Namibia. Ongwediva por su parte ha firmado un convenio con la municipalidad de Musina en Sudáfrica. Si extendemos la cooperación internacional municipal al triángulo, podríamos tener mayores efectos e impacto utilizando los mismos recursos.

- Para documentar y alimentar la visión sobre la cooperación internacional municipal, la VVSG organizará dos conferencias regionales – una en Sudáfrica en Octubre de 2010 y otra en Nicaragua en Marzo de 2011. Esta sistematización de las experiencias culminará con una (nueva) visión compartida, profundizada en la conferencia internacional en Bélgica en otoño de 2011.

De hecho, VVSG considera importante consolidar los vínculos internacionales existentes entre gobiernos locales, a la vez que estimula y experimenta nuevas formas (innovadoras) de cooperación internacional. Sin embargo por el momento la búsqueda continúa...

²¹ Véase: www.idrc.ca para el manual de Outcome Mapping, para el manual de Most Significant Change en castellano, véase: <http://mscguide-translations.blogspot.com/2007/10/spanish-translation-progress-so-far.html>. En inglés se puede recibir más información en el mailing list de Yahoo: <http://groups.yahoo.com/group/MostSignificantChanges/>

²² “El fundamento de la triangulación parte la percepción de que los colaboradores del Sur, que todavía se encuentran en vías de desarrollo, poseen la experiencia adecuada y tienen mayor capacidad para responder a las necesidades y los problemas de los países que participan en el programa. En concreto, muchos colaboradores del Sur han presentado modelos y prácticas de éxito que pueden ser trasladados a otros países en vías de desarrollo de una manera más efectiva que los presentados por los donantes del Norte.” (ECOSOC, background study for the Development cooperation forum, 2008)

²⁰ | De Mets, Jan, De Wachter, Betty, Palmaers, Bart & Renard, Ilse (2006), p. 6.

Bibliografía

– CIB (2009), *UCLG Position Paper on Aid Effectiveness and Local Government*, Barcelona.

– De Bruyn, Tom & Huyse, Huib (2009), *De Vierde Pijler van de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking: Voorbij de eerste kennismaking. Naar een typologie van de vierde pijler – lokale autoriteiten en de vierde pijler – de bijdrage en kwaliteitsvereisten van de vierde pijler*. Studie uitgevoerd in opdracht van het VAIS door HIVA.

– Develtere, Patrick & Stessens, Johan (2006), *De vierde pijler van de ontwikkelingsamenwerking in Vlaanderen: de opmars van de levensverbeteraar*, Onderzoek i.o.v. de Vlaamse Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd door HIVA.

– Develtere, Patrick (2007), Hulp helpt, maar is niet de oplossing, En: Raymaekers, Bart (ed), *Ruimte voor kennis XXI. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Leuven, Universitaire Pers.

– Develtere, Patrick & De Bruin, Tom (2008), *De Vierde Pijler van de Ontwikkelingssamenwerking: er is meer aan de hand*, Leuven, HIVA.

– De Mets, Jan, De Wachter, Betty, Palmaers, Bart & Renard, Ilse (2006), *Cooperación directa entre gobiernos locales en el Norte y el Sur*, Ed. VVSG y Politeia.

– De Mets, Jan, De Wachter, Betty, Palmaers, Bart & Renard, Ilse (2009), *Handboek Noord-Zuid voor lokale besturen*, Politeia

– Earl, Sarah, Carden, Fred & Smutylo, Terry (2001), *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*, Ottawa, IDRC.

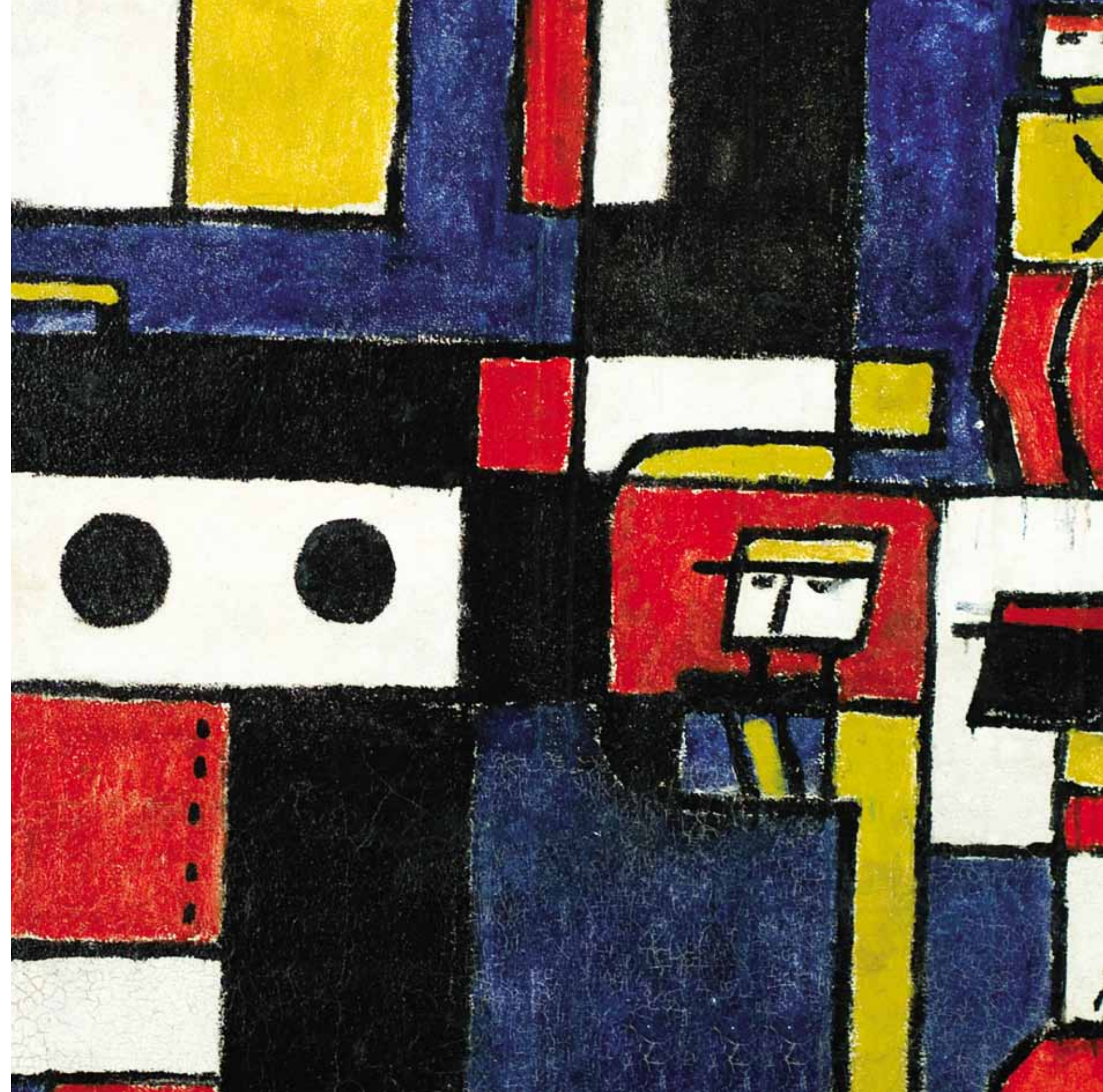
– Davies, Rick & Dart, Jess (2005), *The ‘Most Significant Change’ (MSC) Technique: A Guide to its Use*

– Schulpen, Lau (2007), *Development in the ‘Africa for beginners’ Dutch Private Initiatives in Ghana and Malawi*, Nijmegen, CIDIN.

– 11.11.11 (2010), *Jaarrapport. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2009*, Bruselas

– De Belgische Ontwikkelingssamenwerking (2010), *Jaarverslag 2009*, Bruselas, DGD.

– Calcoen, Simon (ed) (2010), *Het Vlaamse ODA Rapport 2009*, Bruselas, Departement Internationaal Vlaanderen.



Estudio de casos: prácticas, modelos e instrumentos



Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño

Sinoel Batista*
Ana Carolina Evangelista**

PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada |
Ciudades |
Municipios brasileños |
Unidades subnacionales |
Relaciones internacionales |
Cooperación internacional |
Redes internacionales de ciudades |

A lo largo de las últimas décadas, las ciudades vienen asumiendo un papel más relevante en la concepción, estructuración, implementación y ejecución de políticas públicas. Cada vez más, las ciudades están descubriendo que una de las principales alternativas como forma de participar de las articulaciones y negociaciones sobre las cuestiones globales y políticas macro, reside en el fortalecimiento de la acción en redes de cooperación, asociaciones, intercambios, entre otros, y en el desempeño de un nuevo papel: el ejercicio de la diplomacia municipal. Esto comprende la formación de espacios adecuados de interlocución internacional para intercambios de información, de definición de estrategias regionales para el enfrentamiento de los problemas comunes de las regiones y de las diferentes dinámicas del proceso de toma de decisiones en el ámbito del poder local. Las acciones y políticas de cooperación descentralizada se insertan en este contexto.

Pero ¿de qué estamos hablando? ¿Qué significa cooperación descentralizada? ¿Qué significa inserción internacional de las unidades subnacionales? ¿Cómo y en qué contexto ocurre en el caso brasileño? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuáles son las limitaciones y desafíos? Estas y otras cuestiones relacionadas con el proceso de internacionalización de las ciudades brasileñas serán abordadas a lo largo del documento.

*Sinoel Batista es matemático, fue Prefeito Municipal de Penápolis (1989-1992), Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Municipales de la Fundación Escuela de Sociología Política de San Pablo – FESPSP, Coordinador ejecutivo de la Red URB-AL 10 “Lucha contra la pobreza urbana” de la Comisión Europea y Jefe de Gabinete de la Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales de San Pablo (2002-2005). Co-autor del estudio La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada (Observatorio de Cooperación Descentralizada, Montevideo 2007) y autor de diversos artículos sobre cooperación internacional y gestión pública.

**Ana Carolina Evangelista es investigadora del área de Relaciones Internacionales. Maestría y grado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, fue investigadora visitante en el Instituto de Estudios Políticos de París – Sciences Po (2005-2006) y asesora de Relaciones Internacionales de la Prefeitura de San Pablo (2002-2005).

1. Introducción

El documento reflexiona sobre la cooperación descentralizada y la inserción internacional de las ciudades, a partir de la observación del caso brasileño.

En Brasil, en la década de los ochenta, se iniciaron los primeros movimientos de creación, en el ámbito de los gobiernos subnacionales, de estructuras institucionales para el desarrollo de acciones internacionales. Los ejemplos más citados son: el Estado de *Rio de Janeiro* y el Estado de *Rio Grande do Sul* (Salomón 2008). Desde entonces, y principalmente a partir de 2000, no sólo proliferaron las iniciativas de institucionalización de las relaciones internacionales en el ámbito subnacional y de cooperación descentralizada, sino que en la literatura y el debate político y académico también cobraron vigor.

Pero ¿de qué estamos hablando? ¿Qué significa cooperación descentralizada? ¿Qué significa inserción internacional de las unidades subnacionales? ¿Cómo y en qué contexto ocurre en el caso brasileño? Estas y otras cuestiones relacionadas con el proceso de internacionalización de las ciudades brasileñas serán abordadas a lo largo del documento.

Este trabajo hará referencia al concepto “unidades subnacionales”, tanto para los gobiernos locales como para los regionales. Ambos niveles de gobierno realizan actividades de producción de bienes y servicios y mantienen una relación de vínculos, jerarquías y atribuciones exclusivas, compartidas o en competen-

cia, con disputas políticas, económicas y sociales, que constituyen los elementos naturales de las tensiones internas de los Estados nacionales. Esta relación existe tanto en países con sistema parlamentarista como presidencialista, como es el caso brasileño. En Brasil, los gobiernos locales reciben el nombre de municipios y la instancia inmediatamente superior, recibe el nombre de Estado, lo que sería el equivalente a lo que muchas veces se denomina gobierno regional.

Por tanto, estamos hablando, en el caso brasileño de Unión – para referirnos al gobierno central –, Estados – como referencia a la instancia regional, intermedia entre el gobierno federal y el gobierno local y los municipios, como denominación de la instancia local de gobierno.

Serán objeto de observación en este documento, los municipios dotados de personalidad jurídica propia, con funciones de mando y capacidad para realizar la gestión de las políticas públicas compartidas entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Cabe resaltar también, que la discusión sobre la internacionalización de las ciudades parte de algunos supuestos. Primeramente, las ciudades son contempladas como parte integrante de los Estados nacionales. En segundo lugar, consideramos que el complejo de poder que representa el gobierno de una ciudad es la cara más visible y próxima a los ciudadanos en lo que concierne al ejercicio de las acciones del Estado.

Cuadro 1 | El concepto de ciudad en Brasil

En Brasil, según el criterio adoptado por el del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), órgano oficial del Gobierno Federal responsable de los censos demográficos, el concepto de ciudad se refiere a cualquier comunidad urbana caracterizada como sede de municipio, independientemente del número de habitantes, siendo la parte urbanizada de sus distritos considerada como prolongación de estas ciudades. En el censo brasileño, normalmente se asocia un municipio a una ciudad. Cuando una ciudad se une físicamente a otra (pero no políticamente) forman una conurbanización, que se le da el nombre de región metropolitana.

El IBGE caracteriza la red urbana de la siguiente manera:

Ciudad pequeña: de 500 a 100.000 habitantes
Ciudad mediana: de 100.001 a 500.000 habitantes
Ciudad grande: mayor a 500.000 habitantes
Metrópolis: mayor a 1.000.000 de habitantes
Megaciudad: mayor a 10.000.000 de habitantes

2. El estado del arte de la federación brasileira

Desde la proclamación de la República Federal del Brasil en 1890, el sistema federativo brasileño pasó por diferentes momentos en lo que se refiere a la centralización del poder en manos del gobierno federal. La Constitución de 1891 que marcó el inicio del sistema federal brasileño, fue muy influenciada por la Constitución de los Estados Unidos que ya reconocía a los municipios como entes autónomos. A lo largo del siglo XX el sistema federal brasileño pasó por momentos de mayor o menor control por parte del gobierno central. Con el golpe militar de 1964, por ejemplo, hubo un retorno a la centralización y el gobierno federal, bajo el régimen autoritario pasó a controlar los niveles subnacionales de poder y los Estados y municipios perdieron toda autonomía política.

En la Constitución de 1988, que marca el retorno a la democracia en el país, el sistema federal brasileño adopta el principio de reconocimiento de la autonomía de los Estados, Municipios y Distrito Federal y consolida el modelo de organización territorial del poder político. Esta Constitución marca, por tanto la descentralización en la organización del Estado brasileño y el reconocimiento del municipio como ente federado y una reforma tributaria que determina la transferencia de mayores recursos a los municipios. Los gobiernos locales – municipios – y regionales – Estados – pasan a tener nuevas atribuciones y una autonomía mayor. En aquel momento, el fortalecimiento del poder local era la etapa esencial en la reconstrucción del Estado democrático en Brasil.

Según Eduardo Kugelmas, de la Constitución de 1988 “[...] emergió un

modelo de Federación notablemente descentralizado con una peculiaridad que lo singulariza de forma marcada en el contexto internacional, que es la mención explícita del municipio como ente federado dentro del propio texto constitucional (artículo 18)” (2001:29). Esto trajo también cambios estructurales en la ejecución de las políticas públicas, principalmente en las áreas sociales, una vez que los municipios pasaron a tener responsabilidades sobre una parte importante de esta ejecución.

En el federalismo brasileño, las tres esferas de gobierno – federal, estadual y municipal – tienen sus propios poderes legislativos y los niveles federal y estadual sus propios poderes judiciales.

¿Cuál es el papel de cada uno de los niveles de gobierno? Y ¿cuáles son las competencias de los municipios?

Por tratarse de un régimen político presidencialista, el Presidente de la República es el jefe de estado y de gobierno y ejerce también el comando de las Fuerzas Armadas. El poder público, en sus tres esferas puede desarrollar políticas públicas bajo la forma de administración directa – con presupuesto, gestión y controles propios – o bajo la forma de administración indirecta, atribuyendo a las autarquías, empresas públicas y agencias reguladoras, la ejecución de las políticas.

Más allá de que las tres esferas de gobierno tienen la responsabilidad de la provisión de la mayoría de los servicios

públicos (como salud y asistencia pública; preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural; protección del medio ambiente y de los recursos naturales; cultura, educación y ciencia; vivienda y saneamiento; combate a la pobreza y la exclusión social; seguridad en el tránsito, entre otros), a partir de la Constitución de 1988, los municipios pasaron a ser los principales proveedores de servicios tales como la atención básica en salud y de educación inicial fundamental, bajo las modalidades de comedores y jardines preescolares (los años de enseñanza fundamental son 9), con reglas y mínimos recursos a ser aplicados (15% del presupuesto total del municipio destinados a Salud y el 25% para Educación) establecidos en la Constitución.

La descentralización¹ de importantes políticas sociales colocó en manos de los municipios la tarea de conducir los cambios en los indicadores de desarrollo social del país.

Los municipios, como se mostró anteriormente, gozan de autonomía según los términos de la Constitución Federal. Cada municipio se rige en una Ley Orgánica, una especie de “Constitución Municipal”, que en la práctica concede a los municipios brasileños una autonomía casi inexistente en la mayoría de los países. El jefe del poder Ejecutivo municipal es el *Prefeito* (Intendente o Alcalde), que es elegido por los ciudadanos mediante voto directo, para ejercer un mandato de cuatro años, pudiendo ser reelegido por un mandato más.

¿Qué tiene que ver todo lo desarrollado anteriormente con la cooperación

¹ | Desde el punto de vista conceptual, el término define una transferencia o delegación de autoridad legal y política a los niveles subnacionales de gobierno (de la Unión para Estados y municipios) para planificar, tomar decisiones y gerenciar funciones públicas del gobierno central. Pero también puede incluir un proceso de transferencia de atribuciones del Estado para el sector privado. (Farah, Jacobi 2000)

descentralizada y la inserción internacional de las ciudades brasileñas?

El proceso de redemocratización, en Brasil, propone un papel político y de gestión más relevante para los gobiernos locales a pesar de que no se haya ampliado la capacidad financiera para ejecutarlo. El nuevo régimen político no proporcionó recursos adicionales para enfrentar la crisis económica que se desarrollaba desde la fase final del gobierno militar. Por el contrario, tal como sucedió en otros países de América Latina, en los procesos de redemocratización fueron colocadas prácticas y recetas neoliberales de ajustes macroeconómicos (desregulación, apertura de la economía al capital internacional, desestatización y privatización a gran escala, ajuste fiscal más allá de la capacidad de absorción de los recortes de los ya precarios sistemas de protección social, entre otros) de adopción del modelo de Estado mínimo y economía de mercado como alternativas para el desarrollo.

Esta paradoja estimuló a que los gobiernos locales desarrollasen o ampliasen las relaciones internacionales municipales como forma de encontrar recursos e soluciones técnicas para enfrentar la crisis de transición del modelo de desarrollo potenciada también por los efectos de la globalización económica en sí.

Por ejemplo, la conformación de algunos tratados de integración económica subregionales en América Latina, como el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), incentivó la creación de redes supranacionales de ciudades de estos países con sus propios recursos, como fueron los casos de la Red de Mercociudades o la Red Andina de Ciudades, con el objetivo de incidir

sobre los rumbos de la integración a partir de los municipios.

En tanto, eran básicamente las ciudades grandes y algunas de porte mediano que tenían la capacidad y los recursos para adoptar iniciativas propias en el campo internacional y mantenerlas en el tiempo. En el caso de la mayoría de las ciudades de tamaño medio y de prácticamente todas las ciudades pequeñas, las experiencias de inserción internacional fueron iniciadas, principalmente, a partir de la cooperación internacional ofrecida.

Un buen ejemplo del potencial de esta cooperación fue el Programa URBAL financiado por la Comisión Europea. Este apoyaba la formación de redes de ciudades latinoamericanas y europeas para ejecutar conjuntamente diferentes proyectos de políticas públicas urbanas. Como ya apuntó Jakobsen (2007), esto posibilitó por primera vez la participación internacional de muchas ciudades brasileñas de mediano y pequeño porte, más allá de proporcionar impulsos adicionales a las ciudades grandes que ya venían diseñando sus propias políticas externas. Muchas de estas ciudades, se vieron inducidas a desarrollar acciones de relaciones internacionales mediante este mecanismo exógeno y dieron continuidad a las mismas aún después de que las redes se extinguieron.

Considerando que el 90% de los 5.562 municipios brasileños tienen entre 10 y 50 mil habitantes (ver cuadro N° 2), ésta es una cuestión muy importante. Y si además se sumaran los municipios de tamaño medio (o sea aquellos entre 50 y 100 mil habitantes) obtenemos más del 95% de los municipios brasileños.

Cuadro 2 | Perfil de los municipios brasileños

Población	Municipios	Porcentaje
hasta 10.000 habitantes	2.674	48,07
de 10.001 hasta 50.000 habitantes	2.326	41,83
de 50.001 hasta 100.000 habitantes	309	5,56
de 100.001 hasta 500.000 habitantes	219	3,94
más de 500.001 habitantes	34	0,61
TOTAL	5.562	

Fuente: IBGE, 2004.

Cuadro 3 | Brasil en números

Población:	193,73 millones (ONU 2009)
Población urbana:	86,5% (PNUD/HDR 2009)
Expectativa de vida:	72,2 años (PNUD/HDR 2009)
Tasa de alfabetización (población mayor de 15 años):	90% (PNUD/HDR 2009)
Población debajo de la línea de pobreza (2 U\$S/día):	12,7% (PNUD/HDR 2009)
PIB:	1,62 trillones de dólares (U\$S de 2008)
PIB per cápita:	8.311 dólares (U\$S de 2008)
IDH (posición en el ranking):	75° (PNUD/HDR 2009) ²

Fuente: IBGE, 2004.

3. La cooperación descentralizada en Brasil

3.1. La ciudad como un actor internacional

En las últimas décadas, los temas urbanos y políticos vienen ganando notoria centralidad en la agenda de las ciudades. A este escenario se

le adiciona el creciente proceso de urbanización y el conjunto de nuevas necesidades y demandas sociales que desafían a los gobiernos locales, más próximos a los ciudadanos. Según datos de las Naciones Unidas, en 2008 alrededor de 3.3 billones de personas, la mitad de la población actual del mundo, está viviendo en áreas urbanas³ y esta cifra llegará a 5 billones, el 60% de la población mundial, en 2030.

²| Total de países que forman parte de este ranking: 182

³| Fondo de Población de las Naciones Unidas. Situación de la Población Mundial 2007- Desencadenar el potencial del crecimiento urbano, UNFP, 2007.



En el caso de Brasil, la población urbana representa hoy más del 80% de la población total con 68 millones de habitantes viviendo en el conjunto de las regiones metropolitanas. Según estudios y relevamientos recientes, más allá de la pobreza absoluta y relativa existente, mucho de estos nuevos habitantes de las grandes aglomeraciones urbanas son y serán pobres. Las ciudades tienen, por lo tanto, el desafío de prepararse para este crecimiento que está por venir. Para muchos analistas, “la hora para que los gobiernos nacionales [y locales] y las organizaciones internacionales actúen, aprovechen lo que este crecimiento pueda traer de bueno, es ahora”.

Paralelamente, también está ganando fuerza el debate sobre el protagonismo de las ciudades en el escenario internacional. Un debate que impulsa a la reflexión sobre los efectos de la globalización financiera y la presencia de nuevos actores y nuevas prácticas en las relaciones internacionales, antes ejercidas en exclusividad por los Estados nacionales soberanos.

Como señala Wanderley y Raichelis (2009), esta revalorización del papel de las ciudades en la agenda internacional puede adoptar formas y caminos distintos. El concepto de ciudad como “actor político” puede ser abordado desde una doble perspectiva: por un lado, como un *actor unificado*, motivado a prepararse para competir e insertarse en el nuevo mundo globalizado, o en sentido opuesto, pudiendo representar un *nuevo espacio de construcción del interés público*, una posibilidad de interacción entre diferentes actores (locales, regionales y globales) que buscan redefinir a la ciudad como un territorio múltiple, heterogéneo de disputas y convergencias, que abarque la diversidad y no las anule en nombre de la fabricación de consensos.

El debate sobre la cooperación descentralizada y el protagonismo de las ciudades como actores internacionales, puede considerar a las ciudades de dos maneras, como actores unificados o como espacios en donde existe la interacción de diferentes actores. Cuando se hable específicamente de cooperación descentralizada, estaremos centrando nuestro enfoque en la administración pública local, o sea en uno de los actores de las ciudades, lo que no significa decir que no se reconozca que la “ciudad” en el sentido más amplio, resulta de la composición de diversos actores como los movimientos sociales, las empresas, universidades, etc.

3.2. Tipos de cooperación en los municipios brasileños

En relación a los instrumentos y las modalidades que sustentan las múltiples acciones de cooperación descentralizada, se pueden identificar: hermanamientos – programas de ciudades hermanas –, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, redes del Programa URB-AL y proyectos de cooperación técnica y financiera, tanto directa como indirecta.

Basándonos en estas modalidades, en el caso brasileño, se pueden distinguir tres modelos de cooperación y de relacionamiento internacional, ellos son:

1. Modelo tradicional: está enfocado en los convenios entre ciudades hermanas que en la mayoría de los casos se celebran por presiones de las comunidades de inmigrantes que residen en las ciudades y buscan cooperaciones específicas entre su ciudad o lugar de residencia y la región de origen. Muchas veces son acciones puntuales, que no generan cambios o

contribuciones significativas en las políticas públicas locales;

2. Modelo protagonista: en este caso, tiene mayor protagonismo y empoderamiento el municipio, respecto al relacionamiento internacional y las actividades de cooperación internacional. Son iniciativas y acciones, tanto acuerdos bilaterales como acuerdos de cooperación técnico-financiera, que buscan articular a los gobiernos locales en torno a una plataforma de políticas públicas para enfrentar los efectos de la globalización en el territorio;

3. Modelo pasivo: en este caso, el municipio no presenta una política planificada de cooperación internacional como en el modelo anterior. En Brasil se trata de una visión adoptada por muchos gestores locales que estiman que no compete al municipio hacer una articulación política-económica en torno al protagonismo del municipio en el escenario internacional, sin tampoco creer que esta acción traiga beneficios para la implementación de políticas públicas a escala local. En síntesis, este modelo trata de administrar demandas de cooperación internacional que surgen fuera del municipio, en otras palabras, una reacción a las iniciativas de cooperación que surgen por medio de redes o de otras ciudades, pero sin estar en el centro de las estrategias de acciones del gobierno local.

En Brasil a partir de la década de los ochenta se puede identificar la institucionalización de las relaciones internacionales dentro de las unidades subnacionales, o sea la formación de estructuras administrativas

para la realización de acciones de cooperación descentralizada. Desde entonces, ha proliferado la creación de estructuras administrativas en el ámbito de los gobiernos locales y estatales dedicadas a las acciones internacionales.

Sin embargo, sólo recientemente, a partir de 2000 este movimiento está ganando fuerza entre las ciudades y en sus estructuras administrativas. Un mayor número de administraciones públicas ha estructurado una acción sistemática en el campo de la cooperación internacional gracias al desarrollo de una estructura técnica y presupuestaria, así como a la definición política de cooperación internacional integrada con las restantes áreas de la administración local. O sea, de una política de cooperación descentralizada que mantiene una relación bidireccional con las demás áreas de la administración.

Por un lado, la política de cooperación descentralizada definida a partir de la contribución de las restantes áreas, y por el otro alineada de forma transversal con el programa de gobierno en curso, resulta útil a la hora de fomentar e impulsar las políticas públicas que se vienen implementando en las diferentes áreas del gobierno, ya sea dándoles visibilidad internacional o captando recursos para la implementación de nuevas acciones dentro de dichas políticas, así como el intercambio de experiencias y cooperación técnica.

Como Jakobsen apuntó (Jakobsen *et al* 2007), en el caso de las ciudades brasileñas también se identifican algunas dinámicas semejantes a las que ocurre en otras ciudades latinoamericanas, ellas son:

a) el inicio de las actividades de cooperación internacional desarro-

lladas por ciudad no es superior a 20 años, concentrándose en los últimos 8 años.

b) las actividades de las que empezaron las acciones de cooperación internacional, en la mayoría de los casos involucran la participación en redes internacionales o regionales de ciudades, como la Red de Mercociudades o las redes del Programa URB-AL, más allá del establecimiento de acuerdos de hermanamientos y la realización de contactos con agencias internacionales con el objetivo de captar recursos.

En el caso de los municipios de pequeño tamaño, las redes internacionales de ciudades y las redes del Programa URB-AL desempeñaron un papel central para incentivar a estas ciudades a que iniciasen acciones de inserción internacional. En un estudio publicado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) en el 2007, se observó empíricamente que la mayoría de los municipios pequeños de América Latina, y específicamente en Brasil, habían iniciado acciones puntuales o políticas de cooperación descentralizada, a partir de su participación en redes internacionales de ciudades.

c) en relación a la estructura administrativa institucional, se puede observar que la mayoría de las ciudades que desarrollan actividades de relaciones internacionales, principalmente ciudades de mediano y gran tamaño, lo hacen a partir de un área administrativa específica normalmente subordinada jerárquicamente y/o vinculada al gabinete del *prefeito*.

d) los procesos de integración regional se suman a aquellos que están

en curso en el área internacional y que potencian la tendencia creciente de la acción internacional de los gobiernos locales brasileños, principalmente los de la región sur del país.

3.3. Articulación de los gobiernos locales con el gobierno federal en el campo de la cooperación internacional

Como se señala en el reciente estudio de la investigadora Manoela Miklos, se destacan algunos movimientos relevantes al interior del Estado brasileño, en lo que respecta a las iniciativas de colocar el tema de la inserción internacional subnacional en la agenda de la política externa brasilera (Miklos 2010). Algunas de estas iniciativas son:

1. La construcción del concepto de *diplomacia federativa* y su implementación como política de Estado a partir de 1994.

2. La creación, en junio del 1997, de la Asesoría de Relaciones Federativas (ARF) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). En 2003, la ARF se fusionó con la Asesoría de Asuntos Parlamentarios, dando origen a la Asesoría Especial de Asuntos Parlamentarios y Federativos (AFEPA).

La creación en el 1997 de esta nueva estructura en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, para mediar entre la Cancillería y las unidades subnacionales brasileñas, es considerada la primera iniciativa emprendida por el Estado nacional que consolida la diplomacia federativa como política de Estado. También, existe la preocupación de crear un órgano que sea capaz de garantizar al MRE que la actuación internacional de los Estados y muni-

cipios brasileños están en consonancia con la política externa del Estado nacional. Otro de los desafíos para la Asesoría, es el de encontrar un lugar para la dimensión subnacional en los procesos de toma de decisiones de la política externa brasileña.

3. En 1997, comenzaron a funcionar los Escritorios de Representación Regional del MRE (actualmente existen ocho Escritorios en funcionamiento). De la misma manera en que se creó la ARF, los Escritorios Regionales buscan coordinar la actuación de las unidades subnacionales – Estados y municipios – intensificando la presencia del gobierno central junto a los gobiernos locales.

4. La Subjefatura de Asuntos Federativos en el ámbito del gobierno federal, es responsable por las cuestiones internacionales junto a los gobiernos subnacionales. Fue creada en 2007 y tiene como misión general, el fortalecer el diálogo entre los tres niveles de la federación – Unión, Estados y Municipios – específicamente en temas internacionales- y favorecer la actuación de las unidades subnacionales mediante el estímulo y el apoyo a procesos, actividades y proyectos de cooperación internacional de los entes federados.

Es la primera vez que el gobierno central tiene en su estructura, ligada a la Presidencia de la República, un área destinada específicamente a la inserción internacional subnacional y la cooperación descentralizada. Es verdaderamente, por lo menos conceptualmente, un cambio inédito y significativo en la relación del Estado brasileño con los Estados y municipios en el campo de la cooperación internacional descentra-

lizada. En la práctica, la creación de la Subjefatura todavía no ha conseguido promover activamente y de manera sistemática una dinámica de intercambio entre los entes de la federación respecto a las acciones y oportunidades de cooperación internacional.

5. La formulación en el ámbito del gobierno federal, del concepto de *cooperación internacional federativa* y su implementación como política de Estado.

6. El nombramiento, en el 2004, de un diplomático para la Embajada de Brasil en Buenos Aires con el mandato específico de cuidar las articulaciones federativas entre Argentina y Brasil.

7. La existencia de iniciativas recientes de institucionalización de la actuación internacional de las unidades subnacionales brasileñas por parte del poder legislativo: la elaboración en el 2005 de la Propuesta de Enmienda Constitucional 474/2008, conocida como la PEC de la Paradiplomacia, cuyo autor fue el diputado André Costa; la elaboración del Proyecto de Ley del Senado 98 de 2006, cuyo autor fue el senador Antero Paes de Barros y modificado por el senador Arthur Virgílio.

8. La actuación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), dentro del MRE, en el ámbito de la cooperación que involucra a las unidades subnacionales.

3.4. El papel de las asociaciones de municipios

Dentro del campo de la cooperación descentralizada en Brasil, más allá del gobierno federal, existen otros actores rele-

vantes que merecen ser observados, las asociaciones de municipios. A diferencia de lo que sucede en muchos países latinoamericanos, el protagonismo de estas organizaciones como articuladores en el campo internacional es muy reciente. A pesar de que algunas de ellas fueron creadas hace más de 30 años, es solamente en el pasado reciente que han tenido actuaciones más sistemáticas en el campo de la cooperación descentralizada.

Dentro de las asociaciones con este perfil, en Brasil destacamos solamente tres de ellas:

1. Confederación Nacional de Municipios (CNM). Fundada en el 1980, es una entidad municipalista constituida por iniciativa de las asociaciones y federaciones estaduais de municipios que deseaban la consolidación de una entidad nacional fuerte que representase a todos los municipios brasileños. Las actuaciones del CNM abarcan todo el territorio nacional y tienen entre sus objetivos, la asistencia político-institucional y técnica a los municipios.

2. Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Creada en 1989, es una entidad suprapartidaria formada exclusivamente por *prefeitos* y *prefeitas*, de las ciudades brasileñas, en ejercicio de su mandato. La creación del FNP ocurrió después de la promulgación de la Constitución 1988, que como anteriormente señalado, concedía a los municipios por primera vez en la historia del país, una autonomía política y una gran responsabilidad en la formulación e implementación de políticas públicas. A su vez, las *prefeitas* y *prefeitos* de diversas capitales brasileñas, crearon esta entidad por la nece-

sidad de construir canales de diálogo con el gobierno central.

3. Asociación Brasileira de Municípios (ABM). Fundada en el 1946, es una organización de la sociedad civil de ámbito nacional, hoy con sede en Brasilia – DF. Opera en un régimen de estrecha colaboración con las municipalidades, instituciones congéneres y afines, ya sean entidades estaduais, federales e internacionales.

Se trata, por tanto, de organizaciones que en el caso de Brasil, son conformadas por municipios, autoridades locales y gestores locales que han, recientemente, creado áreas específicas para promover la inserción internacional de los municipios brasileños y dar visibilidad internacional a las políticas públicas locales.

Se presentan como canales de interlocución entre los municipios y los órganos internacionales, sean estos multilaterales, agencias de cooperación, redes internacionales de diversos perfiles, entre otros.

De forma general, se observa que estas asociaciones, cuando articulan acciones y estrategias de cooperación internacional, buscan promover los siguientes procesos:

- representar determinados municipios específicamente, o de forma más amplia, representar al municipalismo brasileño de manera unitaria, frente a los organismos internacionales;
- buscar, para los municipios, nuevas fuentes de recursos provenientes de agencias y fundaciones internacionales;
- brindar la posibilidad de participar internacionalmente a los municipios de ta-

maño pequeño, que muchas veces no tienen estructura ni presupuesto para acciones de inserción internacional;

- promover la cooperación técnica, es decir, el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales y difundir internacionalmente las prácticas adoptadas por los municipios brasileños;

- contribuir al fortalecimiento del proceso de institucionalización de la actuación internacional de los municipios, sean pequeños, medianos o grandes;

- producir conocimiento sobre las relaciones internacionales de los municipios, que estimule el debate en los medios académico y político sobre el tema, y sirva de apoyo constante a la propia estructura de actuación internacional de los municipios;

- fomentar la democratización de la política exterior brasileña, incentivando un mayor protagonismo y una mayor participación del municipio, un ente de la federación brasileña que no tiene formalmente participación en la formulación ni ejecución de la política exterior.

A pesar de todos estos objetivos, muchas veces las acciones desarrolladas por estas asociaciones se concentran fuertemente en dos frentes: el asesoría en el intercambio de experiencias y la articulación de políticas entre los municipios y los organismos internacionales, ya sea apoyando la organización de delegaciones internacionales de *prefeitos* y gestores locales brasileños o la recepción de delegaciones internacionales.

En este sentido, la actuación de estas asociaciones ha contribuido de forma significativa a la cooperación descentralizada desarrollada por los municipios de tamaño pe-

queño. Estos, al tener una estructura menos desarrollada, terminan utilizando regularmente a dichas asociaciones de municipios en el campo de la cooperación internacional. Las asociaciones muchas veces tienen la capacidad de tratar la temática internacional de manera unificada, reduciendo por ejemplo los gastos operativos, como traducciones, capacitaciones y contactos internacionales y contribuyendo también a la disminución de barreras lingüísticas y culturales que existen en el campo de las acciones de cooperación descentralizada.

La actuación de estas asociaciones no se da de manera ecuaníme. La CNM es la que presenta un mayor número de trabajos y estudios de apoyo técnico a los municipios en el campo de la inserción internacional, y ha sido también la organización más activa en redes y foros internacionales, representando al municipalismo brasileño.

Dentro de las asociaciones, la creación de las áreas técnicas destinadas a la promoción de la actuación internacional de los municipios, es un movimiento reciente – sobre todo de los últimos cinco años –, que ha sido fortalecido y estimulado por dos factores: por un lado, una fuerte y creciente actuación internacional de determinados municipios brasileños, como es el caso de Porto Alegre o San Pablo y, por el otro lado, la creciente articulación entre los municipios brasileños y las redes internacionales de municipios (sean regionales o internacionales) que ha ido ganando cuerpo y capilaridad a partir del año 2000.

El surgimiento de secretarías de Relaciones Internacionales en diferentes capitales y municipios de mediano y gran tamaño es también un factor paralelo que contribuye a llamar la atención de las asociaciones de municipios en Brasil que incursionan en este emergente campo de actuación.



3.5. Limitaciones y desafíos para la cooperación descentralizada en Brasil

Con respecto a las dificultades y limitaciones de la cooperación descentralizada, vale la pena resaltar no sólo la cuestión presupuestaria, sino también otro factor importante, la cuestión política. En la mayoría de los casos, además de que el gobierno local no tiene recursos suficientes para la realización de las actividades internacionales, este no concurre en el debate político que presupone la construcción de este tipo de actividades. Asimismo, el retorno – la ganancia, el beneficio – para la administración local suele ser lento y, además, muchos gobiernos locales no se consideran ni actores ni protagonistas de la acción definida como ‘paradiplomacia’. Realizar un debate político con los demás representantes del poder ejecutivo, con los representantes del poder legislativo local y con la propia sociedad en torno a la cooperación internacional protagonizada e impulsada por el poder local, es una tarea no siempre llevada a práctica por parte de los gobernantes locales.

El desarrollo de una política de relaciones internacionales a partir del poder local a menudo se considera por diversos sectores de la sociedad con cierta reticencia y preconcepción, y, por lo tanto, no hay estímulos hacia este tipo de políticas, por no ver en estas actividades una ganancia en el corto plazo.

Otra dificultad significativa en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional se refiere a la estructura administrativa de los gobiernos locales. Una cuestión relevante es el perfil y el tamaño de los equipos destinados a esta actividad en el ámbito de los gobiernos locales. El equipo de recursos humanos suele ser pequeño

y compuesto por profesionales que no necesariamente tienen una formación o conocimientos específicos sobre la cooperación y las relaciones internacionales. En cuanto a la estructura organizativa, los problemas más frecuentes son la inexistencia de un área específica para la realización de las actividades de cooperación internacional, la falta de recursos específicos dentro del presupuesto municipal, los problemas burocráticos y las dificultades de contacto del área de relaciones internacionales con los niveles superiores de la administración.

En cuanto a los desafíos para mejorar la articulación de las ciudades en el escenario internacional, algunos gestores locales abordados en un estudio reciente manifestaron: la necesidad de reconocer la importancia del fortalecimiento de las estrategias nacionales de apoyo al desarrollo local, o sea, cuanto mejor sea la estructura de gestión de las ciudades, mejor y más eficiente será su inserción en el escenario internacional; la necesidad de desarrollar estrategias de orientación de los gobiernos locales para la estructuración de las áreas que coordinen y articulen los temas de cooperación internacional; de mejorar y simplificar las relaciones con las agencias internacionales de cooperación y fomento, y en particular, con las agencias de créditos y fomento del sistema financiero internacional; la necesidad de fortalecer los programas de apoyo al desarrollo local y de ampliar los intercambios que propician las redes internacionales de ciudades.

4. La experiencia de algunos municipios brasileños

Existen diversos casos de actuación internacional de municipios brasileños que se podrían citar, la mayoría corresponden a

municipios de tamaño medio y grande, por tener una mayor y más consistente estructura institucional para la realización de las actividades de cooperación internacional. Es el caso de los municipios de Curitiba, Santa María y Porto Alegre en la región sur de Brasil; Salvador y Recife en la región nordeste, Belo Horizonte en la región centro-oeste; San Pablo, Santo André, Osasco, Guarulhos y Vitória en la región sudeste del país.

4.1. El caso de San Pablo

La ciudad de San Pablo, con 10.4 millones de habitantes, desarrolla actividades de relaciones internacionales desde 1989 – gracias a la gestión de la *Prefeita* por parte de Luiza Erundina –, sin embargo, fue al comenzar el 2001 con la asunción de la *Prefeita* por parte de Marta Suplicy (electa en segunda vuelta en las elecciones realizadas en el 2000), que San Pablo pasó a tener una Secretaría de Relaciones Internacionales. Se trata de un órgano formal dentro de la estructura administrativa del municipio, destinado al desarrollo y el acompañamiento de una política de relaciones internacionales con las actividades incipientes de inserción y/o cooperación internacional descentralizadas y desarticuladas (Fronzaglia 2005 y Vigevani 2007).

Inicialmente fueron definidos cinco ejes de actuación para la Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales:

1. Participar en las redes internacionales de ciudades
2. Establecer contactos y proyectos de cooperación con organismos multilaterales, buscando financiamiento no reembolsable con el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Orga-

nización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Trabajo (OIT), UNESCO, Hábitat-ONU, entre otras.

3. Desarrollar intercambios de políticas públicas y acuerdos de cooperación entre la capital paulista y otras ciudades – acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada.

4. Captar y estimular inversiones de empresas multinacionales y ampliar los proyectos de *partnariado* entre las empresas y la *Prefeitura*.

5. Divulgar internacionalmente las experiencias exitosas de gestión pública y de proyectos sociales innovadores desarrollados por la *Prefeitura* Municipal de San Pablo.

Estos ejes fueron modificados y ampliados a medida que la gestión de las relaciones internacionales en el municipio se fue institucionalizando y consolidando.

Siempre se puso el énfasis en el eje de cooperación internacional, que se desarrolló mediante acuerdos de hermanamiento o acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada (ciudades-ciudades o ciudades-regiones) de carácter técnico, comprendiendo la transferencia y el intercambio de experiencias y/o de conocimientos, y acuerdos de carácter financiero, con transferencias de recursos financieros y de carácter técnico-financiero (Fronzaglia 2005).

La actuación de la ciudad de San Pablo en las redes internacionales de ciudades se da sistemáticamente a partir del año 2002. Las principales redes en las cuales San Pablo actúa activamente hasta hoy en día, son: la Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) miembro desde 1989; el *Internacional Council for Local Environ-*

mental Initiatives (ICLEI) miembro desde 2001; y el *Climate Leadership Group* (C40) miembro desde 2005 y actualmente parte del Comité Ejecutivo.

Hasta 2005, San Pablo actuaba de forma más activa también en otras redes internacionales: la Red de Mercociudades; la Federación Latino – Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA); Redes de Ciudades Educadoras (miembro desde 2004); el Programa URB-AL (siendo San Pablo coordinadora de la Red 10 “Lucha contra la pobreza urbana” hasta 2005); Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) miembro desde 2004, y presidente durante el primer mandato de la organización.

En relación a los proyectos de cooperación con los organismos multilaterales de crédito, se destacan:

1. el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – Agencia Hábitat-ONU. En el 2003, esta agencia firmó una Carta de Intención con la *Prefeitura* de San Pablo y el Escritorio Regional para América Latina y el Caribe de Hábitat-ONU a partir de la cual serían realizadas diversas acciones de cooperación técnica y financiera. La cooperación con esta Agencia se focaliza en las políticas de desarrollo urbano y en los asentamientos urbanos de la ciudad de San Pablo, incluyendo unas medidas de apoyo financiero y la implementación del Plan Director de los Residuos Sólidos; el apoyo a la consolidación, difusión y monitoreo de los Programas Habitacionales y de Regularización implementados por la Secretaría de Vivienda y, también, la creación del “Observatorio Urbano

de San Pablo”, estructura certificada por la ONU que monitorea los datos relativos a la ciudad.

2. el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que ha apoyado el Programa de Desarrollo Económico de la zona este de San Pablo. Este programa pretende revertir el cuadro de estancamiento económico en el que se encuentra esta región, habitada por alrededor de 3.3 millones de personas (el 33% de la población total de la capital paulista). El Programa prevé tres ejes de intervención: a) Integración Físico-territorial mediante la prolongación de avenidas y la conexión con el Aeropuerto de Guarulhos y el Puerto de Santos; b) Educación y Conocimiento, para la formación de los recursos humanos a nivel técnico y universitario, comprendiendo la creación de una institución de enseñanza superior pública y gratuita en la región y c) Articulación Institucional para la cooperación público-privada, con el objetivo de atraer inversiones y generar empleo.

3. en mayo del 2004 fue firmado un acuerdo para la cooperación entre la *Prefeitura* de San Pablo y el BID, el proyecto, financiado por el Fondo Fiduciario de Japón, permitió a la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de San Pablo y la Compañía Metropolitana de Habitación de San Pablo (COHAB), de desarrollar estudios para la gestión del “Programa de Vivienda Social”. Este Programa, coordinado por la COHAB tiene como objetivo el disminuir el déficit habitacional en la ciudad mediante la ampliación de las formas de acceso a la vivienda para la población con bajos

niveles de rentas, mediante la oferta de viviendas sociales en unidades habitacionales ya construidas, para quien no se beneficia de la posibilidad de participar en los programas regulares de financiamiento para la adquisición de inmuebles.

4. la Alianza de las Ciudades (*Cities Alliance*) creada en el 1999 a partir de una asociación entre el Banco Mundial y Hábitat-ONU, surgió como respuesta a la demanda de las ciudades para desarrollar un mayor volumen de cooperación técnica y líneas de financiamiento directamente destinadas a los municipios. En relación a las cuestiones de los asentamientos urbanos, hoy en día representa uno de los programas principales de apoyo a los esfuerzos de las ciudades para la lucha contra la pobreza urbana.. Su actuación, mediante la cooperación técnica y financiera, se concentra en dos frentes: la reurbanización de las *favelas* y la articulación de las estrategias de desarrollo para las ciudades. Desde 2002 la entidad viene estableciendo un importante proceso de cooperación con la ciudad de San Pablo, mediante un financiamiento no reembolsable destinado al Programa Barrio *Legal* (Barrio Bueno) I y II de la Secretaría Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano.

5. la Comisión Europea a través de sus innumerables áreas de actuación y cooperación ha sido un gran aliado en la realización de múltiples actividades de la *Prefeitura* de San Pablo. Algunas de estas acciones son: a) un proyecto de la Red URB-AL 5 sobre mujeres y generación de empleo y renta, siendo la *Prefeitura* la coordi-

nadora; b) la coordinación de la Red URB-AL 10 de lucha contra la pobreza urbana, en la que se involucraron más de 100 ciudades de América Latina y la Unión Europea; c) el Programa Nosotros del Centro Grande, relativo a la rehabilitación de los barrios centrales de la ciudad de San Pablo en articulación con las demás áreas sociales.

6. la Región *Île de France* (Francia), como resultado del Acuerdo de cooperación entre la *Prefeitura* de San Pablo y el Consejo Regional de *Île de France* firmado en 2004. En el 2006 se firmó un Término de convenio que tuvo como objetivo la implementación de proyectos en las áreas de salud, cultura y desarrollo económico en la ciudad de San Pablo. Fueron concebidos cinco proyectos que otorgaron recursos económicos no reembolsables, con una contrapartida igual o superior por parte de la *Prefeitura*.

Actualmente, la gestión del área de cooperación internacional de la ciudad de San Pablo tiene como objetivo no solamente dar continuidad a los acuerdos de financiamiento no reembolsable y a las inversiones, sino también aumentar el comercio exterior brasileño desde San Pablo y atraer nuevas inversiones externas para proyectos internacionalmente competitivos. Por lo tanto, la actual gestión propone que la municipalidad sea el agente facilitador de proyectos autosustentables oriundos también de iniciativas privadas.

4.2. El caso de Recife

La actual administración de la *Prefeitura* del Municipio de Recife asumió su primer mandato en el 2000, cuando fue reelegido el *prefeito* Joao Paulo Cunha en

el 2004. Las anteriores administraciones no dejaron legado alguno en el área de relaciones internacionales, salvo un acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Oporto en Portugal, que aparentemente se mantenía por las relaciones personales entre los respectivos *prefeitos*, dado que la actual administración aún no ha logrado reactivar las relaciones bilaterales entre las ciudades.

Durante el primer mandato del actual *prefeito*, la mayor preocupación en el ámbito de las relaciones internacionales era la posibilidad de captar recursos de cooperación, particularmente de las instituciones financieras internacionales como el BID o BIRD. Por lo tanto, se contó con el apoyo de un asesor vinculado directamente a su gabinete. Mientras tanto, por intermediación de diferentes secretarías municipales, se establecieron algunos convenios de cooperación técnica y de participación en algunas de las redes del Programa URB-AL, además de la participación de la Secretaría de Salud en el Programa @lis de la Comisión Europea, para informatizar sus actividades.

A partir del segundo mandato, se realizó una reforma administrativa en la *Prefeitura*, creándose la Coordinadora de Relaciones Internacionales, subordinada a la Secretaría de Gestión Estratégica y Relaciones Internacionales.

Las actividades se ampliaron, principalmente, con el ingreso de Recife en la Red de Mercociudades, con la firma de dos acuerdos bilaterales de cooperación descentralizada: uno con la ciudad de Nanterre (Francia) y el otro con la región de Guangzhou (China), además de la participación de la ciudad en un proyecto para regiones metropolitanas brasileñas, apoyado por la Agencia de Cooperación y Desarrollo Internacional (ACDI) de Canadá.

La manera en la que empezó la inserción internacional, siguió de cierta manera el modelo de muchas ciudades brasileñas. Comenzó por la captación de recursos, casi sin estructura, con pocas inversiones en la política internacional, y luego, con dando algunos pasos más decididos a partir de la renovación del mandato. Aún así, la estructura del organismo responsable de la gestión de la política, es pequeña y subordinada a un segundo escalón.

5. Consideraciones finales

Como fue descrito anteriormente, a lo largo de las últimas décadas, las ciudades vienen asumiendo un papel destacado en la concepción, estructuración, implementación y ejecución de las políticas públicas, en particular, aquellas orientadas al combate de la exclusión social. A pesar de que los gobiernos locales no sean invitados a participar en el proceso de concepción e instauración de las políticas macroeconómicas, que compete exclusivamente a los Estados nacionales, las unidades subnacionales son, con enorme frecuencia, llamadas a responder a las consecuencias de estas políticas que se manifiestan localmente.

Cada vez más, las ciudades están descubriendo que las principales alternativas para contrarrestar sin pretender sustituir ni rivalizar con los gobiernos nacionales en relación a los procesos de negociación de las políticas macroeconómicas, residen en el fortalecimiento de la acción en redes de cooperación, asociaciones, intercambios, y el desempeño de un papel relativamente nuevo en el escenario internacional, gracias al ejercicio de la diplomacia municipal. Esta comprende la formación de espacios adecuados para los intercambios de informa-

ción y la definición de estrategias regionales de enfrentamiento a los problemas comunes de las regiones y a las dinámicas de la toma de decisiones en el ámbito del poder local.

La descentralización del poder en la organización del Estado, transfirió buena parte de las competencias del Estado en las áreas sociales hacia la esfera municipal, ocasionando un enfrentamiento directo entre las grandes demandas de la población en las áreas sociales y la prestación de los servicios públicos por parte de las *Prefeituras* Municipales brasileñas. Por lo tanto, es importante tener en mente este escenario cuando se discute sobre la cooperación descentralizada en Brasil.

Los municipios en Brasil tienen una gran responsabilidad cuando se trata de la implementación de las políticas básicas, como la educación y la salud, y muchas de las experiencias de cooperación descentralizada han lidiado con este factor. Los acuerdos bilaterales y las iniciativas de cooperación técnica promovidas por los municipios brasileños, muchas veces miran a complementar o auxiliar a los municipios en su ardua misión de implementar sus políticas locales.

Existen muchas las dificultades en gran parte de los municipios que buscan

tener iniciativas concretas de cooperación descentralizada, a partir de la cuestión de la estructura administrativa hasta la dificultad presupuestaria en ejecutar las políticas volcadas a la cooperación descentralizada. Aún así, el movimiento de inserción internacional de las unidades subnacionales brasileñas, y en especial de los municipios, han crecido mucho desde el inicio de 2000. Como observado, diversos actores, tanto las administraciones locales, estatales y federales, como las asociaciones de municipios, comenzaron a definir estructuras y estrategias de apoyo e interacción con los municipios en el campo de la cooperación descentralizada.

Diez años atrás, se podían citar pocos ejemplos exitosos de inserción internacional de municipios, en cambio, hoy se pueden mencionar varios ejemplos que muestran como las acciones y el movimiento de cooperación descentralizada por parte de los municipios, se viene intensificando y fortaleciendo cada vez más. Obviamente este proceso presenta altibajos, avances y retrocesos, considerando que está hablando de política, de concepciones sobre la ejecución de la política internacional, en definitiva, es una acción que concretamente depende de la voluntad política y de la actuación de los gobernantes de los Estados y municipios.



Bibliografia

Farah. Marta Ferreira Santo, Jacobi. Pedro, *Governos Locais e Cooperação Inter e Intragovernamental*, Theme 2 – Collaboration among subnational governments – Brasil – Policymaking, Politics, and the Subnational State: A comparative Study of Brazil, Mexico and the U.S. 2.000.

Fronzaglia, Mauricio L. (2005). *Unidades Subnacionais: Um Estudo de Caso Sobre a Cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Maio de 2005.

Jakobsen, Kjeld; Batista, Sinoel e Evangelista, Ana Carolina (2007). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatório de Cooperação Descentralizada, Montevidéu.

Kugelmas, Eduardo (2001). *A evolução recente do regime federativo no Brasil. In Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Publicações da Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. Série

Debates n°. 22. 1. ed. São Paulo.

Miklos, Manoela (2010). *A Inserção Internacional de Unidades Subnacionais Percebida pelo Estado Nacional: a Experiência Brasileira*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de São Paulo. Junho de 2010.

Salomon, Monica (2008). “El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en El contexto de La política exterior brasileña”. Contribución preparada para el *Seminario sobre el Foro Consultivo organizado por CARI-CEBRI* en Buenos Aires, los días 19-20 de noviembre de 2008.

Vigevani, Tullo et al. (org.) (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC.

Wanderley, Luiz E. e Raichelis, Raquel (orgs.) (2009). *A Cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: Educ.

