

Análisis de la cooperación descentralizada



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.

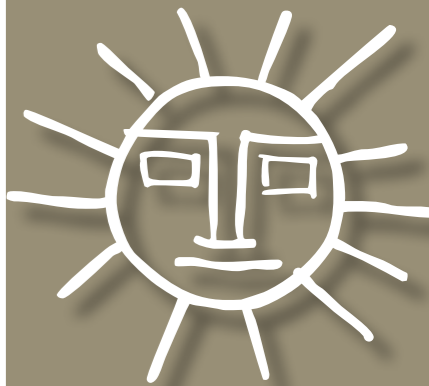
El artículo se inicia con una contextualización de las resignificaciones de lo local en la región, para continuar luego indagando sobre sus impactos en las representaciones de la cooperación descentralizada. A partir de ambos análisis, en el siguiente apartado se debaten las emergentes motivaciones -de 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...” (Godínez 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 Godínez (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 Godínez (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 comunes.⁷

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.

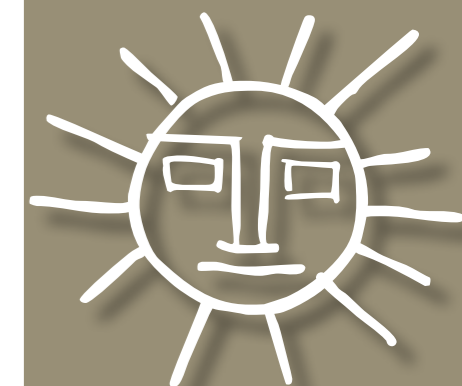
II) Motivaciones asociadas directamente a las políticas de desarrollo local. En este caso, la cooperación descentralizada es vista como un instrumento de apoyo a la política interna, particularmente en relación con: *el mejoramiento de la calidad institucional de las autoridades locales*⁸ y *el desarrollo 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 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.urb-al3.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

grandes 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 *Observa*, 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-

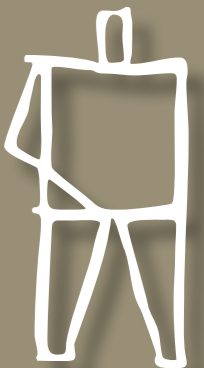
rales, creando espacios propios de presencia y promoviendo el acceso a los sistemas multilaterales de fomento y financiación del desarrollo y de gobernanza global” (Serra 2008). Algunas ciudades/regiones latinoamericanas han encontrado en la cooperación descentralizada un instrumento para mejorar su 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 “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/problemas 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.

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)

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

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 Gallicchio, 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 Fernández de Losada; Víctor Godínez; Marc Rimez (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

