



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

Jean-Pierre Malé. *

PALABRAS CLAVE

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

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

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

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

1. Introducción

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

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

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

Se trata realmente de “gobiernos” locales o regionales, que pueden comprometerse

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

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

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

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

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

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



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

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

A| la ayuda humanitaria y de carácter asistencial,

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

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

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

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

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

Antes de ir más lejos conviene precisar que los ejes que se mencionan no son ni excluyentes ni rígidos. En las acciones de CDP

dichos ejes pueden solaparse o complementarse mutuamente. Suele existir, como se verá, una gran fluidez y flexibilidad que posibilita a una institución evolucionar y situarse de manera diferente en el tiempo, en función de la experiencia adquirida y del contexto concreto en el cual se enmarca.

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

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

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

3.1. Eje A): Ayuda asistencial y humanitaria

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

Presentación

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

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

Principales modalidades actuales

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

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

Estrictamente esta manera de hacer cooperación no estaría incluida dentro de lo que llamamos CDP, ya que no garantiza el establecimiento

de una relación directa entre las dos instituciones públicas. Se menciona aquí esta modalidad de cooperación porque está muy difundida en los municipios europeos que han iniciado su cooperación de acuerdo con la lógica tradicional de cooperación norte-sur y porque sigue teniendo un peso importante en ciertos países.

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

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

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

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



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

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

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

El tipo de impacto que se busca es, por lo tanto, perfectamente definido. Sin embargo, la capacidad real de la CDP de tener una incidencia significativa frente a la pobreza a través de estas intervenciones, destinadas directamente a las poblaciones-meta, es algo discutible. Para estimar el posible impacto de este tipo de inter-

venciones es necesario tener en cuenta que los GL del norte pueden dedicar a la cooperación, se encuentran rápidamente superados frente a las necesidades de los diferentes colectivos de población. Además, dichos gobiernos no pueden cubrir estas necesidades de manera efectiva, con esquemas públicos de cobertura universal de las necesidades sociales y de manera sostenible. En consecuencia sólo se pueden realizar acciones limitadas, de carácter paliativo o simbólico, que tienen a su vez un cierto riesgo de introducir desigualdades en la cobertura de los servicios sociales.

Observaciones

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

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

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

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

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

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

Dentro de las modalidades que se han mencionado, la de cooperación directa entre instituciones locales ofrece más perspectivas de

evolución. Tiene la ventaja de poder, con el paso del tiempo, desembocar en otras formas de cooperación porque las dos instituciones están directamente implicadas, pueden revisar su enfoque inicial a la luz de los resultados, en función de la madurez y de la experiencia adquirida en este campo.

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

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

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

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

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



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

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

Presentación

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

En estas condiciones, el foco de la cooperación deja de ser la cobertura directa de las necesidades sociales más apremiantes, para orientarse hacia la mejora y consolidación de las políticas públicas locales en cada uno de los sectores considerados - de manera destacada, en el campo social -. Se trata sobre todo de prestar apoyo al gobierno local para reforzar su capacidad en materia de provisión de los servicios públicos básicos (agua, vivienda, educación, salud, etc.) y, de forma más general, en el conjunto de sectores en los que el GL

tiene competencia reconocida o interviene de hecho para responder a la presión y demanda de la población. La cooperación se presenta entonces como un medio que permite al gobierno local enfrentar los retos existentes, de una manera más eficaz.

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

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

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

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

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

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

- garantía de continuidad y sostenibilidad de las acciones,
- condición para la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas locales,
- requisito para la mejora de la calidad democrática y de la participación de los diferentes actores,
- expresión de la voluntad de crear y reforzar un espacio público local proyectado en una dimensión internacional mediante acuerdos y alianzas entre gobiernos locales.

Principales modalidades actuales

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

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

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

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

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

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

Las tendencias actuales, inspiradas en la



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

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

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

ción municipal o regional y que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones correspondientes, tanto en los aspectos técnicos como en la calidad de la gobernanza y en la profundización de la democracia local.

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

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

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

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

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

Observaciones

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

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

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

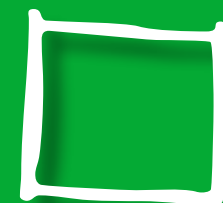
Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

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

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

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

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



3.3. EJE C]: Desarrollo económico local y territorial

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

Presentación

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

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

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

micas o catalizador de iniciativas locales pluriactores.

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

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

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

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

Principales modalidades actuales

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

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

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

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

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

También se pueden citar las experiencias

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

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

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

Los obstáculos que limitan la incidencia

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



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

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

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

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

- capacitar a los técnicos locales

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

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

Observaciones

El papel de las administraciones locales en materia de desarrollo local es aún emergente.⁶ En los países de AL, las competencias municipales y

regionales en este campo son limitadas, no son homogéneas según los diferentes países. Hay ciertas dificultades para articular una CD UE-AL dadas las asimetrías existentes, y la cooperación “territorial” se abre camino de manera relativamente lenta. Si la administración local supera estos obstáculos, la CDP tendrá incidencia real porque los GL europeos pueden compartir su experiencia como agente animador y catalizador del dinamismo económico de su territorio.

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

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presentación

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

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

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

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



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

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

Principales modalidades actuales

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

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

1. Creación y animación de foros y/o espacios de diálogo o de concertación a nivel nacional o regional, entre los diferentes niveles de la Administración, los partidos políticos, los agentes económicos y sociales, las ONGD, los grupos so-

ciales, etc. Ejemplos de esta modalidad concreta son el Foro Eurolatinoamericano de Gobiernos Locales, reunido por primera vez en París en noviembre 2007 o la CONFEDELCA.

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

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

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

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

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

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

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

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

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

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

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

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

Observaciones

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

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

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



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

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

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

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

Presentación

El conocimiento de la realidad internacional y de la situación de los diferentes pueblos por parte de la ciudadanía constituye uno de

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

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

Principales modalidades actuales

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

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

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

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

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

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

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

Incidencia y limitaciones de este tipo de cooperación

Mediante este tipo de cooperación se busca generalmente un impacto sobre la población en general o la ciudadanía. Asimismo, el énfasis no está puesto en las necesidades y be-

neficios materiales, sino más hacia los efectos de la cultura en términos de identidad, apertura, transformación personal y social.

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

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

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

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

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

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

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



A. La CDP es un fenómeno complejo y muy dinámico

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

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

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

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

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

En primer lugar, se ha introducido y desarrollado la figura de las relaciones múltiples entre ciudades y regiones, siguiendo un

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

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

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

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

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

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

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

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

F. Se avanza hacia formas de gobernanza multinivel

A lo largo de estas diferentes evoluciones se avanza al mismo tiempo hacia formas de gobernanza local más ricas y complejas, que se basan en una concertación multi-actores y multiniveles. En efecto, cuando la preocupación local se integra dentro de una visión territorial más

amplia o cuando los actores locales entran en contacto con las instituciones estatales o multilaterales, se da lugar a experiencias originales de concertación público/privado y coordinación interinstitucional.

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

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

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

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

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

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

