

La experiencia de las redes URB-AL

Gustavo Paulsen*

Gestión de la cooperación desde los Gobiernos locales

El programa URB-AL concibió desde sus orígenes el formato de redes como una herramienta metodológica útil a los propósitos de la cooperación de la Unión Europea y los, más específicos, del programa. Este mecanismo se consolidó aún más en el diseño y en la implementación de la segunda fase de URB-AL. De este modo, el foco de acción se centro en las redes, las cuales actuaron como agentes propulsores del trabajo temático, el intercambio de buenas prácticas, la recopilación y difusión de información; y, la gestación y seguimiento de proyectos comunes.

Estas redes fueron coordinadas de manera casi equivalente por ciudades y entes sub nacionales europeos y latinoamericanos.

El rol de las redes y su impacto en los resultados del programa ha sido ampliamente reconocido en las distintas evaluaciones del programa, en las mediciones de las propias redes, en el trabajo de evaluación y sistematización realizado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Europa – América Latina y por el Centro de Documentación del Programa URB-AL; además, de la relevancia que esta metodología ha alcanzado en diversos estudios de índole académica.

Corresponde resaltar que las redes, por su propia definición, no se reducen al trabajo de sus coordinadores; por el contrario, su mayor o menor eficiencia y eficacia ha sido medida sobre la base de la mayor o menor participación de sus componentes y, en su capacidad de integrar actores de distintos niveles institucionales en el universo específico de su orientación temática.

Lo que estas redes han tenido en común es su conformación de manera principal por gobiernos descentralizados y autónomos, fundamentalmente municipios; pero también, provincias y regiones. Estos entes sub nacionales y las redes que han conformado han demostrado significativas ventajas a la hora de actuar como gestores de la cooperación internacional, de entre ellas podemos destacar:

1. **Cercanía.** Por lo general se trata de los entes más cercanos a los beneficiarios de las políticas públicas desarrolladas por los estados y las agencias internacionales. Su creciente importancia atenúa las fronteras estatales permitiendo políticas de integración y colaboración próximas a las comunidades y, en ocasiones, alejadas de las eventuales cargas históricas y culturales que muestran las relaciones entre estados nacionales. (Evaluación Intermedia del Programa URB-AL, Fase 2, pag. 45)

* Coordinador de la Red 14 del Programa URB-AL, Seguridad Ciudadana en la Ciudad.

2. **Flexibilidad.** Las iniciativas de los gobiernos locales no deben necesariamente adaptarse a planes nacionales, no están sometidas a reglamentaciones excesivas, son realizadas por organismos relativamente pequeños más fáciles de movilizar que los servicios estatales, conocen la diversidad propia de toda realidad social y territorial por lo que están más atentas a la adaptación de las políticas a los casos concretos en los cuales les toca intervenir.
3. **Control y rendición de cuentas.** La proximidad, acompañada de participación institucionalizada, permite incrementar el control de los ciudadanos sobre las políticas que les incumben, a la vez que provee de incentivos para la responsabilización de las autoridades respecto de sus acciones.
4. **Impacto.** Tal y como señala el Informe de Evaluación de la Primera Fase de URB-AL, esta iniciativa “demostró que los programas descentralizados son eficientes puesto que por menores costos de gestión, se obtienen más resultados”. Parte importante de esos bajos costos de gestión y administración se deben a la aportación colectiva de diversos agentes que se producen bajo el alero de una red. Esto último se ve ratificado por la gran cantidad de acciones, previstas o no, que han surgido del trabajo en red.
5. **Participación y sustentabilidad.** En URB-AL se ha fomentado un esquema de participación doble. Por una parte la gestación de iniciativas y proyectos de manera colectiva, en las reuniones anuales; y, por la otra, la participación de socios, actores locales y beneficiarios directos, que se produce en la implantación y evaluación de cada proyecto en particular. Este origen y desarrollo participativo de los proyectos a redundado en una fuerte sustentabilidad de los mismos, una significativa apropiación por parte de los sujetos beneficiarios y un conjunto amplio de externalidades positivas que emanan de los diversos tipos de intercambio y relaciones que se producen entre actores también muy diversos.

La experiencia del trabajo en red.

En el curso de los más de 10 años que duró el programa URB-AL, las entidades locales que tuvieron la responsabilidad de coordinar alguna de las 13 Redes que operaron a su amparo, tuvieron la oportunidad de generar un conocimiento significativo, que va más allá de la especialidad temática que a cada una le correspondió en particular. Ciertamente, fortalecieron sus competencias y equipos para la gestión de la cooperación internacional, en especial la de carácter descentralizado; pero, además, desarrollaron un enorme caudal de competencias y habilidades que, de acuerdo a las evaluaciones de que disponemos, han contribuido significativamente al mejoramiento y modernización de las administraciones de las que forman parte.

Asimismo, las redes han realizado un aprendizaje sobre su propia condición. Sobre la naturaleza específica de sus tareas. Sobre las fortalezas y, también, las debilidades que han tenido sus gestiones.

A continuación desarrollamos sumariamente los aspectos más destacados de esa experiencia.

1. **Integración en la acción.** (la importancia del trabajo temático, el enfoque práctico, el trabajo entre pares)

Las redes abordaron temáticas de interés urbano. Aún cuando esto parezca de Perogrullo, la pertinencia de las materias abordadas, su vínculo directo con las preocupaciones sociales y políticas de sus territorios constituyó un elemento esencial para su éxito. Al resumir el ámbito de competencia de cada una de las redes nos encontramos con un compendio actual y realistas de los aspectos críticos de las gestiones locales modernas. Sin duda, esto ha permitido que las voluntades políticas se hayan aliado con las técnicas en el sostenimiento de las redes y en la ubicación institucional destacada que cada administración local otorgó a las células de coordinación de las mismas.

En la ejecución del trabajo de las redes pudo observarse que, más allá de las diferencias de magnitud y las propias de culturas y territorios diferentes, existía un cúmulo de problemas y formas de abordarlos, muy similares tanto en Europa como en América Latina. Que las administraciones locales, de una u otra región, tenían por el sólo hecho de ser tales, mucho más en común de lo que en ocasiones las vinculaba con otros tipos de estamentos de sus mismos continentes.

En el mismo orden de ideas, el enfoque de las redes estuvo decididamente orientado al mejoramiento de las gestiones locales, a la búsqueda de soluciones a problemas concretos y las más de las veces, cotidianos. Nunca se olvidó que estos organismos asociaban los intereses de conglomerados humanos determinados, con problemas y necesidades que era preciso dimensionar y abordar pronta y directamente eludiendo, por tanto, la excesiva especulación, necesaria quizás en otros foros, pero no en aquel que representa a los actores institucionales y políticos más directamente involucrados con la ejecución de políticas públicas en el territorio.

Este enfoque práctico, permitió el abandono de los estereotipo que frecuentemente acompañan las relaciones entre integrantes de diferentes culturas, más aún cuando estas corresponden a las denominadas relaciones Norte-Sur. Las conexiones dentro de las redes y entre las redes entre si, estuvieron marcadas por la equidad, por el trabajo entre pares, más aún en el caso de URB-AL, en donde un hallazgo fundamental fue el establecimiento de vínculos de cooperación en donde era casi tan frecuente el aporte de innovación y tecnología, en general la transferencia de conocimiento, desde representantes de América Latina a los europeos, como a la inversa.

2. fortalecimiento de las instituciones. (legitimación de actores y funciones, mejoramiento del capital humano, incremento del capital social, conocimiento y uso de nuevas tecnologías, conexión con los sistemas estatales y supraestatales).

Un aspecto poco mencionado de la práctica URB-AL es que en sus actividades, en especial las reuniones de red, existió una participación relevante tanto de los actores políticos como técnicos que actuaron en representación de las administraciones locales. Esto permitió una primera legitimación de las funciones y tareas que acompañaron la gestión del programa, aquella que la autoridad política otorgó al quehacer URB-AL. Seguidamente, dentro de este "ethos" URB-AL, a partir del enorme número de vínculos establecidos por su intermedio, políticos y técnicos, pero sobre todo estos últimos, encontraron una fuente de legitimación de sus actividades que ha sido de enorme importancia para cada individuo en particular y para el sistema municipal en general. El contraste de sus experiencias con pares de otras latitudes ha permitido a funcionarios latinoamericanos y europeos el validar sus propias acciones y el rol que pueden tener en el desarrollo de sus territorios.

A partir de la naturaleza de los proyectos comunes, generadores de programas de formación, pasantías, catálogos de buenas prácticas, etc. Además de la experiencia monográfica y la transferencia de habilidades prácticas que se produjo en las reuniones de red: estos funcionarios han mejorado su patrimonio de conocimientos y la capacidad de transmitirlos a otros. Este mejoramiento del capital humano provisto por URB-AL, refuerza las capacidades individuales y colectivas de los actores locales, produciendo un círculo virtuoso apreciable en el lenguaje común que comienza a materializarse en las administraciones locales.

Estos vínculos, por otro lado, acompañados por una visión explícita que fomenta la participación y la inclusión, han permeado la forma de ejecutar los proyectos URB-AL y, de manera aún más destacable, han influenciado las formas de actuar de muchas administraciones locales en ámbitos amplios y diversos. Esto ha contribuido, en términos todavía difíciles de evaluar, al aumento de la participación de las comunidades locales en las decisiones que les empecen, a la construcción de relaciones de pertenencia y a la conformación de mayor identidad local. En definitiva, al incremento del capital social de nuestras poblaciones.

El uso de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión de las redes ha tenido tal importancia que merece ser destacado de manera especial. La conectividad, la capacidad de promover y difundir, las actuaciones en tiempo real de actores ubicados a miles de kilómetros de distancia, se han transformado en hábitos de los actores URB-AL y, a través de ellos, a múltiples actuaciones del sector público local. Esto ha permitido aumentar la envergadura y la

profundidad de ciertos proyectos, el control y la evaluación de los mismos, la participación de otros actores y, en general, la modernización y el mejoramiento de las gestiones municipales. Debe destacarse, asimismo, que un porcentaje significativo de los fondos transferidos por la Comisión Europea, ha sido destinado a la adquisición y mantención de equipos e instrumentos tecnológicos en los gobiernos locales.

Estos procesos modernizadores, a la par con la visión global de los problemas locales que supone el trabajo en Red, le ha permitido a los actores sub nacionales un diálogo nuevo y productivo con las instituciones estatales con las que se relacionan habitualmente, formando nuevos partenariados e interviniendo más en las decisiones sobre diseño e implementación de políticas públicas en sus territorios, particularmente las de índole social. Por idénticas razones, los gobiernos locales se relacionan más y con mejor calidad con organismos internacionales, llegando en algunos casos a ser promotores y fundadores de nuevas instancias de relación supranacional.

3. fortalecimiento de los procesos descentralizadores. (incremento de la influencia de la opinión local, visibilidad de las políticas públicas locales)

En América Latina, pero también en Europa, existe un debate abierto sobre la descentralización. Los procesos de reforma del Estado desarrollados en varios países latinoamericanos desde los años ochenta, no han arrojado conclusiones definitivas y, muchos de ellos, se han estancado o han encontrado obstáculos importantes en su profundización y desarrollo. En ese contexto, las redes URB-AL, pueden muy bien ser visualizadas como laboratorios de experiencias de gestión local, en donde se desarrollan y evalúan políticas autónomas y descentralizadas. Sin ir más lejos, muchas experiencias iniciadas bajo el impulso del programa han sido reconocidas o estudiadas desde esta perspectiva, particularmente por los expertos en descentralización y por las asociaciones nacionales o regionales de gobiernos locales.

La mayor visibilidad que hoy tienen los gobiernos locales, originada en un cúmulo muy grande de factores, es acentuada por el trabajo de las redes URB-AL. De este modo se enriquece el debate conceptual y el práctico sobre la descentralización en nuestros continentes, nutriendo las redes de municipios y regiones de formulas y ejemplos de buena gestión local.

4. cumplimiento de los objetivos de la cooperación UE/AL. (objetivos de la cooperación UE/AL, construcción de un partenariado estratégico desde abajo)

Como ha sido expresado en algunos documentos de evaluación del programa URB-AL, los objetivos del mismo han variado en las diversas

etapas de su desarrollo. Esto puede ser interpretado de manera muy positiva como una adaptación coetánea a las variaciones estratégicas de la Comisión y, también, como una respuesta a las constataciones que el propio programa fue evidenciando en el curso de su ciclo vital.

En su primera fase el programa se orientó a favorecer la participación de los actores de la sociedad civil de UE y AL en el proceso de cooperación mediante el apoyo a las mejoras en las condiciones socioeconómicas, calidad de vida y otras, de los centros urbanos y colectividades locales; además, de la promoción y reforzamiento de los intercambios de experiencias, cooperación y colaboración entre ciudades y regiones. A estos se agregó, con posterioridad, la promoción del desarrollo sostenible de las ciudades y la promoción del dialogo político entre ciudades de AL y UE. Al inicio de la segunda fase del programa se acuñó el propósito de desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas. El año 2004, se agregó el objetivo de contribuir a identificar vías de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en una perspectiva de desarrollo equitativo y sostenible; además, de promover relaciones internacionales y de cooperación entre colectividades locales para reforzar y adaptar sus competencias al entorno globalizado. Ese año, mediante la declaración de Guadalajara, se reforzaba la cohesión social como el objetivo transversal de la cooperación entre las dos regiones, a la vez que se valoraban ciertos programas de cooperación descentralizada, como URB-AL, y se comprometía la permanencia y profundización de este tipo de programas.

La experiencia de las redes URB-AL, permite, según se ha dicho, ratificar la pertinencia y cumplimiento de la mayor parte de estos objetivos, los cuales de una u otra manera han sido reseñados en los párrafos precedentes y en mucha mayor medida en las distintas evaluaciones del programa. No obstante, nos ha parecido importante destacar que de manera más o menos explícita las relaciones entre ambos continentes han propiciado y obtenido, en cierta medida, la concreción de una alianza estratégica de amplio espectro entre nuestras regiones. En ese contexto y bajo esa mirada, la consolidación del trabajo de las redes URB-AL puede ser visto como un esfuerzo de construcción de lazos políticos, sociales, económicos y culturales entre los dos continentes, con la particularidad de que en este caso estamos hablando de un partenariado estratégico construido desde abajo, desde la base social que dan las colectividades locales y, por tanto, dotado de los elementos de sustentabilidad que tiene todo proceso gestado por sus propios protagonistas.

Las cuestiones pendientes

La experiencia recogida por las coordinaciones de redes URB-AL nos permite observar también aspectos menos desarrollados, problemas de gestión y diseño que deben ser considerados en la actual administración de las redes que continúan funcionando y, en la eventual configuración de nuevas entidades que aborden ámbitos similares con semejanzas metodológicas.

No es el propósito de esta presentación el abordar todas estas limitaciones, nos interesa centrarnos en aquellas que consideramos más relevantes y útiles al trabajo que se desarrolla en este encuentro.

1. Las asimetrías.

La experiencia del trabajo en red desarrollada por el programa URB-AL ha adolecido de dos tipos de asimetrías. Por una parte, la que se produce en ambos continentes por la participación mayor de colectividades locales de ciertos países que la que pueden exhibir otros; y, por la otra, la participación en el programa con mayor intensidad de ciertos tipos de ciudades en detrimento de otras.

De este modo podemos ver que en América Latina, participan del programa mayoritariamente ciudades del Cono Sur, de hecho los coordinadores de redes de la región son todos de dicha zona. En Europa, a su vez, esta participación se concentra en el área mediterránea y en Alemania.

En cuanto a la tipología de ciudades, si bien hay un espectro muy amplio de realidades, lo cierto es que las colectividades locales pequeñas han estado significativamente ausentes de la coordinación de redes y proyectos comunes.

2. Dificultades para sustentar el funcionamiento de las redes.

Las redes generadas por el programa URB-AL dejaron de recibir la subvención comunitaria. A partir de aquello algunas de ellas dejaron de funcionar, otras se mantienen vivas con muchas limitaciones a partir de los esfuerzos de sus propios socios, en especial quienes detentaban el rol de coordinadores y, otras, han desarrollado un proyecto Tipo B que les permite mantener en un algún grado a sus antiguas redes.

Todo el conocimiento y la experiencia acumulada corren el riesgo de perderse o desperdiciarse. Las oportunidades de este tipo de trabajo que han sido descritas pueden desaprovecharse.

Desafíos y Propuestas

Tendiendo a la vista que la Comisión Europea tiene el objetivo de desarrollar un nuevo programa de cooperación descentralizada Europa/América Latina, el cual incorporará como actores a un grupo similar de instituciones que el programa URB-AL, nos ha parecido sugerente, junto con aportar algunos elementos de lo que ha sido el trabajo de las trece redes incluidas en el programa, el plantear, sobre la base de esa experiencia, algunas propuestas que puedan ser recogidas en el diseño y/o en la ejecución de ese futuro programa.

1. Disminuir las asimetrías.

Esta situación, profusamente reseñada y respecto de la cual se han identificado varias causas, puede ser abordada modificando ciertas reglas del programa, para obligar a una composición más equilibrada territorial y tipológicamente, de los socios de los proyectos. También, puede enfrentarse generando programas específicos para estos sectores con menor participación.

Nuestra propuesta, sin embargo, apunta a generar incentivos para incrementar la participación de ciudades y países que hasta el momento han estado ausentes en el desarrollo del programa. Estos pueden ir desde el aumento en los montos de los proyectos, el apoyo más integral (en recursos e información) a aquellas colectividades locales de menor tamaño y presupuesto; hasta la realización de campañas de promoción en ciudades de determinadas regiones, por ejemplo: Centroamérica, el norte de Europa y Europa del Este.

2. No diluir los esfuerzos de construcción y consolidación de redes.

Creemos que el conocimiento y la experiencia acumulada por las redes URB-AL puede ser un factor colaborador, con alto rendimiento e impacto, en cualquier programa de cooperación descentralizada que pretenda trabajar con actores locales de Europa y América Latina. La mayor parte de estas redes todavía subsisten, poseen bases de datos y contactos vigentes y activos, la mayor parte de ellas se han instalado como actores importantes en el ámbito temático en que les correspondió actuar, su existencia actual y futura

esta ligada a la imagen de la Unión Europea. Por todo ello, creemos que deben buscarse mecanismos para que los futuros programas de cooperación descentralizada puedan contar con el recurso de estas redes como una herramienta que apoye su gestión y le permita a los gobiernos locales de ambas regiones recoger la experiencia de lo que fue el programa URB-AL, permitiéndoles no partir de cero en esta nueva etapa.

3. Fortalecer el énfasis en lo local.

Todo indica que el mayor éxito del programa URB-AL fue el establecer una adecuada sinergia entre las potentes cualidades de los gobiernos locales para ejecutar políticas públicas en el territorio; y, la innovación en metodologías de trabajo en cooperación descentralizada, entre las que se incluyen las redes de gobiernos locales, como un aporte sustantivo a dichos métodos.

Por ello creemos que el énfasis de los futuros proyectos de cooperación descentralizada debe fortalecer el papel de las entidades locales por las ventajas que hemos descrito presenta este nivel institucional y los éxitos que puede exhibir en esta materia el programa URB-AL.

4. Mantener la mirada entre pares, seguir innovando. (no caer en el formato habitual de cooperación al desarrollo)

Los esquemas tradicionales de cooperación, donante-donatario, fueron superados en la ejecución de URB-AL, esto provocó un conjunto virtuoso de encadenamientos que han fortalecido los gobiernos locales, a sus autoridades y funcionarios, y los procesos de descentralización en nuestras regiones. La mirada a los ojos, entre pares, resultó en extremo atrayente para quienes trabajaron vinculados al programa. El impacto en los resultados de estas “nuevas formas de hacer” también hablan por si solos.

En el futuro, de mantenerse un esquema parecido, se habrá contribuido a generar una alianza sólida, basada en la colaboración y el conocimiento mutuos. Generada, además, “desde abajo”, desde instituciones y representantes cercanos a la base social.

5. Propender a la generación de una instancia de contacto, orientación e intermediación que considere el conocimiento acumulado por las coordinaciones de red.

Las redes ocuparon en URB-AL un espacio de amortiguamiento, formación e intermediación, entre la Comisión Europea y los socios de los proyectos. Creemos que esto contribuyó al acompañamiento y

posterior éxito de estas iniciativas. En un futuro programa de cooperación descentralizada pensamos que sería muy útil contar con una entidad semejante que haga las veces de puente entre la Comisión y los ejecutores directos de proyectos. Habida cuenta de lo expuesto, de crearse una instancia de este tipo, debería incorporar de alguna manera el conocimiento técnico y las habilidades recogidas por las coordinaciones de redes de URB-AL.