

## **Cohesión social y cooperación descentralizada en la relaciones de la Unión Europea y América Latina**

Víctor M. Godínez

### **El encuentro de Rosario**

A partir de la Cumbre de Río de Janeiro, celebrada en 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y la Unión Europea han ido construyendo y fortaleciendo una plataforma amplia de cooperación y desarrollo. En las reuniones de Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006), los términos de la asociación estratégica birregional han ganado precisión y ampliado sus alcances.

En la Declaración de Guadalajara la cohesión social fue identificada como una responsabilidad primaria de los Gobiernos. Sus signatarios afirmaron su determinación de construir sociedades más justas “mediante la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”. Este compromiso fue ratificado plenamente en la Declaración de Viena (mayo de 2006). En ella, la cohesión social fue asumida como “una prioridad relevante” de los programas birregionales de cooperación, identificándola mismo tiempo como una oportunidad “de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad”.

Por otro lado, en el marco del Encuentro Internacional de Redes EUROsocial (Cartagena de Indias, Colombia, junio de 2006), la CEPAL propuso una definición global y operacional, que busca ser un instrumento de trabajo tanto para Europa como para América Latina: “La cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia)”.

El caso es que la cohesión social es un tema que se invoca de manera creciente en la discusión internacional sobre el crecimiento sostenible con equidad y la necesidad de imprimir un carácter incluyente al desarrollo. En el contexto europeo, la cohesión social constituye un objetivo explícito de las políticas de desarrollo. En América Latina se ha desplegado en los años recientes una serie de iniciativas sectoriales directamente relacionadas con la cohesión social, tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la investigación.

En el caso específico de América Latina —y ésta es una diferencia de grado con respecto a los países de la Unión Europea— el concepto de cohesión social adolece con frecuencia de una clarificación a la vez conceptual y operativa que le permita marcar una clara diferencia frente a nociones como pobreza, desigualdad y marginación social. Estas últimas nociones están en el centro de las discusiones latinoamericanas sobre los resultados del desarrollo y la calidad de vida de la población, y con frecuencia la cohesión social aparece como si fuera un mero subproducto de las mismas.

En diversos foros de la cooperación birregional —y en particular en las conferencias celebradas en Bruselas y Cartagena de Indias en marzo y junio de 2006 respectivamente— se ha enfatizado la necesidad de desarrollar un concepto y un enfoque operativo de la cohesión social que sea, a un tiempo, pluridisciplinario, multisectorial, participativo y descentralizado. En ambas regiones y en los organismos internacionales está quedando

cada vez más claro que la cohesión social no se limita a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sino que implica otras dimensiones sociológicas relevantes.

El encuentro de Rosario “Lecciones y experiencias del Programa URB-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial” tiene como marco general de referencia este conjunto de antecedentes y preocupaciones generales. Su radio de interés es muy específico, al centrarse en el campo de la cooperación descentralizada birregional y su potencial sobre en el fortalecimiento de las políticas subnacionales (o locales) de cohesión social. Aunque la cohesión social considerada en su conjunto será contemplada por necesidad en diversos planos del encuentro, el diseño de éste se orienta a profundizar el estudio de las políticas públicas subnacionales (o locales) y de las prácticas de cooperación relacionadas con cinco dimensiones generales, pero al mismo muy específicas, de la cohesión social: la económica, la social, la simbólica, la territorial y la institucional.

El punto de partida del encuentro son dos supuestos generales. El primero es que, debido a su naturaleza, los gobiernos locales y regionales tienen una óptima ubicación en el entramado institucional de las naciones democráticas para ejecutar de manera eficiente políticas públicas y estrategias en pro de la cohesión social. El segundo es que la cooperación descentralizada posee un gran potencial para contribuir, por medio del intercambio de experiencias y la reciprocidad que le son características, al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales en las labores de diseño y aplicación de políticas de cohesión social.

Los trabajos del encuentro se organizarán en torno a cinco talleres temáticos que corresponden a cada una de las dimensiones generales de la cohesión social. Los talleres fueron diseñados con una orientación comparativa, a fin de hacer explícitas y evidentes las múltiples diferencias, así como las coincidencias y afinidades, que existen en los planos social, institucional y del desarrollo entre las entidades locales y regionales de A. L. y la U. E. Es probable que en algunos casos el énfasis se coloque en las localidades latinoamericanas, cuyas experiencias y recorridos institucionales en la materia son menos conocidos que los de sus contrapartes europeas (además de estar sujetos a un mayor número de restricciones y presentar un grado cualitativamente menor de desarrollo en el plano económico y social).

### **Cohesión social y política pública**

En el mundo académico hay toda una variedad de definiciones, niveles de análisis y enfoques operativos en torno al concepto de cohesión social. Fuera de este ámbito hay un acuerdo —con frecuencia implícito— acerca de su utilidad y significado prácticos. Según el Consejo de Europa, “el de cohesión social es un concepto insignia que nos recuerda constantemente la necesidad colectiva de estar atentos y percatarnos de todo tipo de discriminación, desigualdad, marginación o exclusión”.

De conformidad con sus objetivos, para el encuentro de Rosario interesa recuperar el valor analítico y la funcionalidad operativa del concepto de cohesión social en un sentido muy preciso: el que corresponde con su utilización para fines de política pública.

El término de cohesión social es utilizado en el campo de las políticas públicas para enmarcar relaciones sociales complejas y elaborar metas y programas que partan y den cuenta de esa complejidad. Aunque éste es un punto de partida de las definiciones instrumentales más extendidas de la cohesión social, no existe una definición universal

del término. La cohesión social carece de una definición de trabajo que sea aceptada de manera amplia a pesar de ser crecientemente utilizado en los programas de la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OCDE, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales —para no hablar de los programas nacionales de los propios países europeos y del Canadá—. Si bien este hecho deja ver cierta falta de acuerdo acerca del perfil propio de lo que se considera ser una “sociedad cohesionada”, las definiciones operativas más usuales tienen en común la preocupación por el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren el acceso de todos los ciudadanos al bienestar material en un marco de “calidad social” (entendida ésta como el grado en que las provisiones y requerimientos de una sociedad determinada se ajustan a las necesidades y capacidades de sus ciudadanos). Este punto en común es quizá el “piso” sobre el que cada cual edifica su propia arquitectura institucional y operativa en la materia

Para fines de política pública, el concepto de cohesión social ha tenido una de sus aplicaciones más fructíferas en el proceso de integración de la Unión Europea. En más de un sentido puede ser considerado incluso como un concepto clave de dicho proceso. La normatividad comunitaria contempla mandatos específicos para la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento de la cohesión económica, territorial y social del espacio europeo. Con base en el concepto de cohesión social, la Comisión Europea ha buscado vincular de manera recurrente las interacciones entre las políticas sociales, económicas y de empleo bajo el criterio de que cada una de ellas depende de las otras. Hay aquí una clara diferencia —si no es que hasta una ruptura— con algunas concepciones convencionales de política pública que están muy extendidas en el mundo (como las que ajustan y subordinan a criterios meramente financieros al conjunto de los programas gubernamentales de un país).

Este enfoque transversal de la política pública se constata no sólo en los programas de la Comisión Europea, sino en los de los estados miembros, tanto a escala nacional como regional y local. Son numerosos los estudios que documentan cómo las políticas de cohesión social de estos países, en diversas escalas territoriales, enfrentan los problemas de exclusión social de manera multidimensional. Una herramienta básica al respecto es la promoción del apoderamiento, que se traduce en una activa convocatoria para que los excluidos participen en su propia (re)integración. En este sentido, el poder y la falta de poder son (y deben ser) enfrentados procurando un acceso y una participación reales de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En Canadá hay un esfuerzo creciente por vincular los resultados en materia de desempeño económico, seguridad, educación, salud y bienestar comunitario, entre otros, con la cohesión social. Esta última también es vinculada por medio de programas públicos y la participación ciudadana y comunitaria con la sociedad civil y la política económica y social, lo que influye directamente en los resultados sociales.

En todos estos casos se pone de manifiesto que uno de los aspectos más relevantes del nexo entre cohesión social y política pública es la manera en que el concepto es desplegado para crear un marco de referencia operativo a la discusión sobre las necesidades del conjunto de la sociedad, y no solo de uno de sus segmentos constitutivos. Conviene citar de nueva cuenta al Consejo de Europa, que justifica así la necesidad de desarrollar una estrategia para la cohesión social en lugar de una centrada exclusivamente en el combate de la exclusión (o de la pobreza, o de la discriminación, etcétera): “Es necesario (...) encontrar caminos para enfrentar no solamente los problemas de quienes están excluidos de la sociedad, sino también, y de manera más ambiciosa, buscar cómo edificar sociedades más cohesionadas en las cuales el riesgo de

exclusión social sea minimizado. Por tanto, la cohesión social concierne a la sociedad como conjunto y a todos sus miembros, y no sólo a los marginados”.

Son numerosas entidades públicas, nacionales o regionales y locales de Europa y América que han adoptado enfoques similares en materia de cohesión social. En todos los casos se reconoce su utilidad para desarrollar prácticas de compromiso y diálogo entre la ciudadanía y en el seno de diversos colectivos comunitarios, y para solucionar adecuadamente dilemas como la elección entre varias opciones de política pública en condiciones de recursos escasos o limitados. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la cohesión social “puede entenderse como el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos”.

El enfoque de la cohesión social se sitúa en una esfera alternativa a la de la formulación de programas sociales especialmente diseñados para “los excluidos”, y es por tanto un poderoso mecanismo a favor de los programas universales, que por su naturaleza descartan la estigmatización y son generadores de legitimidad.

Los diversos componentes de la cohesión social producen efectos en la calidad de la vida en sociedad. La dinámica de las relaciones interpersonales, de las asociaciones y organizaciones intermediarias y de las instituciones genera algo más que una suma de actitudes diferenciadas; produce valores compartidos y normas de comportamiento que se expresan en grados diversos de confianza y responsabilidad social. Genera señas de identidad y modalidades de gobernabilidad, normas culturales y reglas sociales sin las cuales no es fácil concebir un determinado orden social. En una sociedad cohesionada, los ciudadanos desarrollan un instinto de pertenencia e inclusión. Participan activamente en la vida social, sus diferencias son explícitas, reconocibles y reconocidas, son tratados como iguales y disfrutan una relativa equidad en un ambiente en el que las instituciones públicas y privadas son reconocidas como legítimas.

La cohesión existe de manera recíproca y mutuamente reforzada con valores tales como libertad, igualdad, democracia, respeto de los derechos humanos, tolerancia, inclusión, responsabilidad colectiva y respeto del estado de derecho. Por cierto que los regímenes autoritarios pueden imitar algunos de los signos principales de la cohesión social creando lineamientos, valores compartidos y capacidades de acción colectiva. Pero en ese tipo de regímenes, tales valores se imponen por medios coercitivos y excluyentes, tornándose insostenibles. Todo ello socava las condiciones que son necesarias para que exista una verdadera cohesión social. Sin democracia no existe cohesión social; con mecanismos de coerción tampoco.

### **La cohesión social y los gobiernos locales**

La falta de cohesión social implica casi siempre degradación de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos, ruptura de vínculos sociales elementales y empobrecimiento no sólo del individuo sino de las relaciones que definen su lugar e identidad sociales. Un fenómeno de tal naturaleza sólo puede ser revertido si las medidas para combatirlo incluyen estrategias locales y regionales de cohesión. En democracia, los gobiernos locales y regionales están mejor armados que otros actores para actuar, por una parte, contra la disolución de los lazos de pertenencia ocasionados por la segregación espacial, el deterioro urbano, el aislamiento, la reducción de oportunidades, y por otra parte, para fomentar dinámicas de reconstrucción del tejido social. De la misma forma, mediante el aprovechamiento de mecanismos institucionales y aprendizajes colectivos acordes con

la singularidad del territorio, los gobiernos locales y regionales pueden estar en mejor posición para identificar situaciones que producen exclusión social, y para contrarrestarlas o eliminarlas mediante intervenciones *ad hoc*.

El fomento y fortalecimiento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad, aunque al menos por dos razones corresponde al gobierno local asumir un papel de garante de la cohesión social. La primera es que se trata del canal institucional más próximo a la comunidad y por su conducto encauza las preferencias y los intereses de los individuos. La segunda, porque es la entidad que ostenta el poder público local, el control de algunos mecanismos redistributivos, la autoridad para poner en marcha políticas locales de desarrollo articuladas y coherentes. Lo anterior no es contradictorio con ni significa desconocer que la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Esta función principal no puede ser substituida por ningún otro actor. Más aún, sólo cuando están inscritos en la institucionalidad jurídico-legal del Estado, aquellos derechos pueden tornarse universales. Por lo demás, apenas cabe recordar que los entes locales de gobierno son parte sustancial del orden orgánico del Estado en toda sociedad democrática.

El desarrollo de políticas públicas con efectos en la cohesión social requiere el fortalecimiento simultáneo de la institucionalidad democrática y de la descentralización del Estado. Una descentralización efectiva se manifiesta al mismo tiempo en el plano jurídico-normativo del poder público y en el plano político-participativo, es decir, en el ámbito de las estructuras institucionales de representación que contribuyen a la recuperación de funciones políticas por parte de la sociedad y, por ende, a la democratización.

Formalmente, la participación de los gobiernos locales y regionales en el diseño e implementación de políticas públicas de cohesión social suele justificarse por el orden jurídico-normativo de Estados cuyas constituciones instituyen un sistema democrático. Sin embargo, la realidad demuestra que existen diferencias sustanciales entre los territorios en lo relativo a su capacidad para hacer efectiva la institucionalidad formal.

Una aproximación general a la experiencia de las colectividades europeas y latinoamericanas, evidencia que —más allá de las muchas diferencias y asimetrías existentes— la capacidad de los actores locales para lograr consensos, organizarse y participar en acciones colectivas es un factor tan importante para el desarrollo local como la existencia de otras condiciones más estilizadas: políticas públicas en materia de cohesión social, predominio del Estado de derecho, flexibilidad institucional para adecuarse a los cambios globales y a las necesidades locales, disponibilidad de recursos económicos y otras más. Hay una estrecha relación entre cohesión social e institucionalidad democrática, al punto que puede sugerirse que la falta de cohesión social evidencia la inexistencia de una real y efectiva institucionalidad democrática.

Crear condiciones de cohesión social es algo que se inscribe, por tanto, en el espacio de la democratización-descentralización del Estado, espacio en el cual los gobiernos y demás actores locales pueden establecer reglas claras y aceptadas por todos para participar en la definición de las políticas de desarrollo. Todo esfuerzo en sentido contrario puede aumentar con facilidad el inventario, ya de suyo amplio, de políticas y programas desarticulados con mínima o nula incidencia en la cohesión social.

Finalmente, la dinámica de un orden mundial que ha sido transformado por un paradigma tecnológico que reduce virtualmente las dimensiones espaciales y temporales

entre los territorios, conlleva procesos corrosivos pero también de construcción, y la oportunidad que tienen los actores y entes territoriales para moldear arreglos institucionales en materia de políticas de desarrollo puede verse como una oportunidad histórica. El grado de cohesión social en cada colectividad es un factor determinante para que las estrategias y políticas de los gobiernos locales y regionales reflejen y respondan a aspiraciones y decisiones colectivas.

### **La cooperación descentralizada europeo-latinoamericana**

La cooperación descentralizada birregional ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento de las políticas locales y regionales de cohesión social de algunos de los gobiernos locales, en particular de aquellos que han participado de manera activa en las redes temáticas del programa entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina, URB-AL. Tal es el caso, entre otros, de la ciudad de Rosario.

En efecto, el programa URB-AL (fases I de 1995 al 2000 y II de 2001 al 2006) ha desempeñado una función importante en la promoción y fortalecimiento de la cohesión social). Este programa pone el acento de la cooperación entre ciudades, en especial — aunque no exclusivamente — entre ciudades intermedias. Las ciudades son identificadas como los protagonistas territoriales principales de los procesos económicos, sociales y políticos más relevantes de Europa y América Latina.

La cooperación descentralizada se aleja de los modelos tradicionales de la cooperación internacional. A diferencia de éstos, sus iniciativas e intervenciones se sustentan en una serie de principios básicos, a saber: la corresponsabilidad, la participación activa y la concertación de los actores territoriales; la complementariedad entre los diferentes agentes políticos y sociales; la gestión descentralizada, incluyendo incluso la delegación de responsabilidad de gestión financiera, al nivel más próximo de los actores involucrados, y la adopción de una metodología-proceso que permite inscribir a la cooperación descentralizada en la duración.

Más de un decenio después de su lanzamiento, la experiencia de URB-AL acredita en sus dos fases numerosos logros. Entre éstos, sin duda, está el haber puesto de manifiesto, de manera objetiva, algunos de los principales factores que limitan la operación de este modelo de cooperación en el contexto birregional, mismos que deberán ser tomados en cuenta en una nueva ronda que eventualmente pudiera tener en el futuro este programa: los déficits de la descentralización, la falta de coherencia entre prioridades nacionales y locales, la escasa autonomía efectiva de numerosos entes locales, las carencias de cuadros técnico de carrera en los gobiernos locales, la debilidad de la institucionalidad local, la escasez de recursos financieros, los bajos niveles de participación ciudadana y representación política. Aunque estos problemas no son exclusivos de los entes territoriales latinoamericanos, es evidente que su frecuencia y su intensidad son en ellos desproporcionadamente mayores que en sus contrapartes europeas.

De acuerdo con la información disponible sobre las localidades de la Unión Europea y América Latina que han tenido una participación muy activa y relevante en las redes temáticas del programa URB-AL, la cooperación descentralizada cuenta ya con un grado importante de institucionalización en las administraciones locales y regionales. El ámbito jurídico-normativo sanciona en la mayoría de los casos la inclusión de la cooperación descentralizada en el cuadro de los mecanismos institucionales vinculados con el desarrollo y la cohesión social bajo diversas modalidades (ley nacional, códigos y

estatutos municipales, disposiciones administrativas, competencias y resoluciones autonómicas o regionales, disposiciones organizativas, planes locales de desarrollo).

La participación de estas colectividades en proyectos conjuntos “tipo A” facilitó en una primera fase de URB-AL la interrelación, el conocimiento y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, susceptibles de fortalecer las capacidades de la institucionalidad local en temáticas relacionadas directa o indirectamente con la cohesión social. Ulteriormente, la participación de las colectividades en proyectos “tipo B” —producto de las experiencias más exitosas de la fase precedente— consolidó en la agenda de la cooperación descentralizada birregional un enfoque estratégico de corte eminentemente social comprometido con el combate de todas las formas de exclusión, la construcción de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática.

En el marco de URB-AL, la cooperación descentralizada ha mostrado ser un paradigma cuyo referente de actuación es la realidad local. Se sabe de antemano que cada sociedad local está constituida por un conjunto único y diferenciado de capacidades materiales, percepciones, ideas e instituciones. En la era de la globalización, el enfoque de URB-AL ha sido un factor positivo de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gobernabilidad local, contribuyendo a construir un campo semántico común en torno a la cohesión social y la gobernabilidad democrática como condiciones *sine qua non* para aportar soluciones a problemas que son comunes pero que se gestan en contextos distintos y por tanto se manifiestan de maneras y con intensidades que son propios de cada situación particular.

Si algo muestra con claridad la experiencia acumulada en más de tres lustros de cooperación descentralizada birregional es que los casos locales exitosos en materia de gobernabilidad local y cohesión social no son “exportables” y, en consecuencia, no pueden ser trasplantados de manera automática en otros contextos territoriales. Dada la complejidad intrínseca de cada realidad social, la cooperación descentralizada posibilita un auténtico trasvase mutuo de experiencias y “modos de hacer” que ayuda a construir, a desplegar y consolidar capacidades y procedimientos locales que inciden en los factores endógenos de la gobernabilidad democrática y la cohesión social de cada comunidad.

Dicha experiencia deja ver la existencia de ciertos hechos estilizados (o “virtuosos”) que, después de un ciclo de más de tres lustros de cooperación descentralizada birregional, se han generado como producto de la interrelación y el intercambio de experiencias entre los entes locales europeos y latinoamericanos. Entre ellos, quizá el mayor y acaso más trascendente sea que la cooperación descentralizada puede ser un acelerador de procesos que están latentes o en marcha en las comunidades como producto de su propia dinámica económica, social, política y cultural. Se trata de procesos que en cada caso presentan diferentes grados de maduración, que en ocasiones no son fácilmente extensibles, pero que tienen una característica común: siempre son un laboratorio de formas sociales avanzadas que, más allá de su definición o pertenencia sectorial, tienden a mejorar la calidad de la vida colectiva en una perspectiva comprometida con la gobernabilidad democrática y la difusión de condiciones de cohesión social. En todos los casos exitosos, la cooperación descentralizada birregional ha dado lugar a intervenciones que incidieron directamente en la consolidación de procesos con las características descritas anteriormente.

La experiencia de URBA-AL pone de manifiesto que, al menos en la escala local, la cohesión social se fundamenta en la voluntad de cooperación de los individuos para

alcanzar metas colectivas. Nacida de dinámicas propias a cada colectividad, esta misma voluntad se prolonga ulteriormente en proyectos de cooperación con otras colectividades en torno a programas y proyectos que suponen —de múltiples maneras y muchas veces en una escala microsectorial— poner en valor el sentido de pertenencia e inclusión de los ciudadanos, su participación activa, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

La participación en redes temáticas y proyectos conjuntos de cooperación descentralizada supone para las localidades latinoamericanas —tal vez más que para las europeas— un soporte de sus respectivos procesos de descentralización y desarrollo, además de un contacto directo con experiencias y mecanismos institucionales alternativos de participación, gobernabilidad democrática, diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo local y cohesión social. Este proceso inacabado amplía los espacios para el ejercicio de la autonomía del conjunto de los entes territoriales (incluyendo, desde luego, a los gobiernos locales) frente a las inercias que obstaculizan o postergan la descentralización y el pleno despliegue de las dinámicas locales de desarrollo.

En un contexto internacional en el cual los regímenes transnacionales han abierto nuevos horizontes en rubros que se articulan con intereses locales (comercio e inversión, medio ambiente, seguridad, derechos humanos, democracia participativa), las colectividades tienen mayor oportunidad de recurrir a distintos mecanismos internacionales para potenciar el desarrollo local.

La participación de las colectividades locales en experiencias de cooperación descentralizada contribuye, en el doble frente de lo local y lo internacional, a la descentralización del Estado y al impulso de procesos de desarrollo endógeno con efectos multiplicadores en la contigüidad urbana y regional de cada comunidad, como lo ilustra el caso de Rosario.

De igual forma, las experiencias de cooperación de varias colectividades latinoamericanas corren paralelas a la configuración de entramados institucionales con mayor capacidad para resistir los embates de uno de las tradiciones más perniciosas para la sostenibilidad de programas locales de desarrollo y cohesión social: los cambios de gobiernos, que incluso siendo del mismo signo partidario suelen suponer tradicionalmente la ruptura total con, o el abandono de, los programas y estrategias de la administración precedente. Garantizar la continuidad y efectividad de programas y estrategias locales de desarrollo y cohesión social eficientes es una tarea compleja que implica, a la vez, altos grados de participación social y capacidades institucionales por encima del promedio latinoamericano. Así lo muestran ciudades que acreditan la ejecución de programas originales de combate a la exclusión social con experiencias exitosas en el plano de la cooperación descentralizada, como Sao Paulo y Porto Alegre en el Brasil. La sostenibilidad de estos procesos es una función de las dinámicas y arreglos de la sociedad local, no de la cooperación internacional; pero la contribución de ésta está lejos de ser irrelevante, según se comprueba no sólo en las localidades latinoamericanas que han sido más activas —en especial la grandes ciudades del Cono Sur—, sino en toda una miríada de localidades intermedias y pequeñas de la región andina y el istmo centroamericano.

Medir el impacto que han tenido en la cohesión social los proyectos e intervenciones es una tarea difícil en virtud de que los efectos de la cooperación descentralizada son de

orden cualitativo, y su perdurabilidad depende de las acciones que los entes territoriales lleven a cabo para sostener sus propios procesos de desarrollo

Se sostiene con frecuencia que las colectividades latinoamericanas han desprendido mayores beneficios de las relaciones birregionales de cooperación descentralizada. Así lo establece por ejemplo el documento la evaluación intermedia del programa URB-AL. Esto es así debido a las diferencias de capacidad institucional y financiera, así como al desigual nivel de desarrollo que en términos generales existe entre ambas regiones. No obstante, las colectividades europeas también han desprendido diversas enseñanzas de esta relación. Según un responsable de la Asociación de Ciudades Alemanas, las redes de cooperación que se han constituido entre colectividades europeas y latinoamericanas “constituyen comunidades de experiencias y aprendizajes que inducen al desarrollo mutuo. Por tanto [es dudoso] que las ciudades alemanas [o europeas] sólo sean portadoras de saberes. Al interrelacionarse, las ciudades no pueden permanecer inalterables a las influencias y experiencias ajenas, pues éstas obligan a la comparación, a relativizar las propias posiciones y referentes, así como a la reflexión sobre el desarrollo de uno mismo y de nuestras ciudades. Hoy en día nadie puede tomarse en serio la consideración de que podemos ser autosuficientes y resolver problemas sin ayuda de nadie. Al contrario, la realidad evidencia que las soluciones surgen a través del intercambio de experiencias y del conocimiento de los otros. Asimismo, las redes de ciudades promueven competencias interculturales y contribuyen a que las ciudades enfrenten de manera más efectiva las transformaciones que conlleva la globalización”.