




2004
CONFERENCIA SOBRE PARTENARIADO
LOCAL UNION EUROPEA - AMERICA LATINA

DOCUMENTO DE BASE

**"BALANCE Y PERSPECTIVAS
DE LA COOPERACIÓN
DESCENTRALIZADA ENTRE
COLECTIVIDADES LOCALES
DE LA UNIÓN EUROPEA
Y DE AMÉRICA LATINA
EN EL TERRENO
DE LAS POLÍTICAS URBANAS"**

ABRIL DEL 2004
VALPARAÍSO, CHILE



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis



**BALANCE Y PERSPECTIVAS
DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
ENTRE COLECTIVIDADES LOCALES
DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA
EN EL TERRENO DE LAS POLÍTICAS URBANAS***

DOCUMENTO DE BASE

ABRIL DE 2004

** Este documento ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Consorcio conformado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.*



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

RESUMEN EJECUTIVO

I. En el transcurso de la última década, los procesos globales de transformación política, institucional, económica y social llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional, favoreciendo la creación de nuevos modelos de cooperación descentralizada comprometidos con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales.

Como respuesta a estas nuevas realidades, diferentes agencias de cooperación, organismos internacionales e instituciones de carácter regional y local en los países desarrollados generaron sus propias políticas de cooperación descentralizada produciendo resultados diversos y movilizand una masa crítica de recursos financieros, humanos e institucionales.

II. Este fenómeno ha tenido una dinámica particular en el marco de las relaciones europeo-latinoamericanas, donde se han desarrollado en los últimos años diversas iniciativas descentralizadas en el terreno de las políticas urbanas promovidas tanto por colectividades locales y regionales europeas, como por la propia Comisión Europea.

En el primer caso, si bien se trata de una práctica reciente, y muchas veces con un marco legal débil, la cooperación de las administraciones territoriales europeas cada vez tiene mayor peso, en particular en los casos de España, Francia e Italia.

Por su parte, en el contexto comunitario se destacan las acciones desplegadas bajo el Programa URB-AL de la Comisión Europea. Sus resultados hasta el presente dan cuenta de un balance positivo en términos de la consolidación de los vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas; de su contribución al fortalecimiento institucional de los municipios; y de la difusión y aplicación de buenas prácticas en el terreno de las políticas urbanas. Un aporte innovador y fundamental de URB-AL es la sustitución del concepto tradicional de “transferencia de ideas, conocimientos y experiencias” por la premisa del “intercambio mutuo de ideas, conocimientos y experiencias entre todos los actores”. El nuevo ciclo de la cooperación descentralizada entre entidades locales de ambos continentes tiene en este Programa un activo cuyos logros deben preservarse y extenderse.

III. Las contribuciones del universo de iniciativas descentralizadas europeo-latinoamericanas al desarrollo urbano de ambas regiones han sido sumamente positivas en todos los planos del desarrollo social y humano. Su acción se manifestó de manera directa en el reforzamiento de los procesos de cambio estructural y democratización, favoreciendo el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno y la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores en la base territorial de la sociedad civil. No es extraño, por tanto, que los programas de cooperación descentralizada hayan ayudado con frecuencia a profundizar o incluso a desencadenar procesos de solidaridad social, de construcción de consensos y de participación y apropiación ciudadanas.

Al abrir caminos viables de internacionalización y de puesta en contacto con entes de gobierno y agentes sociales organizados de otros países, la cooperación descentralizada ha sido también un eficaz acompañante de los municipios y actores sociales latinoamericanos y europeos que reivindican lo local como fuerza de impulso y a la vez de recuperación de identidad.

La cooperación descentralizada probó ser, asimismo, un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo entre los órganos de representación local, así como una herramienta valiosa para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en particular en ámbitos estratégicos del desarrollo humano sustentable y la gobernabilidad democrática. En este sentido la cooperación descentralizada adquiere una dimensión de especial relevancia en las políticas de lucha contra la pobreza y de promoción de la cohesión social, ya que ambas requieren de instituciones públicas democráticas, fuertes, eficaces y participativas.

IV. En adelante, y dadas las prioridades de América Latina y la Unión Europea, la cooperación descentralizada deberá orientarse precisamente a reforzar la acción de los gobiernos locales en el **incremento de la cohesión social** a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión, promoviendo para ello el mejoramiento de las políticas públicas y la extensión y consolidación de prácticas de gobernabilidad democrática.

Dado que el desarrollo económico, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de América Latina requieren de una **profundización de los procesos de integración regional**, y asumiendo el rol que tienen las entidades territoriales en esta tarea; se impone también a futuro que la cooperación descentralizada contenga acciones prioritarias en este campo.

Estas dos prioridades de trabajo, deberán constituir un verdadero eje transversal que articule y de sentido a intervenciones descentralizadas de apoyo a las políticas locales en ámbitos temáticos considerados estratégicos, como lo son, entre otros: la promoción de la cultura cívica; la migración y sus múltiples dimensiones; la cultura; la educación.

V. Como toda experiencia novedosa, la cooperación descentralizada lleva implícito un proceso de aprendizaje continuo. Para consolidar aquella experiencia y a la vez fortalecer este proceso, es preciso extender sus logros mediante la introducción de innovaciones y a la optimización de sus “modos de hacer”.

En relación con **los actores de la cooperación descentralizada**, se plantean tres cuestiones centrales: las formas de concertación entre actores locales públicos (institucionales) y privados; los grados de participación de la ciudadanía en las acciones mismas de la cooperación descentralizada; el involucramiento de los actores políticos (o la “apropiación” institucional de las iniciativas).

En el ámbito del **financiamiento de la cooperación descentralizada** se identifican cuatro grupos de cuestiones a mejorar: -la difusión y capacitación sobre normas y procedimientos; -la adaptación de los modos de hacer a las realidades y posibilidades de los actores involucrados (riesgos coyunturales; diferentes procedimientos y prácticas contables, etc.); -el establecimiento de mecanismos que permitan eliminar las distorsiones y los sesgos potencial o realmente discriminatorios del principio de cofinanciación, cuidando de no distorsionar los efectos positivos del principio de la apropiación; -la tensión entre pequeños proyectos “más costosos en términos de gestión, control, seguimiento y sustentabilidad, pero más democráticos” y proyectos de mayores recursos que “incrementan las garantías de cumplimiento y su eficacia pero disminuyen el universo de potenciales participantes”.

Finalmente, si bien la experiencia ha demostrado la pertinencia y utilidad- sobre todo cuando los proyectos involucran la acción colectiva de varios actores locales— del trabajo en red como **modo de hacer propio de la gestión** de la cooperación descentralizada, la asimetría derivada de realidades socioeconómicas y necesidades diferenciadas entre las entidades territoriales de América Latina reclama fórmulas para el trabajo en red en las que se contemple esta diversidad.

VI. La cooperación descentralizada europeo-latinoamericana en el terreno de las políticas urbanas cuenta en la actualidad con un acervo patrimonial de información, documentos y experiencias. Salvaguardar este patrimonio y multiplicar sus resultados y beneficios, constituye una demanda muy extendida entre las colectividades locales de ambos continentes. Frente a esta preocupación una de las ideas que mayor recurrencia tiene es la creación de un **Observatorio o Centro de Recursos** cuya misión sea el acopio, sistematización y difusión de resultados e impactos de la cooperación descentralizada entre las entidades locales de Europa y América Latina. Este organismo podría, asimismo, dar respuesta a otros aspectos deficitarios en el campo del análisis y la información de la cooperación descentralizada: a) la producción de conocimiento y de reflexión sistemática y comparativa sobre programas, proyectos, y sus resultados; b) la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos que sean compatibles entre sí y que registren el impacto y el alcance de las intervenciones.

VII. Sobra decir que esta estrategia de difusión y memorización institucional mejoraría la sustentabilidad de los resultados y ayudaría a elaborar y afirmar un pensamiento urbano y social en las ciudades de ambas regiones.

Paralelamente, facilitaría mecanismos para enfrentar otra preocupación recurrente: la coordinación de las acciones de cooperación descentralizada entre sí y entre éstas y las generadas en la cooperación bilateral y la multilateral - incluyendo a las de corte tradicional-. Es evidente que de lograrse un mayor grado de coordinación en esta materia, no sólo se asegurarían mayores cuotas de coherencia y complementariedad programáticas (incluso con respecto a las líneas de acción, locales y nacionales), sino que además se optimizaría la utilización de los recursos financieros, materiales, institucionales y humanos que se consagran actualmente a la cooperación.

VIII. El conjunto de las reflexiones planteadas en este documento tiene el propósito de promover un amplio debate sobre estos temas centrales para la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas, con la pretensión de abrir nuevas rutas para ampliar y profundizar el partenariado local Unión Europea-América Latina. Para ello se requiere, asimismo, generar un espacio de diálogo político entre autoridades locales de ambos continentes que permita reforzar las acciones que a nivel técnico se desarrollan en el campo de la cooperación descentralizada, y a la vez, potenciar desde una base territorial la asociación estratégica birregional acordada en Río de Janeiro en 1999.



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE COLECTIVIDADES LOCALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA EN EL TERRENO DE LAS POLÍTICAS URBANAS

I. INTRODUCCIÓN

1. En el transcurso de la última década, los procesos de transformación política, institucional, económica y social registrados tanto en la Unión Europea como en América Latina llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional, favoreciendo la creación de nuevos modelos de cooperación descentralizada con el propósito explícito de dar respuestas a las necesidades y a la voluntad de trabajo conjunto de las colectividades locales de ambos continentes.
2. Como toda experiencia innovadora, la cooperación descentralizada lleva implícito un proceso de aprendizaje continuo. Para consolidar aquella experiencia y a la vez fortalecer este proceso, se impone realizar un balance de lo actuado, poniendo en una perspectiva analítica tanto los logros como las limitaciones de la cooperación descentralizada. Tal reflexión es necesaria para mejorar las formas de gestión de este enfoque novedoso, pero también para vislumbrar sus perspectivas a la luz de las prioridades de los países de América Latina y la Unión Europea en el ámbito del desarrollo local. Un ejercicio de este tipo debe incluir un examen de la experiencia de colaboración que se acumuló en los años recientes entre las colectividades locales de ambas regiones. De igual manera, el balance del partenariado local europeo-latinoamericano debe incluir: el examen de los “modos de hacer” de la cooperación descentralizada y las expectativas y prioridades latinoamericanas en el campo de las políticas urbanas.
3. Con este propósito, la Comisión Europea seleccionó al Consorcio constituido por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona para coordinar el proyecto “Conferencia sobre el partenariado local entre la Unión Europea y América Latina. Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas”.
4. Como parte de las actividades previstas en dicho proyecto- cofinanciado por la Comisión Europea- se elaboró el presente Documento sobre la base de aportes de un grupo de expertos. Una versión preliminar del documento fue discutida durante la Conferencia sobre el Partenariado Local UE-AL organizado por el Consorcio en la ciudad de Valparaíso los días 22, 23 y 24 de marzo del 2004. Las principales reflexiones allí planteadas también son incorporadas en el presente trabajo.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

5. El surgimiento de modelos de cooperación descentralizada expresa, en el contexto europeo-latinoamericano, una de las dimensiones distintivas del proceso de mundialización: la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de un número mayor y más plural de actores, entre los cuales las diversas administraciones territoriales y toda una miríada de agentes locales pertenecientes a la sociedad civil se hicieron parte activa de la globalidad. La interdependencia, la descentralización de estructuras y el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial confluyen de diversas maneras en esta reconfiguración de las relaciones internacionales.

La generalización de los procesos democráticos en el mundo y la importancia adquirida por las ciudades en el conjunto de estas dinámicas, son factores que también influyeron en tales cambios.

6. En los países de América Latina la descentralización y la construcción de la ciudadanía son dos asignaturas de primer orden de los procesos paralelos de modernización económica, combate a la pobreza y democratización. La experiencia reciente de estos países muestra que los municipios son parte sustantiva del proceso de construcción de la institucionalidad democrática. A pesar del alto grado de heterogeneidad existente en el terreno municipal, la realidad de la última década —que se expresa de manera generalizada en una profundización de la pobreza y la exclusión— inscribió en la agenda nacional de los distintos países la exigencia de redefinir sobre nuevas bases las relaciones entre gobiernos locales y sociedad civil. Las múltiples demandas de inclusión provenientes de la sociedad colocan a los municipios y a las comunidades en escenarios de redefinición de los papeles tradicionales desempeñados por los actores locales, así como ante la necesidad de diseñar y poner en práctica mecanismos e instrumentos que den respuesta efectiva a las exigencias de participación de los ciudadanos

En este contexto, el fortalecimiento de municipalidades democráticas aparece como un factor condicionante de la reforma del estado, además de ser reconocido de manera general por los gobiernos centrales, los organismos internacionales y la sociedad en su conjunto como un requerimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo.

7. Como respuesta a estas nuevas realidades, las políticas de las agencias de cooperación internacional tendieron a orientar la oferta de nuevos recursos y programas a favor de un enfoque comprometido con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales en torno a una serie de áreas temáticas particulares: el desarrollo humano definido a escala de localidades específicas, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y municipales, la democracia, el combate a la pobreza, la igualdad de género, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Paralelamente, diversas instituciones de carácter regional y local en los países desarrollados también generaron sus propias políticas de cooperación descentralizada, produciendo resultados diversos y movilizand una masa crítica de recursos financieros, humanos e institucionales. Si bien a menudo se contó para estas iniciativas con el apoyo de agencias nacionales y organismos internacionales; la implicación cada vez más activa de las administraciones locales y regionales de los países desarrollados no se ha visto suficientemente acompañada por instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada. Se registran algunas excepciones, como el caso de la Unión Europea, con Programas como URB-AL o Asia-Urbs; o el Banco Mundial, con el Programa Cities Alliance.

8. En este marco, cabría preguntarse: ¿cuáles son las motivaciones de las entidades territoriales europeas para desarrollar iniciativas de cooperación descentralizada con América Latina?

En un escenario de globalización, los gobiernos locales y regionales han querido- en Europa y en todo el mundo- proyectarse en la esfera internacional, desarrollando relaciones políticas, de promoción económica, intercambio y transferencia, y de solidaridad. Uno de los ámbitos donde se despliega esa proyección es la cooperación descentralizada. A su vez, cada iniciativa particular de las colectividades territoriales europeas con América Latina, obedece a motivaciones específicas, o a una combinación de ellas.

9. Las razones humanitarias han desempeñado un papel importante sobre todo en Centroamérica. Ejemplo de ello son las intervenciones realizadas después del huracán Mitch en 1999, y aquellas destinadas a la reparación de algunas zonas devastadas por las guerras civiles. En menor medida, las razones humanitarias constituyeron también una motivación para las acciones de algunas ciudades y regiones europeas (particularmente españolas e italianas) frente a la crisis de Argentina de finales del 2001.

Por su parte, el propósito de contribuir al desarrollo de países con los que están unidos por especiales lazos culturales e históricos, explica la cooperación descentralizada de algunas colectividades europeas con América Latina.

En las propuestas de cooperación descentralizada más innovadoras (que incorporan el principio del beneficio mutuo, como el caso de URB-AL) el intercambio de experiencias, la formación de técnicos y profesionales, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes, constituyen razones de peso para la participación de algunas administraciones territoriales europeas.

En algunos casos, la cooperación descentralizada- particularmente en el ámbito de la cooperación técnica- puede estar animada por la posibilidad que ella brinda para crear condiciones propicias al desarrollo de los intercambios entre centros de investigación; favorecer los flujos comerciales y las inversiones; fomentar transferencias de tecnología y de saber hacer.

10. Desde una perspectiva política, podría sostenerse también que la cooperación descentralizada abre un espacio a los Estados Nacionales europeos para fortalecer sus prioridades y su presencia en América Latina a niveles que la cooperación intergubernamental no puede siempre alcanzar. De igual manera, brindan una oportunidad para apoyar la consolidación desde una base territorial de los valores y principios que sustentan las relaciones europeo-latinoamericanas.

III. ESPECIFICIDAD Y PERTINENCIA DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

11. La cooperación descentralizada se despliega en los ámbitos local y regional del desarrollo. Su acción se manifiesta de manera directa en el reforzamiento de los procesos de cambio estructural y democratización, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores en la base territorial de la sociedad civil. En un contexto general en el que las estructuras centralistas y verticales de poder son cuestionadas, la cooperación descentralizada incide de manera positiva en el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno y participación ciudadana. Por ello, una de sus finalidades centrales es colaborar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en un sentido que garantice, a la vez, mayor transparencia y mayor eficacia de gestión.

12. La cooperación descentralizada vincula a las sociedades de los diferentes territorios implicados en ella, es decir, a organizaciones civiles de todo tipo y a autoridades locales. Se trata de una cooperación horizontal que por su naturaleza es diversa y participativa. Estas mismas características explican que los programas específicos en que se materializa estén por regla general muy vinculados a problemas comunes que tienen expresiones territoriales muy concretas. No es extraño, por tanto, que los programas de cooperación descentralizada ayuden con frecuencia a profundizar o incluso a desencadenar procesos de solidaridad social, de construcción de consensos y de participación y apropiación ciudadanas.

13. La vida local es la primera referencia de la democracia. En concordancia con ello, la cooperación descentralizada ha probado ser un instrumento efectivo para la puesta en valor de la ciudadanía. De hecho, uno de los supuestos básicos para que este tipo de cooperación tenga lugar es la vigencia de prácticas democráticas y de un clima de libertades y pluralidad. Los principios de partenariado y subsidiaridad, que están en la base de este enfoque, suponen además una voluntad de diálogo que considere a todos los sujetos de la cooperación en igualdad de circunstancias. Es sobre esta base que se concibe la construcción de alianzas entre los diversos agentes —gubernamentales y no gubernamentales— de las instituciones cooperantes que, habida cuenta de su potencial de complementariedad y de sus intereses en común, concuerdan identificar objetivos o diseñar acciones mutuas a favor del desarrollo local. De esta manera, si bien las inversiones en pequeñas infraestructuras o el envío de recursos materiales son los proyectos clásicos de las acciones de cooperación descentralizada directa, cada vez más, las entidades territoriales de los países industrializados se involucran en iniciativas vinculadas con los ámbitos de competencia y experiencia que les son más propios. Así, establecen vínculos de cooperación e intercambio con instituciones públicas con competencias similares o con entidades que trabajan en el refuerzo de estas últimas; efecto que por cierto tiende a asegurar la sustentabilidad de sus impactos.

14. Es una modalidad de cooperación que confiere un significado estratégico a los procesos de descentralización, democratización y gobernabilidad a escala local; por consiguiente, tiene una gran pertinencia en países que, como muchos de América Latina, se encuentran en una fase de consolidación de las instituciones y las prácticas democráticas. Su enfoque pone de relieve los factores territoriales y busca la intervención de los distintos actores de la sociedad como sujetos responsables de su propio desarrollo, procurando generar prácticas de concertación y complementariedad que hagan posible y amplíen los procesos de apropiación local de las acciones y resultados de la cooperación. Su esencia está en la más amplia participación posible de los beneficiarios en el ciclo completo de la cooperación, desde su diseño e implementación hasta su seguimiento y evaluación. En un sentido amplio, la cooperación descentralizada es un proceso de acción colectiva que abre la puerta del compromiso y la responsabilidad pública a los diversos agentes que habitan las colectividades territoriales y actúan en función de objetivos sectoriales específicos. En última instancia, la cooperación descentralizada se sustenta y cobra sentido en la instrumentación de dispositivos de apoyo y fomento de las iniciativas locales. Se manifiesta de múltiples formas, siendo una de las principales la interacción entre actores definidos territorialmente —colectividades, ciudades, regiones— en campos muy específicos, como el combate a la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social.

15. Es en este último ámbito donde la cooperación descentralizada adquiere una dimensión de relevancia. La lucha contra la pobreza y la promoción de la cohesión social requieren de instituciones públicas democráticas, fuertes, eficaces y participativas. El fortalecimiento de los gobiernos locales, los más próximos a las necesidades y realidades de los ciudadanos, y el apoyo a los procesos de descentralización constituyen una pieza clave para la reforma política y la democratización de los países en vías de desarrollo.

16. Es por este motivo que diferentes agencias de cooperación internacional como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) o la agencia alemana (GTZ), así como organismos internacionales, como la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han implementado programas de apoyo a los gobiernos locales y a los procesos de descentralización. Se han llevado a cabo iniciativas de formación y capacitación de directivos y cuadros de gobierno local; diagnósticos y asesorías técnicas para la determinación de políticas públicas locales, la modernización de catastros y registros; etc.

17. La cooperación descentralizada, asimismo, ha supuesto para los entes de gobierno local (y en cierta forma para otros actores locales) un contrapeso frente a las inercias del centralismo político y económico de los países. Al abrir caminos viables de internacionalización y de puesta en contacto con entes de gobierno y agentes sociales organizados de otros países, su concurso no ha sido despreciable en la sinuosa ruta del ejercicio de la autonomía municipal. Este contrapeso no radica necesariamente en los recursos financieros que aportan los proyectos de la cooperación descentralizada, sino sobre todo en los **efectos demostración** de que esta última es portadora, así como en las sinergias que se producen cuando los factores territoriales cuentan con posibilidades de ser puestos en valor. La reafirmación de lo local a través de su internacionalización consolida la acción de los actores territoriales en el concierto nacional, y fortalece también en diversos grados su capacidad negociadora con las instancias del poder central. En el marco de esta dialéctica, la cooperación descentralizada ha sido también durante estos años un eficaz acompañante de los municipios y los actores sociales latinoamericanos y europeos que reivindican lo local como fuerza de impulso y a la vez de recuperación de identidad.

IV. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

IV.1 LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL

18. La Unión Europea y América Latina han manifestado en varias instancias su mutuo interés y su compromiso de desarrollar un partenariado estratégico. Una expresión inequívoca de esta voluntad común son las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea celebradas en Río de Janeiro, Brasil (1999), Madrid, España (2002) y Guadalajara, México (2004).

19. El partenariado estratégico entre la Unión Europea y América Latina se sustenta en convicciones y valores compartidos con respecto a la observancia y defensa de la libertad individual, el respeto de los derechos humanos, la democracia representativa, la participación ciudadana, el estado de derecho, y la paz y la seguridad internacional. Tiene, a su vez, un fuerte trasfondo histórico y cultural que es asumido y reivindicado por los países y las sociedades de las dos regiones. Los nexos birregionales se fortalecen por la importancia creciente de la Unión Europea para la economía latinoamericana. En el transcurso de la última década la Unión Europea consolidó su posición como segundo socio comercial de América Latina y el Caribe; como una de las fuentes más importantes de inversión extranjera directa y financiamiento; y como el origen principal de asistencia externa para el desarrollo.

20. En las cumbres de Río de Janeiro y de Madrid ambas regiones identificaron la cooperación- junto con el diálogo político y la liberalización de los intercambios económicos- como una de las tres dimensiones estratégicas del partenariado. Prácticamente en todos los ámbitos prioritarios de cooperación bi-regional que han sido definidos- educación, ciencia, tecnología, cultura, desarrollo y problemas sociales y humanos- se desarrollaron intervenciones bilaterales y multilaterales que produjeron y siguen produciendo importantes resultados. Muchos de dichos ámbitos constituyen un terrero privilegiado para la acción de la cooperación descentralizada.

21. Desde un inicio, la Unión Europea emprendió iniciativas especiales dirigidas explícitamente a fomentar un proceso de desarrollo más participativo y a reforzar tanto la pluralidad de los actores locales como su compromiso directo con las acciones de cooperación. De esta manera, en la década de los años noventa se asumió la cooperación descentralizada como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional. En el marco de una concepción del desarrollo centrada en la promoción de los derechos humanos y el reforzamiento de la capacidad de intervención de los actores descentralizados —en especial de los grupos más desfavorecidos—, su objetivo estratégico fue y sigue siendo instaurar una práctica distinta de solidaridad y corresponsabilidad en las relaciones internacionales.

22. Este enfoque de cooperación descentralizada se tradujo en la instauración de una serie de iniciativas comunitarias dirigidas a actores específicos. Para América Latina ello se materializó en los llamados programas horizontales: ALFA, en sus dos fases: I (1994-1999) y II (2000-2005), y ALBAN (iniciado en 2002 a instancias de la Cumbre de Madrid) en el terreno de la educación; AL-INVEST, en sus fases I (1995-1999), II (1999-2003) y III (iniciada en 2004) en el terreno de la cooperación empresarial y tecnológica; @LIS (cuya idea se gestó en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999), en el terreno de las tecnologías de la información y la comunicación; ALURE en sus fases I (1996-1997) y II (1998-2002), en el terreno de la energía; y **URB-AL** en sus fases I (1995-2000) y II (iniciada en 2002) en el terreno de la cooperación entre colectividades locales.

IV.2 EL PROGRAMA URB-AL DE LA COMISIÓN EUROPEA

23. La creación de URBAL en 1995 respondió al objetivo de desarrollar vínculos directos, duraderos y sustentables entre entidades locales europeas y latinoamericanas, mediante la difusión, adquisición y aplicación de mejores prácticas en el terreno de las políticas urbanas. URB-AL surgió como una respuesta en el terreno de la cooperación a la importancia creciente de las ciudades y al papel decisivo que ellas tienen en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de la población. Sus actividades son propuestas, implementadas y administradas por los mismos participantes, buscando explícitamente que éstos compartan sus beneficios.

24. La evaluación de la Primera Fase de URB-AL (1995-2000) indica que el Programa alcanzó satisfactoriamente los resultados cuantitativos de sus actividades: la celebración de dos reuniones bianuales, la organización de 8 redes y la ejecución de 79 proyectos comunes. Estos resultados han contribuido a la consecución de la mayoría de los objetivos específicos del Programa.

Por su parte, dicha evaluación concluyó que la eficacia y el impacto de las actividades para las colectividades locales participantes fueron cualitativamente importantes: se calcula que las 3 reuniones anuales de las 8 redes generaron aproximadamente 10.800 oportunidades días/encuentro o de días/contacto (un total de 1124 socios se reunieron en 3 oportunidades durante un promedio de 3 días cada una); mientras los proyectos comunes posibilitaron alrededor de 7.300 días/encuentro (los 811 socios que participaron en estos proyectos comunes se reunieron por lo menos en 3 ocasiones, durante un período de tres días). En total, las reuniones de las redes y las de los proyectos significó la generación de más de 18.000 días/contacto de socios de URBAL. Este cúmulo de relaciones y contactos entre funcionarios y técnicos de los gobiernos locales y socios externos también significó un número considerable de acciones de capacitación para mejorar sus posibilidades de respuesta respecto de los temas de las redes. Otro resultado es el de haber producido más de 90 documentos sustantivos en términos de antecedentes, realidades y acciones de buen gobierno local frente a una creciente variedad de temas que se están municipalizando. Finalmente, donde se expresan con mayor vigor los resultados planeados es en la gran cantidad de acciones de las autoridades locales. El 46,4% de los encuestados durante la Evaluación de la Primera Fase de URB-AL afirmó que “se modificó la orientación de las políticas”, el 67,9% que “se diseñaron nuevas políticas”, el 92,9% que “se tomaron nuevas acciones”, y el 44,4% que “se generaron nuevos servicios municipales o locales”. Ello implica que en más de 150 localidades se adoptaron o instrumentaron nuevas políticas referidas a un tema particular y se tomaron más de 180 nuevas acciones en torno a estos mismos temas. A manera de ejemplo, se puede mencionar la creación del “Núcleo de apoyo a víctimas de la violencia intrafamiliar” en la Prefeitura de la ciudad de Río Claro (Brasil) a finales del año 2003. Esta área del gobierno local se constituyó como resultado concreto de un proyecto común de tipo A sobre el tema de la violencia intrafamiliar, desarrollado en el marco de la Red Nro. 5 de URB-AL, bajo la coordinación de la ciudad de Leganes (España).

25. Un aporte innovador y fundamental de URB-AL a la cooperación descentralizada es la sustitución del concepto tradicional de “transferencia de ideas, conocimientos y experiencias” por la premisa del “intercambio mutuo de ideas, conocimientos y experiencias entre todos los actores”. Ello permitió, por ejemplo, que colectividades locales europeas entraran en contacto directo con experiencias innovadoras de prácticas participativas desarrolladas con éxito en América Latina. Tal es el caso de la conocida experiencia de presupuesto participativo desarrollada originalmente en Porto Alegre (Brasil).

Otro buen ejemplo al respecto está dado por los resultados del proyecto de cooperación signado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía. En el marco de dicho proyecto esta última brindó diversos apoyos técnicos para el diseño y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POTM). Se trató de una experiencia de cooperación mutua ya que una vez puesto en marcha el proyecto, técnicos de la Intendencia Municipal de Montevideo fueron convocados para colaborar- a partir de su experiencia en el POTM- con el equipo a cargo del plan de ordenamiento territorial en el Ayuntamiento de Sevilla.

26. Una característica operativa de URB-AL es la constitución de redes, como un mecanismo óptimo para las ciudades y regiones de acceso al campo internacional y al trabajo conjunto en proyectos definidos en torno a problemas específicos. Dada la temática central de la red, la elección de los contenidos específicos de los proyectos comunes correspondió a las entidades territoriales participantes. Los gobiernos locales contaron así con una gran autonomía de selección de las cuestiones urbanas que iban a tratar. Las ocho redes constituidas en la Primera Fase del Programa organizaron su trabajo alrededor de problemas urbanos muy relacionados con las políticas tradicionales del desarrollo, con un acento relativamente marcado en la posibilidad de incorporar experiencias para modificar las modalidades en uso. Entre las razones que explican este sesgo inicial están las fallas más típicas de gestión del espacio urbano propias de las ciudades de América Latina, en particular las relacionadas con la planificación e implementación de políticas urbanas.

27. En la Fase II se ajustaron y potenciaron los objetivos del programa, diversificándose las actividades por medio de una mayor dotación de recursos. La incorporación en los objetivos generales de los conceptos de adquisición y aplicación de buenas prácticas urbanas, prefiguró las líneas estratégicas particulares que se plantearon para esta nueva etapa, al tiempo que también se amplió el campo de acción de las redes y los proyectos comunes. Las nuevas redes permiten profundizar aspectos globales del universo urbano y focalizar facetas macro socioeconómicas que deben enfrentar las ciudades y las comunidades y que exigen respuestas diferentes a las tradicionales. Otra innovación fue la incorporación de dos tipos de proyectos comunes, con características disímiles en su organización y acceso al financiamiento. La nueva tipología de proyecto responde a objetivos operativos, de inserción territorial de distinta magnitud. La modalidad de proyectos comunes del tipo B se inició en el año 2002 y fue concebida para ampliar el campo de posibilidades de la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas, incluyendo interesantes cambios de escala en las intervenciones.

28. En la actualidad, y tras siete años de funcionamiento, URB-AL reúne a más de mil colectividades locales de ambos continentes en torno a trece redes temáticas y más de cien proyectos comunes. Sus actividades representan un gasto total cercano a los 30 millones de euros, de los cuales 20 millones corresponden a subvenciones directas de la Comisión Europea a las colectividades locales participantes. Cabe señalar que en el programa URB-AL no sólo participan las principales metrópolis europeas y latinoamericanas, sino también un gran número de ciudades pequeñas y medianas.

IV.3 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LAS COLECTIVIDADES LOCALES EUROPEAS.

29. Como ya se ha señalado, además de las agencias de cooperación, los organismos multilaterales y los gobiernos nacionales, diversas instituciones europeas de carácter regional y local también generaron sus propias políticas de cooperación descentralizada. Un balance de las iniciativas desarrolladas en este marco diverso de actores tropieza con dificultades metodológicas, en particular, para la recogida y la interpretación de la información.

30. Si bien se trata de una práctica reciente, y en muchos casos con un marco legal débil, la cooperación de las administraciones territoriales europeas cada vez tiene mayor peso. Ello ha sido especialmente relevante en **España**, un país que en los últimos veinticinco años ha vivido un proceso de descentralización política y administrativa muy intenso y en el que las regiones en mayor medida, y los gobiernos locales han asumido importantes competencias. La cooperación descentralizada en España constituye la parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo que se canaliza tanto en forma directa como a través de convocatoria pública de subvenciones a ONG's desde los gobiernos de las comunidades autónomas y las Corporaciones Locales.

En términos cuantitativos, ella experimentó un gran crecimiento en los últimos años, particularmente a partir de 1995, en gran medida debido a la incidencia de la campaña por el 0,7% del año anterior. Representa una de las principales rúbricas de la Ayuda Oficial al Desarrollo, como muestra la siguiente tabla:

DISTRIBUCIÓN CUANTITATIVA DE LA AOD BILATERAL Y MULTILATERAL POR PARTIDAS (MILLONES DE EUROS CONSTANTES DE 2001)

	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Bilateral										
FAD	165,7	177,3	142,2	201,5	247,4	12%	13%	7%	11%	12%
AECI	134,8	127,9	159,8	157,1	304,6	10%	9%	8%	9%	15%
M. Educación	8,7	24,8	27,5	27,6	30,3	1%	2%	1%	2%	1%
M. Trabajo	24,8	21,5	21,1	24,0	25,9	2%	2%	1%	1%	1%
M. Interior	15,0	10,5	13,9	12,8	14,8	1%	1%	1%	1%	1%
Otros M.	29,8	69,0	101,7	79,2	166,9	2%	5%	5%	4%	8%
CD	196,1	213,9	208,2	261,3	308,0	14%	16%	11%	14%	15%
ONGD	97,0	90,2	88,0	99,2		7%	7%	5%	5%	
AA	7,4	5,0	5,7	8,6		1%	0%	0%	0%	
AE	68,3	42,2	25,5	19,8		5%	3%	1%	1%	
Microcréd.	22,5	24,7	20,5	42,8	60,1	2%	2%	3%	2%	3%
CDE	60,9	18,7	434,9	125,3	124,0	4%	1%	23%	7%	6%
TOTAL	831,0	825,7	1249,0	1059,2	1282					
Multilateral										
UE	367,8	392,8	382,6	440,2	461,0	27%	29%	20%	24%	22%
OIF	110,4	69,3	208,8	234,5	258,2	8%	5%	11%	13%	12%
OInoF	57,4	67,3	66,1	83,2	76,8	4%	5%	3%	5%	4%
Total	535,6	529,3	657,5	757,9	796,0					
TOTAL	1366,6	1355,0	1906,5	1817,1	2078	100%	100%	100%	100%	100%

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo; CD: Cooperación descentralizada; ONGD: subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales; AA: Ayuda Alimentaria; AE Ayuda de Emergencia; CDE: condonación deuda externa; OIF: Organismos Internacionales Financieros; OInoF: Organismos Internacionales no Financieros.

Los datos 2003 corresponden al Plan anual de Cooperación Internacional 2003 elaborado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional

Los gastos del Ministerio de Defensa no se detallan, debido a que están en parte contabilizados bajo la partida "Ayuda de Emergencia".

Fuente: Intermon Oxfam. Estudios 11. La realidad de la ayuda 2003-2004

Para el año 2004, se espera que la cooperación descentralizada española alcance en total 334 millones de euros, representando el 23,10% de la cooperación bilateral. Todas las Comunidades Autónomas y muchos gobiernos locales, han articulado programas de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo. Siguiendo la recomendación de Naciones Unidas y fruto de la presión que ejerció la ciudadanía durante la década de los noventa, las administraciones territoriales españolas están haciendo un esfuerzo importante- aunque para muchos insuficiente- por incrementar sus aportaciones, situándose, en muchos casos, en el 0,7% de sus presupuestos. La siguiente tabla muestra el presupuesto comprometido por entidades autonómicas, provinciales y municipales en el 2002:

	M €	%Ppto.		M €	%Ppto.
Baleares	8,18	0,76%	Vitoria Gasrteiz	1,95	1,05%
Navarra	11,50	0,48%	Dip. Alava	2,28	1,00%
País Vasco	30,05	0,45%	Madrid	15,93	0,70%
Castilla- La Mancha	12,78	0,32%	Dip. Vizcaya	5,74	0,70%
La Rioja	1,58	0,30%	Pamplona	1,32	0,70%
Asturias	4,53	0,23%	Getxo	0,45	0,70%
Extremadura	5,47	0,22%	Tudela	0,24	0,70%
Valencia	19,60	0,20%	Dip. Barcelona	3,15	0,57%
Aragón	4,51	0,18%	Lleida	0,56	0,57%
Cataluña	23,64	0,16%	Córdoba	0,90	0,43%
Cantabria	1,58	0,16%	Zaragoza	1,92	0,40%
Murcia	2,52	0,15%	Donostia	0,84	0,35%
Canarias	5,47	0,13%	Bilbao	3,48	0,31%
Andalucía	22,43	0,12%	Barcelona	4,4	0,19%
Madrid	7,87	0,10%	Málaga	1,00	
Castilla y León	4,69	0,10%			
Galicia	4,00	0,06%			

Fuente: Intermon Oxfam. Estudios 11. La realidad de la ayuda 2003-2004

Para los municipios que por su tamaño encuentran dificultades (por limitaciones de estructuras, recursos y capacidad de gestión) tener programas propios de cooperación, las agrupaciones supramunicipales están resultando muy útiles para canalizar su interés. Las diputaciones, las mancomunidades, los consejos comarcales, los cabildos, o las federaciones de municipios, cumplen un importante papel en este sentido. Asimismo, existen agrupaciones que se han creado ex profeso para realizar actividades de cooperación, como las alianzas de municipios y los fondos de cooperación. Habida cuenta de la densidad de sus relaciones históricas y culturales con **América Latina**, una parte importante del conjunto de los programas de cooperación internacional de España se concentra en esta región. La cooperación descentralizada reproduce a escala esta tendencia. Según el Plan Anual de Cooperación Internacional del Estado Español, la cooperación descentralizada significó en el año 2003 el 56 % de la ayuda no reembolsable destinada a América Latina, el 57 % de la destinada a Medio Oriente (ambas zonas prioritarias de la cooperación española según la Ley de cooperación internacional para el desarrollo) y el 67 % de la destinada a África subsahariana (Prioridad según el Plan Director de 2001 a 2004).

Entes regionales, como la **Diputación de Barcelona**, ejecutan directamente programas de cooperación por medio de convenios bilaterales celebrados con municipios y entidades locales de gobierno de nivel similar de otros países. En el ciclo presupuestal de 2002, la Diputación asignó 726.500 euros a los proyectos de cooperación directa. Una de las finalidades de estos programas es contribuir al desarrollo de las administraciones locales a través de programas de formación diseñados expresamente para sus responsables electos y sus responsables técnicos. La cooperación descentralizada de la Diputación de Barcelona se ha manifestado en la mayoría de los países latinoamericanos, siendo en el presente particularmente activa en América Central y el Caribe, zona en las que sus programas también incluyen intervenciones de apoyo a los procesos de descentralización del Estado.

Otras administraciones territoriales de gobierno de España, de niveles y estatutos diferentes —como Madrid, Málaga, Valencia, San Sebastián, entre otras—, también mantienen desde los años noventa una dinámica política de cooperación descentralizada en la región latinoamericana. Tal es el caso, por ejemplo, del conjunto de los municipios andaluces, los cuales destinaron en el año 2001 el 69% de sus fondos a América Latina y el Caribe: América Central, 28%; Cuba/Caribe, 18%; Países Andino, 18%; América del Sur, 5%.

31. Las administraciones regionales y municipales de Italia están facultadas por ley para destinar hasta el 0.8% de sus presupuestos a acciones de cooperación internacional, pudiendo asignar recursos adicionales si su situación financiera se los permite. Sus acciones diversas en esta materia se encuadran desde el año 2000 en las líneas directrices de cooperación descentralizada que define la Dirección de Cooperación del Gobierno Central.

Según el último relevamiento disponible realizado por el Observatorio Interregionale de la Cooperazione allo Sviluppo para el período 1996-98, 18 de las 22 regiones italianas (20 regiones y 2 provincias autónomas) tienen programas de ayuda al desarrollo. En cuanto al volumen de la cooperación descentralizada- y según asignación para 1999- dicho estudio señala la importancia de las Provincias del Norte, con una proporción del 69,67% del volumen total asignado. Se destacan en particular la provincia de Milán y las regiones de Lombardia, Piemonte, Toscana y Emilia Romagna. A nivel de gobiernos locales, el estudio remarca la importancia de la cooperación de las ciudades de Roma y Milán.

En cuanto a la distribución geográfica, y para el mismo período, 12 de las 22 regiones han intervenido en América Latina. Sin embargo, en términos de números de intervenciones y asignaciones presupuestarias, la cooperación descentralizada italiana tiene una presencia más acusada en la región subsahariana del continente africano.

Por regla general, los proyectos de cooperación descentralizada de Italia son ejecutados en coordinación (en el plano técnico y/o financiero) con el gobierno central, la Unión Europea, agencias multilaterales y ONGs- que con frecuencia también son las encargadas de su puesta en operación-.

32. En **Francia**, la cooperación descentralizada es desde hace poco más de una década un componente que tiende a ganar un peso creciente en el conjunto de las acciones de cooperación internacional del país. Habilitadas desde 1992 para realizar este tipo de actividades (en muchos casos contando con socios técnicos y/o financieros), las colectividades locales francesas consagran desde entonces recursos por montos que en la actualidad son superiores a los 300 millones de euros anuales.

Desde el punto de vista geográfico, la cooperación descentralizada francesa se dirige mayoritariamente a África y Europa del Este; y, en menor medida, al Caribe (Haití, Cuba, República Dominicana, las Antillas Menores y Surinam). Su presencia es comparativamente más reducida en América Latina, donde se orienta especialmente hacia Centroamérica y algunos países del Cono Sur.

Entre julio y setiembre del año 2000, Cités Unies France emprendió un censo de las colectividades territoriales francesas que realizan cooperación descentralizada con América Latina. De los resultados del trabajo se observan entre otras cuestiones- la diversidad del perfil de los actores franceses de la cooperación descentralizada (ciudades grandes, pequeñas y fundamentalmente medianas; comunidades urbanas, consejos regionales y consejos generales). Por su parte, el análisis temático de los proyectos muestra una implicación creciente en procesos de fortalecimiento institucional; y en programas diversos de gestión y planificación urbana y de desarrollo local.

V. EJES ESTRATÉGICOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS PARA UN BALANCE

33. Las iniciativas de cooperación descentralizada que se han favorecido en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se articulan principalmente en torno a cinco ejes estratégicos: i) Derechos Humanos; ii) Combate a la pobreza y Cohesión social; iii) Gobernabilidad y Fortalecimiento institucional; iv) Desarrollo local (economía, medio ambiente, ordenamiento territorial); y v) Educación y Cultura. Se trata en todos los casos de ámbitos temáticos propicios para el diseño y aplicación de políticas públicas por las instancias de decisión local y regional. Estos cinco ámbitos siguen plenamente vigentes y deberían seguir enmarcando las acciones de cooperación descentralizada en el futuro.

34. Así como las políticas públicas locales se inscriben en el marco de las políticas nacionales, las acciones de cooperación descentralizada deberían ser complementarias de las políticas de cooperación más generales, sean éstas de carácter bilateral o multilateral. Así como el desarrollo local es fruto del esfuerzo conjunto de todos los actores de la sociedad civil, la cooperación descentralizada entre colectividades locales debería ser coherente con las prioridades y expectativas sobre la cooperación descentralizada que nacen de estas últimas. ¿Cómo se han cumplido estos principios generales en la práctica concreta de la cooperación descentralizada entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas? La experiencia acumulada al respecto durante los últimos años en el terreno de las políticas urbanas muestra un panorama que combina progresos que son desiguales según el espacio temático de la cooperación descentralizada, con la manifestación de limitaciones y restricciones de naturaleza diversa que tienden a impedir un despliegue más pleno de las iniciativas, la participación y la capacidad de apropiación de los actores locales del desarrollo. Los elementos de balance disponibles sugieren que en estos resultados influyen factores de orden estructural e institucional propios de cada ámbito de intervención, así como otros relacionados con los “modos de hacer” de los proyectos. Estos elementos pueden ordenarse en función de algunos de los grandes objetivos de desarrollo implícitos en el enfoque de la cooperación descentralizada: la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática; la eficacia de las políticas públicas locales de reducción de la pobreza y promoción de la cohesión social; y el fortalecimiento institucional de los entes locales. Su análisis brinda, a su vez, una aproximación a las prioridades y expectativas latinoamericanas en el terreno de las políticas urbanas.

V.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

35- En su conjunto, América Latina es una región eminentemente urbana, si bien evidencia un alto grado de heterogeneidad en un contexto de fuertes diferencias al interior de sus territorios nacionales. Esta característica se acentúa por la tendencia de las grandes ciudades a articular territorios anexos, integrando núcleos urbanos contiguos, y porque las ciudades medias y pequeñas tienden a reproducir a escala modalidades de gestión similares a las de los grandes centros. El resultado es una creciente segmentación socio-espacial con consecuencias generalmente nefastas en términos de la calidad de vida.

36. Desde mediados de la década de los ochenta, y acompañando el proceso de descentralización, los municipios de América Latina se han constituido en agentes centrales del desarrollo local y de la gestión de las ciudades en contextos institucionales caracterizados por la carencia y la escasez de medios y recursos. Paralelamente, la ampliación de la pobreza, la inequidad y la exclusión social plantean un sinnúmero de necesidades insatisfechas y ha conducido a una creciente fragmentación social, creando problemas críticos de gobernabilidad democrática. En particular, las tensiones se dan en los espacios locales de gestión, que es donde los actores buscan respuestas a sus necesidades. Se trata de movimientos comunitarios, organizaciones sociales, vecinales y sectoriales, grupos populares y miembros de la sociedad civil que demandan a los gobiernos locales espacios de participación e inclusión en la vida democrática de las ciudades. La complejidad multidimensional de estas ciudades conglomeradas y los nuevos desafíos sociales que enfrentan, ponen en evidencia la falta de instrumentos adecuados para una gestión integradora de la diversidad y las demandas ciudadanas.

37. En América Latina emergió una ciudadanía más exigente que se constituye como un actor activo y esencial frente a las cuestiones estructurales del ámbito público y la amplia gama de temas y escalas de intervención relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida urbana. Ello plantea a las administraciones territoriales la necesidad de recrear, en forma continua y creciente, políticas públicas y modalidades de participación ciudadana en la gestión y desarrollo de las ciudades.

En este marco, desde una perspectiva comprometida con la promoción de la gobernabilidad democrática, las acciones de la cooperación descentralizada deben profundizar el modelo de una relación de colaboración y corresponsabilidad

entre los diversos actores sociales y políticos, lo que supone la existencia de un marco propicio para el ejercicio del derecho de participación.

38. En este contexto, las opciones de cooperación descentralizada ofrecidas por el programa URB-AL significaron para los gobiernos locales que respondieron a su convocatoria una ventana de oportunidades para conocer otras experiencias y hacer conocer las propias en el terreno de las políticas urbanas. Desde la práctica de los gobiernos locales, la cooperación descentralizada se tornó, en el marco de este programa, en una modalidad innovadora que abre las fronteras locales y permite fijar la vista en lo que ocurre fuera de la administración y el territorio local. Este solo hecho provoca aprendizajes, ya que permite comparar la gestión propia con las realizadas en otros cuadros institucionales, culturales, de desarrollo y de recursos. De esta manera se valora mejor el accionar propio —por ejemplo se verifica lo mucho que suelen realizar las buenas administraciones locales con recursos escasos—, y también se descubren otras formas de gestión y modos de hacer para enfrentar y solucionar los problemas. La observación de otras experiencias permite conocer variadas formas de intervención del ciudadano individual —por ejemplo mediante el cumplimiento de la norma, el pago de servicios, o el reclamo activo ante la mala gestión. También permite valorar mucho más los mecanismos de participación ciudadana organizada y el valor de la solidaridad y el esfuerzo colectivo común en diversas realidades locales.

39. Una característica de los proyectos comunes de URB-AL es la tendencia creciente —que es un tanto más acusada en la segunda fase del programa— a incorporar en los diseños y metodologías de trabajo componentes de participación ciudadana, popular o comunitaria. La temática de algunas de las redes de más reciente creación —como “Finanzas locales y presupuesto participativo”, “Lucha contra la pobreza” o “Seguridad ciudadana”—, muestran la apertura de un amplio campo de posibilidades de intervención con metodologías participativas e incorporación de nuevos actores locales, que inclusive podría extenderse como método al resto de las redes en funcionamiento. Esta apertura temática y de acción se sitúa en muchos casos por delante de las concepciones que continúan prevaleciendo en muchos municipios de América Latina y la Unión Europea en cuanto a la resolución de los problemas territoriales, socioeconómicos y culturales de sus respectivas localidades. Por otra parte, los proyectos comunes de cooperación que están intentando incorporar la temática de la participación de la sociedad civil, todavía lo hacen con poca decisión y poca claridad. Es evidente que tal situación responde en gran medida al peso que aún ejerce en las entidades municipales de ambas regiones la renuencia a adoptar en plenitud prácticas de gestión participativas. Sin embargo, el que un gran número de municipios de América Latina y la Unión Europea —ciudades grandes, medias y pequeñas— hayan adquirido habilidades y capacidades de actuación en proyectos comunes interregionales, y que además hayan adquirido experiencias y presencia en el campo de la cooperación internacional, son hechos que marcan un punto de inflexión en lo que hace tanto a la incorporación de nuevas modalidades y tecnologías de gestión participativa en las ciudades como al reforzamiento de las capacidades locales para el desarrollo territorial urbano.

40. Hay una generación reciente de proyectos de cooperación descentralizada cobijados por el programa URB-AL, cuyo diseño responde de manera explícita a estos imperativos de la participación ciudadana en la cada vez más compleja dinámica de las municipalidades urbanas latinoamericanas y europeas. Tanto por sus temáticas particulares como por sus contenidos, estos proyectos son una muestra clara del amplio espectro de posibilidades que tiene frente a sí la cooperación descentralizada para realizar intervenciones estratégicas en este importante ámbito. Tal es el caso, en efecto, de proyectos como “Ciudad vieja Renueva” de la ciudad de Montevideo (Uruguay), o “Rosario suma: una solución urbana desde una mirada alternativa” de la ciudad de Rosario (Argentina). Ambos proponen y ponen en práctica metodologías participativas que los municipios utilizan normalmente en sus programas y proyectos en la gestión de sus ciudades. Otro caso sugerente de participación institucional con actores locales es el del proyecto común “Metodologías e instrumentos para la instalación de observatorios de inclusión social en las ciudades” de Saint-Denis-Ile de France, que incorpora diversos actores locales en cada ciudad participante y propone un desarrollo intersectorial horizontal (áreas municipales diversas) buscando sesgar y potenciar los recursos existentes hacia el

interior de los municipios. La metodología participativa se basa en la revisión de las herramientas de observación disponibles, a través de plataformas actorales locales y consultas calificadas institucionales, así como mecanismos de comunicación a la opinión pública local sobre cuestiones de inclusión social. El proyecto de tipo B “E-Agora: la academia de la Democracia Electrónica”, de Issy-les-Moulineaux —como varios otros proyectos de tipo A—, propone una ampliación de los grados de participación democrática de la ciudadanía por medios virtuales y a través de plataformas informáticas y el uso de tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de servicios municipales. Las herramientas participativas en estos proyectos son cuasi consultas ciudadanas, si bien no vinculantes y en algunos casos hasta restrictivas.

41. Las experiencias de cooperación descentralizada de la última década muestran que las estrategias para la movilización de los actores locales se articulan y definen a partir de una fuerte voluntad política de los municipios para transitar por carriles de gestión participativos y vinculantes con las demandas ciudadanas y los sectores sociales. Por tanto, requieren decisiones del Ejecutivo local para recoger las demandas y propuestas sociales, pero también para generar ámbitos de participación en los que se reconozca en su pluralidad a los actores de la sociedad civil con capacidades de actuar en los proyectos comunes (de nivel internacional o local). Si bien estas decisiones políticas y la capacidad de movilización social son producto de factores internos y estructurales propios de cada entidad local, debe reconocerse que en América Latina la cooperación descentralizada ha tenido una importancia innegable para facilitar y en algunos casos reforzar y consolidar— al menos en los ámbitos temáticos en que se han dado las intervenciones— prácticas de gestión participativa. Ahora bien, debido precisamente a que tanto la gestión como la gobernabilidad participativa son construcciones políticas y de la ciudadanía cuya vigencia requiere de ciertas circunstancias particulares, también debe reconocerse que no hay un modelo único transferible. En otras palabras, la realidad regional y local impide que haya transferencias mecánicas de experiencias y modalidades de gestión del hábitat entre los entes locales. Son las circunstancias propias de cada espacio municipal y de cada ciudad participante en redes de cooperación descentralizada las que determinan las modalidades de su articulación y el alcance de dichas transferencias. En el contexto regional actual, definido por la emergencia de nuevas identidades e intereses, se evidencia la insuficiencia de la cultura política prevaleciente en la mayoría de los entes locales para integrar de una manera institucionalmente más fluida la diversidad y la pluralidad social. Hay aquí un gran desafío para los gobiernos locales que se proponen incorporar modalidades participativas de acción y de gestión. La pregunta de cómo integrar la diversidad social y cultural en los modos de gestión local, sigue abierta en América Latina.

42. Es responsabilidad de los municipios —por medio de sus estructuras políticas ejecutiva y legislativa— instaurar las condiciones requeridas para asegurar la participación ciudadana. Esto implica que además de identificar a los actores locales con capacidades de intervención en los proyectos, los municipios deben formar y capacitar recursos humanos gubernamentales y no gubernamentales en metodologías participativas para encarar acciones territoriales conjuntas. En este terreno hay limitaciones evidentes, casi todas de carácter material y financiero, en la mayoría de las municipalidades de la región. De hecho, una de las demandas de cooperación descentralizada de las ciudades que más claramente se ha identificado es la capacitación de personal para incrementar la capacidad de diagnóstico y de gestión de programas, el acceso a tecnologías e instrumentos de planeación, administración y evaluación de acciones. Estas carencias están muy generalizadas en las ciudades latinoamericanas y se resienten en todos los campos de la política pública local. Las diversas acciones de cooperación descentralizada realizadas en América Latina en el marco de programas especializados —como Habitat, de las Naciones Unidas, Cities Alliance, del Banco Mundial, y URB-AL, de la Unión Europea—, han realizado una contribución muy significativa al respecto.

V.2. EL COMBATE A LA POBREZA Y LA PROMOCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

43. Es sabido que el proceso de reforma económica y democratización que se registra en América Latina en los últimos tres lustros está lejos de haberse traducido en una mejoría palpable de los niveles de bienestar de la población. Las evidencias sobre la inequidad distributiva y la amplitud y profundidad de los niveles de pobreza que aquejan a la región, así como las manifestaciones sociales de todo ello, son de sobra conocidas. Esta realidad pone permanentemente a prueba a las políticas y a los programas que desde diversos ángulos teóricos, prácticos e institucionales se han puesto en práctica en los años recientes para combatir la pobreza y al mismo tiempo mantener la cohesión social en los países de la región. La cooperación descentralizada no es ajena a este desafío.

44. ¿Cómo incide la cooperación descentralizada en la lucha contra la pobreza y en pro de la cohesión social? Hay aquí un tema complejo y de gran trascendencia. La cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas incorporó de manera explícita y en forma relativamente reciente la temática en el programa URB-AL a través de la Red Nro. 10 “Lucha contra la pobreza”. Antes de la puesta en marcha de esta Red, la Red Nro. 5, “Políticas sociales urbanas”, abordó en cierta medida la cuestión de la pobreza y sus manifestaciones urbanas. Se inscribió así en la agenda de trabajo una relación compleja entre dos de las realidades sociales que más fuertemente han sido impactadas en los últimos años por nuevas concepciones y nuevas prácticas: por un lado, la problemática de la pobreza urbana y su combate; y por el otro, esa nueva manifestación del tejido social que es la acción en redes. Bajo esta forma novedosa, las intervenciones de la cooperación descentralizada en el campo de la pobreza podrían beneficiarse de los progresos del conocimiento y por aspectos culturales y socio-organizativos; pero también podrían chocar con obstáculos derivados del carácter innovador, reciente, aún escasamente diseminado y enraizado de la concepción de la pobreza y de la acción en redes.

45. En esta área temática, la cooperación descentralizada enfrenta desafíos y presiones debido a que la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la exclusión en sus múltiples formas están en el centro del malestar social. Y tanto más debido a las limitadas capacidades sociales e institucionales movilizadas hasta ahora para la superación efectiva de esos problemas. Crecimiento económico y bienestar social, democratización de la sociedad y ampliación de la autonomía económica de las personas, competitividad e igualdad, empleo decente y trabajo informal: son muchas y bien conocidas las disyuntivas que, a manera de oposiciones, parecen indicar por una parte la fuerza de los procesos económicos y por la otra la fragilidad de las políticas que tratan de enfrentar sus malos resultados sociales. Ahora bien, no se puede ignorar que estos procesos no han sido acompañados por recursos sociales e institucionales suficientes, nacionales e internacionales, susceptibles de ser movilizados con inteligencia y eficacia en el combate a la pobreza, el incremento de la equidad y la profundización de la democracia.

46. La cooperación descentralizada enfrenta un desafío particular en el campo de la pobreza: es el desafío institucional. Las políticas de combate a la pobreza, públicas o no, suelen formar parte de las políticas sociales que más se distinguen por la fragmentación, la heterogeneidad y la discontinuidad de programas e instituciones. Integrar políticas y programas, llevar a cabo una buena gestión, instaurar culturas y prácticas de transparencia, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación sistemática, son las principales dificultades de organización e institucionales. Son problemas y dificultades que se experimentan de manera concreta y cotidiana en el plano local y que, proyectadas en los planos nacional e internacional, tienden a alcanzar grandes dimensiones. Es cierto que la heterogeneidad de las situaciones de pobreza es un factor determinante del problema de la fragmentación de programas e instituciones. No obstante, las concepciones tradicionales de los programas sociales y sobre todo el restringido poder de los grupos y comunidades pobres, junto con la manipulación política de los programas, contribuyen a la configuración de tal estado de cosas.

47. Con todo, el campo de las políticas sociales es un campo caracterizado en los años recientes por una serie de

innovaciones y experimentaciones institucionales, cuyo origen está en la búsqueda de mecanismos eficientes para superar los límites y fragilidades que han sido señalados. La organización en redes es una de las alternativas más promisorias que se han implementado al respecto. En ella se encuentra uno de los más fértiles terrenos de la cooperación descentralizada, que es invocada de manera recurrente para contribuir a mejorar la capacidad institucional y de gestión de los programas sociales y en especial de combate a la pobreza. Sin embargo, las tradiciones y los legados institucionales de estos programas siguen siendo un pesado desafío para los diseñadores de políticas y para quienes las ejecutan. Al mismo tiempo, son numerosos y complejos los temas y los retos que enfrentan los programas de combate a la pobreza instrumentados en el marco de la cooperación entre ciudades: la integración y articulación de los programas, la descentralización, la interacción y el partenariado entre los actores, la acción en red (local, nacional, internacional).

48. Existen ciertos consensos en torno a la valoración de las formas descentralizadas y localmente articuladas de combate a la pobreza. Se dice que producen efectos positivos en las instituciones y en la dinámica democrática debido a que conllevan mayores posibilidades de transparencia y rendición de cuentas, de aprendizaje institucional, de reforzamiento de las capacidades administrativas y de gobernanza. También suponen formas más adecuadas de enfocar las situaciones de pobreza porque se dispone de información más completa y precisa y de una focalización más directa de las necesidades específicas, las capacidades y los recursos locales. Hacen posible, asimismo, prácticas de seguimiento y evaluación más viables pero también sistemáticas. Además, se adaptan y respetan las especificidades de los ámbitos locales. Pero la instrumentación de acciones descentralizadas enfrenta paralelamente varios obstáculos y limitaciones. Como en otros terrenos, en el del combate a la pobreza la descentralización puede ser parcial y hasta aparente. Por otra parte, la descentralización no garantiza por sí misma la supresión de la naturaleza burocrática y la estructura vertical de las instituciones gubernamentales. Tanto la experiencia latinoamericana como la europea muestran que descentralización e igualdad social no siempre caminan por el mismo sendero. Y lo que tal vez sea más importante, la descentralización puede resultar en una disociación odiosa entre “programas pobres para las comunidades más pobres” y “programas ricos para las comunidades más ricas”.

49. La acción en redes propia de la cooperación descentralizada europeo-latinoamericana comporta un alto potencial de acción social y de distanciamiento —o incluso de ruptura— con las limitaciones institucionales más tradicionales. La condición para ello es perseverar y profundizar en acciones con una base territorial definida, que articulen a los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, y que se arraiguen en las dinámicas locales de crecimiento. Una de las ventajas del trabajo en red es su vocación cooperativa, la cual en principio asegura un amplio número de miembros y participantes que pueden ser incorporados en las formas horizontales de organización. Otra ventaja es su dinámica inherentemente flexible, basada en mecanismos de articulación, negociación y complementariedad. En el caso particular de los programas sociales y de combate a la pobreza, la acción en red permite identificar con mayor eficacia la necesidad de complementariedad entre servicios y actores sociales; facilita la sustitución de tradicionales programas sectoriales por otros de corte integral y multisectorial; por último, fomenta la eficiencia de la acción pública en vinculación con el conjunto de sujetos, organizaciones y servicios de la ciudad.

50. Los programas de cooperación descentralizada de combate a la pobreza no pueden estar desvinculados de las dinámicas locales de desarrollo. Es evidente que, en el plano local, la creación de fuentes de crecimiento sostenido permite operar con criterios más amplios y sustentados de inclusión social. En un cuadro económico local con estas características, es posible modificar la naturaleza pasiva de las políticas de combate a la pobreza, orientándolas en un sentido más activo de estímulo del desarrollo. Pero la experiencia latinoamericana de los últimos tres lustros suscita de inmediato la cuestión: ¿hasta dónde es posible contrarrestar con dinámicas locales las tendencias económicas dominantes, que son generadoras de desempleo y pobreza? Esta dificultad es de sobra conocida; y si bien la experiencia indica que su reconocimiento no debe inhibir las iniciativas locales, también indica que no puede ser ignorada sin riesgo de que se debiliten los programas que intentan mitigar y disminuir la pobreza.

51. La experiencia acumulada sugiere, en efecto, que se puede alcanzar mayor eficacia y mayor eficiencia con programas integrados que actúen simultáneamente sobre los varios aspectos que inciden sobre la pobreza, la privación y las necesidades. ¿Es factible dirigir la cooperación descentralizada hacia iniciativas de esta naturaleza? ¿Qué tipo de áreas de integración pueden ser contempladas? Algunos ejemplos alentadores al respecto se encuentran en el diseño de algunos programas de cooperación, como el Programa Favela-Bairro y el Programa Integrado de Inclusión Social-PIIS. Ambos tienen su origen en el Programa de Apoyo a las Poblaciones Desfavorecidas (APD) suscrito entre la Unión Europea y Brasil en 1995. El primero de ellos, implantado en el municipio de Río de Janeiro, cuenta con un financiamiento de cerca de 600 millones de dólares provistos conjuntamente por la UE y el BID, por una parte, y por el propio gobierno local (Prefeitura) y la Caixa Econômica Federal. Es un gran proyecto de intervención urbana cuyo objetivo general es integrar las favelas a la ciudad, dotándolas de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos. En sintonía con las más modernas concepciones y líneas de combate a la pobreza, el programa observa principios de territorialización, integración y diversificación de sus acciones, así como la participación activa de las comunidades locales en todo el ciclo del proyecto, desde el diseño hasta su instrumentación. Por sus logros, este programa es reconocido mundialmente como uno de los más eficientes en materia de urbanización en áreas de fuerte carencia. Por su parte, el Programa de Acción Integrada de Inclusión Social-PIIS, del municipio brasileño de Santo André, persigue establecer alternativas de gobierno y gestión local de las políticas públicas tomando apoyo en experiencias descentralizadas y participativas con la finalidad de promover la inserción social de sectores tradicionalmente marginados de los derechos ciudadanos. Financiado con aportes de los gobiernos central y local, agencias internacionales (entre ellas la Unión Europea, que contribuye con 5 millones de euros) y organizaciones no gubernamentales, sus acciones contemplan, entre otras, la erradicación de la pobreza, el acceso a créditos, la formación profesional, servicios de salud, vivienda y regularización de la propiedad inmobiliaria. Una de sus características más positivas es la integración de los diferentes departamentos y agencias del gobierno de la ciudad. Entre sus resultados más positivos, también reconocidos internacionalmente, se encuentran la mejoría del acceso de la población a los servicios públicos básicos, el incremento del ingreso familiar por medio del programa de “renta mínima”, y la elevación del grado de participación de los pobladores. Entre los resultados de este programa también destaca la ampliación del nivel de inclusión social de las mujeres en el municipio.

V.3. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

52. En los países de América Latina los gobiernos locales tienen la responsabilidad de proveer una gran parte de los servicios urbanos básicos. En la mayoría de los casos esta obligación contrasta fuertemente con la precariedad institucional y la escasez de recursos materiales, humanos y financieros con que han contado de manera efectiva esos gobiernos. Históricamente esta situación tuvo dos consecuencias principales: restringió la acción de los municipios y, en la práctica, redujo sus márgenes de autonomía. Luego de varias décadas de acelerada urbanización, tal esquema empezó a entrar progresivamente en crisis. Las múltiples presiones y demandas insatisfechas derivadas del crecimiento de los asentamientos humanos pusieron en evidencia hacia los años setenta y ochenta la existencia de un amplio proceso de deterioro que se manifestó en la obsolescencia de la infraestructura física, en fuertes déficit habitacionales, contaminación ambiental, problemas de movilidad urbana, caos vial, inexistencia o casi inexistencia de espacios comunes y de convivencia. Este cuadro tendió a agravarse a raíz de la crisis de endeudamiento externo de los ochenta y sus secuelas financieras, que debilitaron aún más la ya frágil posición fiscal de los gobiernos. En este marco, se perfiló una tendencia hacia la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, identificándolos como las entidades más apropiadas y legítimas para dar respuestas al cúmulo de problemas y demandas del medio urbano.

53. La reforma estructural de las economías, la democratización de la vida política y las fuerzas de la globalización observadas ulteriormente en toda la región son factores que acentuaron aquella tendencia. El proceso general de

descentralización —cuyo avance es sumamente desigual en los distintos espacios nacionales de América Latina— tiene su origen en este conjunto de procesos. Las exigencias provenientes de la apertura económica y la mayor integración de los países al mercado mundial, en el sentido de habilitar a las ciudades como espacios internacionalmente competitivos, se añadieron a las demandas de la ciudadanía a favor del mejoramiento de la infraestructura física y social del hábitat urbano. Todo ello contribuyó a dar nueva vigencia a la noción del gobierno local como vector político y social, así como núcleo necesario de coordinación, de los múltiples agentes y fuerzas que concurren en el proceso económico y social de las entidades territoriales de base urbana.

54. El proceso de descentralización que tiene lugar desde los años noventa en el complejo y heterogéneo contexto político-social latinoamericano se despliega enfrentando numerosas dificultades. Una de ellas —que por lo demás suele estar presente en la mayoría de los procesos de este tipo registrados en el mundo— concierne a las inevitables tensiones que se generan con los gobiernos centrales en torno a los alcances, atribuciones, responsabilidades y recursos que se descentralizan hacia los entes locales de gobierno. Este problema remite a negociaciones cuya final resolución se dirime en el ámbito de la reforma del Estado que, a su vez, se delinea y cobra cuerpo en función de la dinámica política de cada país. Otras dificultades conciernen de manera más directa al ámbito local. Un grupo de ellas se refiere a cómo asegurar de manera eficiente una oferta de servicios a la altura de los requerimientos (tanto en cantidad como en calidad) de cada comunidad urbana. Ello plantea, por un lado, el tema de la coordinación y la cooperación de las instituciones de gobierno con el sector privado y los grupos organizados de la sociedad civil, y por el otro, el de la gestión adecuada de los recursos municipales entendida en un sentido amplio e integral.

55. El objetivo central de la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas es ayudar a resolver determinados problemas de la gestión municipal, mejorar los servicios públicos y contribuir a dinamizar el desarrollo local. En última instancia, su propósito principal —más allá de los resultados concretos convenidos por las partes— es el fortalecimiento institucional de los socios. Es decir, que los gobiernos locales cooperantes aprendan a gestionar mejor sus recursos y a movilizar a la comunidad y actores locales tras las metas del desarrollo.

Es evidente la pertinencia de la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas —en todas sus líneas programáticas y de intervención— ante el conjunto de mutaciones y cambios experimentados a escala local en los países latinoamericanos, pero también en los europeos. El trabajo conjunto y la transferencia de experiencias, conocimientos y modos de hacer entre las entidades locales europeas y latinoamericanas —en especial en lo que hace a la capacidad institucional de identificación y resolución de problemas de organización municipal, participación ciudadana y gestión coordinada de los asuntos comunitarios— generó en la última década un valor agregado cuyo monto en términos cualitativos rebasa con creces la magnitud de los recursos financieros y materiales movilizados.

56. Es cierto que el universo de programas y proyectos específicos de cooperación descentralizada ejecutados y en curso de ejecución en el terreno urbano constituye un complejo heterogéneo de iniciativas, con niveles muy diferenciados de participación y de visibilidad. Pero no es menos verdadero que, en lo que hace a programas de cooperación como URB-AL, las contribuciones realizadas en términos del fortalecimiento institucional de los municipios participantes son globalmente positivas. En un proceso en el que las políticas públicas debieron ajustar sus modelos clientelares y centralistas tradicionales a las nuevas realidades territoriales, y en el que los grupos organizados de la sociedad civil también debieron modificar sus enfoques tradicionales de operación (casi siempre de escala microsociales) ante el imperativo de implantar su acción a escala municipal, la cooperación descentralizada fue en muchos casos un factor oportuno de amalgama, pero también de catálisis, entre diversos intereses en busca de coordinación y concertación a favor del desarrollo local. En la medida en que la mayor parte de los proyectos de la cooperación descentralizada en materia urbana ha tenido algún tipo de repercusión organizativa y de gestión a escala municipal, puede sin duda considerarse que su impacto neto es favorable. Esta conclusión tiende a confirmarse en la reciente evaluación de la primera fase del Programa URB-AL.

57. Se observa en numerosas iniciativas descentralizadas que la principal transferencia o aprendizaje se refiere a formas de gestión más creativas, autónomas y emprendedoras. Por cierto que este hecho es congruente con la experiencia informal de los alcaldes en ambos lados del Atlántico, que normalmente están aprendiendo de lo “obvio”: es decir, extrayendo conocimientos de las buenas prácticas y las soluciones de otras partes. Lo que se mejora sustancialmente con la cooperación —cuando ésta es realmente efectiva— es la capacidad de gestión local tanto en la forma — desarrollo de capacidades emprendedoras, innovadoras y de negociación con otros agentes— como en el fondo, mediante el uso modalidades más abiertas y participativas de funcionamiento municipal en que la coordinación pública-pública, las alianzas publico-privadas y la participación ciudadana se constituyen en ejes del accionar municipal, contribuyendo al desarrollo y a la gobernabilidad. Esta forma de gestión abierta y participativa se identifica de manera total con la noción de “buen gobierno local”.

58. La capacitación de los recursos humanos es un campo en el cual los proyectos de la cooperación descentralizada han producido resultados institucionales importantes por sí mismos, y con fuertes implicaciones potenciales a futuro. Un número significativo de acciones contempladas en dichos proyectos abordan diversas modalidades de capacitación y formación de cuadros, respondiendo así a una necesidad muy generalizada en los municipios. Se trata, como es evidente, de una necesidad nacida directamente de exigencias de fortalecimiento institucional en el plano de la gestión y la planificación urbanas. También refleja una necesidad de mejorar o igualar las condiciones de interlocución técnica con el gobierno central y sus agencias. Este componente de la cooperación descentralizada atiende —pero también pone en evidencia— una de las más grandes insuficiencias institucionales de los entes de gobierno local de América Latina. El déficit de capacitación es en particular severo en lo que hace a la capacidad de gestión de programas y a la planificación social y territorial de los municipios y ciudades. De las experiencias conocidas en el marco de la cooperación descentralizada, se observa que el problema de la falta de cuadros técnicos capacitados tiende a agravarse debido a otra falla estructural de la institucionalidad municipal: la falta de continuidad de programas y proyectos. Aunque este rasgo se relaciona principalmente con las dinámicas políticas, su configuración está también vinculada a la escasez de personal calificado que asegure técnicamente la permanencia en el municipio de actividades y líneas de política pública que podrían trascender a los ciclos de cambio electoral. Estos problemas generales de la institucionalidad local tienden a ser un tanto más agudos en las municipalidades más pequeñas y más pobres. En ellas es manifiesta la falta de capacidad institucional para diseñar y ejecutar acciones con sentido estratégico. La planificación urbana es sustituida por acciones administrativas rutinarias e intervenciones coyunturales de emergencia. Las carencias técnicas de los municipios no sólo plantean un problema grave en cuanto a la adecuada planeación de infraestructura urbana en contextos de escasez de recursos (cuestión que ya en sí misma es grave en un mundo en el que las localidades compiten por radicar inversiones y proyectos económicos y productivos). El problema es también y sobre todo- de orden social, y por consiguiente afecta el nivel de bienestar de la población. Las zonas urbanas no pueden ser consideradas como entidades meramente económicas, sino como espacios territoriales en los que la autoridad debe proveer una serie de bienes públicos a la ciudadanía, asegurando acceso para todos. Apenas cabe señalar que, para cumplir esta función de gobierno, es necesario contar con un mínimo de capacidad técnico-institucional.

59. La construcción de tal capacidad está en el centro de los programas de la cooperación descentralizada europeo-latinoamericana. El enfoque que ha predominado al respecto consiste en dotar a las entidades locales de una capacidad institucional nueva y sostenible en el largo plazo. Se trata por supuesto de un gran desafío en cuya prosecución concurren numerosos elementos, al tiempo que también implica variados recursos y condiciones. No obstante, este objetivo de la cooperación descentralizada ya se ha traducido en experiencias concretas. Puede citarse como ejemplo el caso del Programa Integral para la Superación de la Pobreza (PPU) puesto en marcha por la Unión Europea y algunas ciudades chilenas. El programa se caracteriza por una intervención centrada en grupos urbanos de extrema pobreza en comunas de los municipios de Temuco, Lota, San Pedro de la Paz, La Pintada, Peñalolén y Cerro Navia. Tiene tres ejes programáticos: gestión e innovación de los servicios sociales; habitación y territorio; desarrollo económico local y empleo. Su meta de largo plazo es instaurar en cada comuna un modelo de gestión que asegure, por un lado, la integración con

los mecanismos institucionales y los programas sociales del estado central presentes en las comunidades, y por otro lado, la articulación de organizaciones sociales del llamado tercer sector. Para alcanzar estos objetivos, el programa desarrolló tres estrategias: la creación y reestructuración de capacidades y competencias operativas de los municipios; la creación de redes de intervención que aglutinan a los municipios con agentes sociales privados que operan en el territorio, para crear espacios de autogestión; y la puesta en funcionamiento de instrumentos generadores de confianza, que incluyen innovaciones de gestión (control presupuestario, monitoreo y supervisión de acciones) y sistemas de información comunal al alcance de los usuarios de las diversas ofertas de política social en el territorio.

VI. MODOS DE HACER DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

60. A la luz de la experiencia acumulada a lo largo de más de una década de prácticas de cooperación descentralizada entre colectividades locales europeas y latinoamericanas en el terreno de las políticas urbanas, el balance es positivo. Cumplido este primer ciclo, es preciso extender sus logros mediante la introducción de innovaciones y la optimización de sus “modos de hacer” (en términos de actores, gestión y financiamiento).

61. En relación con **los actores de la cooperación descentralizada**, se plantean dos cuestiones centrales para el debate. La primera se refiere a las formas de concertación entre actores locales públicos (institucionales) y privados. La segunda dice relación con los grados de participación de la ciudadanía en las acciones mismas de la cooperación descentralizada.

A manera de hipótesis, se puede afirmar que a escala local la concertación entre actores públicos y privados se realiza en el terreno de intereses comunes y complementarios. Es en función de estos intereses que los diversos actores ajustan en la práctica sus respectivos marcos de referencia políticos, ideológicos y operativos (ajuste sin el cual no parece ser posible la concertación). Sobre la base de esta hipótesis, puede sostenerse que las acciones futuras de la cooperación descentralizada deberán incluir una labor más afinada de identificación de núcleos de interés común en torno a los cuales establecer plataformas de colaboración entre los entes institucionales y los actores de la sociedad civil local. Para realizar de manera eficiente esta labor, la experiencia de los últimos años sugiere que las reflexiones al respecto debieran incluir algunos de los siguientes aspectos:

- Los mecanismos de concertación entre actores locales públicos y privados se inscriben en un campo marcado por una heterogeneidad de iniciativas y niveles posibles de institucionalización.
- Sus elementos ordenadores básicos son el territorio y las modalidades de participación de ejecutores y beneficiarios en cada programa o acción. No hay un modelo único de concertación y su determinación es producto de cada circunstancia particular.
- Por regla general, la concertación entre este tipo de actores de la arena local se articula alrededor de dos tipos de acciones generales: la ejecución conjunta de programas comunitarios y la determinación de órdenes de prelación en la gestión de recursos escasos en la comunidad local.
- Las motivaciones que hacen posible la concertación son tanto de orden material como político.
- En escenarios de restricciones presupuestarias y fragilidad institucional, como los que suelen predominar en la mayoría de los ámbitos municipales de América Latina, la búsqueda de recursos es una necesidad que comparten tanto los entes de gobierno como los grupos organizados de la sociedad civil. Los programas de cooperación descentralizada suponen en muchos casos un medio importante de allegarse medios adicionales (no solo financieros, sino también técnicos, de organización y de gestión).
- Lo ingente de los problemas locales (máxime si se contemplan a la luz de las condiciones de la gobernabilidad democrática) crea exigencias de legitimidad a los actores públicos y privados. En el terreno local, tales exigencias se manifiestan de manera especial en cuanto a las capacidades de intervenir en la resolución de problemas específicos. Para ambos tipos de actores constituye una finalidad estratégica la creación de sinergias para enfrentar

aquellos problemas, lo que predispone positivamente su participación conjunta en programas descentralizados de cooperación.

- La interacción entre actores locales públicos y privados suelen estar marcada por relaciones de asimetría que tienden a inclinarse a favor de los entes de gobierno. Es éste un hecho estructural que sólo puede ser contrarrestado por los actores privados en proporción a sus respectivas capacidades de organización y representatividad.

62. Por su parte, **los grados de participación de la ciudadanía** en las acciones de la cooperación descentralizada, presentan dos esferas de problemas. La primera remite al diseño y formulación de los proyectos de cooperación descentralizada; la segunda a las posibilidades y limitaciones de sus programas de incorporar una concepción participativa. Los proyectos que deseen incorporar el componente de participación ciudadana o comunitaria, deben considerar la necesidad de un trabajo exploratorio previo a la formulación y diseño de propuestas. Deberían contemplarse- al menos- tres aspectos: a) las concepciones participativas que puede aceptar el tema a encarar y los límites que va a tener el proyecto a ser formulado; b) un conocimiento mínimo de la amplia experiencia de intervenciones participativas, considerando por igual éxitos y fracasos.; y c) la existencia en los municipios socios de experiencias de gestiones participativas anteriores o en curso. Tal marco referencial facilitaría encarar con más solvencia el componente de participación ciudadana de los proyectos. Además, podría contribuir a mejorar ciertas fallas detectadas con frecuencia en algunos proyectos, como por ejemplo: a) exhibición de objetivos muy amplios, confusos y poco definidos, que pierden su calidad y se convierten en explicación del porqué de la participación; b) falta de relación entre los objetivos y el dimensionamiento de las actividades (por exceso o por defecto), así como inconsistencia entre los objetivos y los resultados esperados, originados en problemas de conocimiento o por no considerar —o considerar incorrectamente— los límites inherentes al proyecto; y c) confusiones conceptuales entre participación inter-actoral, es decir, hacia el interior del proyecto (lo que tiene significados institucionales), con la participación de la ciudadanía propiamente dicha (lo que tiene otras dimensiones sociales y políticas). Definir y transparentar estas cuestiones facilitaría los desarrollos y aclararía la contradicción de mencionar la participación de grupos sociales en las formulaciones de los proyectos sin integrarlos en las actividades que se realizan y en los resultados esperados, ni incluirlos en los presupuestos. Considerar estas cuestiones ayudaría a mejorar la formulación y el diseño de las modalidades de acción de los proyectos de cooperación. Organizar talleres o seminario —que es como muchas veces se cubre el “requisito” de la participación ciudadana en algunos proyectos— es un tributo a la apariencia y la formalidad, pero no un mecanismo que ayude a fortalecer la implantación social del proyecto en las ciudades.

63. Otro grupo de problemas detectados en los proyectos de cooperación descentralizada remite a **cuestiones conceptuales de la participación social**. Se proponen tres temas de reflexión al respecto: a) cuando prevalece una “lejana” percepción del significado de incorporar a la ciudadanía a los proyectos, las actividades y resultados de la cooperación se traducen en productos estandarizados o estereotipados, en los que difícilmente se reconoce la comunidad (a cuyos miembros, sin embargo, se les demanda brindar un soporte de sostenibilidad de resultados); b) en los proyectos que incorporan el componente de participación de grupos sociales, en cualquiera de sus modalidades, no siempre se tiene en consideración que en general los grupos destinatarios se contemplan como duplas (municipios/ sociedad civil; municipios/organizaciones sociales; municipios/áreas municipales) con el fin de hacer visible a las organizaciones que participan; c) en algunos proyectos el tema de la participación ciudadana detecta inseguridad en el manejo metodológico, alto grado de centralización operativa y escaso dominio de instrumentos participativo-institucionales que permitan incluir a los municipios como un actor local esencial de la sostenibilidad de los resultados de la cooperación.

64. Una característica central del enfoque de la cooperación descentralizada es la entidad que le otorga a los beneficiarios como protagonistas de las iniciativas, traspasándoles la responsabilidad en la gestión y ejecución de las acciones. Desde esta perspectiva, un elemento clave- y novedoso en relación con la cooperación tradicional- es el traspaso de **responsabilidades financieras** a los agentes locales. Sin embargo, ello no siempre se ha visto

acompañado por la adaptación de los “modos de hacer” a las realidades y posibilidades de los actores locales a quienes se otorga la responsabilidad. La experiencia de URB-AL y de otras iniciativas de cooperación descentralizada llama la atención sobre algunos modos de hacer que deberían repensarse con el propósito de optimizar la gestión financiera y mejorar la viabilidad de las intervenciones. Las colectividades locales- particularmente de América Latina- tienen poca experiencia en cooperación descentralizada, si bien la diversidad de dimensiones de ciudades define diferentes capacidades de respuesta. En muchos casos- sobre todo en las pequeñas comunidades- existe un déficit de recursos humanos capacitados en la gestión financiera-administrativa de proyectos de cooperación y familiarizados con sus normas y procedimientos (elaboración de addendums, informes, rendiciones del aporte de la contraparte, justificación de los gastos de las acciones, etc.). Difícilmente se podrá mejorar o adaptar los modos de hacer de la cooperación descentralizada en el ámbito del financiamiento, si aquellos son poco conocidos- cuando no desconocidos- por los beneficiarios. En el caso de URB-AL, los elementos de evaluación disponible señalan que el Programa no contempló la necesidad de mayor información y capacitación financiero- administrativa de los beneficiarios en relación con los procedimientos y requisitos financieros de la Comisión Europea. Esta situación, además de generar inconvenientes en la marcha de los proyectos, opera como factor discriminatorio en contra de las pequeñas comunidades o aquellas poco familiarizadas con las prácticas de cooperación. Ello puede explicar que las entidades europeas hayan coordinado el 63% de los proyectos comunes de la I Fase.

Para enfrentar esta debilidad se requiere que, al menos hasta que se consolide la práctica de la cooperación descentralizada, la Comisión Europea- y en su caso otras instituciones con programas descentralizados-, generen una mayor información de las normas y procedimientos financieros-administrativos entre los beneficiarios; elaboren guías didácticas y formularios con ejemplos de presupuestos; e implementen mecanismos de capacitación para los responsables financieros de los proyectos.

65. En la *gestión financiera* de la cooperación descentralizada con América Latina se pueden señalar dos tipos de *riesgos* —no siempre previstos— que requieren de una adaptación de los modos de hacer. Por un lado, riesgos coyunturales de la región, como por ejemplo, las fluctuaciones e inestabilidades cambiarias, las devaluaciones y los controles cambiarios. Sus impactos sobre los proyectos se han hecho sentir (como en los recientes casos de Argentina, Brasil y Uruguay) en una reducción del valor de los fondos aportados por la Comisión Europea, en la valorización de la aportación local y en el desarrollo de las actividades. Por razones legales internas, en muchos países de América Latina los gobiernos locales no pueden tener cuentas en divisas (ni en el sistema bancario nacional ni en el extranjero). En otros casos, si bien las colectividades locales no tienen ese impedimento, existe un cuestionamiento social o político que inhibe la apertura de dichas cuentas. Como consecuencia, cuando la entidad local recibe el aporte externo es transformado automáticamente a moneda nacional corriendo con todos los riesgos cambiarios en detrimento de las finanzas del proyecto. Esta situación podría atenuarse utilizando —como lo hacen algunos programas— los mecanismos del PNUD. Para el caso del Programa URB-AL, otra alternativa podría brindarla el proceso de desconcentración, en caso de que éste contemple la opción que las Delegaciones nacionales o regionales de la Comisión Europea reciban directamente las asignaciones de cada proyecto en sus cuentas en euros, y las desembolsen en función de la solicitud de la unidad ejecutora. Sin embargo, habría que analizar cuidadosamente estos mecanismos para no desvirtuar el espíritu de la cooperación descentralizada. También habría que considerar la posibilidad real de las Delegaciones (en términos de capacidades de gestión) para realizar esa tarea sin hacer más complejos los mecanismos administrativos y financieros de los proyectos.

Otro tipo de riesgos no contemplados en URB-AL- y probablemente tampoco en otros programas descentralizados- tiene relación con los diferentes procedimientos y prácticas contables y de supervisión presupuestaria en la Comisión Europea y en los beneficiarios. Como lo demuestra la Evaluación de la Primera Fase del Programa, ello constituyó una dificultad para una ágil gestión financiera. Esta situación se complica si se tiene en cuenta que en muchos gobiernos locales de América Latina no hay una adecuación de las normas administrativas y financieras que contemple la posibilidad de gestionar fondos externos provenientes de la cooperación internacional. Todo ello genera trabas burocráticas que

atentan contra una gestión eficaz, eficiente y ágil; y plantea a los gobiernos locales el desafío de adaptar sus procedimientos a los nuevos roles que las ciudades y regiones cumplen en el campo de la cooperación internacional.

66. Uno de los elementos definidores de la cooperación económica es el de asociar contrapartes en una acción de intereses recíprocos y beneficios mutuos. Para los programas que se diseñan bajo esta modalidad -como URB-AL y otros, aunque no toda la cooperación descentralizada- el **principio del cofinanciamiento** de las actividades por parte de los beneficiarios se constituye en un elemento clave. Si bien el cofinanciamiento tiene la ventaja de asegurar el compromiso e interés efectivo (“apropiación” de las acciones) de los agentes participantes, posee efectos potencialmente distorsionadores: establece una situación asimétrica que en la práctica tiende a excluir de ciertos programas de cooperación internacional a las ciudades/regiones más pobres, que comparativamente son las que tienen mayores necesidades y carencias. En efecto, la capacidad de las colectividades locales para una participación más activa en la cooperación descentralizada no solo está vinculada a su preparación y familiaridad con la práctica de la cooperación - como ya se señaló- sino también a la disponibilidad de recursos propios para realizar los aportes de contraparte de los proyectos. Este efecto distorsionador entra en contradicción con el objetivo de programas como URB-AL de promover la participación de las colectividades locales medianas y pequeñas; situación que indudablemente fue considerada cuando se modificó el nivel de cofinanciamiento en el marco de la Fase II del Programa.

El tema es complejo, entre otras cosas, porque el principio de cofinanciamiento es una de las bases de la corresponsabilidad que, a su vez, es un componente esencial del objetivo de apropiación por parte del beneficiario. Es imprescindible establecer mecanismos que permitan eliminar las distorsiones y los sesgos potencial o realmente discriminatorios de este principio. Deben examinarse sin prejuicios opciones que permitan solucionar el problema, como la negociación de donaciones a fondo perdido por parte de organismos financieros multilaterales y regionales (Banco Mundial, BID, etc.), para las entidades locales que, de acuerdo con criterios objetivos estén imposibilitadas de cumplir con el principio de cofinanciamiento y respondan a las especificaciones técnicas del proyecto de cooperación. También podrían adoptarse y adaptarse mecanismos de contrapartida similares a los puestos en marcha en otras experiencias, como los desarrollados por la Red de Mercociudades, donde el referente o ponderador de los aportes relativos de los socios es el número de habitantes de los municipios. Otra posible opción consistiría en simplemente suprimir esa exigencia en casos que deben ser tipificados con rigor (nivel de ingreso por habitante, situación presupuestaria, grados de endeudamiento de la ciudad o localidad, etc.). En todo caso, la asimetría derivada de realidades socioeconómicas y de necesidades diferenciadas exige un esfuerzo para aportar respuestas adecuadas a este fenómeno, al tiempo que permitan enfrentarlo en el marco de los objetivos de la cooperación descentralizada. Hacia delante parece inevitable establecer algún tipo objetivo de “categorización” de las entidades territoriales de América Latina y Europa a fin de encontrar soluciones dinámicas a este problema y así asegurar una mayor participación de las localidades urbanas más pequeñas.

67. Otro aspecto a considerar en relación con el principio de cofinanciación es la gran diferencia que se produce en la cotización de los aportes en especie dados los niveles de salarios locales, lo cual constituye un factor más de discriminación contra las comunidades de menores recursos. Esta situación constituye uno de los argumentos por los cuales- según la evaluación de la primera fase de URB-AL- la mayoría de los beneficiarios consideran que aportaron más de lo previsto, ya sea en dinero o en especie. En esta misma evaluación, se sugiere estudiar formas alternativas, proponiéndose como una opción un sistema de paridad de la contraparte en especie: un hombre-día en Europa y en América Latina tendría la misma paridad para fines de contabilizar el aporte.

68. La solución que se adopte al problema de la cofinanciación deberá evitar distorsionar los efectos positivos que se persiguen con otro principio esencial de la cooperación descentralizada: la **apropiación** por parte del beneficiario de las acciones de intervención. Este aspecto es tanto más importante de atender a la luz del difícil camino que aún debe transitar este principio para la consolidación del nuevo partenariado que promueve la cooperación descentralizada. Es verdad que la evidencia derivada de algunos programas de este tipo de cooperación desarrollados en América Latina (verbigracia URB-AL) muestra progresos manifiestos con respecto al tema de la apropiación. Sin embargo, también es

verdad que si la apropiación local es entendida como una participación amplia y suficiente de los beneficiarios en la conducción del ciclo entero de los proyectos de cooperación (concepción, diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación), la experiencia de los últimos años todavía deja mucho que desear. Se trata nuevamente de un problema complejo. La apropiación se gana y se toma por parte de los beneficiarios. Para ello se requiere desarrollar capacidades y contar con una concepción clara acerca de las prioridades del desarrollo interno. En otras palabras: para lograr un real proceso de apropiación los beneficiarios deben asumir una posición activa a lo largo de todo el ciclo de la intervención. Cabe añadir que, en la medida en que uno de los impedimentos de la apropiación es la pasividad de los beneficiarios, existe un riesgo de reproducción de estos problemas en ciertas dinámicas del trabajo en red.

69. Otra cuestión en debate en torno al financiamiento de la cooperación descentralizada es la relativa a **los recursos** asignados a los programas y proyectos de este tipo. La experiencia indica que sostener múltiples proyectos pequeños implica un alto costo en términos de gestión, control, seguimiento y sustentabilidad. Frente a ello, existe una tendencia que promueve aumentar el monto de los proyectos de manera de disminuir dichos costos, aumentar las garantías de cumplimiento e incrementar la eficiencia de los proyectos. Sin embargo, es necesario considerar que al aumentar el monto de los proyectos se disminuyen el universo de potenciales participantes que pueden postular. En este sentido puede decirse que los pequeños proyectos son más costosos “pero más democráticos”. Esta contradicción se podría resolver recurriendo a la complementación entre diferentes fondos. En este sentido, una alternativa podría ser que las agencias más pequeñas se concentren en proyectos de pequeños fondos; mientras los organismos internacionales lo hagan en proyectos mayores. Otra alternativa sería diseñar mecanismos que permitan que en proyectos de grandes montos la cofinanciación sea compartida entre el beneficiario y fondos de otros donantes.

70. El trabajo en redes constituye un modo de hacer propio de la gestión de la cooperación descentralizada, complementario de formas tradicionales de cooperación internacional, como los proyectos. Si bien el trabajo en red ha demostrado su pertinencia y utilidad —sobre todo cuando los proyectos involucran la acción colectiva de varios actores locales—, la asimetría derivada de realidades socioeconómicas y necesidades diferenciadas entre las entidades territoriales de América Latina reclama un esfuerzo de adaptación. Es por ello que, en adelante, será necesario buscar nuevas fórmulas para el trabajo en red de la cooperación descentralizada en las que se contemple debidamente esta diversidad. Por ejemplo, se podrían aprovechar las redes de ciudades de diversa naturaleza que ya están constituidas, al tiempo que también será imperativo generar mecanismos que permitan a las entidades territoriales intermedias colaborar con las entidades más pequeñas en el desarrollo de las acciones.

71. En relación a URB-AL, se podrían señalar algunas cuestiones particulares de su dinámica de trabajo específica, cuya atención mejoraría sustancialmente la eficiencia del Programa:

ü La descomposición temporal entre los proyectos y la coordinación de la red provoca que la ejecución de algunas intervenciones se haga sin contar con una coordinación de red; situación que, entre otras cosas, dificulta las prácticas de seguimiento y evaluación.

ü Se ha sugerido que la actual organización del trabajo en red podría perfeccionarse con la introducción de la figura de coordinador adjunto (de otro país y preferentemente de otro continente), cuyo trabajo facilitaría la tarea de promover la participación de socios pertenecientes a subregiones que hasta ahora han sido poco activas en la cooperación descentralizada. Esta labor de extensión del URB-AL hacia nuevos participantes supone, en parte, la implementación de mecanismos de discriminación positiva de acuerdo con criterios de tamaño y localización, o incluso de zonificación geográfica de los participantes.

ü Existe un déficit de incentivos, reglas y criterios de evaluación de resultados. No existen mecanismos ni indicadores objetivos del impacto de las intervenciones, lo que no únicamente impide optimizar los recursos, sino algo que quizá sea más importante, interiorizar entre los actores locales que participan en ella (y en primer lugar en los entes de gobierno local) la capacidad de reflexión sistemática sobre las acciones emprendidas.

ü Frente al dinamismo adquirido por URB-AL y a la creciente participación de ciudades y regiones, se impone la necesidad de estudiar formas de reforzamiento de las capacidades de gestión del propio programa.

ü La formalización de una instancia permanente de trabajo entre los coordinadores de redes permitiría: -establecer sinergias entre las actividades y los resultados de las redes; -mejorar la circulación de información al interior del Programa; -y, bajo ciertos supuestos, ser la base organizativa que hiciera viable la continuidad, por un tiempo adicional, de las redes cuya vigencia programática ha llegado a término sin que necesariamente hayan concluido algunos de sus proyectos.

VII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

72. En los últimos años se han desarrollado diversos programas, proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas, promovidas tanto por instituciones de carácter local y regional europeas, como por la propia Comisión Europea y otros organismos multilaterales. Sus contribuciones al desarrollo urbano de ambas regiones han sido sumamente positivas en todos los planos del desarrollo social y humano. Se manifestaron particularmente en la construcción de una institucionalidad local participativa y democrática, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil. La cooperación descentralizada probó ser, asimismo, un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo entre los órganos de representación local, así como una herramienta valiosa para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, en particular en ámbitos estratégicos del desarrollo humano sustentable y la gobernabilidad democrática.

73. En este marco, se destacan las iniciativas desplegadas bajo el Programa URBAL de la Comisión Europea. Sus resultados hasta el presente dan cuenta de un balance positivo en términos de la consolidación de los vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas; de su contribución al fortalecimiento institucional de los municipios y de la difusión y aplicación de buenas prácticas en el terreno de las políticas urbanas. Un rasgo muy significativo de esos resultados es la dinámica de cooperación que- más allá del programa y del plazo de ejecución de sus proyectos comunes- mantienen entre sí diversas colectividades locales de las dos regiones cuyos contactos y relaciones fueron generados inicialmente en proyectos de URB-AL. El nuevo ciclo de la cooperación descentralizada entre las dos regiones tiene en este programa un activo cuyos logros deben preservarse y extenderse.

74. Dadas las prioridades de América Latina y la Unión Europea, la cooperación descentralizada deberá orientarse en adelante de manera preferente a reforzar la acción de los gobiernos locales en:

- el incremento de la cohesión social a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión; promoviendo para ello el mejoramiento de las políticas públicas y la extensión y consolidación de prácticas de gobernabilidad democrática;
- el avance y profundización de los procesos de integración regional (Mercosur, América Central, Comunidad Andina) como instrumentos necesarios para el desarrollo sustentable de América Latina, y condición indispensable para el fortalecimiento de las relaciones América Latina-Unión Europea.

Estas prioridades de trabajo, deberán constituir un verdadero eje transversal que articule y de sentido a intervenciones descentralizadas de apoyo a las políticas locales en ámbitos temáticos considerados estratégicos, como lo son, entre otros: la promoción de la cultura cívica o el desarrollo de la institucionalidad local en un sentido más amplio —social, económico, idiosincrásico— que el meramente administrativo y político que prevaleció hasta el presente; la migración y sus múltiples dimensiones; turismo, juventud, cultura, educación.

75. A la luz de la experiencia de los últimos años, las nuevas iniciativas deberán estar acompañadas –como ya se señaló en este documento- de una optimización de los “modos de hacer” de la cooperación descentralizada; y deberán contar con instrumentos que aseguren su incorporación a la institucionalidad pública. Esto último permitirá garantizar un mayor grado de sustentabilidad de resultados y mayores posibilidades de superar definitivamente la doble lógica de los proyectos experimentales y de la cooperación concebida como asistencia y no como instrumento del desarrollo humano.

76. La cooperación descentralizada europeo-latinoamericana en el terreno de las políticas urbanas cuenta en la actualidad con un acervo patrimonial de información, documentos y experiencias. Salvaguardar este patrimonio y multiplicar sus resultados y beneficios, constituye una demanda muy extendida entre las colectividades locales de ambos continentes. Para ello se requiere generar mecanismos de difusión y de memorización institucional que rescate el patrimonio acumulado en el marco del Programa URB-AL, pero que incluya también la variada experiencia de todas las iniciativas descentralizadas europeo-latinoamericanas.

Una de las ideas que mayor recurrencia tienen en torno a esta preocupación es la creación de un **Observatorio o Centro de Recursos** cuya misión sea el acopio, sistematización y difusión de resultados e impactos de la cooperación descentralizada entre las entidades locales de Europa y América Latina. Este organismo podría, asimismo, dar respuesta a otros aspectos deficitarios en el campo del análisis y la información de la cooperación descentralizada: la producción de conocimiento y de reflexión sistemática y comparativa sobre programas, proyectos, y sus resultados; la construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos que sean compatibles entre sí y que registren el impacto y el alcance de las intervenciones.

Sobra decir que esta estrategia mejoraría la sustentabilidad de los resultados y ayudaría a elaborar y afirmar un pensamiento urbano y social en las ciudades de ambas regiones. Un pensamiento que refleje la amplia diversidad de enfoques urbanos que pueden convivir e interactuar en el juego de la gobernabilidad democrática.

Por su parte, el mayor conocimiento y la mayor visibilidad que la propuesta de un Observatorio o Centro de Recursos brindaría sobre las diversas intervenciones de cooperación descentralizada facilitaría la coordinación y complementación entre proyectos y programas; y entre las distintas fuentes.

77. En efecto, una de las enseñanzas que se desprenden de los últimos años apunta claramente a la necesidad de establecer una plataforma de **coordinación** de las acciones de cooperación descentralizada entre sí y entre éstas y las generadas en la cooperación bilateral y la multilateral —incluyendo a las de corte tradicional-. Es evidente que de lograrse un mayor grado de coordinación en esta materia, no sólo se asegurarían mayores cuotas de coherencia y complementariedad programáticas (incluso con respecto a las líneas de acción, locales y nacionales), sino que además se optimizaría la utilización de los recursos financieros, materiales, institucionales y humanos que se consagran actualmente a la cooperación. Mejores mecanismo de coordinación, coherencia y complementariedad podrían producir impactos favorables al surgimiento de una nueva generación de proyectos de cooperación descentralizada cuya puesta en operación entrañaría, en principio, el acceso a mayores montos de recursos y un uso más racional y productivo de éstos.

78. El conjunto de las reflexiones planteadas en este documento tiene la pretensión de promover un amplio debate en torno a la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas que permita abrir nuevas rutas para ampliar y profundizar el partenariado local Unión Europea-América Latina. Para ello, se requiere asimismo, generar un espacio de diálogo político entre autoridades locales de ambos continentes que permita reforzar las acciones que a nivel técnico se desarrollan en el campo de la cooperación descentralizada; y a la vez, potenciar la concertación política en el marco de la asociación estratégica birregional acordada en Río de Janeiro en 1999.



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS PRELIMINARES DEL EQUIPO DE EXPERTOS:

Azcueta, Michel, "La cooperación descentralizada y los actores locales", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Lima/Valparaíso, 2004.

Braun, Clara, "Revisión y balance del programa URB-AL desde la perspectiva de la participación ciudadana", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Buenos Aires/Valparaíso, 2004.

Draibe, Sonia, "Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, San Pablo/ Valparaíso, 2004.

Prats, Joan, "La cooperación descentralizada, la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional local", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Barcelona/Valparaíso, 2004.

Virapatirin, Marie, "Etat des lieux de la cooperation Europe – Amerique Latine place de la cooperation decentralisee comme nouvel instrument de cooperation", Documento Preliminar, Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina, Paris/Valparaíso, 2004.

FUENTES DOCUMENTALES

I Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración de Río de Janeiro", Río de Janeiro, Junio 1999.

II Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración Política- Compromiso de Madrid", Madrid, 17 de mayo de 2002.

Comisión Europea, "Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002/2006", Bruselas, abril 2002.

Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo", Seguimiento de la Primera cumbre UE/ALC, Bruselas, Octubre 2000

Comisión Europea-DG-Desarrollo, "Nota orientativa sobre la cooperación descentralizada", Bruselas, 2000.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Ayuda en Acción, "La realidad de la ayuda externa. América Latina al 2000".

Caldas, E; Laczynski, P.; Evangelista, A., "Participar em Redes Internacionais", San Pablo, 2002.

En: www.polis.org.br/publicacoes/dicas/111435.html

Carbó, Teresa, "Por un desarrollo para todos. Diálogo en el Banco Interamericano de Desarrollo", BID, Washington D.C., 2000.

Catalunya pel Desenvolupament, "La cooperación descentralizada en Italia", Magazine Catalunya Global, Nro. 8, Barcelona.

En: www.iigov.org/cg.

CEPAL, "De la Urbanización acelerada a la consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: El Espacio Regional", CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Cités Unies France, "La coopération décentralisée en Amérique Latine", Paris, 2000.

En: www.cites-unies-france.org/html/bibliotheque/pdf/CD-avec-AL-2000.pdf

Comité d'Aide au Développement, "La cooperation pour le developpement dans des situations de partenariat difficile", OCDE, DCD/DAC(2002)11/REV1, 16 de mayo de 2002.

Contreras, Carlos, "La pobreza y la cooperación internacional en América Latina", Síntesis Nro. 23, Revista "El Desarrollo Social en América Latina", AIETI, 1995.

Coppedege, Michael, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en **PNUD-CORDES** (compiladores), "Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad", Quito, CORDES-PNUD, 1996.

Dasque, Jean-Michel, "La coopération décentralisée avec l'Amérique Latine", 2002.

En: www.diplomatie.gouv.fr/cncdtest/ressource/FD000934.PDF

De Groote, Bruno; Caballeros, Rómulo, "Informe de Evaluación", Misión de Evaluación Final de la Fase I del programa URB-AL-Proyecto Nr. AML/B7-3010/94-168-, Bruselas, febrero de 2004

Ferres, Christian; Ortiz, Laura, "La Cooperación internacional y el desarrollo social Latinoamericano", Síntesis Nro. 23 – AIETI, Madrid, 1995

Fondo Andaluz de Municipios Para la Solidaridad, "Inventario-Evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Entidades Locales Andaluzas. Primera parte 1999-2001", Córdoba, marzo 2003.

Gonzalez Parada, José Ramón (coord), "Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Su?", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación- Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.

Helleiner, Ferry, "Towards Balance in Aid Relationships: External Conditionality, Local ownership and Development", mimeo, 2000.

Hernández Ferreiro, Carlos, "Regions and Decentralized Aid: Towards a New Paradigm of Development?", Conference Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance, Sheffield, Reino Unido, 4-6 de Julio de 2003.

Intermón Oxfam, "La Realidad de la Ayuda 2003-2004", Barcelona 2003.

Instituto de Promoción de Economía Social, "Informe de gestión PGU – ALC", Lima, 2003

Koiman, J., "Governing as Governance", Conferencia Internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales", Barcelona, 27-29 de noviembre de 2003.

Laczynski, P, "**O Programa Integrado de Inclusão Social**", 2000. En: www.polis.org.br/publicacoes/dicas/231258.html

López Guzman; María Alejandra, "La relación entre desarrollo y cooperación internacional a través del capital social. Una herramienta para la dignidad humana", Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2003

Mayntz, R., "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000.

Milella, Stefania, "Decentralized cooperation and local development in the Mediterranean Area: Cues of reflection", mimeo.

Osservatorio Interregionale de la Cooperazione allo Sviluppo, Banco de Datos sobre cooperación descentralizada. En: www.oics.it

PGU –ALC, "Iniciativas sobre gestión participativa", Programa de gestión urbana para América Latina y Caribe PGU-ALC/CNUAH/HABITAT 1997/2003

Raffoul, Michel "La cooperation decentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale", Le Monde Diplomatique, julio de 2000.

RECAL, "Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la Cooperación", Documento de Trabajo de la Red de Cooperación Europeo-Latinoamericana, Madrid, agosto de 2003.

Recio, Miguel Angel, "Nuevas perspectivas en la política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea", AECI, Madrid 1996.

Romero, María del Huerto, "Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea", en "Territorios"/Revista de Estudios Regional y Urbanos, Nro.10-11, Bogotá, Colombia, febrero 2003-febrero 2004.

Sánchez Jacob, Eduardo, "Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado Español en el período 1999-2002", Coordinadoras de ONGs para España, febrero 2003.
En: www.07reclamalo.org/docs/informe_aod_descentralizada.pdf.

Stocchiero, Andrea; Petra Mezzetti, Petra, "Programmi internazionali e pratiche di cooperazione decentrata con l'Africa Sub-Sahariana. Linee Strategiche, strumenti e modalita per Milano con l'Africa", Centro Studi di Politica Internazionale, Programma CESPI/ASCOD, Número 10-11, abril de 2003.

Suarez Pandiello, Javier, "Experiencias Internacionales de financiación Local", INAP, Granada, 1988.

Valderrama, Mariano, "El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales", Cooperación Descentralizada: Cuaderno de Trabajo número 1, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, febrero de 2003.

IX. “BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE ENTIDADES LOCALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA EN EL TERRENO DE LAS POLÍTICAS URBANAS”

“DECLARACIÓN DE VALPARAÍSO”

En el marco de las actividades programadas en el proyecto sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina coordinado por el Consorcio conformado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona, y cofinanciado por la Comisión Europea, los días 22, 23 y 24 de marzo de 2004 tuvo lugar en la ciudad de Valparaíso, Chile, la Conferencia sobre “Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas”.

Considerando los temas claves planteados en la Conferencia, así como el trabajo de análisis de un grupo de expertos, **el Consorcio Municipalidad de Valparaíso-Diputación de Barcelona** presenta ante la III Cumbre ALC-UE las siguientes declaraciones y recomendaciones:

1- La pobreza, la desigualdad y la exclusión social constituyen los problemas más urgentes que tiene que enfrentar América Latina. De acuerdo a estudios de la CEPAL, el número de personas viviendo en situación de pobreza en la región representó el 44% de su población en el año 2003. Esta realidad se agrava aún más si se tiene en cuenta que América Latina es la región del mundo con mayores niveles de desigualdad, y que presenta fuertes componentes de exclusión social.

Además de representar por sí misma una grave violación de los derechos humanos, esta situación tiene un alto costo para América Latina: amenaza la estabilidad política y social, pone en riesgo la gobernabilidad democrática; y obstaculiza el crecimiento y desarrollo de la región.

Enfrentar estos problemas con políticas de incremento de la cohesión social a través de la reducción de la pobreza, la inequidad y la exclusión, constituye una prioridad para América Latina. Al ser las colectividades locales los niveles de gobierno más cercanos a las necesidades y realidades de los ciudadanos, dicha prioridad constituye un ámbito de trabajo privilegiado para el desarrollo de políticas públicas locales.

Es por ello que reconocemos el papel decisivo que tienen los gobiernos locales y regionales de América Latina en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; y en la promoción de la cohesión social y el desarrollo económico.

2- En los últimos años las colectividades locales han desempeñado un papel significativo en la cooperación internacional. La cooperación descentralizada se manifiesta de manera directa en el reforzamiento de los procesos de cambio estructural y de democratización, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores de la sociedad civil. La cooperación descentralizada ha probado ser, asimismo, un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo de órganos de representación local y una herramienta valiosa para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

En este marco, **reconocemos particularmente el aporte que la cooperación descentralizada entre entidades locales europeas y latinoamericanas ha hecho para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales latinoamericanos y para reforzar su acción en el ámbito de la cohesión social.**

3- El desarrollo económico, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de América Latina requieren de una profundización de los procesos de integración regional. Para avanzar en este objetivo, las entidades territoriales se presentan como actores claves: tanto para el desarrollo de los intercambios económicos, sociales y culturales necesarios para crear un ambiente multiplicador de las relaciones entre sociedades civiles de los países integrados; como para la generación de un contrapeso al déficit democrático característico de la mayoría de los esquemas de integración.

Es por ello que **enfatizamos la importancia que la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina contenga acciones en el ámbito de la integración regional**, desde dos perspectivas:

- a) el fortalecimiento de los municipios en los procesos de integración;
- b) el intercambio de experiencias y la complementación de políticas locales de combate a la pobreza y promoción de la cohesión social.

Para ambos casos, se podrían aprovechar las redes de ciudades ya existentes en la región- como Mercociudades-, estableciendo sinergias para el desarrollo de iniciativas descentralizadas.

4- En los últimos años se han desarrollado diversos programas, proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas, promovidas tanto por instituciones de carácter local y regional, como por la propia Comisión Europea y otros organismos multilaterales. Valoramos sus contribuciones al desarrollo urbano de ambas regiones y **reafirmamos la importancia de continuar y profundizar este tipo de iniciativas. En esta dirección, y dadas las prioridades de América Latina, recomendamos que la cooperación descentralizada se oriente principalmente hacia el reforzamiento de la acción de los gobiernos locales en el ámbito de la cohesión social. Proponemos que esta prioridad de trabajo, junto a la integración regional, constituyan los ejes transversales que articulen y den sentido a las intervenciones de apoyo a las políticas locales** (de combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión; relativa a los migrantes, los jóvenes, la cultura, la educación; etc).

De igual manera, enfatizamos la relevancia de considerar en las iniciativas descentralizadas la demanda de apoyo institucional predominante entre los gobiernos locales; y el reconocimiento de parte de éstos de la importancia de los mecanismos de intercambio de experiencias en materia de políticas urbanas.

5- En particular, **destacamos nuestro interés en la continuación del Programa URBAL** de la Comisión Europea, cuyos resultados hasta el presente dan cuenta de un balance positivo en términos de consolidación de los vínculos directos y duraderos entre entidades locales europeas y latinoamericanas; de su contribución al fortalecimiento institucional de los municipios; y de difusión y aplicación de buenas prácticas en el terreno de las políticas urbanas.

Asimismo, y frente al dinamismo adquirido por URBAL en los últimos años y a la creciente participación de ciudades y regiones en el mismo, reconocemos la necesidad del **reforzamiento de las capacidades de gestión del Programa**.

6- La necesidad y urgencia de generar un mecanismo de difusión y memorización institucional de las experiencias de cooperación descentralizada, sus resultados e impactos, es una demanda generalizada de las colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina. Con ello se pretende no sólo salvaguardar el patrimonio de la cooperación descentralizada, sino también multiplicar sus resultados y beneficios.

Es por ello que **recomendamos la creación de un Observatorio o Centro de Recursos** destinado a la recopilación, sistematización y difusión de resultados e impactos de la cooperación descentralizada entre entidades locales europeas y latinoamericanas.

El Observatorio podrá, asimismo, dar respuesta a otros dos déficit de la cooperación descentralizada: déficit de producción de conocimiento y de reflexión sistemática sobre los programas y sus resultados; y ausencia de datos comparables e indicadores que registren el impacto de las intervenciones.

7- La experiencia de los últimos años permite identificar al trabajo en red como un aporte innovador de la cooperación descentralizada al sistema global de la cooperación internacional. Si bien este tipo de trabajo ha demostrado su pertinencia y utilidad- sobre todo cuando los proyectos involucran la acción colectiva de varios actores locales-, la asimetría derivada de realidades socioeconómicas y necesidades diferenciadas entre las entidades territoriales de América Latina reclama un esfuerzo de adaptación. Es por ello que **recomendamos buscar fórmulas para el trabajo en red de la cooperación descentralizada que contemplen esta diversidad**; por ejemplo, aprovechando las redes de ciudades de diversa naturaleza ya existentes, o a través de la generación de mecanismos que permitan a las entidades territoriales intermedias colaborar con las más pequeñas en el desarrollo de las acciones.

8- Damos cuenta de la importancia del principio del cofinanciamiento- elemento clave para algunos tipos de cooperación descentralizada- para asegurar el compromiso e interés efectivo de los beneficiarios (“apropiación”). Sin embargo, reconocemos sus efectos potencialmente distorsionadores, al no favorecer a las colectividades locales de menos recursos, quienes son las que más requieren apoyo. **Recomendamos estudiar formas alternativas de cofinanciamiento, buscando fórmulas más sencillas** que faciliten el acceso de nuevos actores a la cooperación descentralizada.

9- Destacamos la necesidad de establecer una mayor **coordinación** de las acciones de cooperación descentralizada entre sí y con la cooperación bilateral y multilateral tradicional. Se requiere, de igual manera, mejorar la **complementariedad** de sus acciones y la **coherencia** con las metas de las políticas locales y nacionales.

10- La experiencia de cooperación descentralizada de los últimos años refleja una tendencia en relación a sus actores: un activo protagonismo de técnicos, un menor involucramiento del nivel político local, y una escasa participación de la sociedad civil.

Para incrementar la “apropiación” institucional de las iniciativas de cooperación descentralizada y la “sustentabilidad” de las acciones, **se recomienda diseñar fórmulas que permitan un mayor involucramiento de los actores políticos; e implementar mecanismos más amplios de participación para los actores locales de la sociedad civil.**

11- Desde la perspectiva de las colectividades locales europeas y latinoamericanas, reafirmamos nuestros vínculos históricos y culturales, así como los principios y valores comunes ratificados en Madrid en mayo del 2002. Sobre esta base, consideramos indispensable generar un espacio **de diálogo político** entre autoridades locales de la Unión Europea y de América Latina, que permita reforzar las acciones que a nivel técnico se desarrollan en el campo de la cooperación descentralizada; y a la vez, potenciar la concertación política en el marco de la asociación estratégica birregional acordada en Río de Janeiro en 1999.



INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

<i>I. INTRODUCCIÓN.</i>	<i>PÁG.7</i>
<i>II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO.</i>	<i>PÁG.7</i>
<i>III. ESPECIFICIDAD Y PERTINENCIA DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.</i>	<i>PÁG.9</i>
<i>IV. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS.</i>	<i>PÁG.11</i>
<i>IV.1 LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL.</i>	<i>PÁG.11</i>
<i>IV.2 EL PROGRAMA URB-AL DE LA COMISIÓN EUROPEA</i>	<i>PÁG.12</i>
<i>IV.3 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LAS COLECTIVIDADES LOCALES EUROPEAS.</i>	<i>PÁG.13</i>
<i>V. EJES ESTRATÉGICOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS PARA UN BALANCE.</i>	<i>PÁG.16</i>
<i>V.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</i>	<i>PÁG.17</i>
<i>V.2. EL COMBATE A LA POBREZA Y LA PROMOCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL</i>	<i>PÁG.20</i>
<i>V.3. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</i>	<i>PÁG.22</i>
<i>VI. MODOS DE HACER DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.</i>	<i>PÁG.25</i>
<i>VII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.</i>	<i>PÁG.30</i>
<i>VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	<i>PÁG.33</i>
<i>IX. DECLARACIÓN DE VALPARAÍSO</i>	<i>PÁG.35</i>



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis
