

Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones*

*Por: Esther Ponce Adame**

La importancia que adquieren los enfoques de desarrollo local en la teorización y en el proceso mismo del desarrollo, ha provocado una transformación en la visión estatocéntrica como en la cooperación internacional se concebía el desarrollo y, por tanto, en los agentes que se consideraban prioritarios en su dinamización.

El desarrollo local se ha convertido, por una parte, en una alternativa para dar respuesta a todos aquellos problemas y contradicciones que desde los enfoques estatocéntrico y de arriba hacia abajo, no han tenido solución. Al tiempo que resulta ser una buena metodología para desencadenar procesos endógenos de desarrollo, frente a la dinámica que el espacio local adquiere como resultado de los cambios en el sistema productivo y económico a nivel internacional.

La multidimensionalidad del concepto de desarrollo local y la aceptación cada vez más amplia de su escala geográfica-territorial circunscrita al municipio, ha hecho que una gran cantidad de temas se hayan municipalizado, provocando con ello un alto grado de responsabilidad del gobierno local en su conducción.

Lo anterior motiva necesariamente la valorización del espacio municipal de gobierno y de los distintos actores públicos y sociales que a su interior se encuentran, tanto en el diseño de estrategias de desarrollo desde lo local como de estrategias de gobierno donde la gestión pública se descentraliza hacia los gobiernos subnacionales.

Con ello, los esquemas clásicos de la cooperación internacional se transforman. El desarrollo local es el concepto en auge de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación, las cuales, desde hace unos años, favorecen intervenciones para desencadenar procesos de desarrollo a escala local, o bien para paliar los efectos contraproducentes que el proceso evolutivo del desarrollo -vía el ajuste estructural o globalización- ha tenido en los ámbitos subnacionales de los Estados.

Como parte de estas acciones los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, gobiernos locales, asociaciones internacionales de municipios, etcétera, han incorporado en

* Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Junio 2005.

* Consultora externa del "Proyecto Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y El Caribe", Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán), correos: adeponce2002@yahoo.es, tlatlani@gmail.com, esther.ponce@gtz.org.mx.

sus políticas de cooperación una variedad de temas cuyo componente fundamental es el desarrollo en el ámbito de lo local: fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno, impulso a esquemas de descentralización, agenda local 21, desarrollo urbano, políticas de lucha contra la pobreza y de promoción de la cohesión social, exclusión social, etc.

Por su parte, las nuevas responsabilidades que en términos de su propio desarrollo se les presentan a los gobiernos locales del mundo, también han obligado a éstos a buscar alternativas e instrumentos innovadores. Esto ha originado que muchos de estos municipios se vean emplazados a generar innovadores esquemas de cooperación con sus contrapartes extranjeras, a propiciar esquemas de cooperación en redes con sus similares de otros países, o bien a participar en asociaciones de gobiernos locales. La cooperación, entonces, pasa a convertirse en una herramienta de los municipios frente a los procesos de integración y globalización; al tiempo que resulta ser una herramienta para actuar frente a las demandas económico-sociales de sus ciudadanos.

Todo lo anterior ha significado una contribución positiva a los tradicionales esquemas de cooperación vertical, centralistas, estatocéntricos, sectoriales y nada participativos, pues el desarrollo local nos lleva necesariamente a pensar e instrumentar el desarrollo de acuerdo a las especificidades y racionalidades particulares del espacio territorial que se enfoque. Asimismo, diversas formas de cooperación internacional para el desarrollo local, han modificado la estructura tradicional de donante-receptor, basando muchas de sus acciones y estrategias en el intercambio de experiencias sobre problemáticas comunes correspondientes a un entorno territorial similar.

Sin embargo, la cooperación internacional dirigida al desarrollo local también en su corta historia ha demostrado sus inconsistencias, sus limitaciones, sus obstáculos y sus dificultades. Por una parte, porque los enfoques de desarrollo local empleados por los cooperantes, aún introduciendo algunas modificaciones, siguen reproduciendo en el nivel micro los mismos errores que se dan en la cooperación entre estados. Por otra, porque la asimetría entre las entidades territoriales, característica no sólo de los países subdesarrollados, conlleva a reproducir efectos distorsionadores en el equilibrio regional.

Es este panorama de claro oscuros y la importancia que la cooperación desde y/o para el desarrollo local de los municipios ha alcanzado en los últimos años, lo que nos obliga a observar a esta forma de colaboración con más detenimiento, analizando la importancia de la misma, las ventajas e inconvenientes respecto a las formas tradicionales de cooperación al desarrollo y, sobre todo, respecto a los resultados que la misma ha tenido en objetivos de fortalecimiento municipal y desarrollo local.

En ese entendido, este artículo busca hacer un balance sobre las posibilidades y limitaciones que esta cooperación tiene para constituirse realmente en una herramienta complementaria para el desarrollo local.

¿Cómo entender el desarrollo local en la cooperación internacional?

Cuando hablamos de cooperación internacional para el desarrollo¹ y, en el caso particular de este artículo al referirnos a la cooperación dirigida al desarrollo local, es importante aludir al concepto del desarrollo, pues justo ha sido la conceptualización de este término, no sólo la que dio origen a la cooperación en el sistema internacional, sino también ha determinado las pautas, formas y temáticas que la misma ha tenido a lo largo de sus más de 50 años de historia.

Como decíamos en otro trabajo, el concepto de desarrollo no ha tenido un sentido unívoco. Su sentido, en un primer momento, se refiere a alcanzar los niveles de progreso de la sociedad capitalista industrial. Posteriormente, frente a sus propios límites y, el surgimiento de propuestas alternativas desde otros puntos geográficos y sociales, el desarrollo tenderá a ser un concepto multidimensional, donde el factor económico deja de ser el único determinante, pues se valoran a la par otras dimensiones como la ambiental, la social, la cultural, la político-institucional y, cada vez más, la espacial². De hecho, en la actualidad, él mismo incorpora, el desarrollo humano sustentable propuesto por las Naciones Unidas.

Por otro lado, considerando que el desarrollo como proceso occidental del progreso ha conllevado una serie de contradicciones y problemas pendientes a resolver como: la pobreza; la contaminación ambiental; la desigualdad entre naciones, regiones, localidades e individuos; ahora entonces, cada vez más, el desarrollo también comporta una serie de respuestas a todos estos problemas: mejoramiento de las ciudades, el cuidado y respeto del medio ambiente, la satisfacción de necesidades básicas, el respeto a las culturas autóctonas, la consideración de los factores culturales, la equidad de género, etcétera. (Ponce, 2004)

En tal caso, el desarrollo desde la práctica de la cooperación estaría, por un lado, relacionado con las acciones o intervenciones que llevan a cabo distintos actores o agentes para promover un proceso de desarrollo. Dicho proceso, en la historia contemporánea del siglo XX y de los primeros años de este siglo, tendría más que ver con la idea de progreso de las sociedades industrializadas de Occidente como sucedió con el enfoque modernizador y en últimas fechas con el propio proceso de la globalización. (*Ibidem*)

¹La cooperación internacional como el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados entre países de diferente o similar nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur (Gómez y Sanahuja, 2002: 17), también se considera que la cooperación, a lo largo de su historia, además de impulsar procesos detonadores de desarrollo, ha pretendido responder a las externalidades negativas que el propio proceso de desarrollo conlleva.

² La conjunción de esta última con las demás constituirán la dimensión territorial del desarrollo y, en el marco de la misma, la dimensión local.

Por otro lado, considerando que el proceso de desarrollo conlleva una serie de contradicciones y problemas pendientes a resolver, entonces, desde la cooperación internacional se exige también una serie de respuestas a todos estos problemas, incorporándose, en tal sentido, intervenciones dirigidas al desarrollo sustentable, el etnodesarrollo, el desarrollo urbano, la equidad de género y, en últimas fechas, el desarrollo local. (*Ibidem*). Así, las acciones dirigidas al desarrollo local desde los diversos actores del sistema internacional de la cooperación para el desarrollo se sitúan en esta perspectiva.

En ese entendido, el desarrollo local es resultado de la evolución del proceso mismo del desarrollo, ya sea como producto de las transformaciones generadas por éste (cambios en las formas de producción y competencia, urbanización, etc.), como de las externalidades negativas (crisis regional, aumento de la heterogeneidad estructural de los territorios) y positivas (generación de entornos innovadores, desarrollo endógeno) que en sus fases de creación y destrucción conlleva. (*Ibidem*)

Entonces, el desarrollo local, necesariamente, también parte de un enfoque sistémico y multidimensional que, por sí mismo, conlleva a un abanico amplio de acciones. Dichas acciones van desde la enseñanza, la salud, la formación profesional, la atención a colectivos marginados, la creación de empleo, el fomento de la producción local, el turismo, la protección y mejora del medio ambiente, el desarrollo cultural, la creación y fomento de empresas tradicionales, la agroindustria, el manejo de residuos sólidos, apoyo a PYMES, construcción de agencias de desarrollo local. Y, por supuesto, al delimitarse el desarrollo local al ámbito del municipio entonces incorpora también temas referentes a la propia organización interna de la municipalidad, la formación de los funcionarios locales, la mejora de la recaudación, la administración de los servicios, la planificación estratégica urbana, los catastros, la atención al ciudadano y todo aquello que puede caber en la mejora de la actuación de las administraciones locales como componente clave del desarrollo.

Todas estas acciones deben tener como característica fundamental su contribución para desencadenar procesos de desarrollo local o fortalecer los ya existentes en un municipio en particular.

En tal caso, el desarrollo local se entiende como un proceso en construcción, resultado de cambios³ inducidos por un conjunto de procedimientos y acciones de orden social y

³ Cabe señalar que uno de los principios básicos de la cooperación internacional para el desarrollo, precisamente es la idea de generar intervenciones que provoquen un cambio. En ese sentido, se concibe la intervención como una acción cuyo objetivo es producir un cambio particular en algún conjunto de circunstancias para alcanzar un estado de cosas preferido. Hay tres aspectos básicos de este enfoque: a) la suposición de que hay algo sobre lo cual hay que actuar, un objeto; b) la expectativa de que responderá y lo hará de una manera predecible, y c) la idea de que la intervención es realizada por un actor de una manera precisa de acuerdo con un claro conjunto de expectativas; es decir, de una manera autorizada, y no casual o accidental. (Preston 1999. 194).

político. En la letra estos cambios se basan en el carácter endógeno del territorio y, precisamente esto es lo que hace distinto a este concepto. De hecho, una de las principales nociones que activa la idea de desarrollo local es la de diversidad. Por lo que, se debe partir del hecho que todo proceso de desarrollo local está directamente relacionado con el tipo de construcción societaria donde se ubica, en la cual prevalecen los valores, la cosmovisión, los códigos de conducta implícitos de un grupo social ubicado en un espacio determinado.

El desarrollo local, de tal modo, se refiere también a la articulación entre desarrollo y espacio, en el sentido de que toda actividad de desarrollo local constituye una dinámica particular de construcción de espacio alrededor de proyectos políticos-sociales y económicos que responden a intereses locales (Ramírez, 2002). Como se verá más adelante, esto no es la constante en las intervenciones de cooperación dirigidas para desencadenar procesos de desarrollo local.

¿Qué entendemos por cooperación internacional para el desarrollo local?

En la actualidad hay cada vez un mayor interés para favorecer acciones dirigidas a la dimensión local del desarrollo y a la creación de nuevos modelos de cooperación descentralizada comprometidos con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales. Así, diferentes agencias de cooperación, organismos internacionales e instituciones de carácter regional y local en los países desarrollados y en desarrollo, generan intervenciones hacia el desarrollo local.

Hasta la fecha esta cooperación dirigida al ámbito de lo local y a su desarrollo no ha adquirido una modalidad en particular.

En general, esta se ha dado desde los propios gobiernos municipales que han buscado formas de establecer lazos de cooperación con sus homólogos en otros países para la consecución de fines muy particulares. Por otro lado, encontramos aquellas intervenciones dirigidas directamente a los espacios municipales, desde las agencias de cooperación de los países donantes y desde las agencias multilaterales, como es el Sistema de Naciones Unidas.

En el primer caso, observamos que son los mismos municipios, quienes actúan desde distintos foros y con variadas formas: constituyen redes y/o asociaciones; forman hermanamientos de colaboración; constituyen alianzas regionales o internacionales con temas específicos; generan esquemas de cooperación descentralizada, cooperación local para el desarrollo, entre otros.

En el segundo caso, tenemos aquella cooperación, que proveniente de las fuentes multilaterales y bilaterales de cooperación es dirigida directamente a intervenciones de desarrollo local hacia los niveles subnacionales de los países. En la mayoría de los casos, dichas intervenciones no utilizan las redes de cooperación descentralizada, o las propias asociaciones regionales y/o internacionales de municipios, sino se hace uso de los canales tradicionales, es decir de manera estatocéntrica y vertical.

Esta cooperación, si bien es en menor cuantía, resulta importante también señalarla, pues en países donde hay un gran número de municipios carentes de las posibilidades técnicas y humanas para instrumentar proyectos de cooperación internacional por cuenta propia, esta cooperación puede ser una buena herramienta en el desarrollo de estas potencialidades, vía programas nacionales de desarrollo y fortalecimiento municipal.

Considerando la multiplicidad de formas que pueden adoptarse y las modalidades que intervienen en el desarrollo local en el sistema internacional de cooperación, en este trabajo se utiliza el término de cooperación internacional para el desarrollo local. Con dicho concepto pretendemos incorporar tanto la cooperación descentralizada, la cooperación horizontal vía hermanamientos y asociaciones de gobiernos municipales; como también comprendemos aquellas formas de intervención que las agencias bilaterales y multilaterales, como los organismos financieros internacionales, tipo Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, han realizado para desencadenar procesos de desarrollo local.

Entendiendo por desarrollo local, el resultado de la acción conjunta y coordinada de las instituciones públicas y sociales locales, regionales y nacionales que a partir de una serie de cambios y negociaciones buscan desencadenar un proceso sostenible de desarrollo económico, humano, ambiental y social de un municipio particular. Esto siempre con respeto y correspondencia a su cultura y a sus tradiciones.

El desarrollo local debe tener como fin último la calidad de vida de la población local en un marco de expansión de sus libertades y debe asumirse, ante todo, como parte de una región, de un estado, de una nación; por supuesto, sin perder de vista, el espacio global. Para lograr lo anterior, se reconoce la importancia que adquiere la administración pública municipal como el principal agente articulador en este proceso.

Ahora bien, dado el carácter multidimensional del desarrollo local, hay una diversidad de actores en esta cooperación. Instancias federales cuya tarea central es el trabajo en pro de los niveles subnacionales de gobierno; asociaciones nacionales, regionales y/o provinciales de municipios; agencias de desarrollo local; obviamente, las mismas municipalidades; organizaciones no gubernamentales ya sea locales, comunitarias, nacionales y/o internacionales; universidades y centros académicos y de investigación; empresas y,

finalmente agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Estas últimas en conjunto con ONG en algunas realidades geográficas, se han constituido como actores centrales.

De tal forma, las distintas modalidades que relaciono con la cooperación para el desarrollo local son:

- i) las acciones impulsadas por municipios, sus asociaciones y/o las ONG en el ámbito de la cooperación descentralizada intergubernamental o no gubernamental,
- ii) aquellas acciones provenientes de la oferta bilateral y/o multilateral,
- iii) aquellas acciones canalizadas por agencias nacionales y/o multilaterales a los municipios por medio del gobierno federal, pero también,
- iv) la colaboración en redes, la cual incorpora en muchos de los casos a todas las anteriores.

Al ubicar el problema de esta forma, nos permite abordar el tema tanto desde la cooperación descentralizada gubernamental y no gubernamental, como desde la cooperación que a las agencias bilaterales o multilaterales les interesa priorizar en el ámbito municipal⁴.

En el marco de estas modalidades, las preguntas siguientes son: ¿por qué delimitamos en este artículo al desarrollo local en el municipio?; ¿cómo se han llevado a cabo las distintas experiencias de intervención para desencadenar procesos de desarrollo local en los municipios?, y ¿cuál ha sido el papel del municipio?

El municipio como el espacio del desarrollo local

Debido a que hay una gran discusión en torno a la determinación del ámbito territorial correspondiente a lo local y, por tanto, a su desarrollo, es importante aclarar por qué el espacio de referencia del presente artículo, es el municipio y, en tal caso, indicar su significado.

Para algunos autores, lo local es una dimensión específica de lo social. Es decir, lo local es la dimensión espacial de la sociedad local, la cual está relacionada con un nivel cultural de pertenencia expresado en términos de la existencia de una identidad colectiva o de un

⁴ Lo cual para el caso mexicano resulta fundamental, porque a diferencia de lo que ocurre con otras experiencias, en México esta cooperación comporta i) las acciones que algunos municipios, sus asociaciones y/o las ONG impulsan en el ámbito de la cooperación descentralizada intergubernamental o no gubernamental, ii) aquella cooperación que se impulsa desde los propios oferentes que han escogido lugares como Chiapas para desplegar todo un sistema de cooperación para el desarrollo local o, iii) hasta aquella cooperación que las agencias nacionales y/o multilaterales canalizan a los municipios por medio del gobierno federal.

sentimiento de pertenencia a un lugar o sitio específico, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Para otros autores “lo local” sólo adquiere sentido cuando se le mira desde fuera y desde arriba y, así, la región constituye un espacio local cuando es mirada desde el país, el estado desde la región y el municipio desde el estado. Con base en esta perspectiva, lo local resulta discernible de lo nacional y se opone al término global. Sin embargo, lo local muchas veces se confunde con lo regional. Considerando esta confusión, Boisier (2001), expresa que la diferencia entre ambos es una cuestión escalar. Por un lado, se trata de una escala territorial en la cual en distintos segmentos de ella se ubican tanto lo local como lo regional y en donde el sentido común, puede constituirse en un buen criterio para la demarcación. Por ejemplo, choca contra sentido referirse a la región de Occidente como desarrollo local, pero si se puede hablar del pueblo de Zapotlán o de la ciudad de Guadalajara como desarrollo local. Y, por otro, se trata de una escala funcional, aunque muchas veces poco precisa. Por ejemplo, la función de impulsar el empleo, la construcción de la vivienda o el manejo de residuos sólidos, se entienden hoy como funciones muy apropiadas de la escala local, en concreto, del ámbito municipal (Furlani M., 2001). Sin embargo, la función de promover el desarrollo macroeconómico, en la mayoría de los casos no puede ser interpretado como una función local, sino más bien regional y completamente nacional.

A la luz de lo anterior, en esta investigación, me refiero a lo local, como al ámbito específico del municipio, porque es el espacio donde se entiende, explícitamente, tiene lugar el desarrollo local, siendo el gobierno local el agente⁵ protagónico para desencadenar este proceso.

En efecto, si en las diversas políticas de desarrollo local existen involucrados diferentes actores públicos y sociales (universidades, empresas, sindicatos, organizaciones comunitarias, gobiernos nacional, estatal o municipal), en los últimos años, desde distintos foros multilaterales (OCDE, Naciones Unidas, Banco Mundial, etcétera) como desde las agencias bilaterales de cooperación (Agencia Española de Cooperación Internacional, Agencia de Cooperación Técnica Alemana, Agencia Japonesa de Ayuda al Desarrollo, entre otras), se ha hecho referencia al papel central que tienen los gobiernos locales en la lucha contra la pobreza, la contaminación ambiental, la exclusión social y, en general, una serie de principios que tienen una relación con el desarrollo local.

El hecho de considerar al gobierno municipal como actor central, se debe al sentido común – que paradójicamente apenas se hace visible – de ser el nivel de gobierno más

⁵ Agente es la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. (Sen, 2000)

cercano a la gente y, en tal razón, el eje articulador del proceso de políticas y respuestas de los distintos niveles de gobierno. Empero, tal vez, una razón más sobresaliente en la actualidad, es que debido al cambio estructural (modificación en los sistemas productivos y de competencia económica mundial) los gobiernos subnacionales se convierten en agentes protagónicos para desencadenar procesos de desarrollo en su propia jurisdicción.

Ahora, en el discurso de los diversos organismos internacionales como desde las políticas nacionales, vemos como son éstos los que deben preocuparse de la orientación estratégica del desarrollo que incluye un espectro amplio de medidas orientadas al crecimiento económico: competitividad de sus empresas y de su territorio para la inversión, la promoción del empleo, el apoyo a productores, el apoyo a la creación de redes como clusters y distritos industriales. Pero también, dado el concepto multidimensional del desarrollo local, el gobierno local también debe garantizar la generación de políticas sociales de desarrollo, la conservación y protección del medio ambiente, el respeto a la cultura, el beneficiarse de su interrelación con la región, etcétera.

En diversos países, observamos ejemplos, donde los gobiernos municipales han ampliado sus capacidades para impulsar el desarrollo de sus territorios⁶. En otras experiencias, tenemos que si bien en un inicio los gobiernos locales no han asumido un papel protagónico al final de cuentas se han convertido en un agente importante en la consolidación de iniciativas ciudadanas de desarrollo local.⁷

A fin de lograr lo anterior, los gobiernos municipales no sólo han tenido que contar con los recursos técnicos, humanos y financieros, para dinamizar actores y potencialidades locales en el impulso a acciones del desarrollo de sus territorios, sino también han requerido formar socios⁸ o generar una red de cooperación entre los distintos agentes económicos, políticos y sociales que inciden en el desarrollo local⁹.

De tal forma, el desarrollo local pasa a formar parte del extenso ámbito de la acción del gobierno municipal.

Sin embargo, son pocos los gobiernos municipales que realmente pueden convertirse o son agentes de desarrollo. En la generalidad de los países, estos gobiernos aún presentan

⁶ Tal es el caso, del gobierno de la ciudad de Jerez en el sur de España, quien frente a la problemática económica y social que sufrió la ciudad a raíz del decrecimiento en la producción y compra del Jérez, generó las bases para revertir esta situación, mediante el fomento del desarrollo económico a largo plazo generando desde fondos propios como utilizando los fondos regionales y de cohesión social de la Unión Europea. A la larga, en Jerez se ha logrado fomentar una estrategia de diversificación del monocultivo, se ha fomentado el empleo, se han puesto en marcha una serie de políticas sociales que aumentan la calidad de vida de las personas, etcétera. (OCDE, 2002)

⁷ Ejemplos de este tipo, tal vez, sean los más como puede ser el caso de Ballyhoura en Irlanda o Serra do Caldeirao en Portugal, en ambos los cambios necesarios para desencadenar procesos de desarrollo fueron iniciados por los ciudadanos, a la larga el gobierno municipal tuvo que desempeñar un papel importante sobre todo como articulador con los otros niveles de gobierno y los fondos de la Unión Europea. (OCDE, 2002).

⁸ Este término de formar socios lo utiliza (Ruiz, 2004: 239).

⁹ Lo de red lo extraje de (Arroyo, A., Sánchez A., 2003).

una débil capacidad técnica para impulsar políticas de desarrollo local¹⁰, pues sus nuevas responsabilidades, no necesariamente vienen acompañadas de recursos jurídicos que la sustenten, de recursos financieros adicionales o de los conocimientos y habilidades técnicas para llevar a cabo el diseño y la instrumentación de estrategias de desarrollo.

Por su parte, desde la visión de algunas agencias multilaterales y bilaterales de cooperación se señala que uno de los problemas y/o limitaciones a los que se ha enfrentado este tipo de cooperación se encuentra con la dificultad de comunicación con numerosas autoridades locales que no están conectados a Internet o que no disponen de fax o línea telefónica internacional. Por otro lado, también señalan que las elecciones locales conducen periódicamente a cambios de personal, y con frecuencia hay una discontinuidad en los intercambios. La ausencia de autonomía administrativa y financiera de numerosos municipios les impide asumir plenamente la lucha a favor de su desarrollo, desplazarse o comprometerse para cooperar con otras ciudades del mundo.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que los gobiernos municipales se encuentran ausentes en muchas iniciativas y procesos de desarrollo local impulsados por la población. Además que en su mayoría, carecen de una visión estratégica del desarrollo de su territorio, provocándose, con ello, el impulso a procesos con una visión muy reduccionista, donde las posibilidades de desencadenar cambios en sintonía con los contextos (regional, estatal, nacional e internacional) con los cuales interactúa son ínfimas.

En este orden de ideas, el desarrollo local circunscrito al ámbito geográfico del municipio, incorpora esquemas de fortalecimiento de la gestión pública local, precisamente, para encauzar, diseñar, y aplicar políticas locales de desarrollo.

Si en tales circunstancias, es cierto que algunas experiencias en la cooperación internacional, demuestran que se están impulsando estrategias de desarrollo local que buscan fortalecer la capacidad de gestión de los municipios y encontrar algunas soluciones a los tantos problemas que enfrentan los mismos en el marco de sus nuevas competencias; también es cierto que, las mismas pueden resultar una utopía, cuando son implementadas en municipios con escasos recursos técnicos, con una estructura productiva y territorial medianamente consolidada, con una trama social poco fragmentada y con un modelo de

¹⁰La capacidad técnica de un municipio es considerada desde tres niveles diferentes: el plano institucional, la estructura administrativa y la relación del municipio con la sociedad. El plano político-institucional hace referencia a las relaciones existentes entre la Federación y los gobiernos locales y al sistema de partidos que predomina, todo lo cual pone de relieve las relaciones de poder y los estilos de conducción. La estructura administrativa permite evaluar el tipo de estructura orgánica-funcional que predomina en el municipio para ver las competencias asignadas a cada área, la circulación real de la información y las tareas que logra cumplir el plantel municipal. La relación del municipio con la sociedad aparece como el lugar en donde se visualiza el tipo de gestión que efectivamente predomina en el gobierno local. La capacidad de apertura y articulación con otras instituciones y organizaciones de la sociedad, como: ONG, organización de base, entidades intermedias y medios masivos de comunicación dan cuenta del estilo de gestión que prevalece en el municipio. Arroyo(1999)

gestión que poco garantiza la participación requerida por el propio concepto de desarrollo local. Paradójicamente estos municipios terminan siendo los más pobres¹¹.

Ahora bien, para sustentar lo anterior es conveniente enfocarse a la pregunta de ¿cómo se han llevado a cabo las distintas experiencias de intervención para desencadenar procesos de desarrollo local en los municipios? Y ¿cuál ha sido el papel del municipio?

Las intervenciones hacia el desarrollo local desde el sistema de la cooperación internacional

Empleando una metodología muy utilizada en la cooperación, como es el intercambio de experiencias y la difusión de las mismas, en este apartado, se reflexiona sobre algunas de las diversas experiencias de colaboración en el ámbito de lo local.

Se abarca, para ello, desde aquellas experiencias desplegadas de manera tradicional; es decir que parten de fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación; hasta aquellas que están revolucionando los modos de hacer la cooperación, como sería el caso de lo que hemos llamado la cooperación en redes¹². En este amplio espectro, encontramos asociaciones y hermanamientos entre ciudades Norte-Sur, Sur-Sur, Sur-Norte, asociaciones de ciudades y municipios en general; asociaciones entre diversas fuentes de financiamientos; la participación de fundaciones privadas, entre otras.

Cabe señalar que en este apartado, no pretendemos describir dichas experiencias, sino más bien se realiza un ejercicio reflexivo y, hasta cierto punto, concluyente de la lectura y observación hecha sobre algunas experiencias que en el campo de la cooperación se han vinculado a los ámbitos locales del desarrollo. Ello, principalmente tomando como línea de análisis las posibilidades y limitaciones de la cooperación al desarrollo, para ser una herramienta que impulse el desarrollo local, en el marco de convergencias estratégicas entre las especificidades locales y regionales de un país.

¹¹ En consecuencia, lo anterior, debe ser tomado en cuenta en las propias estrategias que en años recientes se están echando andar con fondos de cooperación internacional, principalmente de la denominada cooperación descentralizada, pues los riesgos de provocar efectos potencialmente divergentes en el desarrollo regional son bastante altos al no favorecerse de estas estrategias los municipios de menos recursos.

¹² En la cual se incorporan una diversidad de actores que van desde las agencias multilaterales de cooperación como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hasta fundaciones privadas como la Fundación Internacional de Carrefour.

Desde la cooperación descentralizada¹³ bilateral

La cooperación descentralizada, realizada entre entes subnacionales de gobierno, se ha convertido desde la década de los 90 en una constante de diversas ciudades del mundo desarrollado. Son los propios procesos de descentralización y la consiguiente mayor autonomía de los distintos niveles subnacionales, parte de los factores que crean indirectamente las condiciones de la dinámica extensión de las actividades de estos niveles más allá de las fronteras nacionales.

En la mayoría de estos casos, la cooperación descentralizada surge como parte de una estrategia política de los poderes locales por una mayor autonomía, en la cual, los lazos internacionales se convierten en una legitimación de un modo de gobierno local. De hecho, esta forma de cooperación para muchas ciudades es un medio de acceso a la esfera internacional.

Si bien, esta colaboración ha tendido a ubicarse más como respuesta de los entes locales al esquema, aún prevaleciente, de cooperación estatocéntrica, no se puede negar que la base territorial de la misma y la existencia de problemas comunes o compartidos ha significado necesariamente un impulso a estrategias de desarrollo local.

En el ámbito de la cooperación descentralizada gubernamental-bilateral, los países más representativos en esta área son: España, Francia e Italia, aunque también los países Países Bajos, Bélgica y Canadá.

En España, la cooperación descentralizada para el desarrollo local, tiene sus antecedentes en 1983, con la constitución de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y en 1987, con el Centro de Estudios Municipales (CEMCI). Después las mancomunidades y los gobiernos municipales comenzaran sus propias

¹³ Cabe señalar que hay una variedad de definiciones y hasta de conceptos para hablar de cooperación descentralizada, sin embargo me apegaré a las acepciones que yo considero más amplias para definirla. En tal caso, se entiende por cooperación descentralizada aquella que se refiere a relaciones entre gobiernos locales correspondientes a distintas jurisdicciones nacionales y además ésta comprende que el carácter de estas relaciones es para intercambios de carácter económico, cultural, técnico, etc., es decir en sentido estricto relaciones de cooperación y no aspectos relacionados con cuestiones militares y diplomáticas. Petitville Franck, *La coopération décentralisée: Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Ed. Logique Politiques, L'Harmattan, Paris, France, 1995.

En una acepción más amplia y, de hecho es la utilizada por la Unión Europea, se entiende por cooperación descentralizada toda aquella acción de ayuda al desarrollo que es llevada a efecto por agentes e instituciones, sean públicos o privados, del país donante o del receptor, que no forman parte de la administración central del Estado. Este concepto por tanto acoge el conjunto plural de iniciativas de ayuda que ponen en marcha aquellos actores que son distintos al gobierno del Estado. Frente a una visión de la ayuda centralizada, que protagoniza el Estado, la cooperación descentralizada se presenta como más diversa y difusa, más próxima al control de actores locales y más horizontal.

Sin embargo, considerando el caso mexicano, se le incorporaría a la definición el concepto de cooperación descentralizada para el desarrollo local, la cual además de comprender lo dicho anteriormente, haría también referencia aquella cooperación que es impulsada desde los municipios mexicanos, sus asociaciones y las ONG con sus homólogos más allá de las fronteras, y cuyas acciones tendrían más que ver con intercambio de experiencias en esquemas horizontales o de redes de cooperación cuyo objetivo fundamental sea su desarrollo.

estrategias de cooperación descentralizada, pero más en un afán de lucha por su autonomía.

Sin embargo, fue tomando tal importancia el tema al interior de los municipios que las ONG comenzaron a tener una gran movilización en pro del desarrollo de los países subdesarrollados y en específico en el trabajo directo con las poblaciones locales. De ahí que los gobiernos municipales, primero solos y luego con la constitución de Fondos Municipales de Cooperación¹⁴ han generado intervenciones hacia el desarrollo local por medio del financiamiento a ONG. Principalmente esta cooperación se ha dirigido a Centroamérica y África.

Si bien, en España, hay un esfuerzo cada vez mayor por fortalecer la figura del municipio, aún la cooperación continua siendo ejecutada en la mayoría de los casos por organizaciones de la sociedad civil, pues gran parte de los recursos de los ayuntamientos se canaliza vía estas organizaciones. El problema es que las ONG carecen de conocimiento y sensibilidad respecto a la problemática municipal. Además su presión a corto plazo y competitiva por los fondos municipales son un factor que distorsiona la cooperación de muchos ayuntamientos.

Lo anterior también ha causado que esta cooperación en su mayoría, sea dirigida a proyectos más de carácter asistencialista y que hagan visible la cooperación, como puede ser la construcción de un centro de salud. En muchos de los casos estos proyectos suplantan labores que deberían realizarse por el municipio, y no se toma ni siquiera en cuenta el papel que correspondiera jugar al poder local.¹⁵

Ha sido vía la cooperación de organizaciones como la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y su Centro Municipal de Cooperación Internacional (CEMCI), así como de la UCCI, la que se ha enfocado a temas más directamente relacionados con fortalecer a

¹⁴ Estos Fondos se han constituido como espacios de coordinación y fortalecimiento de un modelo propio de cooperación. En la actualidad son nueve los Fondos, correspondientes a cada región autónoma: Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupment, Euskal Foda-Asociación de Entidades Vascas Cooperantes, Fons Valencia per la Solidaritat, Fons Mallorquí de Solidaritar i Cooperació, Fons Menorquí de Cooperació, Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade, Fons Pitiús de Cooperació, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional y Fondo Extremeño Local de Cooperación al desarrollo, y hay varios procesos emergentes que darán lugar a nuevos fondos. En España gran parte de la cooperación descentralizada es realizada por los Fondos Municipales de Cooperación, los cuales son una fórmula que permite que un grupo de municipios afines, normalmente por proximidad territorial, creen su propia instancia de cooperación especializada y sensibilizada ante el fenómeno municipal, a través de la cual pueden poner en marcha, con el concierto de varios ayuntamientos, proyectos y programas de mayor alcance y monta. Además pueden captar recursos de otras instancias (Unión Europea, AECL, comunidades autónomas), estos son también una opción flexible y no excluyente.

¹⁵ La Agencia Española de Cooperación Internacional ha tendido a irse por esta misma línea, financiado proyectos a ONG locales que en sinergia con las autoridades municipales ejecutan proyectos en áreas específicas de necesidades básicas locales, como vivienda, salud, medio ambiente, agua potable, electrificación... Informe Nacional de España Habitat II, <http://habitat.aq.upm.es/in/>

los gobiernos locales en sus nuevas responsabilidades como agentes del desarrollo de sus territorios.

Al respecto, los temas de esta cooperación son: el intercambio de información y documentación; fortalecimiento de la gestión de las administraciones locales; proyectos de vivienda; tratamiento de residuos urbanos; asesoramiento técnico en planificación urbanística; fortalecimiento institucional, administrativo y técnico de las municipalidades; fortalecimiento de la democracia y de los procesos de descentralización administrativa. En muchas de las ocasiones se ofrecen programas horizontales de asistencia técnica con participación directa de las municipalidades españolas y proyectos de desarrollo rural integrado.

En este marco, por ejemplo tenemos la asistencia técnica que recientemente la UIM le dio a la Asociación de Municipios de Honduras, o bien el apoyo a la Maestría en Dirección y Gestión Pública que esta misma organización realiza en colaboración con distintas instituciones de América Latina, en diferentes países del continente.

Asimismo, encontramos en esta misma línea, el Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica (DEMUCA). Este pretende, una vez que la cooperación se retire, que las municipalidades sean capaces de gestionar adecuadamente sus recursos y brindar servicios a sus ciudadanos. Los beneficiarios de este Programa, han sido ciudades mayores de 50,000 habitantes, con excepción de las principales ciudades. En este Programa también participan institutos de fomento de desarrollo municipal, que pueden ser locales, estatales o federal; agentes sociales e institucionales ligados a desarrollo urbano.

Se puede decir que en el caso español, la colaboración de las autonomías y municipios hacia el desarrollo local se da de una forma más ajena de la política nacional de cooperación que dirige la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), lo cual mucho tiene que ver con la defensa de la mayor autonomía de los poderes locales de gobierno. De hecho, se detecta cierta descoordinación y ausencia de complementariedad entre las acciones que, por su parte, llevan a cabo los niveles subnacionales de gobierno y aquella de la AECI. Asimismo, los temas tienden a ser distintos y las zonas geográficas a enfocar también cambian. En este marco, la cooperación al desarrollo parece convertirse en uno de los campos en pugna y lucha de poder de las relaciones intergubernamentales.

Por su parte, en Francia la historia es distinta, tal vez, dada la tradición centralista del sistema francés. En este caso, son los Ministerios de Asuntos Exteriores y el Ministerio de la Cooperación y del Desarrollo, los que han favorecido la cooperación descentralizada. Por medio de estos Ministerios se impulsan las firmas de convenios de hermanamientos entre las dos colectividades o más que deseen ser cooperantes. Muchas veces, la colectividad

francesa financia y delega la ejecución de obras a una ONG representada en el país, mientras que la colectividad extranjera aporta una contraparte en trabajo y facilidades logísticas.

La cooperación francesa se desarrolla en varios campos, destacándose entre los más importantes: el desarrollo y gestión urbana en materias como la administración pública local, creación, administración y mantenimiento de infraestructura, etcétera. Otro tema más es el desarrollo económico, visto como un conjunto de relaciones específicas entre empresas, transferencias e intercambios tecnológicos, impulso a iniciativas locales de desarrollo. Los proyectos de este tipo se refieren a diferentes ramas económicas: artesanado, turismo, tecnologías de punta, agroindustria, intercambio y cooperación entre empresas pequeñas y medianas, la gestión del agua, la lucha contra la exclusión, la inserción social y económica.

Las acciones pueden ser en forma de proyectos de apoyo directo, de formación, de intercambios institucionales y técnicos, capacitaciones, entre otros.

En Italia, se ha impulsado la cooperación entre las comunidades, la cual tiene las siguientes características: es territorial, supone consultas entre las autoridades locales y los actores sociales y económicos en un contexto territorial, define un plan de desarrollo local vinculado a los programas y realizado mediante proyectos en un esfuerzo por establecer relaciones de tipo local/nacional/internacional; funciona a través del trabajo de colaboración entre una comunidad de un país en desarrollo y otra de Italia; fortalece la creación de redes entre localidades para intercambiar conocimientos.

Uno de los temas en los que más ha participado la cooperación descentralizada italiana, es la asistencia humanitaria¹⁶, en este marco, varias ciudades italianas participan en el Programa de desarrollo para desplazados, refugiados y repatriados en Centroamérica, que se creó en 1995.¹⁷ En este mismo sentido, se tiene la cooperación que en la fase más delicada de la crisis albanesa de 1997 (mayo-septiembre) un grupo de ciudades italianas (entre las cuales destacan Génova y Roma) realizaron actividades de cooperación en 11 ciudades albanesas, por un total, de 1,5 millones de dólares. Hasta el año 2000, la Confederación Nacional de Servicios (CISPEL), que representa a las empresas municipales, promovía la dotación al sistema de transporte albanés de 400 autobuses (Rhi Saussi, 2000).

Son los municipios de la región de la Toscana, los que más participan en la cooperación para el desarrollo, de hecho, se estima que de 297, son 126 los que realizan actividades en

¹⁶ Cabe anotar que también la cooperación descentralizada francesa y española se han enfocado a asistencia humanitaria, esto principalmente se ha visto potenciado con el Huracán Mitch, que en 1999 azotó a los países centroamericanos. Sin embargo el gran problema de esta cooperación es que es de asistencia, por tanto, nada tiene que ver con generar procesos autosostenibles de desarrollo.

¹⁷ Veintiséis ciudades participan en el Foro, entre las cuales se cuentan algunas de las ciudades más importantes de Italia: Venecia, Roma, Milán, Génova, Turín y Nápoles. (Ianni, 1997).

ese sentido. Las prioridades geográficas de estos entes locales son América Latina, Balcanes, Africa Sub-Sahariana y Medio Oriente. Uno de los temas en los que más se concentran es sobre los programas de desarrollo humano a escala local. Lo interesante en esto, es que a partir de unir fuerzas con el PNUD, y otras agencias multilaterales de cooperación, los municipios y asociaciones de municipios italianos se han enfocado a este tema (Rhi Saussi, 2000). Además, curiosamente, ha sido también desde Italia, en específico desde las oficinas de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) en Roma como se ha echado andar el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en Cuba, cuya principal manera de operar es mediante la cooperación descentralizada y por redes.

Otro de los temas donde tiene una amplia participación los entes locales italianos, es la cooperación al desarrollo hacia las municipalidades altamente emisoras de emigrantes hacia las ciudades italianas, las cuales han formulado políticas activas en el campo de la cooperación para el desarrollo local con sus vecinos a la otra orilla del Mediterráneo y el Adriático. (*Ibidem*: 159)

En este mismo caso, tenemos la cooperación descentralizada francesa, donde encontramos los convenios de hermanamiento que se establecieron entre ciudades africanas y francesas, como el de la ciudad de Montreuil (Seine-Saint Denis, Francia) y el "círculo" de Yélimané (Mali) que nace en 1985 tras la solicitud de la misma asociación de emigrantes-inmigrantes. (Petitville, 1993)

Ahora bien, en general uno de los aspectos más impulsados en la cooperación descentralizada es aquella que se da entre ciudades del Norte y las grandes metrópolis del Sur. Los temas que en el marco de la misma se impulsan son el intercambio de experiencias en ingeniería urbana, con lo cual se pretende dar respuesta o solución a problemas de infraestructura, gestión, planificación, vivienda, etcétera, problemas todos producto de un crecimiento urbano incontrolado.

A nivel bilateral, un número creciente de países europeos han comenzado en los últimos años a poner en marcha una cooperación específica en el campo urbano, tal es el caso de Francia, Suecia, Suiza, Países Bajos y Alemania... En este caso, la región de Ile de France dirigió cooperación hacia el sector urbano de ciudades como Buenos Aires, Brasilia, Sao Paulo, en materias de teledetección espacial, de cartografía y de infraestructura. (Petitville, 1993)

Ahora bien, una vez revisados los temas y el contexto general de la cooperación descentralizada, es oportuno señalar algunas de sus posibilidades y limitaciones.

La cooperación descentralizada dirigida al desarrollo de lo local, ha sido en muchos de los casos expuestos, una respuesta a la serie de transformaciones que desde el ámbito de lo político y de lo económico provocan los cambios en los modelos de desarrollo, como en su momento ha sido: el fortalecimiento a la descentralización y a la mayor autonomía de los entes locales. También esa cooperación se ha convertido en una respuesta a las externalidades negativas que el mismo proceso de Desarrollo conlleva al interior de las ciudades, como es el caso del aumento de los flujos migratorios.

Precisamente, parte de los buenos resultados de la cooperación descentralizada se han dado en lo que se ha denominado co-desarrollo y que tiene que ver con esta cooperación establecida entre las ciudades emisoras de migrantes y aquellas receptoras. Donde el problema común del proceso migratorio involucra a la población de ambas y a los gobiernos, tendiendo a darse resultados promisorios.

Por otra parte, cuando esta colaboración se da de gobierno local a gobierno local permite poner en marcha a través de instituciones semejantes, proyectos y programas adaptados a las potencialidades de quien presta la cooperación y a las necesidades de quien la recibe. Esto tiene indudables ventajas desde el punto de vista de la comunicación real entre ambas partes, de la comprensión y del fortalecimiento mutuo y de la defensa del progreso y fortalecimiento de los municipios. Esto, sobre todo, se da cuando la cooperación es entre gobiernos locales con cierta afinidad, en lo tocante a su problemática territorial, capacidad técnica de gestión y nivel de desarrollo. Es decir responde a una cooperación más horizontal y en esquemas más interdependientes.

Considerando que la cooperación descentralizada para el desarrollo local, resultaría ser una buena alternativa para beneficiar a grupos de población que muchas veces quedan al margen del desarrollo, muchas de las veces esto no se logra. Lo anterior, debido a que en muchos casos, como señala Petiteville (1993) para el caso francés, ésta forma de colaboración entre municipios, representa la visión de los actores gubernamentales principales y excluyen las visiones de los otros actores involucrados, o tienden a beneficiar a ciertos grupos oligárquicos, sin contemplar los intereses reales de la población.

Cuando esta cooperación se da de los poderes locales donantes a las organizaciones de la sociedad civil o algún grupo de expertos, se percibe que hay una tendencia, aunque no en todas las experiencias revisadas, de falta de sensibilidad y conocimiento del ámbito territorial donde se realiza la intervención. Hay un protagonismo de los técnicos expertos y un menor involucramiento del nivel político local, a quien se le ve como simple receptor de cooperación y no como corresponsable, esto se ha observado, principalmente, en el caso de las municipalidades centroamericanas y su relación con ONG españolas.

Se da también una escasa participación de la comunidad en general, a la cual se le ve simplemente representada por organizaciones de la sociedad civil, las cuales, en muchos casos, responden más a criterios de búsqueda constante de recursos para su propia subsistencia que, en verdaderos articuladores de las propuestas y necesidades de la comunidad local, a la cual finalmente se quiere beneficiar.

En ese sentido, se reproducen los mismos vicios de la cooperación entre estados, en la cual ha predominado la idea que las intervenciones por sí mismas producirán una serie de medidas conducentes para el logro del desarrollo. Empero, estas intervenciones, las más de las veces o responden a un visión unilateral del oferente o simplemente son paliativos a las externalidades negativas del proceso de Desarrollo *per se*.

En la cooperación al desarrollo local, prevalece este mismo punto de vista de parte de los oferentes sobre todo en los casos de hermanamientos y de los canales bilaterales y multilaterales. Al respecto, al hablar Rosa María Ribero (1998) de la cooperación descentralizada francesa, dice que este modo de cooperación es también un canal importante por el cual se trasmite un modelo de gestión local y de prácticas ciudadanas, en la medida en que se plantea como un apoyo a las nuevas democracias de los países del Sur o del Este Europeo. El problema que se pone de manifiesto es la validación de dicho modelo. “Antes se exportaba, vía la cooperación los macromodelos económicos, tecnológicos y sociopolíticos. Hoy se refuerza esta tendencia pero vía los micromodelos de gestión local” (*Ibidem*).

Cabe señalar, que si bien esto sucede en algunas de las experiencias revisadas, sobre todo de aquellas dirigidas a las municipalidades centroamericanas, esto no es una generalidad. Las municipalidades que cuentan con buenas experiencias de gestión pública o con un alto nivel de participación de la sociedad local, se han podido beneficiar de los fondos de cooperación descentralizada para el fortalecimiento de sus propias estrategias, como puede suceder con la cooperación que han recibido ciudades como Curitiba o la propia ciudad de México, en las cuales su colaboración con otras ciudades les ha permitido simplemente potenciar sus actividades en pro del desarrollo local.

De tal forma, vemos que la cooperación descentralizada puede tener efectos diferenciadores de acuerdo a la capacidad institucional que haya en los gobiernos locales.

Desde la cooperación descentralizada en redes de ciudades

La cooperación internacional cada vez más asume la forma de asociaciones o redes de colaboración, sobre todo en estrategias encauzadas al desarrollo local. Esta cooperación en

redes tiene sus orígenes en las acciones recientes hacia el desarrollo local, que diferentes ciudades tanto de los países desarrollados como en desarrollo, han fomentado en la arena internacional.

En general, la cooperación descentralizada en redes vincula a las sociedades de los diferentes territorios implicados en ella, es decir, desde actores de la sociedad civil como a las autoridades locales. Los programas que, en general, se materializan en esta cooperación se encuentran muy vinculados a problemas comunes que tienen expresiones territoriales muy concretas. En los casos hasta ahora existentes correspondería al ámbito territorial de las ciudades.

Es sobre esta base común territorial 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, pueden identificar objetivos comunes o diseñar acciones mutuas a favor del desarrollo local, como sucede por ejemplo con el caso de la Cooperación Iberoamericana para el Desarrollo Urbano (CIDEU), o la cooperación descentralizada que en el marco de la Política de cooperación de la Unión Europea se apoya como es el caso de UR-BAL.

En ambas experiencias vemos que el tema central son las ciudades y, el papel decisivo que ellas tienen en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de la población. Por ello, uno de los objetivos centrales de esta forma de colaboración es, en el terreno de las políticas urbanas, para ayudar a resolver determinados problemas de la gestión municipal, mejorar los servicios públicos, atacar problemas endémicos de las ciudades y dinamizar el desarrollo económico local.

Sus actividades de colaboración son propuestas, implementadas y administradas por los mismos participantes, buscando que éstos compartan los mismos beneficios. En tal caso una de las modalidades principales de esta cooperación es el intercambio mutuo de ideas, conocimientos y experiencias entre todos los actores.

Respecto al Programa de Cooperación Iberoamericano para el Desarrollo Urbano (CIDEU) éste se realiza en la región iberoamericana y entre sus funciones centrales se encuentra fomentar la cultura de los planes de desarrollo estratégico urbanos formulados de forma participativa. Entre sus objetivos se encuentra: generar una cultura de anticipación y planificación en las ciudades, a fin de hacer que las condiciones de vida al interior de éstas mejoren, atacando muchos de los grandes problemas que las mismas padecen. Ciudades latinoamericanas como Córdoba, Rosario, Buenos Aires, Bogotá, Río de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba y Sao Paulo son parte de las ciudades que cuentan con planes estratégicos y forman parte de CIDEU. Entre las ciudades mexicanas encontramos Puebla. Cabe señalar

que este Programa funciona por medio de las aportaciones hechas por las ciudades miembros, las cuáles son de 5,000 dólares anuales. Por ello, las posibilidades de participación se reducen aquellas ciudades con los recursos para hacer este tipo de aportaciones.

URB-AL es un proyecto de cooperación descentralizada de la Comisión Europea destinado al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América Latina¹⁸. Se trata, en particular de fomentar intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas, desarrollando una asociación directa y durable entre socios locales. Esta asociación tiene como base la creación de redes agrupadas en torno a temas de interés común. Las redes temáticas constituyen marcos de cooperación permanentes en los cuales se establecen proyectos comunes con miras a la puesta en marcha de cooperación descentralizada entre ciudades. Dichas redes temáticas son: Droga y ciudad; la conservación de los contextos históricos urbano; la democracia en la ciudad; la ciudad como promotor del desarrollo económico; políticas sociales urbanas; medio ambiente urbano; gestión y control de la urbanización; control de la movilidad urbana; financiación local y presupuesto participativo; lucha contra la pobreza urbana; vivienda en la ciudad; promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales; ciudad y sociedad de la información y seguridad ciudadana en la ciudad.

El modo de trabajo en dichas redes es por medio del intercambio de experiencias y la solución conjunta a problemas comunes.

Así, a diferencia de la cooperación descentralizada bilateral donde aún instrumentos clásicos de la cooperación técnica son utilizados como las inversiones en pequeñas infraestructuras o el envío de recursos materiales, en este tipo de cooperación se trabaja más en intercambio de experiencias o en el refuerzo mutuo de ciertos temas que le son comunes. En ese sentido, se basa más en la complementariedad y más que en formas de interdependencia que de dependencia.

Uno de sus resultados positivos se ha comprobado con las afirmaciones de algunos funcionarios y técnicos de los gobiernos locales miembros, quienes han manifestado, según un Balance reciente hecho por Víctor Flores (2004), que su colaboración en URB-AL mejoró sus posibilidades de respuesta en cuanto a los temas de las redes en las cuales participan.

¹⁸ Agrupa más de 1000 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. 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 conformado por el consorcio de la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona en abril de 2004.

En tal caso, puede decirse que uno de los objetivos de URB-AL centrado en mejorar la capacidad de gestión local¹⁹ se ha cumplido.

Asimismo se han producido una gran cantidad de documentos en términos de antecedentes, realidades y acciones de buen gobierno local frente a una creciente variedad de temas que se están municipalizando.

Una de las grandes aportaciones de esta forma de cooperación, es que no sólo se beneficia a las localidades de los países subdesarrollados, sino también las colectividades de los países desarrollados se favorecen pues entran en contacto directo con experiencias innovadoras de prácticas participativas desarrolladas con éxito en América Latina, como fue el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil. Otra experiencia en este mismo sentido es que después de haber dado cooperación la Junta de Andalucía a la intendencia de Montevideo sobre el diseño y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial de dicha ciudad uruguaya, los mismos técnicos de esta intendencia fueron convocados para cooperar ahora en el mismo tema con el Ayuntamiento de Sevilla (Flores, Víctor, 2004).

Esta retroalimentación que reciben las ciudades o municipios desarrollados, aunada a la intencionalidad de promover, mediante estas acciones, la propia ciudad, sus empresas, su cultura, etcétera, provoca que, en algunos casos, la cooperación descentralizada en redes se convierta también en un factor de desarrollo local también para el municipio donante. Por ello, puede decirse que esta cooperación tiene una tendencia a ser Sur- Norte, Norte Sur, Sur-Sur.

Como hemos visto, las ciudades con ciertas características de desarrollo y de gestión administrativa se han podido beneficiar de las experiencias cada vez más importantes de cooperación descentralizada en redes. Mediante su participación en este tipo de colaboración, los funcionarios y gobiernos de dichas ciudades acceden al intercambio de experiencias de buenas prácticas, o discuten sobre la solución de algún problema en particular. Todo lo que les permite mejorar los servicios a su ciudadanía y mejorar las condiciones de desarrollo de su territorio.

Uno de los problemas percibidos en esta forma de colaboración es su tendencia a ser excluyente. Las ciudades más pobres, sin un presupuesto propio razonable que les permita este activismo internacional, simplemente no participan. De tal forma, el principio de cofinanciamiento en el cual se basa este tipo de colaboración, genera efectos distorsionadores en realidades socioeconómicas y tan diferenciadas entre los entes subnacionales de países como México.

¹⁹La forma como en URB-AL se busca mejorar la capacidad de gestión local es a través del desarrollo de capacidades emprendedoras, innovadoras y de negociación con otras agentes, como en el uso de modalidades más abiertas y participativas

Esto aunado a que son precisamente las ciudades con menores recursos las que tienen un déficit de recursos humanos capacitados en la gestión financiera-administrativa de proyectos de cooperación, quedan fuera de los pocos o muchos beneficios que esta cooperación puede proveerles. El resultado es que a la larga, se tienden a estimular al interior de los países, efectos divergentes entre ciudades grandes, medias y pequeñas. En concreto, hay una tendencia a ocasionar externalidades negativas en el equilibrio del desarrollo urbano- regional de los países.

Ahora bien, estas redes funcionan mucho en la idea paradójica de la desterritorialización-reterritorialización²⁰. En el primer sentido, se enriquecen de la tecnología generando lazos virtuales en la solución de problemas o en el intercambio de experiencias. Mantienen una constante comunicación con sus contrapartes extranjeras mediante el uso de la telemática. (Ponce, 2006)

En el marco de estas redes, curiosamente, se sostiene un contacto más estrecho con aquellas ciudades extranjeras con las que se comparte una misma problemática que con sus contrapartes al interior del país²¹. Por ejemplo en el caso de algunos de los municipios mexicanos pertenecientes a URBAL, como es el caso de: Tlanepantla, Guadalajara y Querétaro, después de entrevistas con los funcionarios encargados del tema, se constata que entre ellos no existe ningún tipo de intercambio de comunicación. Los funcionarios que se encargan de este tema, simplemente, se encuentran en las reuniones de carácter internacional, pero realmente no existe una interacción entre ellos en México. A las otras ciudades del país se les percibe como competidoras. Mientras cooperan fuera de este espacio nacional con aquellas ciudades que transnacionalmente pueden reeditar de mejor manera a su desarrollo²². (*Ibidem*)

De tal forma, hay una desconexión del espacio físico o geográfico del territorio nacional y hay poca visión para establecer lazos a nivel nacional, pues paradójicamente en el país se ven ciudades competidoras y no colaboradoras.

Respecto a la reterritorialización, se hace referencia en este artículo, al sentido que estas redes se basan forzosamente en la existencia y el carácter territorial de problemas o características específicas de territorios urbanos, que en la mayoría de los casos se benefician de los procesos globales de la economía, la cultura, la sociedad... Si bien en la

²⁰ Esta idea de desterritorialización y reterritorialización fue basada en el trabajo de (Wong P., 1999).

²¹ En México esto se comprueba con las ciudades que participan en URBAL.

²² Esta información surgió al plantearles la siguiente pregunta a los tres funcionarios entrevistados por separado de cada uno de los tres municipios: ¿Conoce usted lo que las otras ciudades mexicanas que participan en URBAL están haciendo en el marco de dicha cooperación? ¿Fuera de las reuniones de carácter internacional en las cuales llega a encontrarse con los representantes de los otros municipios mexicanos, establece algún tipo de acercamiento con estos representantes mientras ambos se encuentran en México? ¿Es común reunirse entre ustedes?

gran parte de los casos no son ciudades globales, si son ciudades beneficiadas de los procesos de integración y globalización económica. (*Ibidem*)

En tal caso, en el marco de la idea de ventajas competitivas, las ciudades compiten entre sí en un mismo espacio nacional, y cooperan fuera de este espacio con aquellas ciudades que transnacionalmente pueden redituarse de mejor manera a su desarrollo. Por tanto, hay una mayor tendencia a que las ciudades más grandes se vean fuera de un contexto nacional. A la larga entonces, la cooperación descentralizada en conformación de redes de ciudades, termina contribuyendo a procesos de divergencia al interior de los países y a una especie de alejamiento del pacto federal²³.

Por lo anterior, se requiere en el marco de la cooperación internacional encontrar nuevas fórmulas de trabajo en red que incorpore esta diversidad estructural entre los componentes subnacionales del país, en donde se estimule la participación de las ciudades que menos tienen y, por que no pensar, también, en impulsar estas mismas estrategias a nivel de los municipios rurales.

Por su parte, en aras que la cooperación contribuya al equilibrio del desarrollo regional y, no al contrario, se requiere del diseño e instrumentación a nivel nacional de una política pública de cooperación internacional que responda a estos efectos, mediante la aplicación de políticas diferenciadas acordes a la enorme heterogeneidad estructural existente entre los municipios del país.

Cooperación descentralizada por canales transnacionales

Otra de las formas de la cooperación descentralizada es aquella dada por canales transnacionales. Una de las formas más representativas en esta cooperación es la impulsada en su tiempo por la Unión Internacional de Poderes Locales (IULA) y la Federación de Ciudades Unidas (FMCU)²⁴. En el marco de las actividades de ambas, la cooperación internacional para el desarrollo local (urbano-rural) ha ocupado desde hace años un lugar primordial. Sus acciones, entre otros temas, se han enfocado al

²³ Sobre este punto se aborda más profundamente en el artículo *Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación*, Ponencia presentada durante la Tercera Semana de Economía en Memoria del Dr. Jaime Puyana Ferreira: Políticas Públicas Alternativas, UAM, Iztapalapa, mayo de 2005. Se ha autorizado para publicación.

²⁴ La IULA y la FMCU constituyeron en mayo del 2004, la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, con sede en Barcelona. La decisión de IULA y FMCU de unirse en un organismo mundial se dio desde 1996 en Estambul. La primera posee mayor fuerza en Europa, América y Asia; mientras FMCU tiene presencia en África y Medio Oriente.

fortalecimiento del nivel municipal, al impulso y fortalecimiento del asociacionismo y a proyectos de desarrollo local donde el agente principal siempre son los gobiernos locales²⁵.

La agenda reciente de cooperación internacional de estas organizaciones ha sido la representación de los gobiernos locales ante las Cumbres de las Naciones Unidas como la Conferencia de Financiamiento del Desarrollo celebrada en Monterrey y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable en Johannesburgo.

En el marco de estas cumbres, dichas organizaciones abogaron por el papel que los gobiernos locales asumen en la promoción del desarrollo y llaman a la comunidad internacional a:

- v) Reconocer el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales como parte esencial en el cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio;
- vi) asegurar la asignación adecuada de recursos para los gobiernos locales, tanto en términos de ingresos como mediante el acceso al financiamiento internacional mediante tributos, subvenciones, así como créditos dentro del marco adecuado y proveer el alivio de la deuda para los países más pobres del mundo y;
- vii) asegurar que una parte de los fondos resultantes, se pongan a disposición de los gobiernos locales con destino a iniciativas en beneficio de los pobres.

Realmente a ciencia cierta no se puede decir qué tanto ha sido la influencia de estas asociaciones, para la incorporación en la agenda internacional del papel que les corresponde jugar a los poderes locales en la consecución y cumplimiento de los objetivos del milenio. Sin embargo, como veremos enseguida, desde las propias agencias del sistema de Naciones Unidas se están impulsando planes de acción en forma de asociaciones en pro del desarrollo local y combate a la pobreza provocando la participación directa de los gobiernos locales.

²⁵ Por ejemplo en Sudamérica, la IULA, antes de su unificación con la FMCU, llevó a cabo una serie de proyectos y programas de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la promoción del desarrollo local, Muchos de estos contaron con el financiamiento de diversas entidades y organismos nacionales e internacionales, como la Comisión Europea, la Federación Canadiense de Municipalidades, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT). Por ejemplo en Ecuador echo andar el proyecto de MINGA dirigido a ciudades medias de la región andina. Uno de los principios que rigieron este proyecto es que el fortalecimiento de ciudades intermedias abre posibilidades de ocupación más homogénea del territorio, permitiendo superar muchos problemas de dispersión de la población rural, además que tienen mayores posibilidades de participación social y la formación de consensos. Los municipios seleccionados para el inicio del proyecto fueron aquellos que tenían una voluntad político-institucional para emprender políticas no tradicionales y la existencia de potencialidades locales para el desarrollo económico. Municipio y economía local: iniciativas para el desarrollo, Memorias del Seminario Internacional sobre la Promoción Municipal del Desarrollo Económico, enero de 1995.

Desde la cooperación bilateral y multilateral

Ahora bien, otra de las formas que adquiere la cooperación para el desarrollo local, es aquella que proviene de las fuentes tradicionales de cooperación bilateral y multilateral.

Indudablemente la influencia de las nuevas concepciones sobre el crecimiento y desarrollo económico, inciden en las políticas de cooperación de los países donantes y de las fuentes multilaterales. Estos actores, al tiempo de buscar formas de cooperación más flexibles, de acuerdo a las formas de producción, también dejan de pensar en el Estado como el actor por excelencia en la conducción del desarrollo. Con ello, los grandes donantes ceden parte de su política encauzada a los gobiernos nacionales, ahora a las ciudades y regiones. Así, la descentralización del Estado, se convierte en el nuevo eje rector de la cooperación internacional. Con lo anterior también surge la propuesta para reforzar el tejido económico a escala local, fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos locales, incentivar la formación de tejido social local, impulsar el desarrollo y crecimiento de las instituciones educativas y de investigación... entre otras medidas que promuevan el desarrollo y consolidación de las instituciones que reclaman el desarrollo local.

Por consiguiente, vemos entonces, los temas que impulsan diferentes agencias bilaterales y multilaterales de cooperación como son: la descentralización técnico administrativa, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los poderes locales, la propia organización interna de la municipalidad, la formación de los funcionarios locales, la mejora de la recaudación, la administración de los servicios, la planificación estratégica urbana, los catastros, la atención al ciudadano y todo aquello que puede caber en la mejora de la actuación de las administraciones locales como componente clave de desarrollo.

Todo lo anterior, por medio de iniciativas de formación y capacitación de directivos y cuadros de gobierno local, diagnósticos y asesorías técnicas para la determinación de políticas públicas locales, apoyo a programas nacionales de gobierno que pretenden el fortalecimiento del federalismo y los procesos de descentralización, hasta la financiación a ONG que trabajan en microiniciativas de desarrollo comunitario.

En este marco tenemos, el Programa Anti-Poverty/Partnership Initiatives (APPI) Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local²⁶, impulsado en el seno de Naciones Unidas.

La manera como funcionan estos mecanismos de asociación es distinta de la cooperación entre ciudades, pues aquí más que hablarse de mecanismos realmente horizontales vemos que es la propia oferta de la cooperación proveniente de fuentes

²⁶ Esta iniciativa APPI pretende apoyar el proceso de implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, en un marco de desarrollo local y participación comunitaria.

multilaterales que se conjunta para realizar intervenciones en el ámbito del desarrollo local, en diversos países del mundo en desarrollo, principalmente en África y Centroamérica.

Debido a que se conjuntan diversos socios cooperantes, uno los principales retos de estas formas de asociación es lograr la coordinación entre las acciones realizadas por diversos cooperantes en pro del desarrollo local.

Entre los temas que se impulsan se encuentran: la descentralización técnico administrativa, la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios, fortalecimiento de la economía local, el enfoque de género transversal al desarrollo local.

Asimismo, se aplican y verifican en el terreno propuestas que van desde la innovación técnica y tecnológica hasta instrumentos de gestión pública local, y operacionales. En general, mecanismos que favorecen respuestas más integrales a las necesidades del territorio.

En América Central desde la década de los 90 hasta nuestros días se han observado experiencias semejantes. De hecho, en un documento elaborado por apoyo de la Fundación Ford, se señala como ha habido un conjunto de instituciones públicas y privadas que en el marco de la cooperación internacional han actuado en pro del fortalecimiento institucional de los municipios y de los procesos de descentralización. El objetivo de estas acciones ha sido crear o mejorar la capacidad de gestión y participación de los gobiernos locales en las nuevas responsabilidades que les corresponden, principalmente, en su tarea de activar procesos de desarrollo local.

En este caso, encontramos ejemplos como el de Costa Rica, donde fuentes multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación DEMUCA con fondos de la cooperación española, la GTZ y la Unión Europea, han realizado acciones, cada una por su cuenta o en conjunto en el campo de la gestión municipal y la descentralización. Entre los campos de intervención se encuentran: capacitación, trabajo de consultoría, trabajo de campo en las áreas de titulación, catastro y registro de propiedades (BID); fortalecimiento de los gobiernos locales en su funcionamiento interno por medio de asociaciones de apoyo (DEMUCA); mejoramiento de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las municipalidades.

En El Salvador, la Corporación de municipalidades de la república de El Salvador (COMURES), formó la primera comisión de descentralización municipal con apoyo del PNUD, USAID y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán). Al respecto, con apoyo de la GTZ y otras agencias de cooperación se realizan acciones para fortalecer los consejos departamentales de alcaldes. Mediante el Proyecto Nación 21 (PNUD) se apoya la Red de Universidades de El Salvador para el Desarrollo

Sostenible a escala local, aportando insumos técnicos y logísticos a fin de consolidar con todos los actores el proceso de desarrollo sostenible²⁷.

En Guatemala diversas agencias de cooperación (PNUD, USAID, AECI, GTZ, BM y BID), han tenido acciones de intervención importantes, tanto para financiar las actividades de la mayoría de las instituciones públicas y privadas que trabajan en pro del desarrollo local, como han incidido en un nuevo tratamiento del tema municipal. En concomitancia, también han intervenido en el mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las municipalidades - planificación, gestión de servicios, equipamiento básico de oficinas, nuevas tecnologías, etcétera- trabajos de infraestructura y dotación de servicios públicos.

En el caso de Nicaragua también ha habido importantes fondos de la cooperación internacional a una serie de proyectos que incorporan, al menos un componente referido a apoyo y asistencia técnica, entre estos encontramos el Proyecto de Fortalecimiento de los municipios de Las Segovias, el cual es financiado por el gobierno danés, quien otorga apoyo técnico y financiero al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las alcaldías mediante la conformación de unidades técnicas, dotación de equipos de cómputo, fax y medios de comunicación.

Con base en un análisis hecho de los casos arriba expuestos, se puede decir que dadas las condiciones políticas y económicas de Centroamérica, la cooperación internacional ha jugado un papel importante en el impulso a modelos de desarrollo local y, en el fortalecimiento para tal efecto de las estructuras locales de gobierno, pues los recursos financieros y humanos que se requieren en dichas tareas no se hubieran podido obtener fácilmente por la vía del presupuesto federal y estatal.

Esta cooperación, por tanto, puede resultar importante, en países donde hay un gran número de municipios carentes de las posibilidades técnicas y humanas para instrumentar proyectos de desarrollo, no tienen acceso a recursos para la gestión de estas potencialidades, vía programas nacionales de desarrollo y fortalecimiento municipal.

En contraste, dada la gran cantidad de cooperantes en la región centroamericana, uno de los problemas que se han detectado, no sólo en el caso específico de intervenciones hacia el desarrollo local, sino también en otras áreas, es la falta de coordinación y comunicación respecto a los proyectos que se impulsan, lo que en muchos casos tensa los esfuerzos de las alcaldías.

²⁷ El proyecto busca articular esfuerzos, no busca focalizar sino apoyar a instituciones que apoyan a los municipios. En tal caso, las alcaldías señalan sus necesidades y con base en ellas se conciertan posibles vías de colaboración con las instituciones académicas. A pesar de ello la visión de algunos municipios es débil respecto a demandar apoyo en aspectos legales, administrativos, medio ambiente, salud, educación, etc.

Además de una enorme dependencia a los recursos provenientes de fuentes exógenas - en tal caso de la cooperación - para la sostenibilidad de las estructuras institucionales que garanticen procesos de desarrollo local. Esto se complica aún más si consideramos lo que implica negociar recursos, coordinar y concertar intereses diversos de las fuentes cooperantes para ajustarlos a un plan y a las prioridades locales.

Otra limitación más es que muchos de los proyectos no siempre coinciden con las prioridades definidas por las municipalidades, sin embargo, las carencias de éstas en recursos humanos, técnicos y financieros, provocan que los gobiernos municipales terminen asumiendo estos proyectos. Con ello los municipios y, en específico los gobiernos locales, no son en lo absoluto agentes de desarrollo local.

Esto último nos lleva necesariamente a reflexionar sobre el papel que ahora les está correspondiendo jugar a los municipios, en medio de problemas estructurales ya históricos. Problemas que ocasionan *per se*, mayor heterogeneidad estructural en el desarrollo regional.

Una de las experiencias más interesantes al respecto es la de Guamate, en Ecuador, donde un grupo de organizaciones de corte territorial, establecieron relaciones de cooperación con agentes externos como principal estrategia para la gestión de proyectos y programas de desarrollo local. Su objetivo central era generar cambios en la gestión pública para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de desarrollo de impacto territorial. El gobierno local como las organizaciones locales participantes fueron, los que establecieron la nueva institucionalidad que respondiera y se adecuara a las características de funcionamiento político del cantón y con ello profundizará sus posibilidades de funcionamiento y legitimación en el largo plazo. La cooperación externa se supedita a las pautas y lineamientos que los actores locales han establecido en su proceso de planificación (Ramírez, 2002).

En tal caso, la cooperación significó una importante fuente de conocimientos y de recursos pero no se permitió que, fueran los cooperantes, los que llevarán la dirección en los procesos de cambio, siendo la propia comunidad y el gobierno municipal quien los implantó.

En ese sentido, la cooperación internacional sólo significó una herramienta más para que el gobierno municipal impulsara procesos de desarrollo en su territorio. Sin embargo, como decíamos al inicio de este artículo, son pocos los gobiernos municipales que realmente pueden convertirse o son agentes de desarrollo en intervenciones de cooperación internacional, pues aún presentan una débil capacidad técnica, jurídica, financiera y de recursos humanos, o bien se encuentran ausentes en muchas iniciativas y procesos de desarrollo local impulsados por la población.

Limitaciones y perspectivas del municipio en procesos de cooperación internacional para su desarrollo

A la luz de lo expuesto en renglones anteriores, es posible decir que los efectos de la cooperación internacional para el desarrollo local, tienden a ser, por un lado, un alto grado de protagonismo de los cooperantes en los programas, con nula o muy poca capacidad de la municipalidad receptora de incidir en las decisiones, tal y como lo vimos con los casos centroamericanos.

Esto mismo tiende a reproducir los problemas de heterogeneidad de las estructuras subnacionales, pues serán aquellas municipalidades con los recursos humanos, técnicos, financieros y el *expertise*, las que finalmente podrán beneficiarse de la cooperación para el desarrollo local, de acuerdo a sus propios intereses, como quedó constatado con los casos de UR-BAL y CIDEU.

De tal manera, la forma como se reproduce la cooperación internacional para el desarrollo local, refleja los problemas estructurales de los sistemas de gobierno, donde la mayoría de los gobiernos locales siguen teniendo grandes dificultades para asumir con plenitud sus nuevas responsabilidades, concentrándose en unos pocos las posibilidades de aprovechar sus oportunidades. Esto evidencia también la existencia objetiva de los municipios.

Estos desequilibrios no pueden ser corregidos sólo con la elaboración de un plan de desarrollo local, auxiliado por esta o aquella metodología de diagnóstico, de planeación estratégica o participativa²⁸, sino tiene que basarse en un proceso de negociación política de la agenda pública de la localidad y, por otro lado, de un proceso de concertación política y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Esto habla, necesariamente, de un proceso de articulación y de corresponsabilidad entre los distintos actores exógenos y endógenos del territorio que puedan derivar en propuestas específicas para promover el desarrollo.

Es por ello que, si bien las políticas orientadas a fomentar el desarrollo territorial tienen objetivos y alcances distintos según se trata de la escala local o regional, o de algún municipio en particular, en general, toda práctica o proyecto de cooperación internacional para el desarrollo local, no debería concebir lo municipal, desde una visión estrictamente localista.

²⁸ Al respecto cabe señalar que cuando se habla de generar procesos de desarrollo local, en la mayoría de la literatura se hace referencia al ABC del mismo, a la serie de pasos que se requieren dar para desencadenar un proceso de desarrollo en un entorno local determinado.

El municipio no es un ente aislado, en él mismo tienen lugar una multiplicidad de espacios; al tiempo que él mismo actúa como parte de un gobierno multinivel y en el marco de relaciones transescalares y políticas transversales de desarrollo.

Así, en el primer sentido, cuando se habla de desarrollo local en el ámbito del municipio, el análisis no puede circunscribirse sólo al municipio X, pues en el espacio de lo municipal tienen presencia otros espacios como el regional, el estatal, el nacional y/o el global.

De esta suerte, el desarrollo local se considera una política pública, cuya gestión estaría dada por la instancia municipal, pero articulándose en una especie de círculos concéntricos: el municipio en la región –por que la región condiciona una serie de externalidades negativas y positivas, así como aspectos territoriales como son cuestiones medioambientales, infraestructura compartida, posibilidades de redes de empresas o de prestación de servicios...-, la región en la nación -algunos programas estratégicos, por ejemplo, en el caso de México vinculados al desarrollo regional como la Escalera náutica, el programa de desarrollo de la frontera norte, el Plan Puebla-Panamá y, su incidencia en el municipio- y la nación en el mundo – procesos de integración y globalización económica con sus consecuentes efectos en la región y en el municipio-.

En tal caso, para impulsar el desarrollo de un determinado espacio local se requiere considerar necesariamente los distintos círculos que interactúan en el mismo. Desde la esfera del municipio, de tal forma, la cooperación internacional para el desarrollo local no puede ser vista, exclusivamente, como una serie de micro-iniciativas operadas localmente²⁹ o como la aplicación de una metodología que busca la potencialización de los recursos endógenos. Sino también al involucrarse en él una serie de espacios que, a su vez tienen sus propias políticas y actores, entonces, imperiosamente el desarrollo de un municipio en particular, depende además de acciones exógenas a sus límites político-administrativos.

Es por ello que en el desarrollo local se requiere que haya una complementariedad entre los distintos instrumentos federales, estatales, municipales y, en su caso, hasta de aquellos provenientes de la cooperación internacional. Esto implica ver al municipio actuando en el marco de un gobierno multinivel en el ámbito del desarrollo local.

Está interrelación implica que el desarrollo local sea un proceso de convergencia de las distintas políticas que lo provocan, lo condicionan o lo afectan.

Al respecto podríamos recuperar a Tania Fisher (2003), cuando señala que la verticalización - yo agregé la centralización-, en los enfoques de desarrollo tiene que ser

²⁹ Simplemente a nivel de su espacio más directo que es el regional, se debe considerar que cualquier medida tomada en el municipio x puede afectar a la región con el que éste interactúa ya sea negativa o positivamente por eso la idea de complementarse.

superada por relaciones transescalares. Estas relaciones son entre actores interinstitucionales para la instrumentación de estrategias de gestión.

Además, al considerar el desarrollo local en el ámbito del municipio como un acto de política pública entonces necesariamente éste también comprende la participación directa y constante de la sociedad civil en general (ciudadanos, empresas, universidades, centros de investigación, organizaciones comunitarias, etcétera). De tal forma el desarrollo local también es una típica tarea transversal (CEPAL/GTZ, 2000).

Es fundamental, entonces que, en el desarrollo local participen los distintos niveles de gobierno, como los distintos actores que desde la sociedad civil tienen un rol que jugar, definiéndose las competencias que a cada cual corresponde en esta tarea y negociando los distintos intereses y las distintas racionalidades³⁰.

Lo anterior, obviamente requiere de las bases institucionales y los procedimientos e instrumentos técnicos y legales para promover una gestión del desarrollo que comprenda la interacción eficaz entre el ámbito municipal de gobierno con los demás niveles de gobierno involucrados; así como se abran o impulsen los canales de participación de los distintos sectores y/o actores involucrados. Esto en países como México, significa necesariamente cambios reales en el sistema federal.

Además, la gestión local del desarrollo, también debe mirar más allá de las fronteras nacionales, pues como hemos visto anteriormente, diversas estrategias de los municipios se encuentran directamente ligadas al mercado global³¹ y, contradictoriamente, otras tienden a ser o pueden ser una respuesta a la creciente heterogeneidad estructural que la globalización provoca en diversos espacios locales

Por lo anterior, recuperando a Norman Asuad (2004), el problema principal del *desarrollo local* radica en conciliar la orientación externa del modelo de desarrollo económico global, los marcos nacionales y regionales de desarrollo, con los propios requerimientos, retos y problemas del espacio local. En tal caso, el desarrollo local sí en efecto tiene una delimitación político-administrativa en el municipio, el estudio del mismo como su

³⁰ Max Weber introdujo el concepto de "racionalidad" para caracterizar la forma capitalista de la actividad económica, la forma de burguesa de los intercambios a nivel del derecho privado y la forma burocrática de la dominación. La racionalización designa, en primer lugar la extensión de los dominios de la sociedad que están sometidas a los criterios de decisión racional. Sin embargo, al respecto señala Milton Santos recuperando al propio Weber que la racionalidad en estos términos esta llegando a su fin, a partir precisamente de la elaboración de contraracionalidades. "El hecho de que la producción limitada de racionalidad esté asociada a una producción ampliada de la escasez conduce a los actores que están fuera del círculo de la racionalidad hegemónica al descubrimiento de la exclusión y a la búsqueda de formas alternativas de racionalidad, indispensables para su supervivencia. La racionalidad dominante y ciega acaba produciendo sus propios límites". Santos Milton, *La naturaleza del espacio*, Ed. Ariel, Geografía, Barcelona, España, 2002. p.262-263capitalista

³¹ Un ejemplo dramático es una ciudad de Paquistán, en donde se fabrican hoy día el 80% de los balones profesionales de fútbol, lógicamente para esa ciudad es mucho más importante lo que decida la FIFA, que lo que decida el propio gobierno de Pakistán. IULA, CELCADEL, MINGA, *Municipio y economía local: iniciativas para el desarrollo*, 1995.

interpretación no puede circunscribirse a dicho espacio, sino éste necesariamente deberá comportar los diversos espacios y niveles de gobierno que en forma transversal tienen una función que desempeñar en procesos de desarrollo local.

Reflexiones finales

La cooperación internacional para el desarrollo local, se ubica en un contexto donde los gobiernos municipales tienen que asumir nuevas responsabilidades. Esto, al ser el espacio municipal el espacio más cercano a los individuos y, ser en consecuencia un espacio indispensable para dar respuestas tanto a los ingentes problemas globales que se han introducido en las comunidades, como a las demandas de participación, desarrollo, seguridad y bienestar de una ciudadanía inserta en los procesos sociales, económicos y políticos de la globalidad.

Lo anterior, ha provocado que desde los canales tradicionales de cooperación como desde las nuevas formas de colaboración descentralizada y por redes crezcan las intervenciones hacia el desarrollo de los ámbitos locales.

Un recuento de lo anterior nos permite señalar algunas contraposiciones. Por una parte, la cooperación descentralizada y por redes ha permitido colocar en la agenda del debate internacional la importancia que tienen los poderes locales para enfrentar el problema de la pobreza, la exclusión social, el medio ambiente, etcétera. Y, la trascendencia que para ello tiene generar mayores políticas hacia el fortalecimiento de los entes municipales de gobierno, tanto desde el interior de los países como desde el concierto de las naciones.

La cooperación descentralizada y en redes ha dado un giro en las formas tradicionales de colaboración, basando muchas de sus acciones y estrategias en el intercambio de experiencias sobre problemáticas comunes correspondientes a un entorno territorial similar. Ha demostrado a la larga su utilidad y pertinencia, principalmente cuando involucra la acción de varios actores locales.

Sin embargo, la asimetría entre las entidades territoriales, característica no sólo de los países subdesarrollados, conlleva a reproducir efectos distorsionadores en el equilibrio regional.

Lo anterior refleja un problema estructural ya añejo en los sistemas federales, donde a pesar de la instrumentación de políticas regionales, primero y, posteriormente, de políticas de desarrollo regional, a la fecha no se ha logrado dar respuestas a las disparidades y las fracturas del espacio regional y local. El desarrollo local se entiende como un enfoque que puede atenuar estas fallas, no obstante, por las propias características, formas y prácticas

que éste adopta desde la cooperación internacional, se pudiera terminar beneficiando aquellos municipios que parecen aprovechar perfectamente los procesos de integración y globalización en los que se encuentran insertos la mayoría de los países, generándose, por otro lado, proyectos asistencialistas en aquellos municipios más desprovistos, sin ninguna posibilidad de asegurar un desarrollo duradero.

La razón de lo anterior es que el desarrollo y, por ende, la cooperación internacional, se continua ubicando a partir del peso de las relaciones económicas internacionales, donde la forma como participan los distintos entes locales sigue estando muy relacionada con los mecanismos económicos.

Por lo que, en aras que la cooperación pueda ser un instrumento que contribuya al equilibrio regional y, no al contrario, es necesario que los gobiernos nacionales, los gobiernos estatales y los municipios actuando en una especie de asociación, diseñen e instrumenten una política pública de cooperación internacional que responda a estos efectos, mediante la aplicación de políticas diferenciadas de acuerdo a la enorme heterogeneidad estructural que existe en los ámbitos subnacionales.

De hecho, podemos decir que, hay una concordancia en muchas de las experiencias analizadas en que los esfuerzos de cooperación no suelen obedecer a una política pública de Estado de desarrollo local, o de políticas públicas municipales de desarrollo y, por consiguiente, están ausentes de considerar las acciones locales en el marco de un gobierno multinivel y en un contexto de círculos concéntricos entre el desarrollo nacional, regional y local. De ahí que en muchos casos se queden como esfuerzos aislados.

Esto, finalmente lo que refleja es la ausencia de políticas de desarrollo regional y local al interior de los países, provocándose, indirectamente que muchas de las acciones además de ser muy localistas, terminan siendo más de índole sectorial que realmente de correspondencia con parámetros de desarrollo regional o local.

De acuerdo a lo expuesto a lo largo de este artículo, la cooperación al desarrollo local plantea también sus limitaciones y problemas a la hora de considerarla una herramienta en el impulso a procesos de desarrollo local. Sin embargo, no se debe dejar de anotar que, contradictoriamente, ha significado para muchos municipios una opción viable para generar procesos de fortalecimiento y desarrollo a su interior. Como lo vimos en el caso Centroamericano, los recursos provenientes de la cooperación se han convertido en parte importante de los recursos a los que han podido acceder los municipios, recursos que de otra manera no existirían.

El gran cuestionamiento es entonces cómo hacer para que todas aquellas ventajas que pueda tener la cooperación al desarrollo local se traduzcan en programas y/o proyectos

sostenibles y acordes al entorno donde se interviene. Por lo que, se insiste que en todo proceso de desarrollo local se requiere ver al municipio como un ámbito donde tienen lugar interacciones y acciones no circunscritas únicamente a su delimitación administrativa. En tal caso, no debe ser un espacio donde se impulsen micromodelos de desarrollo sin que se tome en cuenta su entorno regional y los demás actores con los que debe negociar y coordinar acciones.

Una de las experiencias más interesantes al respecto es Guamote, en Ecuador, donde como vimos fue el gobierno local y las organizaciones locales participantes las que se apropian del proceso y establecen las reglas e instituciones necesarias para ello. La cooperación externa cumple con su función de ser una fuente de recursos en el impulso a procesos de desarrollo local, pero se supedita a las pautas y lineamientos que los actores locales han establecido en su proceso de planificación.

Este tipo de experiencias nos sirven para demostrar que la cooperación para el desarrollo local puede ser un buen instrumento para hacer de los municipios sujetos de desarrollo. Ello, siempre y cuando no quede toda la responsabilidad en ésta y no se pretendan imponer modelos poco adecuados a las realidades donde se interviene. Se requiere que la cooperación entre en sinergia con los procesos de desarrollo local que al interior de las naciones busquen endogenizar el desarrollo y hacerlo sostenible.

En tal caso, no podemos hablar de la oferta de la cooperación sólo desde la óptica que existente y, adecuarse a ella. Toda acción de cooperación como parte de una política pública de desarrollo ya sea nacional, regional o local, tendrá que ser concebida desde el análisis y necesidades de la realidad que pretende modificar, y aunque esto suena Perogrullo, la falta de visión de la cooperación como una política pública de Estado y la ausencia, a su vez, de las políticas públicas hacia los sectores o regiones hacia donde ésta se encauza, en muchas ocasiones provoca más problemas que soluciones.

Referencias bibliográficas

- Arroyo Alejandro Jesús y Sánchez Bernal Antonio (2003), "Políticas Municipales para la Promoción" en Cabrero Mendoza Enrique (coordinador), Políticas públicas municipales en una agenda en construcción, México, CIDE/ Miguel Angel Porrúa/ Premio Gobierno y Gestión Local.
- Asuad Sanén Normand (2004), "La estrategia del cambio: ¿ Modernización sectorial o desarrollo regional y territorial ?", en Delgadillo Macías Javier, Planeación Territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México, México, CRIM, UNAM y DGAPA,
- Boisier, Sergio (2001), "Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?", en AAVV, Transformaciones Globales, Instituciones de Desarrollo Local, Rosario, Homo Sapiens.
- Cabrero Mendoza Enrique (2003), Políticas públicas municipales en una agenda en construcción, México, CIDE/ Miguel Angel Porrúa y Premio Gobierno y Gestión Local.
- CEPAL/GTZ (2000), Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión latinoamericana, Santiago de Chile, Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina".
- Cowen, M.P. y R.W. Sentón (1996), Doctrines of development, Londres, y Nueva York: Routledge, citado en García Batiz Ma. Luis, González Rodríguez Sergio (1998), Descentralización e iniciativas locales de desarrollo, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Cuadrado Roura Juan (1995), "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas" en Revista EURE, Vol.XXI, no.63.
- D.A. Rondelli (1992), "Aide du PNUD pour le développement urbain: une évolution des efforts visant à élaborer des institutions dans les pays en développement", en Revue Internationale des sciences administratives, vol. 58, no.4.
- De Franco, Augusto (2000) "¿Por qué Precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?" en Instituciones y Desarrollo, no.6, http://www.iigov.org/revista/?p=6_05.
- Fischer Tania (2003). "Ética, desarrollo y gestión- Introducción para una agenda", en Biblioteca Digital de la Iniciativa Intereamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/ética,p.2, consultado julio de 2003.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), Los municipios en México: Los retos ante el futuro, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE.
- Informe Nacional de España Hábitat II, <http://habitat.aq.upm.es/in/>
- Lafore, Robert, "La action a l'étranger des collectivités territoriales", Revue du droit public, LGDJ, Francia, 1988.
- OCDE (2002), Mejores prácticas de desarrollo local, México, Librería el Correo de la UNESCO
- *Municipio y economía local: iniciativas para el desarrollo* (1995), Memorias del Seminario Internacional sobre la Promoción Municipal del Desarrollo Económico, enero de 1995.
- Ponce. A., (2004) *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local de los municipios mexicanos*,

- Tesis para obtener el grado de Maestra en cooperación internacional para el desarrollo, Instituto Mora, México.
- -----(2006) *Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
 - Petitville Franck (1995), *La coopération décentralisée: Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, Logique Politiques, L'Harmattan.
 - Ponce Nava Diana (2000), "La experiencia de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal en materia de Cooperación Técnica con países en desarrollo", en *La cooperación técnica entre países en desarrollo: mecanismos y perspectivas*, México, SRE, IMEXCI y PNUD.
 - Porter E. Michel (1990) *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press.
 - Preston P.W. (1999), *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
 - Ramírez Gallegos Franklin (2002), *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Quito, Serie Ensayos Forhum 16, Ciudad, Centro de Investigaciones,
 - Rendón Huerta, Teresita (1998), *Derecho Municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa.
 - Rhi Saussi José Luis (2000), "La cooperación italiana" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 5, Universidad Complutense de Madrid.
 - Ribero Rosa Miran (1998), "La cooperación descentralizada en Francia ¿Avance o retroceso?" en González José Ramón, *Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
 - Sánchez Bernal Antonio (2001), *La ruta del cambio institucional: Ensayos sobre desarrollo local*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
 - ----- y García Bátiz María Luisa (2001), en "Metodología para el estudio comparativo municipal y de investigación participativa", mismos autores, *La ruta del cambio institucional*, Universidad de Guadalajara.
 - Santos Milton (2002), *La naturaleza del espacio*, Ed. Ariel, Geografía, Barcelona, España.
 - Sassen, Saskia (1994) *Cities in a world economy*. Thousand Oaks. Londres, Pine Forge Press.
 - Sen Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, México, Planeta.
 - Wong Pablo (1999), "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales", expuesto en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, septiembre.