

**LAS CIUDADES COMO NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES:
NAVEGANTES LOCALES DEL CONO SUR EN EL OCÉANO GLOBAL**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta

Johannes Cabannes Vásquez

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

México, D.F.

Mayo de 2004

LAS CIUDADES COMO NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES: NAVEGANTES LOCALES DEL CONO SUR EN EL OCÉANO GLOBAL

Introducción

Capítulo 1.

FACTORES REGIONALES: DESCENTRALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

I. Introducción.....	19
II. Reacción descentralizadora y fortalecimiento del ámbito local tras el centralismo autoritario en el Cono sur.....	23
<i>a) Dimensiones de la descentralización</i>	<i>23</i>
<i>b) Algunos datos históricos de la descentralización en América Latina.....</i>	<i>31</i>
<i>c) El gobierno local y la descentralización en el Cono Sur: una unidad diferenciada.....</i>	<i>38</i>
<i>c.1 El federalismo argentino.....</i>	<i>40</i>
<i>c.2 La tradición federalista brasileña.....</i>	<i>42</i>
<i>c.3 Las experiencias centralistas.....</i>	<i>46</i>
III. El proceso mercosureño: la búsqueda de espacios de participación de ciudades y otras entidades subnacionales en la integración.....	55
<i>a) El proceso de integración mercosureño.....</i>	<i>56</i>

<i>b) Iniciativas de las ciudades</i>	61
<i>c) El nacimiento de Mercociudades</i>	66
<i>c.1 Evolución de la Red</i>	68
<i>c.2 De lo regional a lo internacional</i>	72
IV. Consideraciones finales.....	74

Capítulo 2

LOS FACTORES INTERNACIONALES: EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

I. Introducción	76
II. Las relaciones Mercosur-Unión Europea.....	78
<i>a) Influencias del modelo europeo</i>	78
<i>b) Se formalizan y multiplican los lazos UE-Mercosur</i>	85
<i>c) La evolución de la cooperación europea</i>	91
III. Ejes de cooperación subnacional preexistentes.....	105
IV. Consideraciones finales.....	110

Capítulo 3

IMPACTO DEL PROYECTO URBAL SOBRE LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS: EL CASO DE LA RED TEMATICA 7

I. Introducción	112
II. Características generales: la estructura de la Red y sus proyectos (Objetivos, estructura, evolución).....	117
III. Evaluación de los resultados en materia de mayor presencia y actividad internacional de entidades subnacionales de América Latina.....	126
<i>a) Miembro de la Red</i>	128
<i>b) Asistencia a los encuentros</i>	129
<i>c) Participación en perfiles de proyectos comunes</i>	133
<i>d) Proyectos A aprobados</i>	139
<i>e) Participación en proyecto común de tipo B</i>	141
IV. Consideraciones finales.....	142
Conclusión	151
Anexo I	161
Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

Dentro de la gama de nuevos actores que han aparecido en la escena internacional¹, la inserción y actividad de las ciudades² representa un fenómeno relativamente reciente, pero cada vez más importante. Los gobiernos de las distintas entidades subnacionales³, ya sean provinciales/regionales o locales⁴, han emprendido diversos tipos de acciones y concretado vínculos de distinta índole con una multiplicidad de actores en la escena internacional, incluyendo sus propios equivalentes de otras partes del mundo. Esta actividad y la naturaleza de estos contactos se han incrementado y diversificado de forma notoria en los últimos 20 años. Han incursionado en dominios que mucho tiempo estuvieron reservados a

¹Existe un gran número de nuevos actores que, de forma sostenida, han ganado un lugar en el ámbito internacional. Estos pueden ser desde las empresas transnacionales hasta grupos de crimen organizado o los distintos tipos de organizaciones no gubernamentales (ONG). Estos actores han tenido un impacto relevante en distintos procesos que en otro momento eran terreno exclusivo de los Estados nacionales. Con el caso de las ONG ambientalistas, Blanca Torres brinda un ejemplo de cómo han podido influir en el comportamiento del Estado mexicano, dentro de la agenda de sus relaciones con Estados Unidos. Tomando la línea de los estudios de Thomas Risse sobre el tema (Bringing Transnational Relations back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1995), Torres define a los actores transnacionales como: "aquellos que interactúan regularmente cruzando fronteras nacionales y que no operan en nombre de un gobierno nacional o de una organización intergubernamental" ("Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", Foro Internacional, 4(1999), p.454).

²Manuel Castells y Jordi Borja califican ciudad como "un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno", distinguiendo este concepto de la urbanización, que implica "la articulación espacial, continua o discontinua, de población y actividades" (Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, México, Taurus/HABITAT, 1997, p.13). Sobre "ciudades intermedias" se pueden destacar tres características principales: a) La extensión demográfica con una noción de "talla crítica" a partir de la cual la organización de la ciudad se vuelve más compleja; b) La oferta en servicios, equipamientos y actividades que permite, por una parte, acoger a poblaciones migrantes de origen rural, y por otra, asegura a la región cercana servicios necesarios al desarrollo económico, social y cultural; c) La localización territorial de la ciudad intermedia que le otorga un rol motor determinante en la animación regional y la intermediación con las otras escalas de la red urbana (Yves Cabannes *et al.*, Intermediación urbana: ciudades de América Latina en su entorno, Quito, COSUDE/LaSUR/EPFL/PGU, 2003, pp.3-4).

³Alfonso Iracheta utiliza el concepto "subnacional" para referirse a las distintas instancias político-administrativas que se encuentran bajo la estructura nacional (Planeación y desarrollo. Una visión del futuro, México, Plaza y Vaidez, 1997, p.25). Así, se incluye tanto la dimensión provincial/regional, como la municipal o metropolitana. Esta es la connotación que se empleará a lo largo de la tesis.

⁴El uso y características de estos conceptos se define más adelante en la introducción.

la jurisdicción estatal, interactuando con otros actores con quienes, en un pasado no tan lejano, no tenían contacto alguno.

Hoy el alcalde de Barcelona puede presentar una ponencia en Naciones Unidas, debatir, proponer y presionar en relación con proyectos y problemáticas del ámbito local en el mundo.⁵ El municipio de Viña del Mar, en Chile, puede firmar acuerdos con la Unión Europea para la construcción de una Universidad y la promoción de intercambios escolares. El municipio mexicano de Tlanepantla de Baz se vincula directamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin pasar por el gobierno estatal o federal, en un proyecto cofinanciado para el embovedamiento del río de los Remedios⁶. Ciudades de América Latina y de la Unión Europea cooperan y desarrollan proyectos relacionados con pobreza, seguridad urbana y tratamiento de desechos sólidos, muchas veces interactuando con centros de investigación, instituciones académicas y diversas estructuras de Naciones Unidas, como el Programa de Gestión Urbana (PGU).⁷ Los ejemplos son innumerables y se siguen multiplicando.

Los alcaldes, intendentes o gobernadores viajan, se encuentran y desencuentran con gobiernos de ciudades, empresas, representantes de bloques regionales, ONG, secretarios y hasta jefes de Estado. Se ha tomado en mano propia la promoción, con el exterior, de la inversión, el turismo, el comercio, pero también la cooperación técnica, científica, de la salud y la educación. Además, los gobiernos subnacionales destinan cada vez más recursos

⁵ Entrevista con Marc Rimez, Barcelona, 28 de marzo de 2003.

⁶ Embovedamiento del Río de los Remedios, un paso hacia el futuro, México, Municipio de Tlanepantla de Baz/BID, 2001.

⁷ El Programa de Gestión Urbana (PGU) es un programa de Naciones Unidas para apoyar la gobernabilidad participativa en las ciudades y, hasta el presente año, ha dependido del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de HABITAT. Dentro de los objetivos estratégicos del PGU está "reforzar las contribuciones que las ciudades de los países de la región hacen para enfrentar los problemas urbanos", así como erradicar la pobreza urbana, mejorar la gestión del ambiente urbano y reforzar la equidad entre hombres y mujeres. (Consultas Urbanas. Hacia una Gestión Urbana participativa en Ciudades latinoamericanas y del Caribe, Quito, PGU-PNUD/HABITAT, 2001).

logísticos, técnicos y financieros de su presupuesto a sus relaciones internacionales, contando en muchos casos con un departamento cuya única función es ocuparse de estas funciones.

El fuerte proceso de urbanización y de concentración de las poblaciones en las ciudades, durante los últimos 50 años, también ha implicado en algunas ocasiones un incremento de poder político y económico en ellas. Los recursos con que cuentan las ciudades o regiones son, muchas veces, superiores a los de muchos Estados, marcando un perfil que no siempre se considera con suficiente atención.⁸ La Prefeitura Municipal de São Paulo, por ejemplo, tiene un PIB total de 51.5 mil millones de dólares⁹, superior al PIB de Nueva Zelanda (50.4 mil millones) y apenas inferior al de Perú (54 mil millones).¹⁰ Sin embargo, éste no es un proceso que en todos los casos caracterice la evolución de la gran mayoría de gobiernos locales. De hecho, casi todos han visto aumentar la complejidad de sus realidades sin que esto se haya acompañado de capacidades financieras y técnicas que permitan enfrentar eficientemente las nuevas problemáticas.

La globalización—vista como un sistema que apunta a la liberalización de la economía en el ámbito mundial, que supone una mayor y más fácil circulación de capital,

⁸Sergio Boisier, estudioso de los impactos de la globalización sobre los territorios, considera que dentro de la reconfiguración que viven algunas regiones se puede hablar incluso de “cuasi-Estados” o “cuasi-empresas”, términos que acuña para referirse a los cambios internos y a las dinámicas externas que algunas regiones desarrollan frente al entorno global. En esta perspectiva el autor afirma: “Si la revolución científica y tecnológica introduce el cambio socio-económico a una velocidad exponencialmente creciente y en ámbitos exponencialmente mayores, ¿por qué habrían de mantenerse sin daños las provincias, las regiones y los propios países, en cuanto divisiones territoriales?”. Citando a G. Müller, el mismo Boisier agrega que “la globalización empuja a poblaciones e individuos, a países, regiones y localidades, a nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas inéditas de cooperación y de resolución de conflictos” (“El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno”, *Economía, Sociedad y territorio*, 4(1998), pp. 755-775).

⁹Yves Cabannes, “Guía para el análisis de casos de presupuesto participativo”. [Inédito].

¹⁰Tanto el PIB de Nueva Zelanda como el de Perú son de 2001. (*Informe sobre desarrollo humano 2003*, Nueva York, PNUD, 2003, pp.278-279).

de personas, bienes y servicios, así como un mayor y más fácil acceso a la información¹¹— ha impuesto nuevas condiciones en las que las ciudades y demás entidades subnacionales han tenido que encontrar su propio papel y espacio. La complejidad de este proceso ha significado nuevas concepciones de lo local y de lo global, pues se trata de dos escalas intrínsecamente relacionadas y, a las vez, indisociables. El reporte 2001 sobre asentamientos humanos de HABITAT señala que “el mundo ha dejado de ser sólo una comunidad de Estados, pues cada vez más se ha vuelto también una red de ciudades interconectadas, sin fronteras”.¹²

En este sentido, los trabajos de Saskia Sassen sobre las ciudades globales han venido mostrando la interconexión que existe, no entre Estados, sino entre ciertas urbes que desarrollan lazos de interdependencia-competencia, sin que la cercanía geográfica constituya un factor relevante en este proceso. Nueva York, Londres y Tokio han mantenido un claro dominio en términos empresariales y financieros en el ámbito global¹³, pero otras ciudades también se han encadenado sobre la lógica de estas mismas dinámicas insertándose en el “tablero mundial”.¹⁴ El desarrollo de nuevas tecnologías¹⁵, como el internet, ha permitido la construcción de estos lazos. Cabe preguntarse, entonces, si el espacio físico ha perdido su relevancia en el contexto global. En otras palabras, si esta ruptura en el factor territorial, constituida en la cercanía virtual, ha hecho que la dimensión

¹¹(Cities in a globalizing world. Global report on human settlements 2001, Londres, HABITAT, 2001, p. XXX). En este mismo reporte se recuerda que la globalización no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, cuatro características del proceso de globalización actual han dado una nueva dimensión a este fenómeno, a saber: la velocidad, la escala, la complejidad y la amplitud de las conexiones globales actuales. Estos 4 rasgos se estudian en detalle en la sección mencionada del reporte.

¹²Ibid. p.4.

¹³The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton, Princeton University Press, 1991.

¹⁴Cities in a World Economy. Thousand Oaks, Pine Fore Press/Sage, 2ª ed., 2000. En esta misma línea se puede consultar el trabajo de Yue Man Yeung, “Globalization and World Cities in Developing Countries” (en: Richard Stern *et al.* (coords.), Perspectives on the City, Urban research in the developing world. Toronto, University of Toronto, 1995, pp. 191-221).

¹⁵Dentro de estas nuevas tecnologías se pueden considerar, sobre todo, el desarrollo de la informática y el internet.

física no sea más un factor determinante en las distintas dinámicas económicas, políticas o culturales que tienen lugar en la escena mundial.

Para Saskia Sassen, si bien es cierto que las nuevas tecnologías han acortado las distancias, “el lugar” como espacio físico es la base de distintos procesos de la globalización económica.¹⁶ Esta visión, a partir de las ciudades, “descompone el Estado-nación en una variedad de componentes subnacionales, algunos profundamente articulados con la economía global y otros no”.¹⁷

En el ya clásico trabajo Local y global, Manuel Castells y Jordi Borja participan de esta discusión subrayando el papel de los territorios en el contexto de globalización. “La era de la información”¹⁸ implica la articulación entre tecnología, economía, sociedad y espacio, todo en un “proceso abierto, variable e interactivo”. A diferencia de Sassen¹⁹, estos autores no contemplan solamente los factores económicos en la dicotomía local-global, pues constituye únicamente una parte—muy importante sin duda—del proceso. Su

¹⁶Sobre este punto, Sassen destaca que un número crítico de ciudades concentra las funciones de mando, son lugares de producción post-industrial (finanzas y servicios especializados) y son las bolsas nacionales o transnacionales donde firmas y gobiernos pueden comprar instrumentos financieros. (“Cities in the global economy” en: Roger Simmonds y Gary Hack (coords.), Global City Regions. Their emerging forms, Londres y Nueva York, Spon Press, 2000, p.269).

¹⁷(Loc.cit.) Sobre este punto cabe precisar que para la autora dichas ciudades se encuentran tanto en el Norte como en el Sur, pues al igual que Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zurich, Ámsterdam, Los Angeles, Sydney, Hong-Kong, ciudades como São Paulo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei o México también pertenecen a estas “ciudades globales”. (Estos ejemplos son de la autora). En un reciente trabajo de Sassen con Gustavo Garza y otros autores, se plantea que dentro de los países pobres es imposible hacer una generalización sobre la capacidad y las formas en que se vinculan las ciudades de estos países frente al escenario global. (Garza, Gustavo, Saskia Sassen *et al.*, “The Urban Economy Transformed”, en: Montgomery, Mark, Richard Stern *et al.* (Coords.), Cities Transformed. Demographic change and its implications in the developing world, Londres, Earthscan, 2003, pp. 343-344). Alfonso Iracheta también analiza estos fenómenos en distintas ciudades en el contexto de la globalización (Op.cit., pp.4-10).

¹⁸Los autores caracterizan este concepto tanto por la revolución tecnológica informacional (que también llaman “informatización”), la “difusión urbana generalizada”, como por la globalización de la economía y la comunicación. (Op.cit., pp.11-12)

¹⁹Si bien es cierto que Sassen aborda expresamente los vínculos económicos que articulan a las ciudades globales, tiende a dejar de lado otros procesos que se encuentran estrechamente unidos a estas relaciones. En “Cities in the Global economy”, por ejemplo, apenas se aventura a considerar potencialmente “la emergencia de una geografía política paralela. Una forma incipiente de esto es la creciente intensidad de redes transtronterizas entre las ciudades y sus alcaldes” (Op.cit., p.270). Como se analiza en esta tesis, existen otros factores, como los vínculos políticos y/o la cooperación técnica, que ganan peso y condicionan cada vez más las relaciones en estas redes de ciudades globales.

propuesta, ante las dinámicas que componen la "era de la información"²⁰ y que tienden hacia "la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad", es la posibilidad de la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global, que no abandone a la deriva de las fuerzas globalizadoras el destino de los ámbitos político, social y cultural.²¹ Dicha posibilidad depende del papel creativo que desarrollen los gobiernos subnacionales en estas dinámicas. Esta no ha sido una evidencia, pues como advertía en un trabajo Daniel Hiernaux, no ha existido un trasfondo ideológico-propositivo que, frente a la globalización, permita avanzar hacia formas deseadas de sociedad y territorio.²²

Manuel Pérez y Clemente Navarro sostienen que hay una serie de factores que permiten entender la fuerza que están teniendo dichas estructuras y que dejan hablar, incluso, de un "nuevo localismo".²³ Con este concepto se busca

reflejar una apreciable intensificación de la propia acción local. Obviamente, siempre existió en el ámbito local un tipo de actividad específicamente orientada hacia él. *Lo que si*

²⁰Ver nota 17.

²¹En este sentido, cabe señalar que aunque Castells y Borja plantean esta como una posibilidad más, también advierten: "los tonos de ciencia ficción de nuestro discurso intentan tan sólo llamar la atención del lector sobre un proceso en marcha, inscrito en la lógica del potente sistema tecnoeconómico emergente, pero que en modo alguno es una fatalidad". En lugar de esto, los autores proponen un enfoque complementario que contempla "la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura [que] en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones". (*Op.cit.*, p.14)

²²En un trabajo de Hiernaux, donde años más tarde coincidiría con las discusiones de Borja y Castells, el autor aseveraba: "La capacidad de extensión y profundización de la globalización, surge a partir de la modificación de su base tecnológica, que se acompaña por transformaciones radicales de las bases de organización social del sistema mundial. La recomposición del sistema de las premisas tecnológicas de las sociedades contemporáneas, y la ausencia de modelos ideológicos globales que conduzcan el devenir de las sociedades, han actuado como olas de fondo para transformar la sociedad". ("Apertura económica y regiones. ¿Nuevas perspectivas?", *Ciudades*, 1994, N° 22, p. 43).

²³En este trabajo, los autores advierten que no se trata de una tendencia consolidada ni homogénea en las distintas partes del mundo, pero que, como se explica más adelante en el texto, guarda puntos comunes que permiten hablar del "nuevo localismo" como una corriente. ("Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo", *Foro Internacional*, 3(2006), pp.451-466). Cabe señalar que el trabajo de Pérez y Navarro constituye un sustento muy importante en la reflexión sobre el papel de las estructuras subnacionales en el contexto global, lamentable e injustificadamente poco considerado por otros estudiosos del tema.

*puede observarse en la actualidad es una tendencia hacia la redefinición e intensificación de la acción local, estimuladas ambas por diversas causas.*²⁴

Existen ciertas visiones que consideran que el Estado-nación se ha convertido en una dimensión poco adaptada y, en algunos casos, incapaz de sortear la multiplicidad de fenómenos que se desprenden del presente contexto global.²⁵ Sin embargo, esto se debe en parte a una relativa fragilidad de su legitimidad interna. Pérez y Navarro explican que la activación del ámbito local, primero, responde a una reacción política ante el alejamiento del modelo de democracia directa y la adopción de otro, donde la participación de los ciudadanos se reduce²⁶: “el aumento de escala en la democracia reduce la intensidad del autogobierno”.²⁷ En este sentido, escalas inferiores de representación han sido una opción cada vez más respaldada.

En segundo lugar, el ámbito subnacional ha ganado peso por su capacidad de respuesta ante las necesidades directas de la población. Parte de las dinámicas de participación del punto anterior se retroalimentan y complementan con los servicios y mejores prácticas de gestión que se encuentran en contacto directo con la población, en la escala regional y, sobre todo, local.

Finalmente, el punto que parece más importante es que los autores consideran que, a diferencia de ciertas visiones deterministas, “existe un cierto grado de autonomía para la

²⁴Art.cit., pp.452-453. El énfasis es mio.

²⁵Ver, por ejemplo, la nota 27.

²⁶Sobre este fenómeno se pueden consultar los trabajos de Pierre Calame que en algunos puntos tratan la redefinición del papel de los gobiernos locales, en particular revitalizando la democracia en su sentido integral. Menciona, por ejemplo, la importante función que están teniendo los presupuestos participativos en estas dinámicas. (*La démocratie en miettes*, Paris, Descartes & Cie, 2003, pp 112-114).

²⁷Art.cit., p.455. Los autores trabajan sobre los conceptos de legitimidad difusa y procedimental, conceptos que los llevan a afirmar que la dimensión local gana peso como forma de participación ciudadana y como forma de administración más adecuada para responder a sus necesidades: “Parece comprobado que los ciudadanos efectivamente creen que existe la posibilidad de desarrollar otros sistemas de representación de intereses, en los que puedan participar más activamente y que satisfagan mejor sus demandas”. Para más detalles sobre los conceptos antes mencionados, referirse a la página señalada.

aparición de procesos de desarrollo local endógeno". Sin embargo, una de las implicaciones de esta apropiación de funciones ha sido, inevitablemente, la necesidad de articular estas acciones en el contexto global.²⁸ Esto es posible gracias al peso que brindan a la escala subnacional los dos puntos anteriores. En esta lógica no se debe de perder de vista que, como propone Daniel Hiernaux, la lectura de estos procesos requiere inevitablemente una concepción dinámica e indisociable entre las distintas escalas territoriales frente a los procesos globales.²⁹

Castells y Borja comparten estos enfoques³⁰ y destacan dos ventajas comparativas de la escala subnacional frente a la nacional. Por un lado, cuenta con mayor representación y legitimidad y, por otro, goza de "mucho más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos".³¹

Sin embargo, estas ventajas no siempre se han traducido en mayor capacidad de participación en el escenario internacional. Las entidades subnacionales, como señalan tanto Sassen como Borja y Castells, participan de forma muy desigual.

²⁸Pueden distinguirse muchos ejemplos de desarrollo endógeno. Pérez y Clemente muestran algunos. Sin embargo, parece inevitable que estas propuestas deben de articularse y complementarse horizontal y verticalmente con otras estructuras subnacionales, pero también con la escala nacional y con actores supraestatales.

²⁹Una de las propuestas más importantes de Hiernaux es esta lectura dinámica entre escalas territoriales frente a la globalización. Así, en sus propias palabras el autor afirma que "Esta visión, por aproximaciones sucesivas a las diversas escalas territoriales, se propone plantear que existe una fuerte integración entre las escalas mundial o global, nacional-regional y local, a lo largo de las que se perfila una movilidad o desplazamiento de los efectos en forma ascendente y descendente en esas escalas, es decir desde lo local hasta lo mundial y, desde lo mundial a lo local pasando por lo regional" ("La economía de la ciudad de México en la perspectiva de la globalización", *Economía, Sociedad y Territorio*, 4(1998), p.672).

³⁰*Op.cit.*, pp.17-18. Sobre el debilitamiento de los Estados nacionales, los autores agregan: "el reconocimiento explícito por parte de los estados nacionales de su incapacidad de resolver por sí solos los problemas esenciales de la economía y de las relaciones políticas internacionales vacía cada vez más de contenido las instituciones nacionales...". Este proceso se encuentra simultáneamente con otro en el que las sociedades locales tienden a reforzar "su identidad y a defender su autonomía frente al torbellino de procesos globales cada vez menos controlables".

³¹*Ibid.*, p.19.

Esta tesis busca analizar estas tendencias y definir algunas de sus características dentro del conjunto de entidades subnacionales de América Latina. Ciertas aproximaciones al tema³² parecieron mostrar que han sido sobre todo los gobiernos de las entidades subnacionales del Cono sur³³ del continente aquellos que se encuentran más interconectados con el entorno global. Así, la pregunta central de esta tesis es ¿Por qué estos gobiernos subnacionales han tenido mayor inserción y actividad internacional dentro del conjunto de gobiernos de este tipo en América Latina? Dicho de otra forma: ¿Qué factores explican que los gobiernos subnacionales del Cono sur estén teniendo mayor protagonismo internacional que otros de América Latina?

Mi hipótesis es que los gobiernos subnacionales del Cono sur han tenido mayor presencia y actividad internacional primero, porque en términos generales la evolución del ámbito regional y, sobre todo, local en esa región se ha caracterizado por ciertos factores que han acelerado su proyección internacional. Estos componentes históricos han establecido una diferencia sustancial entre la actividad que han desempeñado estos actores y aquellas que han tenido sus equivalentes del resto de América Latina. Así, han existido causas domésticas, regionales e internacionales que se han combinado para dar un perfil único y específico que explica el protagonismo que han tenido en la escena internacional.

Dentro de las causas domésticas se encuentra la democratización que tuvieron los Estados del Cono sur a partir del fin de los regímenes militares, en la década de los años

³²Estas aproximaciones se basaron, en cierta medida, en la participación que tuve en la Segunda Reunión anual de la Red 7 del Programa Urbai, que tuvo lugar en marzo del 2003 en Barcelona y que documento en el capítulo 3 de esta tesis. Si bien las experiencias de cooperación de algunos gobiernos subnacionales del Cono sur son bien conocidas —gracias a la creación de Mercociudades de forma colectiva en el ámbito regional o de Porto Alegre, Rosario, Córdoba, São Paulo, Montevideo, Asunción, Buenos Aires, Santiago de Chile (entre muchos otros) de forma individual— fue en este encuentro que se comprobó el peso que tienen los gobiernos subnacionales del Cono sur. Ver específicamente las aclaraciones sobre las fuentes al final de la introducción.

³³Aunque se define en el Capítulo 1, por Cono sur en esta tesis se entiende Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay.

ochenta. que se tradujeron en distintas formas de fortalecimiento del ámbito regional y local. Paralelamente, otra causa apoyó y consolidó esta emergencia subnacional: la descentralización que, a partir de entonces, vivieron en mayor o menor medida estos países.³⁴

¿Paradiplomacia o diplomacia multinivel?

La actividad internacional de las entidades subnacionales es un tema relativamente nuevo y muy poco trabajado, desde un punto de vista teórico, en el campo de las Relaciones Internacionales. Michael Keating y Francisco Aldecoa participan en esta construcción con su libro Paradiplomacia³⁵: las relaciones internacionales de las regiones.³⁶ Destacando la multiplicidad de actividades y de actores subnacionales en la escena internacional, Keating y Aldecoa emprenden un debate con autores que participan en la publicación sobre varias experiencias que han tenido lugar en distintas partes del mundo. Algunos trabajan las acciones exteriores de regiones de Europa, Australia, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, como bien explica Iñaki Aguirre, la paradiplomacia es un concepto que, aunque no es nuevo, tiene poca claridad y no ha sido objeto de muchos trabajos teóricos.³⁷ Yvo

³⁴ La democratización y la descentralización fueron factores que fortalecieron al ámbito local en el Cono sur y que llevaron a los gobiernos subnacionales, en general, a emprender iniciativas y acciones independientes a aquellas del gobierno central. La reacción frente a la falta de espacios de participación para las ciudades en el proceso de integración mercosureño fue otro factor regional que llevó a las principales ciudades de la zona a emprender canales de diálogo y cooperación cada vez más dinámicos. En este sentido, la conformación de la primera red de ciudades en el Cono sur, "Mercociudades", fungió como una estructura que desarrollo las relaciones entre entidades locales.

³⁵ Por este concepto los autores buscan definir la actividad internacional que desarrollan las regiones y las ciudades, que es alternativa a la diplomacia clásica que desarrollan los Estados. Michael Keating señala al respecto que se trata de "deslindar un ámbito de "paradiplomacia" desarrollado por actores no estatales y que debe de distinguirse de la diplomacia clásica". ("Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Keating y Aldecoa (Coords.), Madrid, Marcial Pons, 2000, pp.11-27).

³⁶ Keating y Aldecoa (Coords.), *op.cit.*

³⁷ Este autor explica que el neologismo paradiplomacia se utilizó por primera vez a principios de los años ochenta dentro del campo del análisis político de los Estados federales y de la renovada teoría del federalismo. Sin embargo, advierte que "a partir de ese instante analítico inicial, el improvisado tecnicismo,

Duchacek y Panayotis Soldatos, primeros en acuñar el término, se basaron e incorporaron conceptos como el de “unidades políticas subnacionales”, del enfoque “transnacional” usado en la noción teórica de “interdependencia compleja” propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye.³⁸ Sin embargo, Duchacek desarrolla ampliamente este tema al tipificar distintas categorías de paradiplomacia.³⁹ Otros trabajos posteriores han debatido sobre la propiedad de este concepto, generalmente analizando si la naturaleza de estas relaciones es alternativa/complementaria o no a la actividad internacional del Estado. Brian Hocking rompe el concepto de “paradiplomacia”, pues en su análisis las acciones de los gobiernos no centrales (GNC) y de los gobiernos centrales no tienen por qué estar necesariamente en conflicto. En su lugar, el autor propone el concepto de “diplomacia multinivel”⁴⁰ que parte

como si cobrara vida propia, va a independizarse pronto de su contexto de origen...[llegando] definitivamente transformado en concepto de moda, al terreno empírico del estudio de la acción internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC)”. El término apareció por primera vez en los trabajos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos relativos a la actividad internacional de los estados federados. (“¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en: Keating y Aldecoa, *op.cit.*, pp.203-225)

³⁸Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, 1977.

³⁹ Duchacek amplía esta visión al intentar distinguir “las actividades transoberanas” de los Gobiernos No Centrales: a) “el regionalismo transtronterizo o paradiplomacia regional, que a menudo lleva a <regímenes cooperativos> regionales transfronterizos, se refiere a interacciones regionalmente limitadas entre gobiernos periféricos locales, provinciales estatales, cantonales o Länder”; b) “La paradiplomacia transregional se refiere a la transoberana, por lo general institucionalizada, se trata de contactos entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficos, pero cuyos gobiernos nacionales sí lo son”; c) “La paradiplomacia global implica contactos directos entre gobiernos no centrales en una nación con sus contrapartidas subnacionales en otras naciones distantes (tales como las prefecturas en Japón o las provincias en China), con los gobiernos centrales (inevitablemente en los países socialistas), o con grupos privados en capitales extranjeras”. En aquel trabajo Duchacek agregaba: “Las intervenciones directas o indirectas de los gobiernos no centrales en el ámbito de las relaciones internacionales varían grandemente en cuanto a su forma, intensidad frecuencia y objetivos, que son predominantemente técnicos y económicos y sólo parcialmente políticos, excepto en el caso de las provincias secesionistas”. (“Perforated Sovereignities: Toward a Typology of New Actors in International Relations”, en: Michelmann, Hans y Panayotis Soldatos (Coords.), Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990).

⁴⁰Con este nuevo enfoque Hocking considera que la actividad de los GNC no se encuentra en conflicto con aquellas de los gobiernos centrales y puede ser mucho más amplia que las posturas anteriormente planteadas por la paradiplomacia de Duchacek. Las implicaciones de lo anterior significan, por una parte, que se deben de considerar las iniciativas internacionales de los GNC como propias, no necesariamente condicionadas a las acciones emprendidas por el gobierno central. Por lo tanto, para Hocking “para” diplomacia, es decir, el posicionamiento por relación a la oposición dentro/ fuera de la política del gobierno central, es errónea. Se debe de analizar y comprender a partir de sus propias dinámicas y lógicas. Además, la diplomacia multinivel, a diferencia de la “paradiplomacia”, contempla que los GNC pueden emprender acciones y tener contactos con otros actores, distintos a ellos, es decir, actores no-estatales que

de una visión multiactoral, dentro del actual contexto globalizado, que servirá como sustento teórico para la presente tesis.⁴¹

Quedan por clarificar todavía algunos conceptos que serán empleados a lo largo del presente trabajo. Como bien señala José Sosa, al referirse a "municipio", es importante aclarar las distintas dimensiones que encierra este concepto, pues dependiendo de que se trate de un uso político, administrativo-público o territorial se deben establecer ciertas distinciones.⁴² El concepto de "local" involucra una problemática más compleja, pues ha sido utilizado en formas muy variadas, con frecuencia sin mucho rigor. En este trabajo se utiliza para designar el ámbito municipal, pero también para referirse a su dimensión ampliada: la ciudad y/o zona metropolitana.⁴³

también participan en la escena internacional. (Foreign Relations and Federal Status, Londres, Leicester University Press, 1993 y Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments, Londres y Nueva York, Macmillan and St. Martin's Press, 1993).

⁴¹En la tesis se utilizarán los términos de gobierno subnacional para referirse a la categoría de Gobiernos No Centrales (ya sean estos provinciales regionales o locales, conceptos que se definen a continuación).

⁴²Según apunta Sosa, el término de municipio no debe de usarse como "todo y lo mismo" (sobre: Rodolfo García del Castillo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999, Foro Internacional, 3(2000), pp.552-555). Pues como señalara Saint Simon, hay que distinguir entre la administración de las cosas y el gobierno de las personas. Así, se debe clarificar el gobierno municipal como la estructura política que dirige el aparato administrativo que gestiona los recursos de un territorio llamado municipio, definido y limitado jurídico-institucionalmente. El ayuntamiento constituye la sede física del gobierno municipal. Alicia Ziccardi afirma que las características de un municipio varían sustancialmente dependiendo de que se trate de un municipio rural, semiurbano, urbano o metropolitano. Para tener más detalles ver: Municipio y región, México, IIS-UNAM, 2000, pp. 14-18.

⁴³La literatura generalmente se refiere a local como sinónimo de municipal. En los trabajos de Enrique Cabrero, especialista sobre este tema, generalmente así se utiliza, con sus respectivas distinciones de naturaleza política administrativa: "gobierno local" y "administración local". (ver: Enrique Cabrero y Rodolfo García, "La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N°15; Enrique Cabrero, "Políticas de modernización de la administración pública municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N°128). Por "autoridad local" este autor se refiere al poder ejecutivo local ("Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N° 129). Sin embargo, Castells y Borja también utilizan el término local para referirse a la ciudad como unidad y como estructura ampliada compuesta por diversos municipios o sus equivalentes específicos en cada país. (Ver por ejemplo: op.cit., pp.11-20). Alfonso Tracheta también emplea "local" para referirse a la ciudad y/o a la zona metropolitana (op.cit., pp.26-27). Sin embargo, cabe precisar que "Las ciudades latinoamericanas, todas las grandes y muchas medianas, son hoy ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuum urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y la gestión de los servicios urbanos básicos, a la localización de grandes proyectos urbanos o de asentamientos urbanos informales. Sin embargo, las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes"

Aunque la descentralización se atiende conceptualmente en detalle en la primera parte del capítulo uno, cabe atraer la atención sobre los términos “autonomía municipal”⁴⁴, “transición democrática”⁴⁵, “fortalecimiento local” y “desarrollo local”.⁴⁶

Esta tesis debe de ser vista como una primera aproximación al tema de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, en particular aquellos del Cono sur. Los factores analíticos aquí propuestos no son, evidentemente, los únicos que se pueden explorar, pero cuentan con un peso explicativo suficiente que sustenta esta primera aproximación. Se pudo haber considerado el papel de actores no estatales (Como ONG o el Programa de Gestión Urbana de la ONU) en el proceso de inserción y actividad internacional de los gobiernos subnacionales.

Esta última categoría, por cierto, si bien refleja la voluntad de incluir a los gobiernos regionales/provinciales y locales, ha privilegiado, ciertamente, un énfasis en los gobiernos

(Jordi Boja *et al.*, Documento Base de la Red - Urbal, Intendencia de Rosario (DE: www.rosario.gob.ar/UrbAL_castellano/docbaseimro.htm): 25 de junio de 2003). En la tesis, local se refiere tanto al municipio, la ciudad y o a la zona metropolitana. Aunque en este trabajo se trata de forma ampliada el tema de los gobiernos subnacionales, que incluyen a los gobiernos locales éstos últimos sólo tienen la connotación que antes se precisó.

⁴⁴Mauricio Merino define autonomía municipal como “la capacidad de decidir sobre los asuntos que les son propios y debe entenderse, por todos los efectos prácticos, como el respeto que las otras dos instancias de gobierno le deben a los ayuntamientos como los mejores interlocutores gubernativos de la vida local” (La transición votada, México, FCE, 2003, p.192).

⁴⁵Sobre este concepto ha habido una gran cantidad de estudios y de debates sobre las características que se deben de incluir. Partiendo de los rasgos que caracterizaron a los países del Cono sur, en esta tesis se adoptará lo que Mauricio Merino llama el *enfoque clásico* y que tiene tres rasgos específicos: a) El pacto—explícito o implícito—entre la élite del viejo régimen y quienes quedarían al frente del nuevo régimen democrático. Dichos pactos suponían, al menos el establecimiento de las reglas del juego para el tránsito institucional y prevenían—o intentaban hacerlo—las garantías básicas para el funcionamiento de la democracia recién nacida; b) La ruptura, más o menos abrupta, entre un régimen y otro; c) La construcción de nuevas instituciones (Ibid., pp.15-16).

⁴⁶Por fortalecimiento local se entiende un incremento en el poder político y administrativo del conjunto de las instituciones y de los actores locales, así como del conjunto de sus relaciones. La descentralización puede contribuir—pero no siempre—a este proceso, pues implica una transferencia de facultades al gobierno local, lo que no siempre supone un incremento de poder para el conjunto de actores locales. El desarrollo local, en cambio, supondrá tanto un crecimiento económico, como una redistribución de la riqueza más equitativa que permita reducir la brecha de pobreza y mejorar las condiciones sociales de la población.

locales.⁴⁷ Sin embargo, un enfoque más amplio podría definir las diferencias que han tenido las actuaciones de estas dos escalas de gobierno en el contexto global.⁴⁸

En esta tesis tampoco se ha pretendido estudiar las redes urbanas en sí mismas, sino como elementos que pueden influir en la actividad exterior de los gobiernos subnacionales. Tampoco se ha querido negar la existencia de otros procesos semejantes en América Latina. Sencillamente se estableció el estudio del Cono sur como el eje más dinámico dentro del proceso de inserción y actividad internacional de estos gobiernos.

Finalmente, la presente tesis también participa de la postura de varios autores citados en esta introducción, quienes plantean un cambio en la redefinición e intensificación de las acciones de los gobiernos locales. Al contrario de ciertas visiones de algunos académicos que se empeñan en ver la actividad exterior de estos gobiernos como fantasías de ciencia ficción, inexistentes o en el mejor de los casos como algo insignificante, este trabajo considera el peso y la complejidad cada vez más importantes que tienen dichas acciones en muchas partes del mundo. Estas se traducen en nuevas formas de actividad política, de captar y utilizar recursos económicos, pero, más importante, de concebir el propio papel individual y colectivo de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, así como la redefinición de los medios y metas de su propio desarrollo doméstico.

Estas razones parecen suficientes para justificar el estudio de estos fenómenos a partir de la óptica de las relaciones internacionales. El tema de la actividad internacional de

⁴⁷ Este énfasis se ha debido a que dentro de la estructura de cooperación estudiada, es decir la Red 7, este ha sido el enfoque adoptado, sin por tanto excluir la participación de provincias o regiones.

⁴⁸ En este sentido se puede señalar que dentro de los escasos estudios que pudieron consultarse sobre gobiernos subnacionales, una buena parte fueron sobre provincias o regiones. Se puede consultar el libro de Keating y Aldecoa ya mencionado o el trabajo de Julián Durazo "Una propuesta para el análisis de la regionalización de las relaciones internacionales", donde se consideran los casos de San Luis Potosí, México y de Alberta, Canadá (Foro Internacional, 2(2003), pp.442-473).

los gobiernos subnacionales ha sido abordado fundamentalmente por sociólogos—en particular urbanos—, pero son muy limitadas las aproximaciones de los internacionalistas, que en muchos casos siguen viendo estos gobiernos como objeto de estudio exclusivo de la administración pública. Así, este trabajo es una propuesta e invitación para estudiar desde otros enfoques la actividad exterior de estos gobiernos como un fenómeno internacional.

El gran vacío de estudios sobre esta actividad exterior restringió notablemente el punto de partida de esta tesis. Por lo tanto, es necesario considerar estos límites al analizar tanto la metodología como los resultados y alcances aquí propuestos.

Dentro de los límites de esta investigación cabe subrayar, por último, que el alcance temporal se restringe de la década de los años ochenta hasta marzo del 2003, fecha en que tuvo lugar el Segundo Seminario de la Red 7. El alcance espacial está restringido al Cono sur, pues los distintos análisis que se desarrollan están enfocados a esta región, a partir de una lectura centrada en los gobiernos locales. En este sentido, los vínculos entre las ciudades del Cono sur han sido el eje rector de esta tesis.

En relación con las técnicas de investigación empleadas, se puede destacar que el análisis documental ha sido la base de los dos primeros capítulos. Sin embargo, tanto en la orientación del tema, como en la elaboración del último capítulo, también se deben destacar tanto el recurso de la entrevista, como la observación participante. En este sentido, queda claro que esta parte del trabajo se definió gracias a conferencias, pláticas, entrevistas y mi propia participación en la Segunda Reunión de la Red 7 del programa Urbal en Barcelona, España. El estudio de caso se elaboró, además, a partir de diversas fuentes primarias como correos electrónicos informativos y boletines de la Red temática 7 y del Proyecto Urbal, fichas sintéticas de los anteproyectos, las listas de los participantes en los seminarios, folletos y otros documentos de la Comisión Europea. Las fuentes secundarias de esta tesis

fueron libros y revistas relacionadas con los temas que se abordan. En particular, una parte importante de este material está relacionada con las problemáticas de desarrollo regional y local-urbano. El uso del internet proporcionó también un apoyo a esta investigación, especialmente gracias a la página de la Comisión Europea y del Municipio de Rosario, que coordina la Red 7.

La tesis está organizada de la siguiente manera.

En el capítulo uno se busca responder a cuál ha sido el impacto y las características de estos factores domésticos y regionales en el fortalecimiento y ulterior proyección internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur. Se discuten estos procesos, analizando de forma general y diferenciada⁴⁹ los distintos avances o límites que se han vivido en los países de esta región durante las dos últimas décadas. La segunda parte del primer capítulo se centra en una característica única de la evolución de los gobiernos subnacionales del Cono sur: el nacimiento de la Red Mercociudades⁵⁰, estrechamente relacionada con la evolución de la integración del Mercosur.⁵¹ Este factor regional ha permitido, primero, una vinculación de las autoridades locales sobre temas relacionados

⁴⁹Aunque inicialmente esta parte del trabajo se iba a limitar a una aproximación general al tema de la descentralización, el análisis de la literatura relacionada apoyó la convicción de que una lectura diferenciada, caso por caso, podía arrojar matices importantes para caracterizar los elementos propios de cada país y sus respectivos límites. El resultado ha sido muy positivo y ha permitido identificar elementos que apuntan hacia una heterogeneidad del fortalecimiento y proyección internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur, como se podrá ver en el trabajo.

⁵⁰La Red Mercociudades es una estructura de cooperación entre ciudades pertenecientes a los países miembros del Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay– y a sus asociados –Chile y Bolivia– desde 1995. La descripción y análisis de la Red Mercociudades se lleva a cabo en la segunda parte del capítulo I.

⁵¹El Mercado Común del Sur (Mercosur) es el proceso de integración regional del Cono sur (ver nota anterior). Su estudio detallado aparece en la segunda parte del capítulo I.

con dicho proceso de integración y, segundo, ha funcionado como una plataforma para una proyección internacional de estos gobiernos.⁵²

Sin embargo, paralelamente a estos factores domésticos y regionales, también han existido aspectos internacionales que han reforzado y condicionado la dinámica de proyección internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur. ¿Cuáles han sido estos factores y cuál su papel? En este sentido, el capítulo dos se centra en un factor internacional que, en años recientes, ha estimulado la actividad de los gobiernos subnacionales del Cono sur en la escena internacional: los vínculos de la Unión Europea hacia América Latina. ¿Cuál ha sido el impacto y en qué forma ha condicionado aquella el proceso de inserción y actividad internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur? La historia de las relaciones Mercosur-Unión Europea, así como la evolución de la cooperación europea hacia América Latina y la participación de España dentro de este proceso estimularon el surgimiento de canales de "cooperación horizontal"⁵³ entre gobiernos subnacionales de las dos regiones. Así, en el capítulo dos se analiza la evolución de las relaciones entre los dos bloques regionales y de la cooperación europea, pues sólo a partir de la combinación de estos dos factores se puede entender el peso de la cooperación horizontal como fuerza dinámica de la proyección internacional de los gobiernos del Cono sur. Hasta el momento, el Programa Urbal⁵⁴ ha sido el punto más acabado en este proceso y ha estimulado, directa e indirectamente, la actividad internacional de estos gobiernos.

⁵²Más adelante se especifica que estos tres factores se encuentran estrechamente articulados, de modo que, aunque se tratan de forma separada por puro rigor académico, no se debe de perder de vista que cada uno ha fortalecido y se ha retroalimentado del otro.

La cooperación horizontal, también nombrada "descentralizada", se refiere a la cooperación entre gobiernos subnacionales. Esta cooperación se diferencia de programas verticales, como los que existen en Europa y que articulan instituciones superiores de la Unión Europea con los gobiernos regionales o locales.

⁵⁴Urbal es un proyecto de la Unión Europea que busca la cooperación técnica relacionada con temáticas urbanas, a través de una Red de entidades subnacionales de América Latina y la Unión Europea. Sin embargo, intuitivamente pareciera que en esta estructura de cooperación existe un protagonismo de las

Considerando la novedad y el peso de este factor, incluso como ejemplo representativo del papel actual de las redes urbanas, en el capítulo tres se busca profundizar en el impacto, características y perspectivas que representa la cooperación horizontal desde Europa para la actividad internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur. En esta medida se estudia el impacto que ha tenido la red temática 7 del Programa Urbal sobre la actividad internacional de dichos gobiernos.⁵⁵ Este caso de estudio constituye solamente una veta de la cooperación europea hacia América Latina, pero que, al empezar casi su tercera fase de vida⁵⁶, da muestras de la importancia del eje subnacional como canal de diálogo y desarrollo para una multiplicidad de temas locales, a partir del ámbito internacional.

ciudades del Cono sur dentro del conjunto latinoamericano, concentrando mayores y más complejos niveles de actividad que entidades subnacionales del resto de América Latina. Me interesa analizar por qué ocurre esta diferencia de inserción y actividad internacional dentro del conjunto latinoamericano, cuál puede ser la magnitud del fenómeno dentro del programa Urbal y cuáles podrían ser sus tendencias y perspectivas.

⁵⁵La metodología empleada para el estudio de caso fue definida a lo largo de la elaboración de esta tesis. El enfoque cuantitativo que utilizo y el establecimiento de niveles de actividad dentro de la Red se definió a partir del tipo de material obtenido (fichas sintéticas, documentos de la Red, correos electrónicos, documento base) y de un primer análisis de su contenido. El estudio detallado de los resultados aparece en el capítulo 3.

⁵⁶El Programa Urbal entró en su segunda fase de vida cuando el 29 de diciembre del año 2000 la Comisión Europea decidió continuar el programa Urbal, ampliando y diversificando sus actividades y dotándole de mayores recursos financieros” (Introducción de G. Bonacci, Director General de EuropeAid Oficina de Cooperación, Guía del Programa Urbal II, Fage, Bruselas, Comisión Europea, s.a., p. 2). En el presente año 2004 se negociara la tercera fase del Programa, muy seguramente ampliando temáticas y recursos para esta línea de cooperación europea.

CAPITULO UNO

FACTORES REGIONALES: DESCENTRALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

I. Introducción.

El objetivo de este primer capítulo es responder a la pregunta de por qué, dentro del conjunto de gobiernos locales de América Latina, son aquellos del Cono sur⁵⁷ quienes han tenido mayor actividad internacional, durante los años noventa. En otros términos, cuáles son los factores regionales que explican la gran actividad internacional de estos gobiernos, que, a su vez, permiten hablar de una historia común o de una unidad en la construcción de sus relaciones internacionales. ¿Se trata únicamente de una creación política reciente o se

⁵⁷ Como se define en la introducción, en este trabajo se consideran países del Cono sur a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Aunque Chile no es un socio pleno del Mercosur, sino un miembro asociado, su geografía e historia vinculan la trayectoria de sus gobiernos locales con aquellas de los países mercosureños.

puede realmente hablar de una uniformidad y de una historia común en las relaciones internacionales de los gobiernos locales del Cono sur?

Aunque la evolución histórica de los países que integran esta zona al sur del continente americano guarda muchos elementos comunes, que el Mercosur se ha encargado de evidenciar y fortalecer, cabe preguntarse si por el simple hecho de pertenecer a este conjunto regional los gobiernos locales también tienen elementos comunes y una historia común, únicamente en tanto que gobiernos locales. ¿Se puede hablar de una sola historia del gobierno local en el Cono sur?

Si bien es cierto que hay diferencias en la evolución que los gobiernos locales han tenido en cada país de este conjunto, como mostraré más adelante, hay una serie de factores compartidos que permiten hablar de una cierta unidad. En particular, en materia de relaciones internacionales, se puede decir que parecen haber compartido iniciativas semejantes.

Existen dos razones regionales principales que explican la fuerte actividad internacional que han tenido los gobiernos subnacionales del Cono sur. La primera es el fortalecimiento que han tenido a raíz de la descentralización que siguió, en mayor o menor medida, a los cambios democráticos de los años ochenta. Este fortalecimiento en ocasiones ha sido político y/o administrativo y/o fiscal, dependiendo del caso de descentralización estudiado. Sin embargo, el común denominador es un cierto aumento de su poder y autonomía, factores que han llevado a los gobiernos locales a tejer por su propia cuenta sus relaciones con el exterior.

La segunda razón es su participación en estructuras de redes urbanas y, fundamentalmente, en la Red Mercociudades.⁵⁸ El nacimiento de esta última estuvo estrechamente ligada con la evolución del Mercosur y ha sido un mecanismo y estrategia determinante en la inserción y dinamismo internacional de los gobiernos locales del Cono sur.

Estas dos razones regionales⁵⁹ distinguen la evolución internacional que ha tenido el gobierno local en este conjunto por relación al resto de América Latina. Si bien no se trata de un conjunto homogéneo, tanto el fortalecimiento derivado de la descentralización como la participación en Mercociudades y después en otras redes, son elementos comunes que no han tenido otras partes de América Latina.

Aunque se trata por separado cada una de estas razones por cuestiones puramente metodológicas y prácticas, no se debe de perder de vista que están estrechamente vinculadas y que se completan y refuerzan mutuamente. El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales aumentó su actividad e iniciativas internacionales al constituirse en Mercociudades, pero paralelamente también esta participación ha incrementado su poder y autonomía frente a sus respectivas estructuras nacionales, aumentando otros vínculos con el exterior.⁶⁰

⁵⁸La Red Mercociudades es una estructura de cooperación entre ciudades pertenecientes a los países miembros del Mercosur --Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay-- y a sus asociados --Chile y Bolivia -- desde 1995. La descripción y análisis de la Red Mercociudades se lleva a cabo en la segunda parte de este capítulo, pp.44-51.

⁵⁹Además de estas razones, en el capítulo siguiente se discutirán ciertos factores de orden internacional que han tomentado la inserción y actividad de los gobiernos subnacionales del Cono sur en el exterior.

⁶⁰Aunque no me ocupo de estas otras formas de contactos internacionales de los gobiernos subnacionales, como son los hermanamientos, las estructuras de cooperación bilateral, los contactos con los organismos económicos internacionales y muchos otros, están presentes y deben de ser considerados. No me ocupo de ellos directamente porque no son un componente regional específico del Cono sur.

Este capítulo se estructura en dos partes que corresponden a las dos razones que se acaban de presentar. Por lo tanto, la primera parte está enfocada al estudio de la descentralización como característica específica del fortalecimiento de los gobiernos locales del Cono sur.

En un primer tiempo, presento un breve recuento histórico de la evolución que ha tenido la descentralización en América Latina con el fin de establecer el panorama general en el cual ocurre este proceso destacando a algunos de los grandes cambios que tuvieron lugar durante los años ochenta. En la segunda parte de este primer apartado, planteo algunas características específicas que ha tenido cada uno de los países del Cono sur en materia de descentralización, distinguiendo dichos procesos en países con una tradición federalista—Brasil y Argentina—y la de aquellos con una unitaria, los casos de Uruguay, Paraguay y Chile. Estas características marcan un carácter particular de las entidades locales en el Cono sur, rasgo que ha definido su alto grado de inserción y actividad internacional.

En buena medida, los amplios y rápidos alcances que ha tenido este proceso han estado apoyados en la riqueza y diversidad de actores que han intervenido en él de forma propositiva. La naturaleza de la descentralización en el Cono sur se ha modelado, en algunos casos, gracias a estas fuerzas que han contribuido a construir una identidad y propuesta propias del gobierno local. Sin embargo, no es posible generalizar sobre la naturaleza y características de los procesos de descentralización en el Cono sur o hablar de una “descentralización desde abajo” común a los países que integran esta región. Al tratar tanto los rasgos generales de los procesos en la región y los específicos en cada país se intenta resaltar la existencia de una uniformidad, a pesar de las diferencias específicas de cada experiencia nacional. Así, aunque se plantean experiencias innovadoras en materia de

participación ciudadana—rasgo que caracteriza las formas más modernas e incluyentes de la política local—el principal objetivo de este apartado es destacar los rasgos comunes de la descentralización en materia política, administrativa y fiscal en estos países.

En la segunda parte del capítulo se analiza el nacimiento de Mercociudades como parte de la especificidad del proceso de integración mercosureño, pero también como una estrategia de inserción internacional de los gobiernos locales del Cono sur. Si bien la Red Mercociudades sirvió, en un primer momento, como base de cooperación dentro de este conjunto, muy pronto también se convirtió en un medio de participación fuera del conjunto regional, con Europa por ejemplo.

II. Reacción descentralizadora y fortalecimiento del ámbito local tras el centralismo autoritario en el Cono sur

Antes de entrar en materia, es necesario presentar algunas ideas sobre el concepto de descentralización con el fin de aprehender mejor los procesos concretos que se presentan a continuación. Las preguntas que se buscan responder son: ¿qué es la descentralización? ¿Qué se puede descentralizar y qué tipos de descentralización existen?

a) Dimensiones de la descentralización

La descentralización es la transferencia de poder⁶¹, responsabilidad y recursos del gobierno central hacia los distintos niveles de administración subnacionales, ya sean los gobiernos

⁶¹ Para autores como Gabriel Aghón y Patricia Cortés, el concepto de descentralización se puede definir como “la asignación a los gobiernos subnacionales de una mayor responsabilidad política en su gestión pública (*accountability*), implica mayores demandas ciudadanas y el traspaso de nuevas competencias y recursos hacia los entes territoriales”. (“Descentralización y gobiernos locales en América Latina”, en:

estatales o locales. En términos generales, se consideran las áreas política, administrativa y fiscal en los procesos de descentralización.⁶²

La descentralización administrativa, es decir la transferencia de responsabilidades, abarca una enorme gama de sectores que pueden pasar a manos de las administraciones locales. Algunos de los ámbitos que con mayor frecuencia se descentralizan son la prestación de servicios básicos (educación básica y salud primaria), recursos públicos (agua, alcantarillado, limpieza de calles, alumbrado) y planeación (vialidades de transporte, urbanización). Sin embargo, en ocasiones, niveles más elevados de servicios sociales (como la educación secundaria) o los programas de combate a la pobreza, protección social y desarrollo pueden llegar a encontrarse en procesos de descentralización.⁶³ Incluso, en algunos casos, los municipios incursionan en la construcción de la economía local bajo esquemas de promoción de industria de pequeña escala. Todas estas áreas de acción pueden variar mucho, dependiendo si se trata de un municipio rural, semiurbano, urbano o

Ricardo Jordan y Daniela Simioni (coords.), Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana, CEPAL/MAE, Santiago de Chile, 1998, p.78). En su trabajo se considera que en el proceso de descentralización es igual de importante el componente político, que el financiero (transferencia de recursos) y administrativo (transferencia de funciones).

Jordi Bona *et al.* (Coords.), Descentralización y Democracia, los gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, CLACSO SUR/CEUMT-Barcelona, 1989, pp.7-9. Cabe precisar que la desconcentración o desagregación sólo significa una delegación administrativa de funciones. En cambio, la descentralización "entraña la transferencia de autoridad a los gobiernos locales electos. En ese caso los gobiernos locales están facultados para adoptar decisiones con independencia del gobierno central". De otra forma, sencillamente se trata del traspaso de funciones hacia dependencias inferiores dentro de una misma estructura central. Este proceso puede ocurrir, por ejemplo, del nivel central de un ministerio a una oficina distrital. (Terry McKinley (Coord.), Informe del PNUD sobre la pobreza 2000, PNUD, Nueva York, 2000, p.60). Con frecuencia, desconcentración y descentralización han tendido a ser confundidos. Alicia Veneziano, trata, por ejemplo, esta confusión en el caso uruguayo, pero son varios los casos que, en mayor o menor medida, han padecido de este mal. "La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión", ponencia presentada en el Seminario "Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos" organizado por la Presidencia de la Cámara de representantes y la Universidad de la República de Uruguay, 25 de septiembre 2002. (DE: www.inepy.unort.edu.uy/cess/Seminario.html consultado 3/11/03).

Esta no es una lista exhaustiva. El único propósito es ejemplificar los distintos ámbitos que pueden ser descentralizados.

metropolitano⁶⁴ y de distintos factores, como el número de habitantes, el presupuesto, entre muchos otros.

Dentro de las funciones que puede desempeñar un municipio, Andrew Nickson destaca dos grandes categorías: las discrecionales y las no-discrecionales. Estas últimas son aquellas que el gobierno nacional no tiene un interés prioritario en mantener bajo su control y que, en la actualidad, representan la gran mayoría de servicios generales que los municipios desempeñan. De ahí su apelación de “no-discrecionales”, pues, en cierta forma, el gobierno central permite—o por lo menos no niega—que estas áreas puedan ser abarcadas por las administraciones locales. Hay que recordar que no se cuenta con mecanismos que sancionen el incumplimiento de estos servicios por las administraciones locales o que delimiten de forma rígida la obligatoriedad de su prestación.⁶⁵

Las funciones discrecionales, en cambio, son aquellas que el gobierno central tiene interés en seguir manteniendo bajo su control, de ahí su apelación de “discrecionales”, pues esta autoridad intenta conservar dichas funciones como exclusivas de su control.⁶⁶ Evidentemente se trata de áreas que son objeto de gran tensión, pues las distintas administraciones nacionales entran en competencia por abarcar estas funciones. En muchas ocasiones, particularmente en el caso brasileño, estos sectores han implicado una

⁶⁴Ver la tipología que hace Alicia Ziccardi, Municipio y región, México, IIS-UNAM, 2000, pp. 14-18.

⁶⁵El autor señala cuatro categorías dentro de estas funciones no-discrecionales: “1-Poderes elementales de regulación que son llevados por el gobierno central, como el mantenimiento del orden público, el resguardo de la paz y la justicia, así como el registro civil; 2-servicios urbanos esenciales como el cuidado de calles, alumbrado, limpieza de vías públicas, manejo de desechos sólidos; 3-servicios públicos esenciales en la generación de ingresos: cementerios, mercados públicos, terminales de autobuses; 4-servicios sociales básicos: higiene pública, atribución de licencias comerciales e industriales”. Las funciones discrecionales pueden ser de tres tipos: 1-recursos públicos (agua, alcantarillado, distribución eléctrica), 2-servicios sociales (salud primaria y educación básica), 3- planeación (vías de transporte y urbanización). Local Government in Latin America, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995, pp. 37-41.

⁶⁶Para más detalles sobre el concepto de funciones “discrecionales” y “no-discrecionales” que desarrolla Nickson ver mismas páginas que la cita anterior.

duplicación del servicio público por parte del gobierno central y local, resultando, entre otras consecuencias, en una alta ineficiencia.

Cabe considerar que parte del supuesto de este enfoque es que únicamente el gobierno central es quién delimita las áreas a descentralizar. Si bien esto es cierto en términos generales, en muchos casos en América Latina son los gobiernos locales quienes proponen y avanzan sobre nuevas funciones sin que tenga que haber una voluntad expresa de la autoridad central.⁶⁷ Nuevamente, existen grandes diferencias de un país a otro, pero un común denominador es la ambigüedad con que las funciones y actividades de las entidades subnacionales están definidas y delimitadas en las legislaciones nacionales. Este último hecho implica que hay un terreno abierto en donde el municipio tiene la facultad de llevar a cabo todas las acciones y mantener las responsabilidades que no le estén formalmente prohibidas.⁶⁸ El resultado ha sido un avance importante, pero irregular, de muchos municipios en América Latina, que han abarcado cada vez más funciones por su propia iniciativa.

La descentralización política se refiere a la posibilidad que pueden tener los habitantes de vincularse a las decisiones públicas colectivas de su determinada entidad subnacional.⁶⁹ La descentralización política, entendida de forma amplia, no significa solamente elegir a sus gobernantes regionales o locales. En muchas ocasiones, esta facultad se encontraba en manos del gobierno nacional que designaba al alcalde o al gobernador. Sin

⁶⁷Si bien el enfoque de Nickson es importante por su intención de estructurar los distintos factores que incluye la descentralización de funciones, en muchas ocasiones parece dejar de lado a los gobiernos locales como actores propositivos: "a pesar de la retórica de competencia general, los municipios en América Latina rara vez han tomado la iniciativa de expandir su propio mandato más allá de los servicios discrecionales y no discrecionales delimitados en el código municipal" (*op.cit.*, p.38). Esta postura parece poco justificada si se consideran las distintas acciones que desde hace algunos años llevan a cabo las administraciones locales latinoamericanas, por ejemplo, en el ámbito internacional.

⁶⁸Queda claro que en toda América Latina resta un enorme esfuerzo por hacer en materia de legislación municipal. En general, la gama de facultades propias del municipio no dejan de ser muy ambiguas.

⁶⁹Aghón y Cortés, *art.cit.*, p.80.

embargo, la existencia de elecciones locales no significa *per se* la existencia de procesos democráticos que reflejen una transferencia real de poder hacia el ámbito local. Además, este proceso es mucho más complejo, pues como advierten Aghón y Cortés,

La descentralización no se restringe al simple hecho de la elección de las autoridades locales, sino que implica que la sociedad civil adquiera un papel protagónico en los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Para tal efecto, se requiere abrir espacios reales de participación y concertación de políticas públicas, una educación para la democracia y los derechos humanos y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo.⁷⁰

El vínculo directo entre el ciudadano y su gobernante más próximo está estrechamente ligado a procesos de democratización y participación ciudadana. Como se detalla más adelante, el municipio latinoamericano ha carecido de legitimidad y representatividad a lo largo de su historia, por lo que el cambio descentralizador implica una ruptura significativa con muchas inercias históricas y culturales.

Sin embargo, es a partir de estas grandes fracturas y cambios que surgen propuestas innovadoras. En materia de descentralización política las experiencias más acabadas incluyen intervenciones más directas y planificadas de distintos grupos civiles en la toma de decisiones locales. Uno de los ejemplos más notables es el presupuesto participativo, donde son grupos civiles quienes deciden áreas prioritarias y las estrategias en la organización del presupuesto local. Por tanto, se debe tener presente que las elecciones locales no son el único elemento de descentralización política, aunque sí uno de los más importantes.

⁷⁰Loc.cit.

La descentralización económica o fiscal es, probablemente, aquella en donde siguen persistiendo los obstáculos y deficiencias más grandes en la actualidad. Una parte importante de los recursos que percibe el municipio provienen de los impuestos que este recauda. Sin embargo, el gobierno nacional ha tenido tradicionalmente el monopolio de la mayor parte de los recursos fiscales. Las transferencias que el centro reparte a los municipios, su segunda fuente de ingresos, ha venido en aumento y presenta ciertos avances, pero estos recursos no dejan de ser limitados y, en muchos casos, insuficientes:

Si antes se hacían en pequeño volumen, eran inconstantes y dependían de relaciones clientelares, hoy se observa una estandarización y una regulación de estas transferencias, que en la planificación financiera han reducido las inseguridades municipales. A pesar de estas mejoras, los municipios latinoamericanos en su mayoría continúan padeciendo de una carencia crónica de recursos que debilita los potenciales de sus gobiernos locales.⁷¹

En muchas ocasiones hay una tendencia a suponer que, forzosamente, la descentralización es un sinónimo de desarrollo local.⁷² Sin duda es un primer paso en el fortalecimiento local, pero de ninguna manera se le puede considerar como el motor del desarrollo. Es, indudablemente, una condición necesaria, pero no un actor o una estrategia automática. Lejos de ello, la descentralización abre también la posibilidad a una serie de riesgos que pueden afectar al municipio. Por ello, es necesaria una rigurosa planificación del proceso de descentralización.

Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre descentralización, desarrollo local y pobreza, afirma al respecto:

⁷¹Hans-Jürgen Burchardt, "Mercados globales y descentralización en América Latina, paradigma, práctica y evolución de una promesa", en: Hans-Jürgen Burchardt y Haroldo Dilla (coord.), Mercados globales y gobernabilidad local, retos para la descentralización, Caracas, Nueva Sociedad, 2001, p.64.

⁷²Ver definición de desarrollo local en nota 46.

Por lo general, para promover la democracia es imprescindible la descentralización de la adopción de decisiones, que es más adecuado dejar a cargo de los gobiernos regional o local. De ese modo se crea un entorno más propicio para la reducción de la pobreza. Pero para surtir máximo efecto la descentralización debe ir acompañada de la consolidación de gobiernos locales responsables y la promoción de la participación popular.⁷³

El mismo análisis advierte que la descentralización también puede tener consecuencias nocivas cuando no se le aplica con cuidado y con el respaldo y estrategias necesarias para su buen funcionamiento y éxito. De no existir una planificación coherente, un compromiso sostenido, así como los recursos necesarios, se corre el riesgo de mantener al municipio inmerso en las inercias del pasado. En este sentido, Carlos Alba advierte que

La descentralización, a partir de una organización estatal centralizada, necesita evitar el riesgo de no fomentar la creación de organizaciones democráticas sino pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios, es decir, retornar a las prácticas más tradicionales y retrógradas del poder local basado en prácticas clientelistas.⁷⁴

Si los municipios no cuentan con recursos suficientes y con una adecuada transferencia de responsabilidades que esté a la altura de su capacidad de gestión, el resultado puede ser una inadecuada prestación de servicios, más pobreza y desigualdad

⁷³Terry McKinley Coord., Informe del PNUD sobre la pobreza 2000, PNUD, Nueva York, 2000, p.59

⁷⁴"Federalismo, Centralismo y Regionalismo en México", en: Rui de Brito Alvares y Pedro Luis Barros (Coords.), A Federação em perspectiva, ensaios selecionados, São Paulo, FUNDAP, 1995, p.100.

entre regiones.⁷⁵ Las experiencias históricas de que se puede aprender en este sentido son numerosas, pero un caso ejemplar es el mexicano⁷⁶, sobre el cuál Mauricio Merino señala:

Quando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso humana para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que ello suponía. Cuando quedaron definidos los primeros procesos favorables a una mayor autonomía y participación de las entidades, la prudencia aconsejó ir más despacio, pues muchos carecían de los medios más elementales para atender con verdadera eficacia asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos. En los años ochenta, en efecto se quiso descentralizar de prisa, pero no se pudo: detrás de las inercias y de las instituciones generadas desde el gobierno central, estaba un amplio vacío institucional. Y en algunos casos, algo peor: viejas estructuras políticas de poder local, bien arraigadas y muy distantes de las bondades aparentes que anunciaba la descentralización.⁷⁷

En el caso latinoamericano, la descentralización ha sido un paso importante, pero no se debe de confundir con un fortalecimiento y, menos aun, con un desarrollo *per se* del ámbito local. Las reformas descentralizadoras de los años ochenta no han sido en todos los municipios sinónimos de fortalecimiento y desarrollo. De hecho, las experiencias más

⁷⁵McKinley, *op.cit.* pp.61-63.

⁷⁶Si bien México no pertenece al Cono sur, las dificultades que ha encontrado en sus iniciativas de descentralización brindan lecciones de las que se puede aprender. Además, las características de un sistema federal altamente centralizado, puede acercar a México a casos similares, estableciendo incluso una base para elaborar estudios comparados.

⁷⁷"Algunos dilemas de la descentralización en México" en: Desarrollo sostenible y reforma del estado en América Latina y el Caribe: ponencias presentadas en el I Foro del Ajuste, México, El Colegio de México, Programa de Naciones Unidas para el medio Ambiente, pp.169-170. *Un estudio del Banco Mundial* apunta un panorama muy completo sobre los distintos ámbitos e incidencias que puede significar una descentralización deficiente. En particular la tabla 2, "moviéndose hacia un mejor diseño de la descentralización en países en desarrollo", precia las diversas debilidades institucionales, el impacto de cada una de ellas y la política sugerida, para compensar el efecto. (Jennie Litvack *et al.*, Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington, World Bank, 1998, p.30.)

exitosas no han tocado la gran mayoría de los municipios rurales, sino que se han concentrado en ámbitos urbanos.

b) Algunos datos históricos de la descentralización en América Latina

Durante mucho tiempo, una característica de gran parte de los países latinoamericanos fue un fuerte centralismo administrativo. Sin embargo, las iniciativas de descentralización no son un fenómeno reciente, pues han tenido una presencia histórica constante, por lo menos en el discurso. Desde la década de los años treinta⁷⁸, el esfuerzo de industrialización generalizado en América Latina dio como resultado un fenómeno de urbanización acelerada con necesidades que los gobiernos locales no fueron capaces de resolver. Distintos autores⁷⁹ argumentan que estas deficiencias no estuvieron acompañadas por un fortalecimiento del campo de acción de los gobiernos locales, sino por la construcción de instrumentos ligados al poder central que abarcaron, en particular, la prestación de servicios, antes competencia de los municipios. Esta visión, por un lado, mostraba una planeación centralizada como camino del desarrollo económico y abría espacios para las estructuras corporativistas convenientes a los intereses de los regímenes populistas en el poder.

Por otra parte, según Andrew Nickson, la creación de estos instrumentos de los gobiernos centrales también reflejaba la influencia de los programas de ayuda exterior de Estados Unidos, “cuyos directivos tecnócratas invariablemente preferían canalizar ayuda por medio de estas nuevas agencias recientemente creadas por el gobierno central, que

⁷⁸En ningún momento pretendo hacer un recuento histórico riguroso del proceso de descentralización. Sencillamente presento algunos datos importantes que han marcado esta evolución, sin remontarme más allá de los años treinta.

⁷⁹Richard L. Harris, “Centralization and Decentralization in Latin America”, en Cheema y Rondinelli (coords.), *Decentralization and Development: Policy implications in Development Countries*, Berkeley, 1983, p. 185.; Hans-Jürgen Burchardt, *op.cit.*, p.57, R. Andrew Nickson, *op.cit.*, p.16.

podían <hacer las cosas rápido> al sobrepasar las decrepitas estructuras del gobierno local”.⁸⁰

Estos factores se tradujeron durante las décadas de 1950 y 1960 en un amplio proceso de “desmunicipalización”. Sin embargo, este hecho nunca significó la desaparición formal de la dimensión municipal, a pesar de las presiones que las autoridades centrales ponían tanto en el control de la administración, como en los recursos locales. De hecho, distintos autores reconocen un “un proceso selectivo” a este respecto, con un impacto claramente diferenciado entre gobiernos locales.⁸¹

En algunas ocasiones, las grandes ciudades donde se concentraba la industrialización contaban con administraciones capaces de mantener el control de ciertos recursos y la prestación de servicios. Este hecho era igualmente válido en el caso algunos pueblos de tamaño medio, pero la regla general, sobre todo en el ámbito rural, fue el debilitamiento municipal.

Dentro de este contexto, también se establecieron sistemas patronales donde las bases corporativas aseguraban apoyos políticos, dentro de una amplia estructura clientelista. Generalmente, los gobiernos locales sirvieron como una fuente de recursos, que podían ser negociados como un bien más en este sistema. El costo para los municipios fue su ineficiencia y su desprestigio como estructura política.

Paralelamente, el clima de Guerra Fría que dominaba en la escena internacional terminó de definir el debilitamiento de las administraciones locales en toda América Latina. El Estado altamente centralizado se convirtió en una estrategia y un fin en la defensa de los valores democráticos, lo cuál, por un lado, borraba la importancia propositiva de la

⁸⁰Nickson, *op.cit.*, p.16.

⁸¹*Loc. cit.* y Burchardt, *op.cit.*, p.57.

sociedad civil y, por otro, no dejaba espacios de acción autónomos a las administraciones locales.

Aunque la historia latinoamericana del siglo veinte está marcada por un gran número de dictaduras, en la década de los setenta hubo un aumento significativo de este fenómeno. En ese momento, los militares detentaron el poder en un gran número de países de América Latina.⁸²

Las implicaciones de estos cambios llevaron al extremo las tendencias que se venían arrastrando en las administraciones locales. El municipalismo entró en una profunda crisis:

La reducción extrema de financiamiento y la falta de personal entrenado se combinaron para producir un círculo vicioso de caída municipal impidiendo que el gobierno local cubriera satisfactoriamente incluso un limitado rango de actividades (tales como el registro civil, rehabilitación y cuidado físico de la ciudad o el manejo de los desechos sólidos) a las cuales había sido reducido. El aumento en la dependencia financiera proveniente de transferencias del gobierno central, también fomentó la abdicación del gobierno local de su propia responsabilidad de creación de ingresos, apoyando a su vez más desmunicipalización. Esto fortaleció la cultura del clientelismo y la dependencia del gobierno central. (...)

La imagen popular del gobierno local se volvió negativa a lo largo del subcontinente. La experiencia ciudadana del nepotismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la falta de rendición de cuentas públicas y la pobre calidad en la prestación de servicios condujeron a la creación de una caricatura del funcionario municipal que, en muchos países, estaba cerca del término de abuso personal.⁸³

Si bien las estructuras locales seguían teniendo un lugar en las constituciones, su papel real en términos de representación popular era nulo. Sin embargo, tanto factores

⁸²Ver Anexo I.

⁸³Nickson, *op.cit.*, p.18.

internos como externos hicieron que, en la década de los años ochenta, ocurrieran una serie de cambios radicales con relación a los gobiernos locales.

El fin de un número importante de regímenes militares y, en general, el inicio de una transición democrática en muchos países de América Latina permitió llevar a cabo ciertas reformas e incluir a nuevos actores. El Estado autoritario estaba pasando por una crisis de legitimidad y no parecía tener un vínculo sólido con la sociedad. Con la llegada de regímenes electos democráticamente, este vacío debía cerrarse por medio de gobiernos locales representativos e incluyentes, en los que la participación ciudadana directa tuviera un papel protagónico.

Empero, aun con la transición democrática puesta en marcha, no siempre existió una voluntad real por descentralizar.⁸⁴ Si bien el desgaste generalizado de legitimidad que sufría el Estado en América Latina obligaba a los gobiernos centrales a comulgar con la descentralización, no siempre se veía a este proceso como algo más que una desconcentración de funciones. Helène Rivière d'Arc apunta al respecto que los años ochenta han sido los años del "discurso descentralizador" con el cual los gobiernos trataron de ganar su legitimidad o de renovarla.⁸⁵ Sin embargo, este discurso obligado no ha significado forzosamente que se trate de una verdadera voluntad política que deje atrás su

⁸⁴En este sentido, se debe de precisar que la participación comprometida de la sociedad civil se espera que contribuya a "la democratización de la sociedad" y a la posible apertura de espacios institucionales de participación local, propios de la descentralización política. (Aghón y Cortés, *op.cit.*, p.80). Puesto que un elemento relacionado con el fin de los regímenes autoritarios y con la transición democrática es la participación de la sociedad (bajo sus distintas formas), se puede esperar una relación entre democracia y descentralización. En este sentido también se debe consultar el trabajo de Allan R. Brewer, quien afirma que "en definitiva, la descentralización, como proceso político contemporáneo, es un producto de la democratización política, al punto de que sin democracia como régimen político no cabe hablar ni es posible la descentralización política". ("El proceso de descentralización política en América Latina: la perspectiva federal". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 1(1998), p.70).

⁸⁵"El municipio en primera línea: ¿una alternativa territorial? Contenido comparado de la descentralización en Brasil y México" en: Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (Coords.), *Democracia y globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 221-254.

utilidad populista. Una de las consecuencias de este hecho son los claros límites del proceso en muchos países.

Sin duda el gobierno local parecía ser la clave para reducir problemas que se derivaban del centralismo, tales como la ineficiencia y la corrupción. Al mismo tiempo, sería posible dirigir los recursos con mayor éxito hacia áreas de necesidad pública definidas a partir de un contacto más directo con la sociedad. Sin embargo, los resultados no parecen haber tenido alcances de gran envergadura cuando únicamente partían como una iniciativa del gobierno central, aun en esta nueva era democrática. Posiblemente, como se argumentará en la siguiente sección, la naturaleza y alcances que han tenido los procesos descentralizadores en el Cono sur han dependido en buena medida de la intervención de distintas fuerzas de la sociedad civil. La configuración del ámbito local no puede depender solamente de iniciativas del gobierno.

Otro elemento importante que empujó estos cambios de descentralización fue la crisis fiscal del Estado de los años ochenta y el conjunto de políticas económicas que impulsaron algunas instituciones internacionales. Un número importante de gobiernos centrales se encontraron frente a deudas insostenibles con el exterior. Los presupuestos estatales se vieron fuertemente limitados y las medidas de ajuste no se hicieron esperar. La estrategia dictada por el Fondo Monetario Internacional implicaba, entre otras acciones, la privatización de empresas estatales, sobre un plano horizontal, y una transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos locales, sobre uno vertical.

La justificación de este segundo componente se apoyaba en la ineficiencia fiscal que reinaba en este ámbito. El potencial fiscal de los gobiernos locales no estaba siendo explotado o se encontraba en niveles muy bajos por una falta de seguimiento de esas autoridades. Con una descentralización adecuada estos males se podrían corregir, lo que

ayudaría a aliviar los severos déficits fiscales. De esta forma, la crisis ayudó desde arriba al fortalecimiento del ámbito local. Sin embargo, también parece haberlo hecho indirectamente desde abajo.

Las medidas de ajuste estructural del FMI significaron duros golpes sociales. El final de muchos subsidios estatales, una de las medidas de este paquete, afectó directamente al ciudadano común en el transporte, la comida y muchos otros bienes y servicios. El crecimiento de la pobreza debido a estas medidas, en particular en las ciudades, favoreció el surgimiento de nuevas agrupaciones sociales e iniciativas comunitarias. Su actuación e intervención en muchos casos fue con las autoridades locales, a las cuales también apoyaron para conseguir más financiamiento y apoyo logístico.⁸⁶ Así, estas manifestaciones de participación ciudadana, favorecieron que el municipio fungiera, en ciertas ocasiones, como una estructura política asociada a la participación ciudadana visible.

Otras instituciones internacionales que anteriormente habían dejado de lado en sus planes la esfera municipal y que, en un giro radical, descubrieron las cualidades que ésta podía tener, también influyeron desde fuera en el proceso de descentralización.⁸⁷ El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo cambiaron sus estrategias e incluyeron el componente descentralizador, en parte, por una nueva concepción del desarrollo, pero también como apoyo a los programas del FMI. De esta forma, estas instituciones favorecían más el valor de los beneficios fiscales, antes mencionados, que las ventajas relacionadas con la participación ciudadana o el desarrollo local del proceso descentralizador. En esta

⁸⁶Nickson, *op.cit.*, pp. 22-24.

⁸⁷En el caso del Banco Mundial se han desarrollado distintos estudios que destacan las bondades de la descentralización como parte de este descubrimiento de lo local. Se apunta que “una de las razones de que la descentralización haya atraído tanta atención es que se trata con frecuencia de una reforma transversal que involucre preocupaciones del Banco Mundial tan importantes como la relación entre el desarrollo fiscal y financiero; la estabilidad macroeconómica; el combate a la pobreza y las redes de protección social; la capacidad institucional, la corrupción y la gobernanza; inversión en infraestructura y la provisión de servicios sociales” (Litvack, *op.cit.*, p.2)

concepción, las estructuras locales tendrían un papel únicamente instrumental, pues servirían al mejoramiento de las capacidades del gobierno central. Así, bajo esas motivaciones, estas fuerzas externas también influyeron e impulsaron el proceso descentralizador.

El resultado fue un fortalecimiento del gobierno local durante la década de los años ochenta, pues recibió más competencias y recursos del centro. Por esta razón, esos años se pueden considerar como los de la "municipalización". Su estatuto legal fue modificándose y, junto con estas estructuras, el vínculo entre la sociedad y los gobiernos locales. Burchardt señala en relación a estas reformas y a la participación directa de los ciudadanos:

Entre 1985 y 1995 tuvo lugar una democratización masiva de ciudades y municipios. A partir de 1984 se redactaron nuevas constituciones municipales en 10 naciones. En 1980, de 26 países latinoamericanos y caribeños, en 3 de ellos los alcaldes fueron elegidos directamente por el pueblo, en 1985 en 9, en 1990 en 11, y en 1995 en 17 países, mientras que en 6 fueron electos por los consejos municipales. Veinte años antes casi todos los alcaldes habían sido escogidos por sus gobiernos centralizados. En no pocos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela), junto con las elecciones se cimentaron otros elementos participativos locales. Se modificaron legislaciones que brindan reconocimiento público a asociaciones civiles municipales; algunas administraciones fueron obligadas a consultar organizaciones ciudadanas; se hizo posible la práctica de referendos locales, plebiscitos o dimisiones de cargos; parcialmente se rompió el monopolio electoral de los partidos y se le permitió a organizaciones civiles designar a candidatos independientes.⁴⁸

De esta forma, la dimensión de la participación local se volvió un componente esencial de los cambios democráticos, pues implicaba un contacto e intervención mucho más directo del ciudadano con una estructura política en la que él podía influir y actuar. Las

⁴⁸Burchardt, *op.cit.*, p.59.

fuerzas que apoyaron estos cambios, desde agrupaciones de la sociedad civil, también definieron la naturaleza de la descentralización, que no ocurrió únicamente como una decisión política aislada desde el centro.

Sin embargo, estos cambios fueron ocurriendo de forma desigual en las distintas partes de América Latina. En el Cono sur parecen haber ocurrido cambios y avances mucho más importantes que en el resto de América Latina. A continuación, presento algunos factores que explican la diferenciación que tomaron los gobiernos locales en esta parte del continente.

c) El gobierno local y la descentralización en el Cono Sur: una unidad diferenciada

A partir de los años ochenta, un periodo de cambios democráticos y reformas, los países del Cono sur han alcanzado en su dimensión local logros que parecen haber dado un ingrediente común a este conjunto regional en términos de descentralización. Si bien la estructura política y las reformas que se llevaron a cabo son muy distintas y desiguales en estos países, los logros parecen configurar una descentralización más avanzada que en el resto de América Latina.

Sin embargo, esto no quiere decir, evidentemente, que no existan muchas otras experiencias exitosas de descentralización y gestión local en el resto de América Latina, ni que el Cono sur sea un conjunto homogéneo, con experiencias que sean la panacea en materia municipal.

Sencillamente sostengo que algunos casos de descentralización que se han vivido en esta parte del continente y algunas de sus experiencias de desarrollo local pueden considerarse como un componente que parece haber fortalecido significativamente a los gobiernos locales. Así, se pueden distinguir elementos comunes entre los países del Cono

sur, pero también factores específicos de cada caso, que matizan las diferentes evoluciones de este conjunto subregional.

Una primera precisión relacionada con el contexto histórico es que buena parte de las dictaduras que se desarrollaron en la región se concentraron fundamentalmente en el Cono sur. Las dictaduras brasileña (1964-1985), chilena (1973-1989), argentina (1966-1973 y 1976-1983), uruguaya (1973-1984), paraguaya (1954-1989), marcaron de forma violenta a las sociedades que gobernaban. Después de años de represión y distanciamiento con la sociedad, la transición política se caracterizó por una enorme reacción de ciertos grupos civiles en estos países.

La urbanización, el nivel educativo y otros indicadores de desarrollo que han caracterizado al Cono sur por relación al resto de países sudamericanos, fomentaron el surgimiento de una sociedad cada vez más informada, involucrada políticamente y crítica de las estructuras autoritarias represivas. Además, la larga tradición de asociaciones de distintos tipos y, en algunos casos como el argentino, de un fuerte sindicalismo, han sido canales de movilización social altamente consolidados.⁵⁷ Al momento de la transición política no sólo nacieron y se formalizaron buen número de estructuras civiles que presionaban por más reformas, orientados a crear más espacios de participación ciudadana. Muchas estructuras ya existentes también buscaron establecer canales de propuesta y acción políticos. Este movimiento de reacción distinguió la naturaleza de los cambios que vivió el Cono sur, dando un impulso sin precedente a las nuevas estructuras democráticas.

En este sentido, el gobierno local constituía la dimensión donde podía ocurrir de forma más directa y plausible esta interacción entre la esfera política y una sociedad

⁵⁷Ver Aldo Pantichi, "Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono sur a inicios del siglo XXI" en Aldo Pantichi (coord.), Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina, Andes y Cono sur, México, FCE/Universidad Católica del Perú, 2002, pp.13-43.

propositiva. Evidentemente, la mayor parte de estos grupos civiles estaba en las ciudades, por lo que fue en este ámbito donde han ocurrido los mayores avances en materia de descentralización y participación ciudadana.

Aunque estos elementos sustentaron un fortalecimiento común de los gobiernos locales en el Cono sur, la evolución particular de cada país de este conjunto distingue los perfiles y las tendencias que marcan grandes diferencias dentro de él. Por lo tanto, para entender este fortalecimiento local, también es importante observar los procesos que marcaron la evolución de cada país.

c.1 El federalismo argentino

Argentina es una federación compuesta de 23 provincias y mil cien municipios. Durante buena parte de su historia contemporánea, el gobierno local fungió como una dependencia del provincial. En algunos momentos, el debate de la identidad municipal tomó fuerza, como en los años cincuenta, donde algunas constituciones provinciales (Chubut, Río Negro, Neuquén, Misiones, Formosa, Santiago de Estero) se caracterizaron por una amplia definición de la autonomía municipal.¹⁰⁰

Sin embargo, durante los periodos autoritarios, las elecciones locales fueron eliminadas y los municipios pasaron a ser instrumentos del gobierno nacional. Después de 1983, año en que terminó el periodo militar, la descentralización y el desarrollo de la autonomía local han variado mucho de una provincia a otra, pues es la constitución de cada una la que establece la naturaleza y dimensión de las funciones del municipio.

¹⁰⁰Nickson, *op.cit.*, p.98

A pesar de que estas diferencias provinciales han ido abriendo grandes distancias entre los municipios argentinos, la visión liberal del gobierno central, apenas caída la dictadura militar, sostuvo la receta descentralizadora del FMI y reforzó su aplicación:

La Constitución de 1994 define la necesidad de establecer las funciones, servicios y recursos a cargo de cada nivel de gobierno. Dentro del Plan de Convertibilidad (1991) y ajuste a la crisis fiscal, la descentralización fiscal se reformula como una estrategia de saneamiento fiscal y financiero de las provincias, y una incipiente estrategia de reformas estructurales relativas a las privatizaciones, administración y gestión descentralizada, para fortalecer los sistemas tributarios y racionalizar las políticas de gasto público.⁹¹

Dentro de esta lógica, el gobierno central también promovió una reducción de funciones de los gobiernos locales, fomentando la contratación del sector privado para la prestación de algunos servicios básicos. La adopción de esta medida por algunas ciudades significó el debilitamiento de las ya escasas finanzas locales, ya que en algunos casos se desarrolló un sistema de corrupción en esta transferencia de funciones. Sin embargo, no parece haber sido una práctica generalizada. Hay que precisar que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos provincial y, sobre todo local, no se vieron acompañadas en un primer tiempo de recursos equivalentes a la carga depositada. Así, aunque el gobierno local ganaba terreno en términos de funciones nominales, no siempre contó con la capacidad de absorber sus nuevas dimensiones.

En cambio, la tradición de una sociedad civil organizada, explica el fortalecimiento que han tenido algunos gobiernos locales argentinos durante los años ochenta y noventa. Las estructuras sindicales, distintas organizaciones de derechos humanos relacionadas con

⁹¹Gabriel Aghón y Patricia Cortés, *op.cit.*, p.90.

la lucha contra el autoritarismo, pero también nuevas organizaciones de la era democrática, han sustentado la presencia de una sociedad civil organizada en Argentina.⁹²

Cabe señalar que la situación económica de principios de la década de los años noventa renovó viejos males centralistas, como el clientelismo, obstaculizando el proceso descentralizador. Además, factores como la migración acentuaron el crecimiento desordenado de ciudades como Buenos Aires, que ya padecían males derivados de la falta de estrategias de planificación urbana.⁹³

Sin embargo, algunas ciudades pioneras, como Córdoba, ya empezaban a tener desde esos años preocupación y acciones para mejorar su gestión local y sus estrategias de desarrollo.⁹⁴ Con el tiempo, otras ciudades medias adoptaron ese mismo camino, volviéndose gestoras de su propio desarrollo. No obstante, tanto la autonomía como las actividades y, de forma general, el fortalecimiento municipal siguen siendo altamente desiguales en las distintas provincias del país.

c.2 La tradición federalista brasileña

⁹²Junto con el caso chileno, Aldo Panfichi muestra la evolución que ha tenido la sociedad civil en estos países y cómo se ha distinguido de las de Perú y Colombia. La evolución histórica que plantea el autor para el caso del Cono sur muestra cómo a pesar de que se ha tenido que ir adaptando, la sociedad civil tiene una tradición de organización muy añeja en estos países. (*Op.cit.*, pp. 13-43).

⁹³“La crisis hiperinflacionaria de 1989 y 1990 multiplicó el número de comedores infantiles y guarderías en barrios pobres de Buenos Aires y otras ciudades del país. Estas organizaciones, propias de situaciones de urgencia, pronto se convirtieron en terreno de disputa entre distintas facciones del Partido Justicialista, que alentaron la formación de redes de clientes que operaban en estrecha vinculación con los recursos y los aparatos políticos del Estado. A ello habría que agregar que, durante las últimas dos décadas, una sostenida migración económica internacional proveniente de Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador, se ha dirigido a Buenos Aires y Santiago, modificando los patrones de comportamiento social y político de los pobres de esas ciudades”. (Panfichi, *op.cit.*, p.32).

⁹⁴El estudio de la CEPAL incluye el caso detallado de la ciudad de Córdoba, donde aparecen algunos de los campos de acción en los que se innovó desde diciembre de 1991, poniendo en pie “el sistema de planificación estratégica”, “la agencia para el desarrollo económico de la ciudad de Córdoba” y “el sistema de City marketing en Córdoba”. (*op.cit.*, pp. 257-284.) También se puede consultar el Diagnóstico de la Consulta Urbana en Mejoramiento Barrial Integral, Córdoba, Argentina, Quito, PGU/Fedevivienda/Serviproh, 2003.

El papel y la trayectoria de los gobiernos locales en Brasil se distinguen completamente de los del resto de América Latina e, incluso, de los de otros países del Cono sur. Su evolución histórica da muestras de una presencia descentralizadora muy antigua, que ha alternado constantemente con los proyectos centralistas. Si bien en el caso de otras estructuras federativas no siempre existe una fortaleza de los estados y municipios, en el caso brasileño las entidades subnacionales consiguieron mantener a lo largo de su historia un cierto grado de autonomía y de peso político. Presento a continuación algunos datos de esta evolución histórica que permiten entender cómo la solidez actual de ciertos municipios brasileños se basa en una larga tradición federalista.

En relación con los estados federales, durante el siglo XIX y buena parte del XX, la idea del fortalecimiento y autonomía de las entidades federativas se ha mantenido como un tema de debate constante en la esfera política brasileña y, en algunos momentos de la historia, ha ganado un terreno considerable. Además, a diferencia de otros países en América Latina, las entidades federales brasileñas han ganado atribuciones especiales, que han defendido y frente a las cuales se revelan extremadamente sensibles.

Los impuestos sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS) y sobre las exportaciones han estado en manos de las entidades federales y han sido motivo de grandes tensiones ante propuestas de reforma. Se ha llegado, incluso, a hablar de “guerras fiscales” en relación a estos enfrentamientos.⁹⁵ En cualquier caso, queda claro que este tipo de atribuciones son una prueba de la fortaleza que ha tenido históricamente el ámbito subnacional en Brasil.

Aun cuando en muchos casos los estados federales ganaban o mantenían terreno frente al gobierno nacional, los municipios no siempre vieron una descentralización que los

⁹⁵ Helène Riviere d'Arc, *op.cit.*, pp.180-181.

involucrara, aunque históricamente ha habido una lucha por reivindicar su papel. En la Constitución de 1946, por ejemplo, ya se hacía un claro esfuerzo por apoyar el desarrollo del municipalismo. Durante la dictadura militar que gobernó el país de 1964 a 1985, tanto las elecciones como la autonomía formal de los municipios se mantuvo. Sin embargo, su autonomía efectiva se redujo sustancialmente. Los gobiernos locales respondían únicamente a una desconcentración subordinada, donde la toma de decisiones se mantenía en manos del gobierno central. Además, la restricción de recursos limitaba sustancialmente la capacidad de acción de estos gobiernos.

A partir de 1975 comenzó una lenta apertura política que puso, paulatinamente, en valor a los municipios. El corolario de este camino fue la Constitución de 1988, donde por primera vez los gobiernos locales se definieron como "miembros autónomos (no subordinados) a la Unión, libres de organizar sus actividades en tanto no infrinjan competencias que la Constitución reserva a otras estructuras de gobierno".⁹⁶

Sin embargo, la Constitución no especificaba claramente las responsabilidades de cada estructura de gobierno, lo que en muchos casos ha resultado en una yuxtaposición de los tres niveles de gobierno en las mismas funciones. El resultado más inmediato de este empalme ha sido una atribución de recursos ineficiente y una mala prestación de servicios.

Los gobiernos locales han ampliado sus competencias en distintos ámbitos como la educación preprimaria y primaria, la salud básica, la recreación, el deporte, la cultura y el turismo. En zonas urbanas estas responsabilidades han avanzado en el terreno de la planeación urbana, la adquisición de tierra, el transporte público, la construcción de vialidades, el alumbrado y la limpieza de calles, el manejo de desechos sólidos, los

⁹⁶Nickson, *op.cit.*, p.119

mercados municipales, los sistemas de bienestar básico de niños y personas discapacitadas.⁹⁷

El municipio tiene la capacidad de establecer su propio código de trabajo, organizar su sistema de personal y evaluar a partir de sus propios criterios el rendimiento profesional del mismo. Además, la Constitución también le otorga recursos fiscales importantes y la capacidad de contraer préstamos de corto plazo con la banca privada, un derecho único en América Latina. Cabe mencionar, por último, que se han establecido distintos mecanismos de participación ciudadana: los consejos municipales, populares y las asociaciones vecinales como parte de la interacción con la población civil.⁹⁸

De esta forma, el terreno de acción y el perfeccionamiento que ha ido ganando el municipio en Brasil parece casi único en la región. A pesar de que se trata de casi 5000 municipios, la descentralización y la construcción del gobierno local representan un proceso relativamente consolidado. Si bien es cierto que siguen existiendo grandes deficiencias en este camino, los logros parecen mucho más importantes que en otras partes de América Latina y reflejan un fuerte proceso de desarrollo del ámbito local.

Ciertamente, hay que hacer algunos matices al respecto, pues también existen muchos límites. Dentro de estos municipios, aunque se parte de una cierta base, los resultados han sido muy desiguales. Si bien la reforma ha influido en los municipios en general, los mayores avances han estado sumamente localizados. Gran parte de los perfeccionamientos y experiencias exitosas en el tema de la gestión local, como el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, han ocurrido en ámbitos urbanos, de tamaño

⁹⁷ *Ibid.*, pp.122-123.

⁹⁸ *Ibid.*, pp.122-127.

medio, grande o metropolitano. La gran mayoría de municipios siguen estando al margen de estos alcances.

Además, no deja de haber un enorme trabajo por hacer en materia de descentralización fiscal. En el plano vertical todavía se debe resolver el problema de definición de competencias y en el horizontal, aquel que toca la adecuada asignación de recursos fiscales. Finalmente, uno de los grandes retos son los desequilibrios socioeconómicos que siguen dividiendo al país. Una visión crítica de la descentralización no debe perder de vista que esta heterogeneidad es un factor pendiente, pero esencial en el desarrollo del ámbito local, pues no sirve de nada descentralizar funciones si no se cuenta con los recursos y mecanismos para insertarse en las dinámicas de desarrollo.

c.3 Las experiencias centralistas

A diferencia de las dos experiencias federales anteriores, los casos de estructuras centralistas se han caracterizado por avances más lentos y de menor dimensión en el fortalecimiento de sus ámbitos locales después de la llegada de la democracia. El caso paraguayo es probablemente aquel en donde se han reportado los menores avances descentralizadores en el Cono sur. Históricamente, las amenazas y conflictos obligaron a este país a replegarse sobre la capital, Asunción, y establecer una alta acumulación de poder sobre el gobierno central. La débil densidad de población sobre el conjunto del territorio reforzó esta tendencia hasta los años setenta.

Esta concentración estuvo acompañada de instrumentos de legislación municipal extremadamente rígidos. Durante el régimen militar de Stroessner (1954-1989), el centralismo continuó fortaleciéndose como una estrategia de control político. Desde 1954,

un nuevo código municipal estipulaba, entre otros derechos y obligaciones, que el nombramiento de las principales autoridades locales era competencia del gobierno central.

Si bien existieron algunas iniciativas de fortalecimiento local, como el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), que en 1971 fue establecido con financiamiento externo, durante el periodo militar el ámbito local no dejó de ser sinónimo de clientelismo y corrupción.⁹⁹ El partido de Estado, el Colorado, extendió su estructura a esta escala, en donde la mayor parte del tiempo su personal se confundía con el del propio municipio.

El fin del régimen de Stroessner en 1989 significó, junto con el caso de Chile, los últimos cambios hacia la democracia en los países de la región. En mayo de 1991 se estableció un nuevo código municipal que estipulaba, por primera vez en la historia de ese país, la elección directa de alcaldes. Al mismo tiempo, se sentaron bases más justas para elegir a otros representantes locales.

Sin embargo, el nuevo código no pudo dejar atrás las viejas y arraigadas estructuras centralistas. Este también fue el caso de la Constitución de 1992 que definía a Paraguay como un Estado “social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado”, al tiempo que se reconocía la independencia de los organismos departamentales y municipales. El desfase entre esta formalidad nominal y la realidad práctica que ha ocurrido desde entonces sólo muestra una falta de voluntad política por cambiar viejas prácticas.

Para Milá Gascó, los “escasísimos” avances en materia de descentralización parten de una falta de debate y planificación sobre el tema, a su vez, fruto de una ausencia de compromiso político de fondo. Destaca, entre otros problemas, una fuerte ambigüedad en la distribución de funciones entre las diferentes administraciones, el hecho de que nominalmente el gobernador departamental “representa al poder ejecutivo en la ejecución

⁹⁹Nickson. *op.cit.*, pp. 227-228:

de la política nacional (de hecho su salario procede del presupuesto nacional)”, la enorme capacidad de ingerencia del poder central en los niveles departamentales y locales y, finalmente, “la enorme debilidad financiera de las administraciones subnacionales paraguayas”.¹⁰⁰

A pesar de contar desde el año 2000 con el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), algunos de los obstáculos persisten en el proceso descentralizador. Entre ellos, Gascó destaca la confusión entre desconcentración y descentralización, la subsistencia de una cultura centralista, el poco compromiso político con el proceso y la falta de personal calificado en esta materia.

Si bien el caso paraguayo representa una de las experiencias más atrasadas de la región en materia de descentralización, otros comparten, aunque en menor medida, rasgos semejantes. Otro país centralista, Uruguay, ha sido protagonista de procesos muy desiguales en su camino a la descentralización. El resultado arroja hoy algunos casos puntuales de experiencias muy acabadas, fundamentalmente el caso de Montevideo, pero grandes fallas en la planeación y puesta en práctica de medidas en el conjunto del territorio nacional.

Uruguay era el único caso de la región, hasta la constitución de 1996, en no contar con divisiones municipales en su territorio. Únicamente estaba estructurado en 19 departamentos, correspondientes a la dimensión regional o provincial. Montevideo no sólo ha concentrado tradicionalmente una parte muy importante de los recursos y poder en la

¹⁰⁰“Descentralización en el Paraguay: La asignatura pendiente”, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, N°24 (Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad), 2001, pp.2-4 (DE: http://ii.gov.org/dhial/?p=24_02 consultado el 31/10/03). En relación a las transferencias del gobierno central, la misma autora señala que “En 2001, los gobiernos subnacionales están ejecutando el 6% del gasto consolidado del sector público frente al 49% en Argentina, el 46% de Brasil o el 14% de Uruguay”.

capital. Casi 45% del total de la población nacional pertenece a este departamento.¹⁰¹ Aunque se puede hablar de una larga tradición centralista, esta situación también puede seguir siendo explicable por esta distribución demográfica.

Desde 1984, fecha en que cayó la dictadura militar en este país, la crisis del Estado de bienestar llevó a los departamentos a cubrir funciones que el gobierno nacional era incapaz de satisfacer pero que siempre habían estado bajo su dominio. Sin embargo, dichas iniciativas no contaban con el necesario acompañamiento y planeación por parte de las autoridades centrales. Fue hasta 1988 cuando se estableció un programa de descentralización que significó, más bien, una débil desconcentración de toma de decisiones hacia los gobiernos departamentales.¹⁰²

La mayor parte de iniciativas y avances ocurrieron durante la década de los años noventa. Sin embargo, el balance no deja de ser bastante limitado, pues como opina Alicia Veneziano “la nueva Constitución se aprobó hace ya casi seis años [1996] y es muy poco lo que se ha avanzado tanto en lo referente a la descentralización como al desarrollo regional o local”.¹⁰³ Si bien los gobiernos departamentales han avanzado en temas que antes no pertenecían a su agenda, tales como la lucha contra la pobreza, políticas de empleo, políticas sociales o programas de salud y atención a la infancia, dichas acciones no han ocurrido de forma constructiva, sino muchas veces empujadas ante situaciones de recesión e incertidumbre.

¹⁰¹Nickson, *op.cit.*, p. 251.

¹⁰²*Ibid.*, p.254.

¹⁰³“La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión”, ponencia presentada en el Seminario “Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos” organizado por la Presidencia de la Cámara de representantes y la Universidad de la República de Uruguay, 25 de septiembre 2002, p.1. (DE: www.arapey.unorte.edu.uy/ccss/Seminario.html consultado 3/11/03).

La nueva Constitución de 1996 estuvo marcada por una clara intención de incluir de forma amplia el tema de la descentralización, al cual se destinan distintos artículos. En materia política, particularmente, los departamentos ganaron la elección directa.

Aunque la descentralización queda establecida en la Constitución como una obligación del Estado en el artículo 50, la dirección y ejecución de este proceso queda por completo en manos de la Comisión Sectorial dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP). La concentración de esta tarea en un sólo actor político no es un punto menor. En este sentido, Veneziano afirma:

Esta claro que por la ubicación de la OPP en el vértice mismo de la estructura central del Estado —en el ejecutivo y directamente dependiente de Presidencia— y por las potestades que se le otorgan, se puede decir que esta es una “descentralización-centralizada”. Esto no es bueno ni malo *per se*, sin embargo puede presentar algunas ventajas—como evitar la desarticulación de las políticas públicas y coordinar las políticas de desarrollo regional—y otras que pueden considerarse como desventajas ya que pueden limitar la autonomía de los gobernadores.¹⁰⁴

No obstante, cabe preguntarse si más allá de las justificaciones pragmáticas, la falta de más actores involucrados en el proceso no termina siendo precisamente contraria a los objetivos que se propone, es decir, abrir el plano político hacia otros actores. En todo caso, este hecho puede ser una posible hipótesis para explicar el lento avance del proceso.

Una de las localidades en donde ha habido más avances ha sido en el departamento de Montevideo.¹⁰⁵ En diez años, los logros han sido notables y comparables a experiencias

¹⁰⁴ Art. cit., p.5.

¹⁰⁵ Gobernabilidad Participativa por el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local. Descentralización y servicios públicos, Montevideo, Uruguay, Quito, PGU/Reppol/Intendencia Municipal de Montevideo, 2003, pp.17-27.

tan acabadas como las brasileñas. en materia de presupuesto participativo. de planes estratégicos y de órganos locales de participación.¹⁰⁶

Cabe mencionar que se ha adoptado una medida importante, la creación del Fondo de Desarrollo por parte de la OPP, cuya intención parece ser la de equilibrar las disparidades regionales en materia de desarrollo entre intendencias con más y menos presupuesto. En todo caso, aunque manifiesta una voluntad clara, esta medida no deja de ser insuficiente en relación a los contrastantes desequilibrios regionales y a las fallas en las políticas descentralizadoras. Sin embargo, como en algunos casos brasileños, muy probablemente las experiencias exitosas en el departamento de Montevideo puedan servir como ejemplos o motores de buenas prácticas para otros departamentos.¹⁰⁷

Finalmente, el tercer caso de Estado unitario, Chile, ha tenido, como los dos casos anteriores, una larga tradición centralista. Según Nickson, incluso durante el periodo socialista de Salvador Allende, se mantuvo esta estructura. Poco después, el régimen autoritario de Augusto Pinochet desmembró la poca democracia que tenía el ámbito local. Los alcaldes fueron remplazados por representantes designados del régimen y los consejos

¹⁰⁶El camino de la descentralización en el departamento de Montevideo es sin duda una de las experiencias más ricas de la región. Desde 1990 en que se impulsa el proceso en el departamento, y pasando a grandes rasgos por el primer Foro de Montevideo en 1992 y el Foro II en 1996, la construcción y consolidación de estructuras e instrumentos de participación ciudadana ha sido sostenida y de grandes resultados. La gestión más democrática y eficiente no ha dejado de ser, además, motivo de debate y perfeccionamiento. En este sentido cabe mencionar que con motivo del "Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario, gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo", celebrado en esa ciudad el 15 y 16 de junio del 2001, varios trabajos de evaluación fueron presentados. Vease Ana María Olivera, "Descentralización: ¿Cuál? ¿Cómo? ¿Por qué?", Ernesto de los Campos, "La recesión económica es una prueba de fuego para la descentralización" y Alicia Veneziano "La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora" (DE: <http://www.chasque.net/guifont/idsemi0.htm> consultado 10/10/03) El último artículo también está publicado en *Política y Gestión*, 2 (2001).

¹⁰⁷Con esto no quiero decir que el modelo de experiencias exitosas aisladas sea una solución efectiva en el proceso de descentralización. Sigue siendo necesaria una planificación incluyente y participativa de esta tarea a nivel nacional.

electos por estructuras corporativas, también llamadas “consejos de desarrollo comunal” (CODECOs).¹⁰⁸

Paradójicamente, esta concentración de poder se acompañó de una paulatina desconcentración de servicios públicos hacia las estructuras locales del régimen. Esto no quiere decir que se llevara a cabo una descentralización. Sencillamente, la autoridad central fue delegando dichas funciones a sus propios órganos locales.

Uno de los resultados concretos de esta reorganización fue la Constitución de 1980, en donde se planteó una nueva jerarquía en materia de administración territorial, que involucraba una delimitación en regiones, provincias y comunas. En cada uno de estos escalones se delegaba la responsabilidad del gasto social incluyendo paralelamente las funciones administrativas de educación básica, salud primaria y programas de bienestar social. Estas tareas se acompañaron de transferencias de recursos, que incluía un sistema de redistribución entre municipios ricos y pobres.

Aunque esta organización buscaba, en parte, tener un mayor control en los ámbitos locales, modernizando y extendiendo sus instrumentos administrativos, sentó las bases de una futura descentralización administrativa. Sin embargo, cabe recordar que la descentralización implica un vínculo participativo entre sociedad y Estado, un elemento ausente en este proceso.

Con el fin del régimen militar, la transición democrática dio cierto grado de participación ciudadana a los gobiernos locales, sobre todo, permitiendo la elección municipal directa en 1992, gracias a un nuevo código municipal: la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sobre esta base se han conseguido avances parciales en ciertas áreas como la salud y la educación. No obstante, en términos generales siguen

¹⁰⁸Nickson, *op.cit.*, pp.131-133.

prevaleciendo obstáculos, incluso legales, en la puesta en práctica efectiva de la descentralización. Así, el Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile, elaborado por la Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo del Ministerio del Interior, advierte:

En el plano legal, existe un factor interno importante que también condiciona el proceso chileno de descentralización; la Constitución y las leyes en Chile definen descentralización y hacen una clara distinción entre los conceptos de Gobierno y Administración de Estado. Ello condiciona el proceso puesto que establece que la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y únicamente la facultad de administrar puede descentralizarse.¹⁰⁹

La relevancia de esta distinción refleja el peso que sigue manteniendo la autoridad central, pues, más allá de la norma, sus consecuencias se hacen constantemente presentes en el proceso descentralizador. Aunque la administración de escuelas y consultorios médicos quedó en manos del municipio, las normativas técnicas y la fiscalización siguen estando en manos del gobierno nacional, por ejemplo.

Sin embargo, las regiones y municipios han recibido atribuciones en materia de planificación y se han creado una serie de instrumentos, tanto en regiones como en municipios, cuyo objetivo es mejorar la gestión de estas administraciones. Los resultados son todavía insuficientes y muestran debilidades en la aplicación de los programas, así como en mayores niveles de equidad en materia de desarrollo.¹¹⁰ Sigue haciendo falta un plan integral de descentralización capaz de coordinar el conjunto del proceso en los distintos escalones de administración estatal y mantener una visión prospectiva coherente.

¹⁰⁹“Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, División de evaluación y cuentas públicas, Subsecretaría de Desarrollo regional y administrativo, Ministerio del Interior, junio de 2000, (DE, www.subdere.cl/paginas/CEDOC/PUBLICACIONES/DESCENTRALIZACION/Diag_Desc_2000: 25 junio de 2003),. p.5.

¹¹⁰Ibid. pp. 6-15.

Dicha política nacional requeriría una estructura institucional y liderazgos claros que conduzcan el proceso.

La descentralización fiscal ha conseguido avanzar, sobre todo, en materia de transferencias. Ente 1994 y 1999 los recursos municipales aumentaron 61% y los recursos para las regiones, representados por la Inversión de Decisión Regional (IDR), sobrepasaban en el año 2000 44% del gasto público total.¹¹¹

Aunque distintos indicadores como el PIB o el Índice de Desarrollo Humano (IHD) muestran una reducción de la brecha de desarrollo entre regiones en los años noventa, persiste una concentración de actividades y funciones en el Área Metropolitana de Santiago.

Finalmente, cabe subrayar la falta de canales suficientes de participación ciudadana que permitan un eficaz desarrollo de la descentralización y el fortalecimiento de la identidad subnacional.¹¹² Si bien la sociedad civil organizada tiene una larga tradición en Chile y tuvo momentos de gran movilización durante del régimen militar¹¹³, según señala Gonzalo de la Maza, durante los años noventa no ha sido capaz de revivir su anterior

¹¹¹Ibid. pp. 9-10.

¹¹²Cesar Nicandro Cruz: María Antonieta Huerta (Coord.), Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala, Bogotá, CEJA, 2000, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC). (DE. 07 11/03: www.iigob.org/reseñas).

¹¹³Gonzalo de la Maza, "Sociedad civil y democracia en Chile" en: Aldo Panfichi (Coord.), op.cit., pp. 225-239. El autor hace un recuento de las distintas estructuras que han caracterizado las estructuras de la sociedad civil en Chile. Durante el periodo del régimen militar estas organizaciones fungieron como una base de control político, al caer en manos del régimen: "A través de las reformas legales y el ejercicio de la represión se promovió la atomización de las organizaciones sociales populares, la privatización de las esferas del conflicto social—a través de las reformas privatizadoras en salud, previsión, educación y legislación laboral—o simplemente, del control gubernamental directo o indirecto—Juntas de vecinos, Centros de madres, Centros de alumnos y Federaciones estudiantiles, Centros de padres, municipios". Sin embargo, hubo momentos en que la sociedad mostró su capacidad de convocatoria y organización: "La movilización producida entre 1983 y 1986 mostró tanto los efectos de la dictadura sobre la sociedad como las capacidades de la sociedad civil chilena, particularmente en su facción inferior. Convocada por la Confederación de Trabajadores del Cobre, el núcleo más poderoso del sindicalismo nacional—empresas estatales—, fue sostenida en realidad por la movilización de amplias masas urbanas: pobladores, estudiantes e, intermitentemente, sectores medios". (Op.cit., pp. 222-223)

capacidad de organización y propuesta.¹¹⁴ Este hecho ha limitado, a su vez, su dinamismo para presionar, fortalecer y acompañar la descentralización, respaldo sin el cual el componente de participación civil ha permanecido muy reducido en este proceso.¹¹⁵

III. La búsqueda de espacios de participación de ciudades y otras entidades subnacionales en la integración mercosureña ¹¹⁶

La segunda parte de este capítulo busca mostrar que el proceso de integración del Mercosur abrió la posibilidad a los gobiernos locales de estos países de tener un papel protagónico en la región. La búsqueda de espacios de reconocimiento¹¹⁷ llevó a algunas ciudades a establecer fuertes lazos de cooperación y a constituir la primera estructura de ciudades del Cono sur.

La Red Mercociudades no sólo ha fungido como un motor de fortalecimiento para la integración a partir de una lógica subnacional. Su papel como plataforma de inserción internacional ha intensificado, de forma individual y colectiva, la actividad exterior de algunas ciudades del corazón mercosureño.

¹¹⁴Ibid., pp.225-230.

¹¹⁵(“Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, División de evaluación y cuentas públicas. Subsecretaría de Desarrollo regional y administrativo. Ministerio del Interior, junio de 2000. www.subdere.cl/paginas/CEDOC_PUBLICACIONES/DESCENTRALIZACION/Diag_Desc_2000., p.22.) Ante esta clara debilidad, una de las recomendaciones de este diagnóstico se pronuncia: “En definitiva el desafío consiste en la formación ciudadana para que la descentralización o redistribución del poder pueda ser un proceso efectivo y eficaz. Lo anterior debiera, además, de ir acompañado de mayores avances en el desarrollo de mecanismos e instrumentos de participación de la sociedad civil y reformar la elección de autoridades”.

¹¹⁶Como se indica en la introducción, por “proceso mercosureño” o “proceso de integración mercosureño” se entiende en este trabajo los distintos procesos ligados a la integración regional de los países del Cono sur—Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—, en el ámbito político, económico y social, que formalmente empieza con la firma del Tratado de Asunción en 1991.

¹¹⁷Gracias al inicio de la descentralización, en particular, en el ámbito político, se consiguieron cada vez más elecciones locales directas (ver nota 20 sobre cita de Burchardt). Los gobiernos electos buscaron reafirmar su propio papel, es decir, el de la administración local, formalmente rescatado, pero todavía con poco valor en el incipiente proceso descentralizador.

a) El proceso de integración mercosureño

América Latina tiene una larga historia de iniciativas integracionistas que se pueden remontar, incluso, hasta el sueño bolivariano de una sola América continental. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo un cierto auge de proyectos regionales. Entre estos han destacado las distintas ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹¹⁸, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹¹⁹, en los años sesenta, y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹²⁰, en los años ochenta.

Sin disminuir la importancia que tuvieron estos proyectos en la construcción latinoamericana y en el desarrollo de ciertos intercambios comerciales, su éxito económico e impacto político estuvieron lejos de las metas que, inicialmente, se habían propuesto para la región. El resultado fue un abandono en los hechos, aunque no en lo nominal, por parte

¹¹⁸Desde los años cincuenta, la Comisión Económica para América Latina sentó bases teóricas importantes que alimentaron las iniciativas integracionistas. Raúl Prebisch, economista de esta institución, encabezó la defensa de un mercado regional sudamericano, como una forma de acelerar el proceso de industrialización que constituía uno de los objetivos desarrollistas de la época. El medio debía de ser la cooperación regional basada en un sistema de preferencias comerciales, como mecanismo para acelerar el desarrollo económico. La CEPAL auspició distintas reuniones de "Consulta sobre política comercial en el sur del Continente"—como las de 1958, 1959 y 1960—que entre otras cosas, impulsaba la constitución de una zona de preferencias tarifarias entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, proyecto paralelo e independiente a la constitución del Mercado Común Latinoamericano. (Barbosa, art.cit. pp. 10-11)

¹¹⁹En 1960 nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con la firma del Tratado de Montevideo. El objetivo era establecer una zona de libre comercio en un lapso de 12 años. Si bien entre 1960 y 1964 hay avances relativamente importantes (negociación multilateral de listas comunes y listas nacionales de productos; eliminación de restricciones no tarifarias; liberalización del intercambio), durante la segunda parte de esa década y hasta los años ochenta los regímenes militares constituyen un avance para este proyecto. Dichas posturas, más favorables a establecer estructuras económicas cerradas, autárquicas y autosuficientes, multiplican las políticas fuertemente proteccionistas y paralizan el proceso negociador de la ALALC. Ante estos hechos, los plazos se extienden, las tensiones parten a los miembros y los ánimos se apagan, dejando morir lentamente a la ALALC. (Barbosa, art.cit., pp.12-13).

¹²⁰Ante el claro fracaso de la ALALC en 1980 se decidió negociar un nuevo tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Algunos de los cambios por relación a la estructura anterior fueron el abandono de la obligación de las listas comunes, cumplimiento de plazos rígidos para el cumplimiento de objetivos integracionistas y la adopción de mecanismos más flexibles de tipo bilateral, en la mira del establecimiento de un área de preferencias tarifarias. Sin embargo, el proceso se ve fuertemente afectado por la crisis de la deuda externa, que desde 1982 afectó a la gran mayoría de países de la región. Las consecuencias en materia comercial mostraron un freno en los intercambios, a pesar del impulso que significó el final de muchos regímenes militares en la década de los años ochenta. (Barbosa, art.cit., pp. 13-14).

de los países miembros. Estos últimos buscaron distintas alternativas, más viables y efectivas, para desarrollar sus vínculos en la región.¹²¹ En este sentido, el Mercosur sería uno de los proyectos más exitosos y acabados que han tenido lugar en América Latina a partir de entonces.

En medio de la crisis económica y de la también llamada “década perdida”, los presidentes de Brasil y Argentina emprendieron diversos acercamientos, dejando atrás las rivalidades históricas entre ambos países, agudizadas en la década de los años setenta por conflictos como el de los proyectos hidroenergéticos del Paraná.¹²² El Acta de Foz de Iguazú en 1985, el Programa de integración y cooperación argentino-brasileño de 1986 y el Tratado de integración, cooperación y desarrollo de 1988 marcaron la ruta hacia una asociación binacional de grandes dimensiones. Sin embargo, no existía un camino de experiencias anteriores de integración para el Cono sur, por lo que dicho proyecto demandaba una enorme voluntad política.

¹²¹El tema de la integración latinoamericana cuenta con una nutrida literatura. Daniel Schutt lleva a cabo un estudio sobre estas iniciativas regionales, donde se destacan sus principales aportes, pero también las causas de su limitado éxito, dentro de un contexto de antecedentes mercosureños. (“Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: Reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur”, *Contribuciones*, 1(1999), pp. 19-25). Rubens A. Barbosa centra su estudio en todas las iniciativas de integración latinoamericana de los años cuarenta hasta el Tratado de Asunción (“Intentos de integración en el Cono sur hasta el Tratado de Asunción”, *Contribuciones*, 2(1993), pp. 18). Marcelo de A. Medeiros elabora un estudio más detallado donde destaca el papel del regionalismo abierto de la CEPAL, así como el lugar de la ALALC y la ALADI como factores exógenos que favorecieron y condicionaron la integración en el Cono sur. (*La genèse du Mercosud*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 98-120).

¹²²Para entender este conflicto se debe de saber que el río Paraná en un primer tramo que llega hasta la confluencia con el río Iguazú lo comparten Brasil y Paraguay. Desde allí y hasta su intersección con el río Paraguay es Argentina y Paraguay que comparten el curso fluvial. “El salto hidráulico disponible... es del orden de 160 metros, que relacionado con los importantes caudales del río Paraná determinan un rico potencial hidroeléctrico”. Distintos estudios e iniciativas desde los años cincuenta buscaron explotar esta riqueza natural, pero fue hasta la década de los años setenta en que tanto Argentina, como Brasil emprendieron, cada uno por su parte, negociaciones con Paraguay. El resultado fue la construcción de dos estructuras, Iguazú y Corpus, que explotaban esta energía. Sin embargo, una y otra se afectaban, disminuyendo los valores energéticos de su rival. Este hecho se tradujo en fuertes tensiones entre Brasil y Argentina. El 19 de octubre de 1979, los dos países firmaron un acuerdo trilateral con Paraguay, donde se establecían las pautas de operación de Itaipú y Corpus. (*Obras hidroeléctricas binacionales en América Latina*, Buenos Aires, BID/INTAL, 1985, pp.69-77).

Existe cierto consenso en la idea de que fueron fundamentalmente motivaciones de tipo político las que llevaron a Brasil y Argentina a tejer esta asociación.¹²³ Estas naciones habían regresado a la vida democrática en 1985 y 1983, respectivamente. La nueva etapa política estuvo marcada por un gran optimismo que impulsó la consolidación de esa democracia, pero también la voluntad de abandonar los conflictos entre los dos países.¹²⁴

Otro factor político que llevó a la asociación fueron las percepciones e intereses comunes sobre las estrategias a seguir en el plano internacional. La integración significaba, en este sentido, un mayor peso como bloque en la escena internacional. Ambos países compartían la idea que debían de ser ellos, como principales actores de la región, quienes construyeran este camino.

¹²³Schutt, art.cit., pp. 20-21; Maria del Huerto Romero, "Gobiernos locales y Mercosur: Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional". Territorios, 8(2002), p. 22.

¹²⁴Durante la segunda mitad del siglo XX, las relaciones entre Argentina y Brasil se caracterizaron por una oposición constante sobre el plano, político y económico. Esta situación ya era clara cuando, durante los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno peronista mantuvo una política neutralista, mientras que Brasil definió casi de inmediato su vinculación con Estados Unidos. En esos momentos, las posturas ideológicas y militares también contribuyeron a un claro aumento en las diferencias entre los dos países. Sobre el plano económico, mientras Argentina era partidaria de mantener zonas comerciales preferenciales y abrir algunas nuevas, apoyando sus vínculos con Gran Bretaña y otros países, Brasil se pronunciaba por las posiciones multilateralistas de Estados Unidos, contrarias a cualquier zona exclusiva de comercio. Esta rivalidad y tensión frustró todo intento de integración en el Cono sur. Aunque hubo intentos por solucionar esta situación, en particular con los acercamientos de Perón y Vargas, entre 1951 y 1954, estos fracasaron. Durante la década de los setenta, el crecimiento brasileño nutrió el proyecto nacionalista, opuesto a negociar o ceder soberanía frente a sus vecinos, reforzando la mala relación con Argentina. En este mismo periodo, se desataron tensiones políticas, comerciales y militares, a raíz del debate sobre el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Paraná y del proyecto Itaipú Binacional, que dejaba de lado a Argentina. Estos enfrentamientos diplomáticos se prolongaron durante toda segunda parte de la década de los años setenta. (Rubens A. Barbosa, art.cit., pp. 8-13) Cabe señalar que todo el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones reforzó el aislacionismo y tendió a alejar las posibilidades de diálogo en temas comerciales. Debido a todos estos hechos, el camino de reencuentro necesitó de muchas muestras de buena voluntad: "La decisión de generar confianza mutua, y de disminuir recelos heredados de una historia de diferencias, fue la base del reforzamiento de los sistemas de gobierno civil en el Cono sur". (Jorge Schvarzer, "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", Nueva Sociedad, 1999, N°162, pp.93-95).

Los factores económicos incidieron de forma complementaria en la construcción del proyecto. El modelo cepaliano del “regionalismo abierto”¹²⁵ y el desarrollo internacional de bloques económicos, también hicieron coincidir a ambos países en la necesidad de consolidar una unión que incrementara sus intercambios mutuos. Al mismo tiempo, esta construcción les permitiría una inserción conjunta, más dinámica y estratégica, en la escena económica internacional.

En 1990, un mes después de la “Iniciativa de las Américas” del presidente George Bush llevada a cabo en junio, Argentina y Brasil firmaron el “Acta de Buenos Aires”, en donde se decidió acelerar el proceso de conformación del mercado común bilateral para diciembre de 1994, reduciendo a la mitad los plazos fijados en 1988.¹²⁶

Bajo esta dinámica, Uruguay y Paraguay se vieron presionados a acercarse rápidamente a sus vecinos, ante la posibilidad de quedar con un papel limitado en el desarrollo del proceso.¹²⁷ Aunque Uruguay había asistido a las últimas reuniones bilaterales en calidad de invitado, tanto él como Paraguay tuvieron que formalizar su voluntad de formar parte del proyecto de integración. Como países pertenecientes al Cono sur su incorporación ocurrió de forma natural. Este proceso condujo el año siguiente, en 1991, a la

¹²⁵Schutt define este término como una forma de nuevo regionalismo, propia de América Latina, que manifiesta “claramente la vocación de que los procesos de integración sean motorizadores de una nueva inserción internacional de estos países”. (art.cit., p.22)

¹²⁶Barbosa, art.cit., p.15. En el Acta de Buenos Aires ya se establecía la creación del “Grupo Mercado Común”, de carácter binacional, así como los principales mecanismos para llegar a las metas de integración (rebajas tarifarias generalizadas, lineales y automáticas, eliminación de barreras no tarifarias).

¹²⁷Si bien algunos autores como Romero aceptan que fue la coincidencia de los cambios políticos y económicos lo que llevó a Uruguay y Paraguay a formar parte de la asociación (art.cit., p.22), en la opinión de académicos como Alfredo Valladão o Soledad Siguago fue el miedo a quedar al margen del desarrollo de la integración, lo que los llevó a formar parte del Mercosur. Sin duda existían otros incentivos y coincidencias comunes, pero se debe de considerar el peso absoluto y relativo de Brasil y Argentina en la región para entender que existían más presiones que incentivos para integrarse. (Soledad Siguago y Alfredo Valladão, cursos impartidos en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de París como parte de la clase “le Mercosud, un nouvel acteur international”, el 5 y 12 de mayo del 2003, respectivamente).

firma del Tratado de Asunción, donde los presidentes de los cuatro países concretaban la creación del Mercado Común del sur (Mercosur).

Sin embargo, cabe precisar que, aunque el 26 de marzo de 1991 nació formalmente el Mercosur, la entrada en vigor efectiva del mercado común estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 1994. Estos cuatro años se definieron como un periodo de transición, en donde se debían de clarificar los objetivos y medios del Mercado Común.¹²⁸ Aunque durante este primer periodo de vida de integración el Tratado rigió las relaciones económico-comerciales de los cuatro países, también fueron tiempos de planeación, estructuración, coordinación y puesta en práctica del proyecto. Cabe recordar que, debido a la rapidez con que se llegó a concretar el Tratado de Asunción, fue necesario un periodo de rápidos ajustes y planeación, para que tres años después la integración pudiera avanzar de forma efectiva.

Este primer periodo de vida mercosureño se caracterizó por el gran optimismo y expectativas de sus miembros. Esta actitud se fortaleció, además, en la medida que se desarrollaron los lazos económicos y políticos entre los cuatro países. En materia de planificación también se dieron pasos acelerados, pues en este periodo de transición se establecieron las metas, el cronograma, así como la conformación institucional que tendría el Mercosur. Fue entonces cuando se decidieron los principales ejes del proceso.

En este sentido, se debe subrayar que el Tratado de Asunción prevé la creación de un mercado común y no otra forma de integración regional. En consecuencia, los pasos

¹²⁸La agenda negociadora de la etapa de transición se formalizó el 26 de junio de 1992, durante el II° Consejo del Mercosur, en Las Leñas Argentina. Entre otras decisiones se establece el cronograma "de medidas requeridas para cumplir los compromisos fijados en el Tratado de Asunción, es decir, la conformación del Mercado Común del sur, para el 31 de diciembre de 1994". También se decidió negociar conjuntamente los acuerdos en la ALADI y en foros económicos internacionales. (Barbosa, art.cit. p.17)

posteriores consideraron aspectos que iban más allá de lo meramente económico, estableciendo estructuras institucionales y mecanismos acordes con dichos objetivos.

El modelo regional de un mercado común avanza la integración mucho más lejos que una complementación económica, un tratado de libre comercio o, incluso, una unión aduanera. Más allá de prever la construcción de instituciones propias al modelo, el mercado común contempla la inclusión de temas políticos, pero también otros de tipo social, laboral, medioambiental, de seguridad y hasta cultural.

Este modelo y sus metas contrastaron, empero, con la visión liberal en voga en ese momento y que marcó a la élite política argentina y brasileña en los años noventa. Así, a pesar de tener esta pluralidad de temas en la agenda de integración, se priorizó lo económico, dando un cierto lugar a lo político, pero deslindando la importancia de estos temas de aquellos que, inicialmente, aparecían en el programa. Así, en este primer momento de gran expansión y de rápido aumento de la interdependencia entre los cuatro países, hubo una fuerte expansión económica dentro del bloque, pero una baja implementación de lo acordado en otros temas.

b) Iniciativas de las ciudades

Durante este primer periodo mercosureño, los gobiernos subnacionales de la región, pero principalmente las ciudades medias, grandes y las capitales, tomaron un interés creciente en el proceso de integración. Las dinámicas y consecuencias de este último atañen directamente la vida diaria y el desarrollo de los núcleos urbanos. No se debe de olvidar que es en función de los distintos vínculos entre dichas ciudades que ocurre una buena parte de la integración regional. Considerando la importancia de este proceso y la necesidad de dirigir correcta y voluntariamente el cauce de estas interacciones, distintos alcaldes

incorporaron en su agenda el tema de esta construcción, en la cuál se encontraban directamente involucrados.

Esta voluntad y postura propositiva de las principales aglomeraciones del Mercosur debe analizarse a la luz de la perspectiva de fortalecimiento y desarrollo del ámbito local presentada en la sección anterior. Distintos factores relacionados a esta evolución, pero también algunos otros que dependieron directamente de las nuevas circunstancias en la región, permiten explicar las iniciativas de estas ciudades.

Los avances más importantes en materia de descentralización y desarrollo local ocurrieron en las ciudades medias o grandes. Estas últimas, junto con los gobiernos de las ciudades capitales de los cuatro países, ganaron un poder significativo como resultado de los cambios democráticos ya mencionados. Por lo tanto, llegaron a este momento con un capital político creciente, reivindicando el papel de lo local en el desarrollo, pero también como uno de los principales y más directos componentes de la representación de la sociedad civil. Una parte importante de este capital residía en la legitimidad que habían ganado al erigirse como símbolo de la participación ciudadana directa, gracias a las elecciones locales, e indirecta, por medio del trabajo de los gobiernos electos con distintos grupos y asociaciones de sus respectivas sociedades locales.¹²⁹

Puesto que una de las motivaciones que llevó a los gobiernos nacionales de los cuatro países a la asociación era la voluntad de consolidar la democracia en la región, era natural que uno de sus principales componentes, el gobierno local, se incorporara a la agenda de la integración. Sin embargo, esto no ocurrió así, pues las partes no contemplaron, en ninguna parte del Tratado, un lugar para las ciudades y los gobiernos locales, como

¹²⁹Es importante precisar que esta legitimidad es objeto de numerosas críticas, pues no siempre se considera como representativa de la participación ciudadana.

actores del proceso de integración. En consecuencia, las ciudades empezaron a tomar propuestas e iniciativas unilaterales relacionadas con su papel dentro del Mercosur.

El desarrollo del fortalecimiento local en los distintos países se caracterizó por una tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y locales. Esta lucha de poder entre distintos niveles de gobierno era, en cierta forma, el de la reivindicación del papel, el espacio y el valor del ámbito local en la toma de decisiones y en el desarrollo nacional. La coincidencia temporal entre estos procesos internos y el de las negociaciones e inicio del Mercosur dio como resultado una transpolación de la reivindicación de lo local, pero ahora dentro del proceso de integración regional. Así, las tensiones internas se convirtieron en un elemento de cohesión al tratarse de un tema común en las demandas de las ciudades de los cuatro países del Mercosur. Este vínculo colectivo dio, a la postre, mayor cooperación entre ellas.

En opinión de Jordi Borja y Manuel Castells, el proceso de integración regional es, en si mismo, un factor que abre la posibilidad de asociación entre ciudades:

La creación y la consolidación institucional de uniones económicas y políticas interestatales (la Unión Europea, TLC en América del Norte, Mercosur, etc.) ha creado la oportunidad de intervención internacional de los poderes locales y regionales. Por una parte como reacción en defensa y actualización de su capacidad de autogobierno (*self government*, autonomía local), por otra por la voluntad de influir en las políticas supranacionales que tienen una incidencia importante sobre los territorios y las poblaciones locales (infraestructuras de comunicación, definición de áreas de acción prioritaria, programas sociales, etc.).¹³⁰

Cabe precisar que la cooperación entre algunas de las ciudades mercosureñas no era un elemento nuevo. Algunos proyectos importantes de construcción de infraestructura

¹³⁰Local y global, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1998, p.339.

mercosureña iniciaron antes o durante los primeros años del Mercosur. Dentro del eje de integración fluvio-marítima Tiête-Paraná, se puede resaltar la presa de Itaipú como ejemplo de cooperación. Los vínculos transfronterizos, que dieron lugar a proyectos muy concretos (Resistencia- Corrientes, Posadas-Encarnación, Buenos Aires-Colonia, entre otros), muchas veces se iniciaron en periodos anteriores a la asociación mercosureña.¹³¹ Estos vínculos sin duda sirvieron para desarrollar los canales de cooperación entre las principales ciudades de la zona.

A una escala administrativa superior, el papel de ciertas provincias argentinas y brasileñas tuvo un peso significativo en el proceso de integración. Incluso antes del Tratado de Asunción, estas daban muestras de su voluntad por participar en el proceso que se abría. En este sentido, Marcelo Medeiros especifica que

La proximidad geográfica del epicentro integracionista hace de los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná actores plenamente interesados, pero también muy cuidadosos de las consecuencias del proceso de integración. A lo largo del periodo premercosureño, fueron ellos, de una manera u otra, los más entusiastas o los más pesimistas, pero eso de manera activa y participativa. Al mismo tiempo, las relaciones entre estos estados y algunas provincias argentinas se reestructuraron sobre bases más sólidas e independientes, constituyendo un pilar importante para la concreción de la construcción regional, pero, sobre todo, para su ulterior consolidación.¹³²

¹³¹ Este tipo de cooperación entre ciudades ha cimentado muchos de los principales ejes de desarrollo territorial del Mercosur. Otro ejemplo es el proyecto de "Entre Ríos", alrededor de Rosario, que aporta una cantidad importante de energía eléctrica a la zona. El conjunto de estos proyectos y ejes estructurantes fueron comentados por la geógrafa Martine Droulers, investigadora del Centre de Recherche et de Documentation de l'Amérique Latine (CREDAL), dentro de la conferencia "Los espacios del Mercosur" (impartida en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de Paris como parte de la clase "le Mercosud, un nouvel acteur international", el 12 de marzo del 2003):

¹³² *Op.cit.*, p.60.

De esta forma, queda claro que tanto a la escala federal como local, ciertas entidades de Argentina y Brasil tuvieron iniciativas tempranas dentro del proceso de integración. Sin embargo, se debe de notar que fueron esencialmente aquellas involucradas de forma directa en este “epicentro integracionista”, vinculado a una proximidad geográfica, quienes tuvieron un papel dinámico en el proceso y, cabe agregar, mayores intereses dentro del mismo.

Dentro de los factores propios de la coyuntura de los primeros años mercosureños, se puede destacar el contexto de dinamismo integracionista propio de este periodo (1991-1994). En opinión de María del Huerto Romero, fue esa fuerza la que llevó a algunos gobiernos locales

a incluir la problemática de la integración en la construcción de sus agendas. Ello dio origen a las primeras demandas de participación de las ciudades en la toma de decisiones; al desarrollo de acciones directas vinculadas al proceso de integración; y, consecuentemente, a la creación en sus estructuras burocráticas de espacios institucionales referentes al Mercosur (o a la atribución de estos asuntos a estructuras ya existentes).¹³³

El resultado del conjunto de estas distintas motivaciones resultó en un aumento de los contactos de cooperación entre las principales ciudades mercosureñas, que darían origen a la primera red de ciudades de la región.

¹³³Art.cit., p.22. En relación a estas iniciativas de institucionalizar el tema de la integración dentro de las administraciones subnacionales, Medeiros señala que: “En Brasil, por ejemplo, se ve nacer, en el nivel de los estados federales, secretarios de relaciones exteriores o de integración que revelan no sólo la importancia económica de la nueva dinámica de integración, sino también su significado político, pues ésta incita a actores estatales a apropiarse de un campo de competencias antes reservado a la autoridad federal”. (*Op.cit.*, p.277).

c) El nacimiento de Mercociudades

En diciembre de 1994 los cuatro Estados parte del Mercosur firmaron el Protocolo de Ouro Preto, abriendo una nueva etapa en el proceso de integración. Con la formalización institucional del Mercosur se puso fin al periodo de transición y se estableció oficialmente el periodo de unión aduanera, etapa transitoria hacia la meta del mercado común integral. De 1995 al 2000 se liberó de barreras el mercado intra-Mercosur, aunque no por completo. La siguiente etapa la constituye la puesta en pie de la Tarifa Exterior Común (TEC), que es el principal componente comercial que deben paulatinamente adoptar las partes frente al exterior, con fecha límite el año 2006.¹³⁴

El año 1995 también fue una coyuntura con cambios importantes en la formalización de las estructuras subnacionales del Cono sur. En esta nueva etapa, según advierte Romero, “el interés <individual> que habían manifestado algunos gobiernos locales con el proceso de integración adquiere un nuevo carácter, basado en la cooperación y el trabajo conjunto”.¹³⁵

En marzo de ese año tuvo lugar el seminario “Mercosur, opciones y desafíos para las ciudades”. Asunción fue sede y promotora de este encuentro, cuyos resultados dieron lugar a la Declaración de Asunción. En este documento, firmado por las autoridades de Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile, se manifestó la necesidad de crear una red de ciudades de los países miembros del Mercosur y de aquellos posibles asociados, concretamente Chile y Bolivia.¹³⁶ El objetivo de dicha

¹³⁴DE. http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/espagnol/relext_mre/orgreg/mercom/: 13 de diciembre 2002.

¹³⁵Art.cit., p.23.

¹³⁶Tanto Chile como Bolivia tienen el estatus de países asociados al Mercosur, gracias a los acuerdos firmados en 1996 y 1997, respectivamente. Parte de las condiciones ahí establecidas plantean preferencias arancelarias sobre cerca del 80% del comercio con esos países, que irán incrementándose paulatinamente hasta una desgravación total, en un período de entre 8 y 18 años. (Schutt, art.cit., p.28) Debido a la estructura

estructura sería permitir la participación de las ciudades en las decisiones de integración regional en temas de sus competencias.

En esa misma ocasión se fijó la fecha de la Primera Cumbre de la Red, que tuvo lugar en la misma ciudad de Asunción en noviembre de ese año. En este encuentro nació formal e institucionalmente la Red Mercociudades. Entre sus resoluciones fundacionales más importantes se pueden destacar:

Institucionalizar una entidad denominada Mercociudades, que tiene por finalidad principal lograr la creación de una red de ciudades en el ámbito del Mercosur.

Crear un Consejo de Mercociudades compuesto por los Intendentes, Prefectos y Alcaldes de las ciudades pertenecientes a la red, como instancia intermunicipal a fin de lograr una participación activa ante los órganos del Mercosur. (...)

Crear unidades técnicas a cargo de ciudades pertenecientes a Mercociudades con la responsabilidad de desarrollar y coordinar los temas de interés común que le sean asignados.¹³⁷

Estos ejes de trabajo y cooperación que establecen las once ciudades firmantes¹³⁸

son: 1-Municipalidades y la universidad, 2-Comercio exterior, 3-ciencia, tecnología-Banco de talentos, 4-Cultura, 5-Turismo, 6-Gestión Municipal y Gestión Estratégica, 7-

de la economía chilena, ampliamente abierta hacia el exterior desde 1974, su incorporación al Mercosur planteaba desde un inicio grandes obstáculos, a pesar de pertenecer geográficamente al Cono sur. Además, Chile mantuvo un énfasis en dirigir su estrategia comercial usando una política de tratados de libre comercio bilaterales. En este sentido Riordan Roett apunta que Chile concluyó con éxito acuerdos con Canadá, México, la Unión Europea y, en diciembre del 2000, decidió negociar, "en una iniciativa dramática", uno con Estados Unidos. Para el autor, con esto Chile no cierra la puerta para una incorporación plena al Mercosur. ("La política de los Estados Unidos frente a la integración continental", *Contribuciones*, 3(2001), pp.58-59) Sin embargo, los aranceles frente al bloque se han mantenido altos por lo que, primero, deberá haber un proceso de ajuste para poder incorporar a Chile como parte plena del Mercosur. (Benecke y Loschky, "ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec", *Contribuciones*, 3(2001), pp.14-15).

¹³⁷Declaración de la Cumbre de Asunción, puntos 1, 2 y 5 respectivamente. Sitio oficial de Mercociudades (DE, 27/05/2002: http://redmercociudades.org/03_Documentos/declaraciones_cumbre1.html).

¹³⁸Las ciudades que asistieron y firmaron el documento fueron: Florianópolis, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Porto Alegre, La Plata, Salvador, Córdoba, Curitiba y Rosario.

Planeamiento urbano y ambiental, 8-Desarrollo social-educación, 9-Salud, 10-Legislación y política tributaria municipal. Como se puede notar, la mayor parte de estas temáticas está directamente relacionada con las áreas en las que los gobiernos locales empezaron a incursionar desde la década de los años ochenta y que se volvieron, por lo menos en los hechos, parte de su competencia.¹³⁹

c.1 Evolución de la Red

Mercociudades canalizó de forma institucional la vocación que algunas ciudades tenían de participar en la integración. Aunque los principales fundamentos motores de esta estructura no cambiaron mucho con el tiempo, se pueden señalar algunos aspectos que han caracterizado su evolución.

Desde septiembre de 1996, en que tuvo lugar la Segunda Cumbre en la ciudad de Porto Alegre, se delimitaron más específicamente los objetivos, así como la estructura institucional y los estatutos de la Red. Los primeros bien se pueden sintetizar como sugiere Romero:

1. Buscar el reconocimiento de Mercociudades en la estructura de Mercosur, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia. 2. Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común municipal. 3. Crear mecanismos de comunicación en red entre las ciudades, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.¹⁴⁰

¹³⁹Como se señaló en la sección anterior, estas áreas de funciones varían mucho de un país a otro, pero, en general, son aspectos que involucran directa o indirectamente a los gobiernos locales. Es evidente que, dentro del contexto de la integración, la cooperación horizontal en estas áreas se vuelve una prioridad esencial para resolver problemas que van más allá de las fronteras, pero también para mejorar el buen desarrollo y gestión de los gobiernos locales.

¹⁴⁰Art.cit., p.24.

Aunque el punto central de estas motivaciones era participar colectivamente en la integración y obtener el reconocimiento oficial de esta función, estos objetivos también reflejan una serie de temáticas que, como resultado de la descentralización, planeada o no, involucraban directamente a las ciudades de la región. Como se analizó en la sección anterior, lo anárquico y amplio de este proceso con frecuencia superaba las capacidades de los gobiernos subnacionales. La estructura de Mercociudades también significaba la posibilidad de trabajar horizontalmente para dar solución a estas limitantes, que desde la perspectiva vertical, en el ámbito nacional, habían encontrado soluciones limitadas. Los canales creados servirían para participar en la integración, pero también para desarrollar, de forma permanente, soluciones a las problemáticas locales.

Sin embargo, desde el inicio, los estatutos de esta Red dejaron en claro que no se trataba de una red de gobiernos locales del Cono sur. Para ser miembro era necesario ser una de las capitales de los países del Mercosur o ser una ciudad de más de 500 000 habitantes. Este último criterio excluía de la Red a la gran mayoría de gobiernos locales del Cono sur y confirmaba que el nombre de Mercociudades, efectivamente, sólo se refería a ciudades.

Aunque ulteriormente este criterio se flexibilizó por la demanda de ingreso que hacían otras ciudades¹⁴¹, la nueva disposición acepta la entrada de ciudades de menos de 500 000 habitantes, siempre y cuando “por su ubicación geográfica o interés integracionista o peso internacional, puedan contribuir con los fines establecidos por la Red y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente”.¹⁴²

¹⁴¹Esta modificación tuvo lugar hasta 1997, durante la Tercera Cumbre de la Red en Córdoba, Argentina.

¹⁴²Estadutos de la Red Mercociudades (DE, 27/05/2002: http://www.redmercociudades.org/01_merco/bienvenido.html).

La modificación ha abierto la posibilidad para que ciudades que cuentan con una vocación integracionista puedan formar parte de la Red. Sin embargo, la estructura sigue dejando fuera a municipios pequeños o rurales que, sencillamente, no son ciudades. Así, la base de esta integración, aparentemente local, se estructura sólo a partir de las bases urbanas, principalmente, del corazón del Cono sur.

En la actualidad, Mercociudades está integrada por 91 ciudades de los países miembros y asociados al Mercosur. En algunos casos se cuenta con ciudades con relativamente poca población, por lo que la reforma sí permitió un cierto aumento en las ciudades participantes. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de la ciudad argentina de Trelew, cuya población no excede los 90 000 habitantes.¹⁴³ Sin embargo, en relación con total de gobiernos locales en el Cono sur, el número de miembros parece todavía limitado. Además, la composición por origen nacional arroja un claro dominio numérico de ciudades argentinas y brasileñas.¹⁴⁴

Un aspecto esencial en el análisis de la Red es la actividad o el protagonismo que se ha desarrollado dentro de esta estructura de ciudades. María del Huerto Romero advierte al respecto algunas conclusiones relevantes:

El liderazgo en el proceso posterior que condujo a la creación de la Red estuvo centrado en el núcleo de ciudades que firmaron el Acta de Fundación, algunas de las cuales—aunque no todas—habían participado de aquel Seminario: Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Sao Paulo, Salvador y Río de Janeiro.

Estas ciudades compartían algunos elementos comunes:

¹⁴³Página oficial de la ciudad de Trelew (DE, 15/11/2003: <http://www.trelew.gov.ar/>)

¹⁴⁴Dentro del conjunto hay 5 uruguayas, 5 paraguayas, 4 bolivianas, 8 chilenas, 34 argentinas y 39 brasileñas. Cuento elaborado a partir de la lista de miembros. (DE, 15/11/2003: <http://www.mercociudades.org/frame/index.htm>).

- En el caso de las argentinas y brasileñas, no ser capital de país; se ubicaban en el nivel de ciudades de dimensión media (en relación con el rango del país);
- en el caso de Montevideo y Asunción, si bien capitales, no poseían el rango de ciudades globales ni la dimensión de las otras capitales (Buenos Aires, Brasilia);
- tempranamente habían manifestado su interés por la marcha del proceso Mercosur y su preocupación por la falta de participación de las ciudades en dicho proceso;
- habían iniciado un proceso de involucramiento en la arena internacional.¹⁴⁵

Así, aunque el número total de ciudades participantes en la Red haya tenido un aumento importante, parecen ser las mismas ciudades de tamaño medio las que han mantenido un papel protagónico dentro de ella. En cierta forma, esta estructura parece haber fortalecido la integración entre estas ciudades, pero cabe preguntarse qué tanto ha permitido la inclusión de otras a los circuitos de desarrollo regional. De hecho, su perspectiva inicial era mucho más amplia, pues en el Compromiso de Porto Alegre se subrayaba que

es fundamental la inclusión de los gobiernos de los estados y las provincias, de los municipios e intendencias y el conjunto de la sociedad civil en el proceso de integración, no como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y alejados de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, donde el poder local pueda constituirse como sujeto protagónico de las políticas públicas comunes y actor indispensable en la consolidación del diálogo integrador de los gobiernos y de la sociedad.¹⁴⁶

Frente a este fortalecimiento de los vínculos entre ciudades medias del corazón mercosureño, se debe de considerar la marginalización que tienen algunas zonas y regiones,

¹⁴⁵ Art.cit., p.27.

¹⁴⁶ "Compromiso de Porto Alegre", página oficial Mercociudades (DE, 12/11/2003: <http://www.mercociudades.org/frame/index.htm>).

alejadas en su geografía, pero también en su desarrollo, de estos polos dinámicos. Como bien apunta Medeiros:

Al lado de las Redes Crecenea-Codesul y Mercociudades, también se puede notar, dentro de los países miembros del Mercosur, la existencia de un movimiento de las regiones más desfavorecidas que buscan evitar su marginalización por relación al proceso integracionista. Tal es el caso, por ejemplo, de la región Noreste de Brasil, que se encuentra a algunos miles de kilómetros del epicentro del Mercado Común del sur.¹⁴⁷

c.2 De lo regional a lo internacional

Si en un inicio la participación en el proceso de integración fue la principal motivación fundadora de Mercociudades, con el tiempo otros objetivos han ganado un espacio importante en la agenda de la Red. Aunque algunas de sus ciudades protagónicas tenían o empezaban a tener contactos internacionales antes de 1995, la estructura de Mercociudades parece haber iniciado y/o fortalecido la actividad, primero regional y luego internacional, de muchas de ellas.

Como se estudia más en detalle en el capítulo dos, estos contactos se han desarrollado a partir de los vínculos tradicionales del Cono sur con Europa. Sin embargo, la Red Mercociudades fungió como un mecanismo catalizador de las aspiraciones de las ciudades mercosureñas, pues les dio colectivamente, el estatus de una estructura regional formal. Así empezaron los contactos de la Red con estructuras más importantes como la Unión Europea, Eurocities, la OEA, así como distintas agencias de cooperación. Aunque muchas veces los contactos ya existían, por lo menos de forma incipiente, fue la Red la que

¹⁴⁷Op.cit., pp. 280-281.

permitió fortalecer y dinamizar estas tendencias. Para otras ciudades significó un primer contacto con el exterior.

En este sentido se puede decir que, paralelamente a sus actividades regionales, Mercociudades ha funcionado como una plataforma de inserción internacional para muchas ciudades. Esta es una de las peculiaridades que distinguen y explican que, dentro del conjunto de entidades subnacionales latinoamericanas, sean estas ciudades las que han tenido mayor actividad y presencia internacional.

Dentro de la lectura que hace Romero sobre los avances de la Red en sus objetivos de largo plazo, se destacan las declaraciones que se han emitido en temas como el proceso de constitución del ALCA, el relanzamiento del Mercosur, la profundización del proceso de integración, la crisis institucional sufrida por Paraguay, la crisis económica de Argentina, el acuerdo Mercosur - Unión Europea y la agenda social del Mercosur. Sin embargo, también se reconoce “el avance de la Red como interlocutor de actores internacionales y de las instancias gubernamentales de los países del Mercosur”.¹⁴⁸

Es evidente que estos hechos son el resultado de una clara voluntad dentro de la Red, que ha trabajado para construir los mecanismos necesarios para alcanzar esta presencia internacional. Desde la Quinta Cumbre, celebrada en 1999 en Belo Horizonte, se había manifestado que los acuerdos de cooperación con agencias internacionales exigían la existencia de un organismo con sede permanente. Respondiendo a esta demanda, en la siguiente Cumbre, realizada en Rosario el año siguiente, se decidió la creación de la “Secretaría Técnica/Administrativa Permanente de Mercociudades” que tendría como sede la ciudad de Montevideo. De esta forma, la Red también ha ido tejiendo su camino hacia la escena internacional.

¹⁴⁸Art.cit., p.30.

IV. Consideraciones finales

La descentralización y el desarrollo del ámbito local fueron procesos muy distintos y desiguales entre los países del Cono sur, a pesar de que temporalmente tuvieron una cierta coincidencia. Contrariamente a las primeras ideas de que partió este trabajo, el conjunto subnacional mercosureño se caracteriza por una gran heterogeneidad. Gracias a estos matices se puede explicar que ciertas ciudades medias, que obtuvieron beneficios significativos de estos procesos, hayan utilizado sus recursos políticos y económicos para conseguir y consolidar un lugar en la región. Las ciudades capitales se han vinculado con estas ciudades medias formando un conjunto que ha constituido la base de la integración mercosureña.

Desde el inicio del proceso, este eje urbano constituyó un corredor de desarrollo, geográficamente delimitado, que fue incorporando otras ciudades medias con características semejantes. Sin embargo, el desequilibrio en términos de desarrollo territorial sólo se ha ido acrecentando en el conjunto mercosureño. La implicación de este hecho, para muchos gobiernos locales, ha sido una incapacidad para insertarse en los procesos regionales e internacionales.

La llegada en 1995 y posterior desarrollo de Mercociudades acentuó estas tendencias, en lugar de ampliar el espectro de participación subnacional. Sin duda esta estructura ha alcanzado logros significativos en materia de cooperación urbana y ha tenido la capacidad de abordar gran número de nuevos temas que aquejan el buen funcionamiento de las ciudades actuales. En este sentido se le considera como un modelo en sí mismo de cooperación regional. Sin embargo, no deja de ser la voz de 91 ciudades, claves en la

integración, pero que no se pueden considerar representativas del conjunto de gobiernos locales del Cono sur.

Mercociudades ha fungido como un claro medio de inserción regional e internacional para algunas de las ciudades miembros. Este mecanismo ha permitido logros significativos en términos de contactos y de presencia internacional, posicionando a estas ciudades como la punta de lanza de la actividad subnacional latinoamericana que, por el momento, no parece tener un paralelo de peso semejante.

CAPITULO DOS

LOS FACTORES INTERNACIONALES: EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar los factores de tipo extra regional que han influido y condicionado la inserción y actividad que los gobiernos subnacionales del Cono sur han tenido en el exterior. En particular, busco responder a cuál ha sido la influencia europea en este proceso y su impacto en el desarrollo de la cooperación entre entidades subnacionales de las dos regiones.

Durante la década de los años noventa, la Unión Europea no fue ajena a las iniciativas de integración que se desarrollaron en el Cono sur. La notable cercanía entre ambos bloques responde a una larga y entrelazada historia que ha unido a estas dos regiones. Sin embargo, desde el nacimiento del Mercosur se ha mantenido un creciente fortalecimiento y diversificación de las relaciones entre estos dos actores. En materia de colaboración, en los últimos años ha habido una clara voluntad hacia la diversificación de canales y una profundización de los mismos por parte de la Unión Europea. Una de las facetas de esta ampliación de las formas de cooperación ha sido la incorporación de las instancias subnacionales como nuevos mecanismos y estrategias de desarrollo.

En el presente capítulo sostengo que la evolución de la cooperación entre ambos bloques ha fomentado, en años recientes, un claro apoyo a la actividad internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur. Sin embargo, los contactos subnacionales entre ambas regiones, aunque se han visto fortalecidos por esta voluntad de la Unión Europea, se

“montan” y complementan una multitud de vínculos y formas de cooperación subnacionales preexistentes.

De esta forma es importante explicar primero el camino de las relaciones formales, en particular en materia de cooperación, que se desarrollaron entre ambos bloques en la década de los años noventa, que darían como resultado formas de cooperación subnacionales. No obstante, también es fundamental mencionar esos otros canales entre América Latina y Europa, menos reconocidos pero no por ello menos importantes, que también han contribuido claramente a una mayor inserción y actividad internacional de los gobiernos subnacionales del Cono sur. Estos factores extra regionales se suman, complementan y refuerzan las tendencias desarrolladas por los factores internos y regionales tratados en el capítulo anterior.

La literatura referente a las relaciones Cono sur- Unión Europea abarca una multitud de aspectos que han marcado los contactos oficiales entre ambos bloques. Sin embargo, el tema particular de la cooperación técnica y canalización de ayuda no cuenta con un respaldo tan amplio como el que tienen otros rubros, como las relaciones políticas o comerciales. Debido a lo reciente del tema, la cooperación subnacional no ha sido prácticamente estudiada. Por lo tanto, algunas de las ideas están construidas a partir de fuentes primarias como documentos, folletos, evaluaciones e información proporcionada en páginas oficiales de internet.

En relación a los otros canales de cooperación, como el Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) por ejemplo, la información es todavía más limitada. Casi siempre se trata de documentación procedente de las respectivas páginas de internet, pues no existen estudios especializados en este campo. Debido a esta limitada

bibliografía, más que una investigación exhaustiva sobre el tema, lo que aquí presento es una exploración general de estos canales de cooperación.

II. Las relaciones Mercosur-Unión Europea

a) Influencias del modelo europeo

Las relaciones que tradicionalmente han vinculado a Europa con el Cono sur son, sin duda, las más fuertes que algún conjunto de América Latina ha tenido y sigue manteniendo con el viejo continente. Las distintas olas migratorias europeas hacia el Cono sur definieron una cultura que, a la distancia, nunca dejó de mantenerse próxima a su raíz originaria. La lengua castellana y portuguesa, las tradiciones y, en general, la voluntad de mantener una identidad “europea” constituyeron factores que vincularon estrechamente a ciertas comunidades bien definidas de ambos lados del Atlántico. Al mismo tiempo, numerosas relaciones de tipo económico alentaron fuertes dinámicas de crecimiento y desarrollo para las dos regiones. En especial, las relaciones comerciales revelaron una preferencia europea por extender con claridad su esfera de influencia hacia el sur del continente.¹⁴⁹

A principio de los años noventa, el proyecto de una integración de grandes dimensiones en el Cono sur recibió una clara influencia del bloque europeo. La elección de un modelo con características muy semejantes a aquellas planteadas por la vía transatlántica respondía, en buena medida, a la voluntad colectiva de avanzar más allá de un simple tratado de libre comercio. La visión de una integración pluridimensional sugirió, desde un principio, abarcar aspectos que llegaran mucho más lejos de lo meramente económico.

¹⁴⁹Ver Carlos Marichal, Historia de la deuda externa de América Latina, Madrid. Alianza, 1992.

Sin duda, el principal eje que acercaba al futuro Mercosur con el modelo europeo era el ingrediente político. Al igual que el proceso que se desarrollaba desde hacía más de 40 años en Europa¹⁵⁰, los países miembros coincidían en alcanzar paralelamente una integración política, social y económica como parte de la naturaleza del futuro bloque regional.

Esta clara influencia del viejo continente sobre la integración mercosureña, no es un fenómeno reciente. Según Marcelo Medeiros, a lo largo de sus años de vida, la Comunidad Europea se ha convertido en “la base indispensable del lenguaje integracionista practicado tanto en el seno del mismo conjunto regional, como en otros conjuntos regionales”:

América Latina y más particularmente el Mercosur, no son una excepción. Muy temprano la influencia integracionista de Europa se hace sentir en la parte meridional de las Américas: por una parte, por un ascendente *stricto sensu* de la idea de integración sobre el pensamiento de la CEPAL y, por otro, por una toma, *lato sensu*, de la idea de integración repandida en los Estados nacionales. Los sueños seculares de Bolívar y San Martín, puestos en estado latente por su carácter juzgado en otros tiempos demasiado particular, se despiertan y surgen, esta vez respaldados por el pragmatismo indubitable de la experiencia de la Comunidad Europea.¹⁵¹

Sin embargo, en relación concreta con el Mercosur, en ningún momento se trató de hacer una importación exacta de la experiencia europea, pues las características de aquella respondieron a una evolución y a circunstancias particulares. Sería más adecuado hablar de

¹⁵⁰El Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957 y puesto en vigor el primero de enero de 1958, marca una etapa decisiva en la creación de la Comunidad Económica Europea y, con ella, el paso hacia una estructura próxima de la actual Unión. Sin embargo, se considera que ya la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en París el 18 de abril de 1951, fue la base “embrionaria” del proceso de integración. Los seis países firmantes (Francia, la República Federal Alemana, Italia y el Benelux) definían entonces su voluntad de avanzar sobre un claro proceso regional, con instituciones y metas precisas. (André Gauthier, *La construction européenne*, Paris, Bréal, 2000, pp.41-54).

¹⁵¹ Marcelo de A. Medeiros, *La genèse du Mercosud*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 177-178.

una reapropiación, *ad hoc*, del modelo europeo a partir de ciertos elementos relacionados con las propias motivaciones e intereses de los actores mercosureños y de otros semejantes a rasgos más propios de la experiencia europea.

Este carácter híbrido del Mercosur plantea sus propios desafíos y necesidades, pero queda claro que en ningún momento dejó de voltear hacia la experiencia europea:

Concretamente, el camino al encuentro de una unión política pasa por la habilidad de los tomadores de decisiones del Mercado Común del Sur de controlar un mecanismo doble del importacionismo, a saber, aquella relacionada con sus propias tradiciones y aquella proveniente de la experiencia de la Unión Europea. Es en este doble proceso que surge la invención de lo político, cuyas estructuras y prácticas deben ser aptas para enfrentar los nuevos desafíos intra e internacionales.¹⁵²

No obstante, aunque existe esta clara preferencia por el referente europeo, el proceso mercosureño también ha estado en contacto con el modelo de integración norteamericano, que funge como base del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Casi paralelamente a las primeras negociaciones con Europa, los países del Mercosur participaron, junto con los otros latinoamericanos, en la Cumbre de las Américas.¹⁵³ El proyecto de integración continental, calcado sobre los principios del TLCAN, ha permanecido latente hasta la fecha, pero difícilmente se puede decir que haya

¹⁵²(*Op.cit.*, p. 357). Marcelo Medeiros trata ampliamente el tema de la importación y apropiación del modelo europeo en uno de sus capítulos dedicado expresamente a discutir las dificultades teóricas y prácticas de este proceso. Ver: *op.cit.*, pp. 323-369.

¹⁵³Riordan Roett apunta al respecto que "adicionalmente al inicio de las negociaciones del NAFTA, la administración Bush había desarrollado una visión más amplia de la integración hemisférica. La iniciativa de las Américas (EAI) fue anunciada en junio de 1990. La iniciativa contemplaba un fondo multilateral en el Banco Interamericano de Desarrollo para alentar la inversión privada, cierto alivio a la deuda bilateral condicionando a profundizar reformas económicas y acuerdos de "libre comercio" con el fin último de crear un sistema de libre comercio hemisférico". Sin embargo, la Cumbre de las Américas se celebró hasta diciembre de 1994, en Miami, Florida ("La política de los Estados Unidos frente a la integración continental", *Contribuciones*, 3(2001), pp.50-51).

influido en la constitución y desarrollo del modelo integracionista del Cono Sur¹⁵⁴, pues había una clara preferencia por el modelo y las relaciones con el viejo continente.

Era difícil pensar que el Mercosur ignorara al continente europeo cuando además de la inspiración integracionista, tradicionalmente han existido tantos lazos históricos. Ya desde la entrada de España y Portugal a la Unión Europea en 1986 quedaba claro que habría un eje exterior expresamente dirigido hacia América Latina, pues como admite Susanne Gratius, fue sólo a partir de entonces que los tradicionales aliados de los países ibéricos aparecerían en la agenda de las relaciones exteriores y en los programas de cooperación.¹⁵⁵

Como había ocurrido con Gran Bretaña o Francia, las antiguas potencias coloniales desempeñaron un papel de intermediarios preferentes en las relaciones con sus antiguas colonias. Tanto para España como para Portugal, el ingreso a la Unión serviría para reafirmar sus propios lazos tradicionales, así como para el establecimiento de nuevos canales colectivos con América Latina.

¹⁵⁴Esta es la principal razón por la que no trato de forma más extensa en este trabajo el modelo de integración norteamericano y las iniciativas de integración continental. Además, esta parte de la investigación no pretende ser un estudio comparativo de influencias y modelos de integración en América Latina, sino que se limita a estudiar las influencias europeas en el proceso mercosureño, como origen y parte de las relaciones que se han establecido con la Unión Europea. Sin embargo, se han consultado distintos estudios que se refieren a estas influencias de modelos regionales. Marcelo Medeiros trata este tema de forma amplia (op.cit., pp.411-424), pero también se pueden destacar los trabajos de Stephan Sberro y Jordi Bacaria Colom "La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense" (Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.52-66), en donde además de las referencias teóricas, se elaboró una muy completa tabla comparativa entre los modelos de integración de la Unión Europea, el TLCAN y el Mercosur. La lista es larga, pero también se pueden destacar los trabajos de Riordan Roett (art.cit. pp.45-73), de Dieter W. Benecke, "ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec" (Contribuciones, 3(2001), pp.9-43), de Lia Vals Pereira ("Mercosur y ALCA: principales temas de debate", Contribuciones, 4(2001) pp.69-86), el de Jorge Grandi ("Déficit democrático y social en los procesos de integración de América Latina" (Revista Iberoamericana de Administración pública, 2(1999), pp.15-55) que presenta distintos aspectos comparativos, el de Daniel Schutt, "Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: Reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur", (Contribuciones, 1(1999), pp.19-35). De forma más general está el número de Manière de voir: "L'Amérique Latine en effervescence" (2003, núm. 69), que presenta algunas perspectivas sobre una posible integración continental. Esta lista no pretende en ningún momento ser extensiva, sencillamente se presentan algunas referencias útiles sobre el tema.

¹⁵⁵"Perspectivas para una asociación entre América Latina y Europa", Contribuciones, 4(2001), p.93.

No cabe duda que, aún antes del ingreso de estos países a la Comunidad en 1986, ya existían claras muestras europeas de renovar y refundar su presencia y vínculos con América Latina. Así se evidenció, por ejemplo en 1984, con los esfuerzos dirigidos hacia Centroamérica en los diálogos de San José, por medio de los cuales se establecieron bases de ayuda y cooperación económica con Europa.¹⁵⁶ Sin embargo, los países de la península ibérica no sólo hicieron más clara y enfática esta voluntad, sino que la llevarían a ser un eje importante de la política exterior al ampliarla hacia temas políticos y económicos.

Se debe de considerar que estos fuertes vínculos ocurrieron en un periodo en que germinaban las iniciativas de integración regional, como parte de la formación de un sistema internacional multilateral caracterizado por bloques regionales emergentes. El principio del "regionalismo abierto"¹⁵⁷ no sólo ocurría como un proceso "natural" en esos momentos, sino que formaba parte de un conjunto de reformas económicas internas, como la apertura de los mercados, las privatizaciones públicas y la desregulación económica. Establecer vínculos con otros bloques regionales aparecía como una de las principales estrategias de inserción internacional, principalmente desde una perspectiva económica, pero también política.

¹⁵⁶Sobre este punto Girartius afirma que "junto con el Grupo de Contadora, la entonces Comunidad Europea creó el Proceso de San José, las Conferencias Ministeriales anuales con Centroamérica para contribuir a pacificar la subregión. Fue la primera vez que Europa adoptó en América Latina una estrategia independiente de Estados Unidos y el ejemplo más exitoso de una política exterior común por parte de la UE. A partir de la crisis centroamericana se amplió el diálogo entre la UE y América Latina, primero a través de las Conferencias Ministeriales con el Grupo de Río latinoamericano y después con diferentes socios". (Art.cit., pp. 93-94).

¹⁵⁷El principio del "regionalismo abierto" sugiere a avanzar en integraciones económicas regionales como estrategias de inserción en los mercados internacionales. Como define la CEPAL, se trata de: "un proceso de creciente interdependencia regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. (CEPAL, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994, p.8 citado por: Lia Valls Pereira, "Mercosur y ALCA: principales temas de debate, Contribuciones, 4(2001), pp.70-71). El "regionalismo abierto" es, además, una de las pocas excepciones toleradas por la Organización Mundial del Comercio en materia de tarifas preferenciales, pues se considera que se trata solamente de procesos transitorios hacia una desregulación ampliada.

Conducidos por el impulso español y portugués, los lazos tradicionales ganaron nuevas dimensiones bajo estas nuevas dinámicas internacionales. Estas intenciones e intereses se volvieron todavía más evidentes cuando la presidencia de la Unión se encontró en manos españolas o portuguesas. Según enfatiza Medeiros, este hecho fue notorio cuando se alcanzó el Acuerdo marco Brasil—Comunidad Europea en 1992, bajo la presidencia lusitana, al igual que en los distintos acercamientos con los países del Cono sur o en la propuesta de un acuerdo de cooperación con el Pacto Andino.¹⁵⁸

Otro elemento definitorio del empuje español en la construcción de un eje con América Latina fue la designación del comisario español Abel Matutes como responsable de las relaciones con esta región dentro de la Comisión Europea, en 1989. Este nombramiento cristalizó en iniciativas y contactos concretos las voluntades de Madrid¹⁵⁹, definiendo así sus principales intereses exteriores en su calidad de miembro de la Comunidad. A partir de entonces, América Latina se convertiría en un objetivo bien definido en la agenda exterior del bloque europeo, con acciones claras en la mira de concretar relaciones sólidas. Además, este cambio implicó pasar “de una óptica estrictamente comercial a una visión política global, marcada por una preocupación geopolítica, cultural y tecnológica de dimensiones mucho más amplias”.¹⁶⁰

Sin embargo, aunque respaldados por un lazo cultural innegable, los intereses españoles obtendrían en el corto y mediano plazo sustanciales dividendos. Como bien lo señala Florence Pinot, el *lobby* que emprendió España a favor de América Latina ocurriría

¹⁵⁸*Op.cit.*, p.443. En este punto se debe de considerar que, aunque el acuerdo marco citado (Brasil—Comunidad Europea) ocurrió en 1992, fue el resultado de previas e intensas iniciativas y de acciones por parte de los países ibéricos, prácticamente desde su entrada a la Comunidad en 1986.

¹⁵⁹José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, “Cumbre de Madrid, Trascendencia para España y América Latina”, *Foreign Affairs En Español*, 2(2002), p.3.

¹⁶⁰Medeiros, *op.cit.*, p.443. Uno de los cambios más importantes que llevó a cabo Matutes, según apunta el autor, fue “la toma de conciencia en el Consejo de Ministros de la importancia de los lazos privilegiados existentes entre los nuevos miembros, a saber España y Portugal, y América Latina”.

paralelamente a una toma de participación de grandes empresas españolas, sobre todo en el Cono sur. Grupos de energéticos, como Endesa o Repsol, de telecomunicaciones, como Telefónica. o los grandes grupos bancarios, como BBVA o BSCH, penetraron solidamente y se consolidaron como los principales inversionistas en el sur del continente gracias a las privatizaciones y a la apertura de mercados. Otras empresas europeas se volvieron prestadoras de servicios tan comunes como el agua, la electricidad o el teléfono (France Telecom, Suez-Lyonnaise des Eaux, EDF, Endesa, Stet-Italia).¹⁶¹

Este posicionamiento llevó, según explica Lourdes Casanova, a que de las 100 mayores multinacionales en Iberoamérica “el 50% del total de ventas fue generado por empresas europeas y el 43% por compañías estadounidenses”. Empero, el lugar español en este anclaje es indiscutible, pues ha conseguido consagrarse como el primer inversionista europeo en Iberoamérica y el segundo mayor después de Estados Unidos.

Un estudio de Joge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres advierte que la década de los años noventa significó un cambio drástico en inversión extranjera directa (IED) para las economías más grandes de América Latina. Este impacto fue tal, que para el año 2000 el flujo total neto de IED era prácticamente seis veces superior al de la década anterior. El principal beneficiado en este proceso fue Brasil durante el periodo 1996-2000, seguido de México y Argentina, el primero alcanzando 85571 millones de dólares de IED. En estos países y Chile, inversionistas extranjeros adquirieron grandes empresas nacionales,

¹⁶¹“Las representaciones de Europa y de Argentina a la hora de la crisis”, en: Denis Rolland y Joëlle Chassin Coords.), Pour comprendre la crise argentine, Paris, l’Harmattan/IEP-Strasbourg, 2003, pp. 258-259. Sobre la presencia y relaciones económicas europeas con América Latina, Marcelo Medeiros también dedica una parte de su trabajo para explicar los distintos elementos que caracterizaron estas relaciones, en particular con el Cono sur, haciendo referencia a algunas de las empresas que invirtieron de forma consistente en esta región. (Op.cit., pp. 449-454)

umentando su participación en la región de forma constante, durante toda la década.¹⁶² Si se consideran las inversiones en el Cono sur, concretamente Brasil y Argentina, la presencia europea afianzó su dominio, delimitando así un espacio de influencia en América Latina.¹⁶³

Esta presencia europea también significó para muchos, para los argentinos por ejemplo, una nueva concepción de su propio vínculo con Europa, pues la relación fraternal fue percibido como un vínculo de cliente-prestador de servicio o la cara de intereses financieros volátiles, estos últimos completamente ajenos a cualquier preocupación por el bienestar o desarrollo argentino. No obstante, para Pinot, en el caso de la crisis argentina, estas nuevas percepciones se limitaron a ciertos grupos de la sociedad y no afectaron en lo fundamental las relaciones ni de Argentina, ni del Mercosur con la Unión Europea.¹⁶⁴

b) Se formalizan y multiplican los lazos UE-Mercosur

Los contactos entre el bloque europeo y el Mercosur ocurrieron formal e institucionalmente desde el nacimiento de este último, en 1991. Sin embargo, los primeros diálogos aparecieron antes del Tratado de Asunción, pues ya

En 1990, las conversaciones entre el entonces comisario Abel Matutes y el ministro de Economía argentino Domingo Cavallo, en la toma de posesión del presidente Patricio Aylwin en Chile, culminaron con la firma del primer acuerdo de tercera generación,

¹⁶²“Foreign Investment in México after Economic Reform” en: Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (Coords.), Confronting Development. Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges, San Diego, Stanford University Press, 2003, pp.130-137.

¹⁶³Lourdes Casanova, “Lazos de familia. Las inversiones españolas en Iberoamerica”, Foreign Affairs En Español. 2 (2002), p.67.

¹⁶⁴Art.cit., pp.257-267.

nombre con el que la jerga comunitaria ha bautizado esta relación caracterizada por la llamada "cláusula democrática".¹⁶⁵

Dos encuentros entre cancillerías, el primero en Luxemburgo en abril de 1991 y el segundo con el Consejo Europeo, en Guimaraes en mayo de 1992, conducirían en este último año a la firma del "Acuerdo de Cooperación Iner Institucional entre la Comisión de las Comunidades Europeas y las instituciones del Mercosur".¹⁶⁶ De esta forma, se sentaban las bases y las voluntades formales para construir relaciones futuras entre ambas regiones.

Pasaron tres años antes de concretar en la Cumbre de Madrid de 1995 el Acuerdo de Cooperación Interregional Unión Europea—Mercosur. Más que un simple compromiso, este Acuerdo definía las áreas sobre las que avanzarían las negociaciones entre ambos bloques. No fue casualidad que este encuentro ocurriera en 1995, pues a partir del inicio de ese año el Protocolo de Ouro Preto daba por terminado el periodo de transición del Mercosur, establecía la entrada en vigor de la unión aduanera y se adquiría un estatus jurídico formal como actor internacional. Con estas bases, se emprendieron las negociaciones de un tratado de libre comercio entre ambos bloques, como principal ingrediente de la agenda económica, así como encuentros más sistemáticos dentro del diálogo político.

No obstante el optimismo con que empezaron estas negociaciones y el gran dinamismo financiero y comercial que se desarrolló en apenas unos años, el tema comercial involucraba una serie de obstáculos, sobre todo por el hecho de que ambos bloques

¹⁶⁵Salafranca, art.cit., p.9.

¹⁶⁶Rubens A. Barbosa, "Intentos de integración en el Cono sur hasta el Tratado de Asunción", *Contribuciones*, 2(1993), p.17.

buscaban defender sus intereses a grícolas y a gro-industriales.¹⁶⁷ Con el fin de establecer condiciones óptimas para la negociación desde una perspectiva más amplia, se delimitaron distintos ámbitos de cooperación en la agenda interregional, como en los campos energético, de transporte, ciencia y tecnología, propiedad intelectual, normas técnicas, cuestiones sanitarias y fitosanitarias, protección del medio ambiente, educación y cultura, telecomunicaciones y tecnologías de la información.¹⁶⁸

Un elemento nuevo, en 1995, fue la creación de estructuras institucionales, previstas en el Acuerdo, encaminadas a dar mayor operatividad a las relaciones entre ambos bloques. Bajo esta perspectiva se crearon el Consejo de Cooperación, la Comisión Mixta de Cooperación y la Subcomisión Mixta Comercial, los tres componentes clave del Acuerdo Interregional.

Un elemento relevante a considerar en estos diálogos y, en general, en las relaciones Unión Europea—Mercosur, es que ocurren a la vez como parte de los contactos y vínculos europeos con América Latina, pero también como un canal especial, específico y diferenciado de los primeros.¹⁶⁹ En este sentido, se puede notar que la Cumbre Río de mayo de 1999, por un lado marcó la voluntad europea por construir relaciones con el conjunto latinoamericano, pero por otro también fungió como escenario para relanzar el diálogo específico con el Mercosur.

¹⁶⁷Al respecto Susanne Gratius señala que “esta asimetría [comercial] se debe, por un lado, a la reciente apertura unilateral de la región y el tenaz proteccionismo agrícola europeo, por el otro, a la clásica estructura Norte-Sur de los intercambios (materia prima a cambio de productos elaborados). A corto plazo será difícil superar estos desequilibrios comerciales, que se podrían resumir en dos posiciones adversas: América Latina percibe a Europa como una <fortaleza agrícola>, la UE ve a los productores de la región como una <amenaza agrícola>”. (art.cit., p.96)

¹⁶⁸Félix Peña, “La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional”, *Contribuciones*, 3(2001), p.90.

¹⁶⁹Aunque en esta investigación no se cuenta con fuentes que afirmen esta postura, parece plausible pensar que tanto los encuentros y cumbres de la Unión Europea con el Mercosur, como aquellos con América Latina, han significado dinámicas que alimentan, de forma simultánea y recíproca, los vínculos entre unos y otros.

El Acuerdo de Madrid no entró en vigor hasta el primero de julio de 1999, cuando las partes, Unión Europea y Mercosur, confirmaron su respectiva ratificación. Este paso en las negociaciones interregionales ocurrió, en buena medida, gracias a la Cumbre de Río de Janeiro, donde la Unión Europea renovó su interés de retomar las relaciones, aparentemente estancadas, con América Latina y, particularmente con el Mercosur y Chile.¹⁷⁰

El órgano más importante de las nuevas estructuras de diálogo entre el bloque del Cono sur y la Unión Europea, el Consejo de Cooperación, involucra las autoridades ministeriales de ambas partes, que se reunió por primera vez en noviembre de 1999. Desde entonces se han llevado distintas rondas de ambos lados del Atlántico, siendo la última la XIª Ronda, celebrada en Bruselas en diciembre de 2003.¹⁷¹

A pesar de que distintos acontecimientos económicos en el interior de los países del Mercosur han afectado su desarrollo y su proceso de integración en años recientes, los contactos con la Unión Europea no sólo se mantuvieron, sino que aumentaron y se diversificaron. Las crisis del real brasileño en 1999 y aquella económica, política y social que desestabilizó a Argentina desde el 2001¹⁷², parecieron sugerir un claro estancamiento

¹⁷⁰Félix Peña, art.cit., pp.89-90.

¹⁷¹I Ronda de Buenos Aires, en abril 2000; II Ronda de Bruselas, en junio de 2000; III Ronda de Brasilia, en noviembre de 2000; IV Ronda de Bruselas, en marzo de 2001; V Ronda de Montevideo, en julio de 2001- Propuesta tarifaria de la Unión Europea; VI Ronda de Bruselas, en octubre 2001- Propuesta tarifaria el Mercosur; VII Ronda de Buenos Aires, en abril de 2002; VIII Ronda de Brasilia, en noviembre de 2002; IX Ronda de Bruselas, en marzo de 2003; X Ronda de Asunción, en junio de 2003; XI Ronda de Bruselas, en diciembre de 2003; XII Ronda de Buenos Aires, en febrero de 2004; XIII Ronda de Bruselas, en abril de 2004; XIV Ronda de Buenos Aires, en junio de 2004. Los documentos relacionados con cada una de estas rondas aparecen en las novedades de las relaciones exteriores con el Mercosur en la página de la Comisión Europea (DE, 6 de enero 2004: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/news/index.htm) y algunos datos también aparecen en: União Européia – Mercosul, Uma Associação para o Futuro, Montevideo, Comisión Europea, 2002, pp.16-17 [folleto].

¹⁷²Distintos factores influyeron en la rápida crisis que afectó a Argentina. En este sentido pueden ser consultados los trabajos de Daniel Shutt, "Argentina 2001-2002: Agonía, estallido y naufragio", Foro Internacional, 2(2003), pp.475-493; Denis Rolland et Joëlle Chassin (Coords.), op.cit.; M. Victoria Murillo, "Crónica de un desencanto anunciado", Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.98-109 y en ese mismo número Martin Feldstein, "El desplome de Argentina. Lecciones de la última crisis financiera", pp.110-116 y Guillermo de la Dehesa, "Ganadores y perdedores de la crisis argentina", pp.117-121.

mercosureño¹⁷³ y un repliegue hacia el ámbito interno. Aunque esto ha ocurrido parcialmente, no ha significado una ruptura con las relaciones transatlánticas ni la atenuación de su ritmo.

Sin embargo, los compromisos y contactos entre ambos bloques han sido más frecuentes en la mira de alcanzar el tratado comercial. Para el año 2004, incluso, el calendario de encuentros interregionales se acelera notoriamente, en parte, gracias a los logros negociados en la XIª Ronda celebrada en Bruselas en diciembre de 2003.¹⁷⁴

En este sentido, son notorios los avances en las negociaciones comerciales, pero también lo es la exergencia de otros foros, como el de negocios Mercosur-Unión Europea que complementan sustancialmente estas relaciones. En su tercera aparición, en mayo de 2002, este encuentro de ministros y empresarios de ambas regiones contó con la presencia del comisario europeo de Relaciones Exteriores, Christopher Patten, quién buscó reiterar el respaldo de la Unión Europea a ese foro, así como el compromiso europeo con la región mercosureña.¹⁷⁵

Cabe apuntar que las anteriores afirmaciones relacionadas con la continuidad y aumento de vínculos entre los dos bloques regionales a pesar de la crisis brasileña y, sobre todo, de la argentina, responden a distintos intereses que ha buscado defender la Unión Europea. Como ya se ha mencionado, gran número de empresas europeas y, especialmente españolas, lograron posicionarse como la principal fuente de inversión exterior mercosureña. Así, estos intereses creados y la posición preferencial ante un futuro tratado

¹⁷³Marcos Savini. "Le Mercosud n'est pas mort", en: Rolland y Chassin (Coords.), *op.cit.*, pp.232-238.

¹⁷⁴Los distintos puntos de esta agenda se pueden consultar en la página de la Comisión Europea (DE: 6 de enero 2004: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/ip03_1544.htm)

¹⁷⁵El discurso completo del comisario Patten se puede consultar en la página http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/mebf.htm (DE: 6 de enero de 2004).

comercial con el Mercosur, han llevado a la Unión Europea a impulsar la continuidad del diálogo interregional.

Institucionalmente, la Unión Europea hizo gestos de buena voluntad ante la situación que azotaba a Argentina. Una de las medidas fue la aprobación por parte de Bruselas de una importación suplementaria de carne argentina, conocida como “la Cuota Hilton”.¹⁷⁶ La presencia del comisario Pascal Lamy en marzo de 2002 en la apertura de los intercambios UE-Mercosur, también buscó dar confianza a argentinos y mercosureños sobre la permanencia de las empresas europeas y, en general, sobre el respaldo europeo a la situación ahí reinante.

A pesar de los desencantos que ocurrieron tanto del lado europeo como del argentino, tras los acontecimientos y medidas que tuvieron lugar en 2001 y 2002¹⁷⁷, para Françoise Pinot, el fondo de las relaciones no se alteró. Sin duda las percepciones de y sobre cada lado cambiaron. Sin embargo, Pinot alega que este impacto fue menor de lo que parecía poder provocar en el largo plazo.¹⁷⁸

En cuanto a Chile, cabe precisar que aunque sólo tiene el estatus de país asociado al Mercosur y no de miembro pleno, desde un inicio en las negociaciones con la Unión Europea se le ha considerado como parte del bloque. Desde la Cumbre de Madrid en 1995

¹⁷⁶Pinot, art.cit., p. 265.

¹⁷⁷Las medidas económicas proclamadas a principios del 2002 cambiaron las condiciones sobre las que, inicialmente, distintas empresas europeas habían invertido en Argentina. El fin de la convertibilidad y la pesificación asimétrica impuesto por el presidente Duhalde alteran la estructura económica del país. Ver Pinot, art.cit., pp. 260-261.

¹⁷⁸Sobre este tema no pienso profundizar, pues no forma parte de mi argumentación. Empero, se debe de considerar que estos cambios de percepciones han podido tener un impacto importante en el corto plazo y de forma diferenciada, según el estrato social involucrado. Se debe de tomar en cuenta que tanto para algunos grupos españoles, como para ciertos sectores de la clase media argentina, la actitud europea no ha sido otra cosa que una forma de colonialismo hacia América Latina. El artículo de Pinot tiene la cualidad de considerar este abanico de percepciones de cada lado del Atlántico. (art.cit., pp. 255-267).

se acordó que se llevarían a cabo, paralelamente, las negociaciones con el Mercosur y Chile.¹⁷⁹

El resultado ha sido una fluida comunicación entre Bruselas y Santiago, cristalizada en encuentros con resultados concretos. En noviembre de 2002 ambas partes alcanzaron puntos de acuerdo sobre el futuro tratado comercial.¹⁸⁰

En la cumbre de Atenas, el 27 de marzo del 2003, se llevó a cabo el primer encuentro del Consejo de asociación Chile-Unión Europea. Su principal objetivo es proporcionar un marco institucional para el diálogo entre ambas partes no sólo en temas comerciales, sino también políticos¹⁸¹, tal y como ocurre con el Mercosur.

c) La evolución de la cooperación europea

Bajo este entramado de intereses financieros y comerciales consolidados, reafirmación de espacios de influencia y de crisis económicas, se han desarrollado también otras relaciones entre ambas regiones. A partir de este planteamiento del contexto general de los vínculos entre el Mercosur y la Unión Europea, a continuación presento un breve panorama de los ejes de cooperación que ésta última ha establecido en el mundo. Dentro de este tipo de relaciones con el exterior, se analizarán las estrategias que se han emprendido en años recientes con América Latina y, en especial, con el Mercosur.

¹⁷⁹Peña, art.cit., p.91.

¹⁸⁰Ver página de la Comisión Europea sobre relaciones con Chile (DE, 7 de enero de 2004: http://europa.eu.int/comm/external_relations/chile).

¹⁸¹Parte de la agenda entonces propuesta incluye el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la promoción de la paz y seguridad, la lucha contra el terrorismo y contra el crimen organizado transnacional, el tráfico de armas y drogas, la seguridad humana y las medidas contra la migración ilegal. Los principales puntos de este encuentro se pueden consultar en la página de la Comisión Europea, "First EU - Chile Association Council Meeting", (DE, 7 de enero de 2004: http://europa.eu.int/comm/external_relations/chile/intro/ac27_03_03.htm).

Se debe de considerar que, en la actualidad, la Unión Europea no sólo es la fuente más importante de inversión extranjera directa, representa el mayor donante de ayuda mundial (al alcanzar la cifra de 30000 millones de dólares¹⁸²). La ayuda constituye un medio importante de política exterior, por medio del cuál la Unión puede extender su presencia e, incluso, exportar su propio modelo “como alternativa a otros modelos que compiten en la economía y política internacionales”.¹⁸³

Desde el principio, la Comunidad Europea tuvo una política de cooperación para el desarrollo diferenciado de aquella emprendida por sus miembros. José Antonio Sanahuja afirma sobre el origen de esta estrategia de cooperación exterior:

Durante décadas, esta política no tuvo un fundamento jurídico preciso: se basaba en las disposiciones de los tratados constitutivos, en principio ajenas a la ayuda externa, y en instrumentos de derecho derivado como la Convención de Lomé, que vinculaba a la Comunidad Europea con los países “asociados” del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). Se trataba, además, de una política marcadamente jerarquizada, que respondía a obvias raíces coloniales y establecía claras diferencias de trato para los países “asociados” y “no asociados” de Asia y América Latina.

A pesar de estas limitaciones y de la falta de otros medios, la cooperación para el desarrollo se transformó en los años setenta en uno de los instrumentos privilegiados de la incipiente acción exterior de la Comunidad.¹⁸⁴

A partir de entonces y gracias a la consolidación de sus instituciones, el bloque europeo se erigió como una “potencia civil” a nivel mundial. A diferencia de las potencias cuya fuerza se basaba en el poderío militar, la proyección y la presencia exterior de la

¹⁸² José Antonio Sanahuja, “Mecanismos de cooperación Europa—América Latina”, Foreign Affairs En Español, 2(2002), p.40.

¹⁸³ Sanahuja, art.cit., pp.37-38.

¹⁸⁴ Loc.cit.

Comunidad Europea tomaba como uno de sus fundamentos su fuerza económica y los potenciales vínculos de ayuda y diálogo para el desarrollo.

Sin embargo, la cooperación estuvo siempre condicionada por la estructura de países ACP. Estos últimos mantuvieron un diálogo preferencial a través de los distintos encuentros con la Comunidad Europea, mejor conocidos como Convenciones de Lomé, a partir de 1975. Anteriormente había tenido lugar la Convención de Yaundé en 1963, que fue renovada en 1969 para el periodo 1970-1975.¹⁸⁵

Las distintas convenciones de Lomé—4 en total—se basaron principalmente en proporcionar un apoyo al comercio de los países ACP—fundamente con una base de arancel 0 para sus productos, al igual que distintos subsidios—además de destinar recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Empero, este soporte se ha acompañado de un aporte directo conocido como el Fondo Europeo para el Desarrollo (FED), principal instrumento de ayuda para los países ACP.¹⁸⁶

Este estatus preferencial ha dejado de lado la cooperación y la ayuda hacia países y regiones ajenos al grupo ACP. No obstante, la ya mencionada entrada de los países de la península ibérica a la Comunidad en 1986 influyó de forma determinante en el proceso de cambio de las relaciones exteriores de esta última en materia de cooperación y ayuda, en la década de los años noventa.

¹⁸⁵ André Gauthier presenta los principales elementos que caracterizaron a cada una de estas cumbres, incluyendo aquella de Cotonou que constituye la base del diálogo y la cooperación con los países ACP hasta el año 2008. Este convenio fue firmado por 86 países, 15 de la Unión Europea y 71 ACP, manteniendo así, en la actualidad, el arancel 0 mientras se establecen acuerdos de libre comercio con los conjuntos regionales respectivos. (*La construction européenne*, Paris, Bréal, 2000, pp.237-239). En 1999 los países ACP contaban con 71 miembros, de los cuales 43 se encontraban en África negra, 4 a lo largo del continente africano, 16 en el Caribe y 8 en el Océano Pacífico.

¹⁸⁶ *Loc.cit.* Hasta 1995, es decir en 35 años, el FED aportó 28 600 millones de ecus a los países ACP. El FED ha existido desde la Convención Yaundé.

El cambio europeo sobre la concepción de su papel como donante y fuente de cooperación para el desarrollo de países menos desarrollados respondió a varios motivos. En parte, el FED y, en general, la estructura de cooperación hacia los países ACP reveló muchas fallas. La falta de eficiencia y el pobre desarrollo que demostró tener al cabo de décadas de funcionamiento, llevaron a la Comunidad a cuestionarse sobre el papel de esta ayuda para el desarrollo.

Además, la base ACP fue cada vez más cuestionada, pues ciertamente ha significado un remanente paternalista del viejo colonialismo, que poco a poco fundó un ingreso constante de recursos para ciertos países, pero que no fue utilizado como un cimiento de crecimiento o desarrollo.¹⁸⁷ De hecho, Sarahuja llega incluso a afirmar que:

Sin ser exhaustivos, se puede mencionar el fracaso económico y político de buena parte del África Subsahariana, que suscitó dudas crecientes sobre la eficacia de la Convención de Lomé, pese a ser el esquema de cooperación más avanzado de la Comunidad. Después de 25 años en marcha, el propio modelo de Lomé, en parte basado en un trato comercial privilegiado, estaba en tela de juicio debido a los procesos de liberalización generalizada y a otros cambios que se producían en el sistema multilateral de comercio.¹⁸⁸

Así, cada vez creció más la oposición hacia este mecanismo de cooperación preferencial en los años 1990. En las discusiones para la adopción del 8º FED para el periodo 1996-2000, por ejemplo,

En razón de las restricciones presupuestales nacionales, Alemania y el Reino Unido hicieron todo para limitar al máximo la revalorización del FED... Las difíciles

¹⁸⁷Estas razones para explicar las fallas en la estructura de cooperación de "tipo Lomé" fueron discutidos en la clase impartida por Vincent Geronimi y Patrick Schembri "Pratiques, acteurs et politiques du développement", en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de París, el 28 de octubre del 2002.

¹⁸⁸Art.cit., p.41.

negociaciones entre europeos mostraron que, para muchos de ellos, África no constituía más una prioridad. Bonn, por ejemplo, deseaba privilegiar la ayuda y la apertura hacia el Este.¹⁸⁹

Estas nuevas concepciones sobre las estrategias y, sobre todo, sobre el papel de la Unión frente al desarrollo, responden a un proceso lento que ocurrió esencialmente durante la última década. La estructura, mecanismos, enfoques y participación de la Comunidad Europea en sus relaciones como actor protagónico de la cooperación y el desarrollo, afrontaron un momento de cuestionamiento en el Tratado de Maastricht, en 1992. Dentro del nuevo marco se institucionalizaron estas actividades, estableciendo una estructura jurídica propia, bien definida. Los recursos destinados a esta área también aumentaron sustancialmente, pues de 1986 a 1998 la ayuda comunitaria pasó de 4000 a 8000 millones de dólares. Si a estas cifras se añade la ayuda bilateral que aportan los estados miembros, la ayuda de Unión Europea llega, a principios del nuevo milenio, a cerca de 30000 millones de dólares, convirtiéndose en el primer donante mundial, al concentrar 60% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).¹⁹⁰ Empero, algunos cambios dejaban ya ver las nuevas inclinaciones y las tendencias futuras que seguiría la cooperación europea.

Aunque en el Tratado se siguió manteniendo un lugar preferencial para los países ACP, se formalizó la cooperación hacia otros grupos de países. Así, se dedicó un espacio particular para los programas regionales para América Latina y Asia (ALA), los países mediterráneos (MEDA), el centro y Este de Europa y los estados de la ex Unión Soviética.¹⁹¹

¹⁸⁹J.Docquier, *Les Echos*, 3-4 de noviembre de 1995, citado por: Gauthier, *op.cit.*, p.13.

¹⁹⁰Sanahuja, *art.cit.*, p.40.

¹⁹¹Sanahuja, *art.cit.*, p.40

En cierta forma, la institucionalización de estos espacios responde a nuevas ideas y nuevos intereses que implican deshacer el andamiaje de Lomé, pero de forma paulatina y transitoria, de modo que se abran vínculos de ayuda, cooperación y apoyo, no hacia países, sino hacia múltiples bloques regionales.¹⁹² Esta medida no fue desinteresada pues, como bien afirma Sanahuja:

La tradicional jerarquía regional de la cooperación comunitaria se sometió a un profundo examen ante la aparición de nuevos intereses económicos, políticos y de seguridad, originados en el fin de la Guerra Fría y la internacionalización económica en áreas como el centro y el Este de Europa, el Mediterráneo o América Latina.¹⁹³

Guiadas y condicionadas por estas nuevas estrategias de la Unión, las nuevas prioridades ganarían peso, no sin causar divisiones al interior de los 15. Para muchos, el apoyo debía orientarse en mayor medida al desarrollo del Este europeo, en la mira de su futura incorporación. Para algunos otros, no se debía de perder de vista el mantenimiento de un anclaje en regiones emergentes con claro potencial de influencia europea, como el caso de América Latina.

La prioridad a otorgarse al grupo ACP, en cambio, iría a la baja, tendiendo a convertirse en un actor más del tablero mundial. En este sentido, Gauthier incluso considera que, a principios del nuevo siglo,

Las relaciones de ayuda y de comercio entre la UE y los países ACP se modificaron profundamente y se pudo hablar del fin del espíritu de Lomé, en la medida en que los países ACP deben abrir sus fronteras. Lomé integra el dogma mundial del libre comercio. Con los

¹⁹²Gauthier, *op.cit.*, p.239.

¹⁹³*Ibid.*, p.41.

nuevos acuerdos, los países europeos fuerzan a sus socios del sur a jugar el juego del liberalismo mundial.¹⁹⁴

Frente a América Latina, el camino de intenciones marcado por las relaciones institucionales de la Unión Europea ha involucrado también la voluntad de establecer vínculos de ayuda y cooperación para el desarrollo. A mayor integración regional, crecimiento y desarrollo del socio del Cono sur, también se aseguraría mayor estabilidad de la región y, sobre todo, de las relaciones y la presencia europeas.

Si bien se tiende a afirmar que la agenda europea hacia América Latina se ha caracterizado por un énfasis en los aspectos comerciales, también se han desarrollado distintos ejes de cooperación y ayuda trasatlántica.¹⁹⁵ Aunque en la opinión de algunos¹⁹⁶, esta asistencia y aportaciones no fungen más que como un paliativo frente a la negativa europea de flexibilizar su postura comercial—en particular, en relación a las demandas latinoamericanas de acceso al mercado y la reducción del proteccionismo de la Unión—, lo cierto es que la cooperación europea ha sabido ganarse una presencia creciente en la región.

Para el caso particular del Mercosur, existe una firme intención de la Unión Europea de reforzar los apoyos futuros. Para el periodo 2000-2006 se asignaron cerca de 250 millones de euros para esta región, de los cuáles 48 van directamente a la estructura del Mercosur, 65.7 a Argentina, 64 a Brasil, 51.7 a Paraguay y 18.6 a Uruguay.¹⁹⁷

¹⁹⁴ *Op.cit.*, p.239.

¹⁹⁵ Más adelante se mencionan algunos de los programas de cooperación que la Comisión Europea ha puesto en pie, así como los distintos ejes estratégicos detrás de su ejecución, p.23.

¹⁹⁶ Sanahuja, *art.cit.*, p.41.

¹⁹⁷ Estas cifras únicamente toman en cuenta el presupuesto asignado por la Comisión Europea a la cooperación con el Mercosur. Sin embargo, los distintos recursos que los países miembros destinan a esta función no están aquí contabilizados. Se debe de considerar que dichos aportes nacionales representan, empero, una parte muy importante de este financiamiento. Para tener más detalles sobre los presupuestos aquí presentados consultar la página de la Comisión Europea sobre cooperación con el Mercosur (DE: http://www.delury.ccc.eu.int/ue_mercosur/cooperación.htm; 01/11/2003).

Las nuevas estrategias hacen evidente la intención de brindar apoyos reales y crear mecanismos efectivos que permitan un desarrollo consistente en América Latina. Bajo esta perspectiva, Marcelo Medeiros afirma que:

Hoy, la Unión Europea aspira, en efecto, a una <cooperación más pertinente, mejor enfocada, innovadora y flexible>, que sea susceptible de responder a la opción latinoamericana del regionalismo abierto. Para considerar la heterogeneidad económica de los Estados de la América meridional, sin por tanto perder una coherencia global, la Comisión Europea sugiere una acción política que combine simultáneamente los niveles sub-continetales (Grupo de Río), regionales (Mercosur, Pacto Andino, CARICOM) y bilaterales. Esta acción debe concretarse según tres ejes prioritarios, a saber:

- (i) apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos (consolidación de las instituciones del Estado de Derecho; reforma del Estado; apoyo a la formulación de políticas sectoriales);
- (ii) lucha contra la pobreza y la exclusión social (programas de cooperación en el dominio de la salud, de la educación y la vivienda);
- (iii) apoyo a las reformas económicas y al mejoramiento de la competitividad internacional (apoyo al desarrollo del sector privado: cooperación industrial, científica y tecnológica; promoción de las inversiones y del comercio exterior).

Para cada uno de estos ejes prioritarios la Comisión propone dar un alto nivel de prioridad a tres temas transversales:

- (i) El apoyo a la cooperación y a la integración regional
- (ii) La educación y la formación (iniciativas en el campo de la educación básica, alfabetización y formación profesional: constitución de un programa de apoyo sustancial a los sistemas nacionales de educación superior-ALFA);
- (iii) La gestión de las interdependencias Norte/Sur (medio ambiente, energía, narcotráfico, transportes).¹⁹⁸

¹⁹⁸ Op.cit., p.446.

Estas nuevas bases de cooperación estratégica han servido para estructurar distintos programas y proyectos específicos que son, como se señala anteriormente, “pertinentes, focalizados, innovadores y flexibles”. Esta apuesta ha tenido como resultados, entre otros, el programa ALFA, para la educación superior; el Programa Alure, en el campo de la cooperación energética; Al-Invest, que favorece la cooperación y el desarrollo de proyectos entre empresas de ambas regiones; el Programa ALBAN, que permite la cooperación Inter-universitaria y el financiamiento de intercambios entre las dos regiones; y, finalmente, el Programa Urbal, para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.¹⁹⁹

La construcción de este último proyecto, responde a una revalorización de la cooperación subnacional y, en particular, del ámbito local, como estrategia de desarrollo, combate a la pobreza, consolidación democrática y participación ciudadana. En una entrevista a Marc Rimez, Gestor del Programa Urbal en la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea, se esclarecen algunas de las motivaciones que llevaron al surgimiento de esta estructura:

(...) Tradicionalmente, la cooperación se hace de gobierno a gobierno. O, en su caso, de Comisión a gobierno... con el gobierno argentino o inclusive con una institución regional: Mercosur, Comunidad Andina, pero organismos oficiales. Acá, en Urbal, en nuestros programas se hace cooperación directamente con actores de la sociedad civil. ¿A qué corresponde? Bueno, a esta toma de conciencia y a ese cambio en la realidad que hay en los años ochenta y, con mayor fuerza, en los años noventa en que la sociedad civil toma cada vez más presencia y se vuelve, también, un actor en la escena internacional. Si hay demandas, se responde a demandas. Ahora, en el caso concreto de Urba, se parte de una realidad, la constatación de una realidad. En promedio, en las dos regiones, Europa y América Latina, el 75% de la población vive en ciudades. Y una gran parte de la

¹⁹⁹ União Europeia - Brasil. As diversas faces de uma parceria, Brasilia, Comisión Europea, 2002, pp.40-42. y Gauthier. op.cit., p.242.

cooperación tradicional se iba al sector rural. (...) De manera muy marginal, es un instrumento para adecuar un poco la cooperación europea a la realidad del terreno. (...)²⁰⁰

Esta estructura de cooperación busca mejorar la situación de las ciudades a través de mejores estrategias, medios y perspectivas de gestión. No se trata, como bien aclara Rimez, de un Programa que financie infraestructura, sino del intercambio de experiencias. Empero, al mismo tiempo, para el funcionario, aunque se tienen objetivos en relación a los gobiernos subnacionales, en términos generales se está planteando una apuesta cuyos resultados son todavía desconocidos:

El objetivo del Programa es desarrollar y consolidar las relaciones directas y duraderas entre ciudades. Ese es el objetivo oficial tal y como aparece en los documentos y yo creo que, efectivamente, ahí la letra corresponde con el espíritu de desarrollar relaciones entre ciudades y colectividades locales... Es decir, que ahí es realmente poner la semilla y ver, desde ahí, que se está desarrollando.²⁰¹

La dinámica de cooperación y las relaciones que ha impulsado este proyecto desde su creación sin duda ha alimentado la proyección internacional de los gobiernos subnacionales de América Latina y, como se analiza en el capítulo 3, sobre todo del Cono sur. Aunque el Programa no cuenta con un enorme presupuesto²⁰², su incipiente desarrollo, permanencia y éxitos radican en distintos elementos que, muchas veces no están propiamente ligados a los objetivos directos del Programa.

²⁰⁰Extractos de la entrevista con Marc Rimez, Gestor del Programa Urbal-Comisión Europea, Barcelona, 28 de marzo de 2003.

²⁰¹Entrevista con Marc Rimez, 28 de marzo de 2003.

²⁰²Durante su primera fase se asignaron 14 millones de euros al Programa, en su segunda edición su presupuesto aumentó a 50 millones. Entrevista con Marc Rimez, 28 de marzo de 2003.

Por un lado, el hecho de que un órgano como la Comisión Europea sea quien respalde esta estructura de cooperación entre gobiernos subnacionales de las dos regiones, asegura una valorización de estos vínculos. En otras palabras, los gobiernos participantes cuentan con la seguridad de que existe una planificación y un apoyo por parte de una institución de renombre. Si bien esto no es garantía de la calidad de los resultados, sí puede ser una motivación suficiente para que ciertas ciudades participen, por primera vez, en estos contactos internacionales.

Por otro lado, como señala Rimez, el Programa representa también una oportunidad de proyección y de inserción internacional para muchos gobiernos:

Efectivamente, para muchas ciudades que participan, es una vitrina internacional. Para otras es un acceso a la escena internacional. Es, obviamente, un aprendizaje de la cooperación internacional. A veces, de lo que pueden ser las relaciones internacionales de una ciudad en un mundo en el cual las ciudades se están convirtiendo en actores sobre la escena internacional.

El año pasado, por primera vez, creo que era Joan Clos [alcalde de Barcelona], justamente, que toma la palabra en Naciones Unidas. Es decir, un alcalde. No un jefe de Estado, un alcalde. Es algo muy significativo en el sentido de que las ciudades hoy día se están convirtiendo en actores en la escena internacional.²⁰³

Para muchos gobiernos subnacionales del Cono sur, el Programa ha permitido forjarse un espacio en la escena internacional y emprender este “aprendizaje de la cooperación”, gracias a estas ventajas “adicionales” o “no oficiales”, que permite alcanzar la participación en esta estructura. Sin embargo, si se consideran los lineamientos y actividades propios del Programa, éste sigue aportando una energía de cooperación

²⁰³Entrevista con Marc Rimez, Gestor del Programa Urbal-Comisión Europea, Barcelona, 28 de marzo 2003.

internacional muy importante. Durante la clausura de la Segunda Reunión Anual de la Red 7 del Programa Urbal, el Intendente Municipal de Rosario²⁰⁴, Hermes Binner, se pronunciaba:

Indudablemente que esto [la presencia de tantos municipios en la reunión] está demostrando que los municipios estamos necesitando de esta cooperación horizontal para favorecer nuestra presencia en nuestros respectivos países. (...)

El problema de la autonomía de los municipios es de reciente conformación en América Latina e indudablemente todavía no tiene la aplicabilidad necesaria para que en los lugares donde vive la mayoría de la gente puedan realmente resolverse la mayoría de los problemas de la gente. Y esto es una cuestión que vivimos a diario quienes estamos al frente de distintas responsabilidades en nuestros espacios municipales. Por lo tanto, el Programa Urbal viene a resultar como un bálsamo para los intereses municipales de poder confeccionar programas que tengan visos de realidad, que puedan ser llevados adelante. Que apreciemos y aprovechemos la experiencia que tienen hoy otras ciudades que han transitado caminos similares y que realmente nos van a fortalecer en nuestras propuestas de dar dignidad a nuestros habitantes. Esto es así.

Indudablemente que la realidad de los municipios europeos no es igual a la realidad de los municipios de América Latina, pero nosotros estamos convencidos que este apoyo es fundamental.²⁰⁵

Aunque la Oficina de Cooperación EuropeAid, dentro de la Comisión Europea, decidió y aprobó la creación de Urbal desde 1995²⁰⁶, no fue hasta 1997 que el Programa se volvió operativo²⁰⁷ y 1998 que desarrolló sus funciones plenas. Sin embargo, su desarrollo más importante y los logros que ha conseguido se remontan a años recientes, como se explica en detalle en el tercer capítulo.

²⁰⁴Rosario, Argentina, es la ciudad que coordina la Red 7 del Programa Urbal.

²⁰⁵Discurso de clausura de la Segunda Reunión Anual de la Red 7 del Programa Urbal, Barcelona, 28 de marzo 2003.

²⁰⁶"Situación Urbal en la Unión Europea", *Urbal Info*, 2002, N°16, p.3.

²⁰⁷Ver página de Urbal en la Comisión Europea (DE, http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/infos/urbal_es.pdf; 5/1/2004)

De esta forma, Urbal ha creado vínculos entre gobiernos subnacionales de la Unión Europea y América Latina, estableciendo nuevos canales de cooperación entre las dos regiones. Así, queda claro que estos nuevos vínculos emprendidos en este campo por la Unión Europea constituyen un factor internacional que explica, también, la inserción y actividad internacional que los gobiernos subnacionales del Cono sur están teniendo en el exterior. Esta cooperación horizontal ha abierto la puerta para que dichas entidades emprendan, además de las oportunidades relacionadas con el Programa, sus propias políticas de contactos y vínculos internacionales. En este sentido, Urbal ha permitido que estos gobiernos inicien o continúen, como señalaba Marc Rimez, su proceso de aprendizaje en la escena internacional.

La adopción de la cooperación descentralizada, como parte de las nuevas políticas de la Unión Europea, se debe de entender a partir del contexto general de cooperación antes presentado, y del interés que ha mostrado el bloque europeo hacia América Latina. Sin embargo, el desarrollo de vínculos subnacionales como eje de cooperación, también responde al papel que ha tenido España en este camino.

No es casualidad que algunos de los esquemas más acabados de cooperación subnacional europeos sean españoles y que muchos de los temas abordados por Urbal sean campos ampliamente desarrollados en ese país.²⁶⁸ Durante la presidencia española de la Unión, en 1995, se sentaron elementos que ya sugerían el énfasis sobre el ámbito local y las

²⁶⁸En este sentido, se pueden destacar todos los avances en temas urbanos que han desarrollado algunas ciudades como Málaga, Bilbao, Madrid, Córdoba y, sobre todo, Barcelona, entre las más importantes. Esta última ha sido pionera en cuestiones como la planeación estratégica, la incorporación de aspectos medioambientales en la política urbana y la innovación en esquemas de participación ciudadana. Además, esta ciudad ha sido sede de distintos eventos que han impulsado su imagen y presencia internacionales: "Barcelona se ha convertido en paradigma. Probablemente el plan estratégico no sería el marco de un ambicioso proyecto de transformación urbana, en parte ya realizado, sin los Juegos Olímpicos de 1992". (Borja y Castells, Local y Global, Madrid, Taurus, 3ª ed., 1998, p.145) El primer "Plan estratégico, económico y social de Barcelona 2000" se puede consultar en Borja y Castells, op.cit., pp.171-173.

problemáticas urbanas. Así se podía vislumbrar en “Las conclusiones de la Reunión regional europea de comités nacionales Hábitat II”:

Los comités nacionales de la Unión Europea desean aportar a la conferencia Hábitat II la experiencia de un continente de ciudades. Estamos concientes de las diferencias entre las distintas regiones del mundo y no pretendemos exponer ningún modelo. Sin embargo, en un mundo que vive un fuerte proceso de urbanización, lo cual no significa en muchos casos el desarrollo de las ciudades, creemos que es útil la reflexión de la experiencia de los problemas y de las ventajas de las ciudades europeas.²⁰⁹

En este mismo documento se confirmaba la clara intención de apoyar la cooperación internacional, a partir de un eje subnacional:

Las ciudades pueden jugar un papel importante a nivel mundial en los intercambios económicos, sociales y culturales, en la ejecución de los programas de cooperación y en el progreso de los valores universalistas de solidaridad y tolerancia. Por ello defendemos la conveniencia de que los organismos internacionales y los gobiernos nacionales apoyen las redes de ciudades, a sus autoridades locales y a la sociedad civil, para el desarrollo de programas de cooperación, en especial cuando se refieran a la problemática específica de la ciudad o de los asentamientos humanos.²¹⁰

Por lo tanto, la influencia que tuvo España para establecer vínculos con América Latina muy probablemente también haya definido y condicionado la adopción de la vía subnacional como mecanismo de cooperación.

Tampoco debe de sorprender que aunque este esquema sea, oficialmente, una estructura Unión Europea -- América Latina, los gobiernos subnacionales europeos más

²⁰⁹ *Ibid.*, pp.377-378.

²¹⁰ *Ibid.*, p.380.

numerosos que ahí participan sean, por mucho, españoles.²¹¹ De esta forma, se puede decir que España se ha erigido, también, como el puente de cooperación con América Latina y, en este sentido, ha sido determinante en la inserción y actividad internacional de los gobiernos del Cono sur.

III. Ejes de cooperación subnacional preexistentes

No se debe de pensar, sin embargo, que este eje de cooperación subnacional de la Unión Europea con América Latina es el punto de partida de los contactos de este tipo entre las dos regiones. Sin duda implica un aspecto innovador importante, pues pone de manifiesto la relevancia de los contactos entre ciudades de cada lado del Atlántico como fuente de generación de mejoras en su desarrollo, un tema reciente en la agenda de cooperación europea.

No obstante, los contactos subnacionales entre las dos regiones han sido muy anteriores a esta iniciativa de la Unión y han contribuido a promover la actividad internacional de los gobiernos subnacionales de América Latina. En muchos casos, se trata de estructuras iberoamericanas que, por su propia naturaleza, incluyen a los gobiernos locales o a las ciudades de la península ibérica. A continuación presento algunas de estas

²¹¹Aunque el objetivo de este trabajo no es estudiar estas participaciones, dentro del análisis de la Red 7 desarrollado para el capítulo 3, se puede percibir esta predominancia española. En todas las reuniones, los gobiernos españoles fueron los primeros miembros europeos en términos numéricos. Además, existen otras coordinaciones de Redes, como la 4 (Madrid), 6 (Málaga) y 12 (Barcelona), que dan muestra de la importancia y dinamismo de dichas ciudades españolas dentro de estos mecanismos de cooperación (DI, http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/infos/urb7_es.pdf; 5-1/2004). Ha sido tan evidente este desequilibrio dentro de las participaciones europeas, que se ha hecho, incluso, una promoción de información con algunos países miembros que tienen una participación mínima o inexistente en este esquema de cooperación. Este es el caso, por ejemplo, de los países del Báltico y escandinavos. ("Europa del Norte se informa. Odense Dinamarca--EU Office recibió una sesión de información sobre Urbal", *Urbal Info*, 2002 N°16, p.7)

estructuras de cooperación, sin pretender en ningún caso que sea ésta una lista exhaustiva. Se trata, sencillamente, de algunos ejemplos de organismos que han fungido como mecanismos de enlace y cooperación entre gobiernos locales de España y América Latina.

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) fue fundada en 1982, como “una organización internacional de carácter municipal y sin fines de lucro”.²¹² Con el objetivo principal de promover la cooperación intermunicipal, esta estructura ha fomentado el municipalismo iberoamericano “poniendo el énfasis en la singularidad de las capitales y los grandes núcleos urbanos”. Sin embargo, en ella también participan grandes ciudades no capitales y áreas metropolitanas que cuentan con un estatuto de miembros asociados. Además de sus actividades específicas, la UCCI cuenta con servicios como publicaciones, el Centro Iberoamericano de Información y el Archivo Fotográfico, encuentros, jornadas y seminarios, y el Programa Iberoamericano de Formación Municipal. Parte de las actividades que organiza la UCCI están encaminados hacia temas de interés general, como encuentros de comercio informal por ejemplo, o encuentros de autoridades para dialogar sobre políticas comunes en ámbitos como el turismo, la promoción social, el desarrollo económico, entre otros.²¹³

El Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) es una asociación de ciudades formada en 1993, con Barcelona como sede. Actualmente cuenta con más de 50 miembros, provenientes de distintos países latinoamericanos, “comprometidos en el esfuerzo compartido de la planificación estratégica urbana para el desarrollo económico y social”. Se trata de uno de los programas de cooperación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Esta estructura busca también

²¹²Toda la información de ésta y las siguientes uniones y organizaciones aparece en: Enrique Ortiz Herrasti *et al.*, *Asociaciones de Gobiernos Locales*, México, CISEM/FMCU, 2001.

²¹³*Ibid.*, pp.22-24. La dirección electrónica de la UCCI es: www.munimadrid.es/ucciz/.

establecer “una plataforma internacional de debate, intercambio de experiencias y contactos políticos y económicos entre las instituciones de gobiernos locales y estatales”, al igual que “favorecer la formación de un mercado de proyectos urbanos susceptible de facilitar el progreso de las ciudades asociadas”.²¹⁴

La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) es una organización no gubernamental internacional para el desarrollo, sin fines de lucro, constituida por responsables políticos y técnicos de municipalidades iberoamericanas. Fue fundada en 1991 con el objetivo de promover las relaciones de cooperación y de intercambio entre municipios, proporcionar personal al servicio de los gobiernos locales, así como apoyar la investigación de la autonomía y desarrollo locales de España e Iberoamérica, así como establecer bases de capacitación y perfeccionamiento de responsables de la gestión local. Cuenta, además, con distintos programas de asistencia técnica, bases de datos y publicaciones. Su sede está en Granada, España.²¹⁵

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación de entidades locales que incluye ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares. Fue creada en 1980 y para el año 2000 agrupaba cerca de 80% del total de municipios españoles. Aunque su principal objetivo es la defensa de la autonomía de las entidades locales, también contempla “el desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las entidades locales”, al igual que la promoción de “las relaciones de amistad y cooperación con las entidades locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente en el europeo, iberoamericano y

²¹⁴Ibid., pp.25-26. La dirección electrónica del CIDEU es: www.bcn.es:8885/cideu/.

²¹⁵Ibid., pp.88-90. La dirección electrónica de la UIM es: www.cemci.org/uimprincipal.htm

árabe". Adicionalmente, es la sede de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, en la cual es responsable de la Oficina Técnica.²¹⁶

Éstas, entre otras asociaciones y estructuras dedicadas al diálogo entre entidades locales de América Latina y España, han abierto canales de cooperación transatlántica muy anteriores a las iniciativas del Programa Urbal de la Unión Europea. Aunque en este trabajo no se estudia de forma amplia la magnitud y el tipo de consecuencias que han tenido estas estructuras para las dos regiones, queda claro que sentaron un precedente en el desarrollo de los vínculos entre entidades subnacionales de Europa y América Latina. Así, sobre todo durante la década de los años noventa, las dinámicas emanadas de la actividad de estas organizaciones estimularon, de alguna forma, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales de América Latina.

En buena medida, el desarrollo y fortaleza de esta cooperación, desde la perspectiva española y, en general, europea, responde a una evidente valorización del ámbito local en el viejo continente. De forma individual, los distintos miembros de la Unión han emprendido, cada cual a su manera, procesos descentralizadores que han ganado un auge singular durante los últimos 15 años.²¹⁷ Una de las bondades de esta autonomía han sido las iniciativas de los propios gobiernos subnacionales de cooperar con sus homólogos, regional o internacionalmente.

Aún con estructuras y tradiciones políticas radicalmente distintas, países como Bélgica, Alemania, Italia, España y Francia, han estimulado el fortalecimiento de sus respectivos poderes locales.²¹⁸ Aún en casos como el francés, en donde para autores como

²¹⁶ *Ibid.*, pp.69-72. La dirección electrónica de la FEMP es: www.femp.es.

²¹⁷ Bruno Rémond, "La montée des pouvoirs locaux", *Manière de voir*, 2002, N° 61, pp.64-67.

²¹⁸ Para los casos de Francia, España, Alemania y Suecia ver Enrique Cabrero, "Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria", (Documentos de trabajo del

Bruno Rémond el sistema sigue manteniéndose altamente centralizado²¹⁹, ha existido un largo camino de planeación descentralizadora desde hace décadas.

Con la creación de la Delegación para la planeación del territorio y la acción regional (DATAR), Francia incorporó desde los años sesenta la investigación a las políticas de descentralización y desarrollo del espacio territorial.²²⁰ Uno de los resultados ha sido el de las medidas encaminadas a refundar el papel de las regiones y de los gobiernos locales, así como la puesta en marcha de distintos programas dirigidos hacia su cooperación horizontal.²²¹

En Italia, los “distritos” muestran también el gran éxito que han tenido los poderes locales como constructores de su propio desarrollo y la forma en que les ha sido posible construir plataformas complejas de crecimiento, a partir de la interconexión y cooperación entre estas entidades.²²² Estas características han constituido, incluso, un modelo propio e innovador, conocido como los “distritos o clusters a la italiana”.²²³

Este fortalecimiento general de los gobiernos subnacionales ha abierto la puerta a que, de forma autónoma, dichas entidades alcancen y desarrollen estructuras de

CIDE, N° 129, pp. 2-71. También está el trabajo de Pérez Yruela y Navarro Yáñez, “Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo”, *Foro Internacional*, 3(2000), pp.459-463.

²¹⁹Rémond, art.cit., pp. 64-67.

²²⁰Sobre los distintos análisis estratégicos que ha diseñado la DATAR en el caso francés ver: Jean Luis Guigou, *Amenager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La documentation Française, 2002.

²²¹Entre los programas de cooperación regional más recientes e importantes se pueden destacar las Misiones Interministeriales e Interregionales de Planeación del Territorio (MIAT por sus siglas en francés) y los contratos de plan Estado-Región (ya habilitados para el periodo 2000-2006). Chantal Mangin, *Les coopérations interrégionales*, Paris, La documentation Française DATAR, 2002, pp.38-44.

²²²Florence Vidal, “Les districts italiens. Un modèle de développement local exemplaire”, *futuribles*, 2000, N° 256, pp.5-21. Además, también se pueden consultar las obras ya clásicas de Michael J. Piore y Charles F. Sabel, *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires, Alianza, 1990, pp.455; F. Pyke y G. Becattini, *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, Ginevra, International Institute for Labour Studies, 1992, pp.237; F. Pike *et al.*, *Local and regional response to global pressure: the case of Italy and its industrial districts*, Ginevra, International Institute for Labour Studies, 1996, pp.206

²²³Las características y realidades de distintas estructuras de cooperación entre estructuras regionales y locales, en Europa, fueron discutidas en la clase “Prospectiva, políticas públicas y territoriales en Europa”, impartida por Jean Louis Guigou, ex-director de la DATAR, en el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de Paris, en el año escolar 2002-2003.

cooperación propias, como el CIDEU, la FEMP o la UIM. Sin embargo, la enorme ventaja que han tenido estas organizaciones españolas, con relación a otras europeas, para construir puentes de cooperación internacional ha sido su propia naturaleza y lazos ibero-americanos.

IV. Consideraciones finales

El largo camino de ayuda y cooperación para el desarrollo de la Unión Europea ha adoptado, de forma incipiente, la estrategia subnacional en su vinculación con América Latina. Sin embargo, tanto el interés por esta región, como dicha estrategia, han estado claramente condicionadas por el papel que España ha desarrollado dentro del bloque europeo.

Por lo tanto, aunque Urbal se inscribe como un programa de la Unión, también caracteriza, de forma clara, los lazos que Madrid busca fortalecer entre sus gobiernos subnacionales y aquellos del lado latinoamericano.

Estas dinámicas constituyen un factor internacional determinante en el fomento a la inserción y actividad exterior de los gobiernos subnacionales de América Latina, mediante la cooperación horizontal que se desarrolla.

Sin embargo, aunque el impacto de Urbal en este proceso es innegable, no se trata ni del primero ni del único puente de cooperación entre América Latina y el viejo continente. De hecho, la existencia y actividad de organizaciones como la UCCI o el CIDEU muestran que ha habido una multiplicidad de puentes que han germinado espontáneamente entre las dos regiones, independientes a los contactos emprendidos por la Unión Europea.

Es relevante, entonces, la incidencia de todas estas estructuras en la atracción de los gobiernos subnacionales de América Latina a la cooperación internacional. Urbal

contribuye y se inscribe como parte de esta tendencia. que es, en realidad, un entramado mucho más complejo y amplio.

CAPITULO TRES

IMPACTO DEL PROYECTO URBAL SOBRE LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS: EL CASO DE LA RED TEMATICA 7

El objetivo del presente capítulo es cuantificar el impacto del proyecto Urbal sobre la actividad y presencia internacional de ciudades y otras entidades subnacionales de América Latina. Mi análisis parte del caso de estudio de la Red temática número 7, “control y gestión de la urbanización”, coordinada desde Rosario, Argentina. La pregunta que busco responder con este capítulo es:

¿Han permitido las actividades de esta Red aumentar la actividad y presencia internacionales de entidades subnacionales de América Latina, en materia de cooperación urbana? De ser así, ¿Cuáles han sido las principales consecuencias y tendencias de estas acciones?

Mi hipótesis es que las distintas actividades y proyectos de esta Red sí han sido un factor que ha favorecido el aumento de presencia y actividad internacional de las ciudades de América Latina reforzando los lazos con Europa, pero a partir de una estrategia focalizada en ciudades del Cono sur. El papel protagónico de estas últimas parece cristalizar una voluntad política europea por continuar reforzando los lazos que tradicionalmente han existido entre ambas regiones, una conducta histórica que explico en el capítulo dos.

A diferencia de otro tipo de vínculos internacionales e incluso de otro tipo de cooperación técnica, el impacto de la cooperación entre ciudades tiende a ser minimizado. Distintas pláticas con académicos me han dejado ver que, bajo sus percepciones, si el

gobierno central no está directamente involucrado o no hay un proceso económico que arroje grandes cifras inmediatas. el fenómeno es menor o ni siquiera merece ser estudiado. Hay quienes incluso se niegan a considerar la actividad internacional que hoy están teniendo provincias, ciudades y municipios.

El impacto de la actividad de estos nuevos actores internacionales, sin duda no es tan inmediato ni tan importante económicamente como ocurre con los Estados, pero en términos de cooperación técnica sí tiende a ser más eficiente, directo y duradero. Las consecuencias en materia de desarrollo político se solidifican lenta pero consistentemente gracias a estos procesos. al igual que los flujos económicos y otros lazos que se van tejiendo entre entidades subnacionales, redes urbanas, bloques regionales y organismos internacionales. No es casualidad que el Mercosur apueste a institucionalizar Mercociudades incluso como una herramienta de política exterior. Tampoco que la dimensión local sea un eje priorizado por los programas de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el BID, entre otros organismos internacionales interesados en promover procesos económicos, la cooperación y el desarrollo. El ámbito local es un ámbito dinámico en la escena internacional y debe de ser mucho más estudiado, dejando de lado muchos prejuicios todavía reinantes en las visiones de distintos académicos.

Sin duda la actividad internacional de las entidades subnacionales constituye una tendencia cada vez más importante, pero todavía incipiente en algunas regiones. El presupuesto, con frecuencia limitado, que destinan las ciudades latinoamericanas a estas acciones con el exterior no siempre es un indicador significativo y fiable, tanto de su voluntad como del impacto que pueden tener lazos que se tejan a partir de él.

En muchas ocasiones es más significativo analizar las actividades que puede desarrollar una ciudad o un municipio dentro de una Red, que partir únicamente de este

presupuesto local para relaciones internacionales. Si bien la combinación de estos dos factores puede dar un resultado más completo, también creo que se puede minimizar el desarrollo internacional de un municipio si sólo se observa el factor presupuesto.

Mi objetivo en esta evaluación es precisamente la de cuantificar dentro de una Red urbana la actividad internacional en la que participan distintas entidades subnacionales. Para ello utilizo como técnica el análisis documental, en particular, el cálculo y análisis de los participantes. Construí una escala jerarquizada de niveles de actividad que una entidad socia puede desarrollar como parte del programa que plantea, en este caso, la Red temática 7 del Programa Urbal. Tanto el cuadro donde explico esta escala, como el análisis específico de cada parte aparecen en el segundo apartado del capítulo, es decir, en la evaluación misma.

Para cada nivel de actividad existen tres momentos, a saber: el seminario de lanzamiento, la primera y segunda reuniones anuales, en los que una entidad socia pudo participar. Por lo tanto, cada uno de estos escalones de actividad se divide para su análisis en estos tres momentos. En cada uno de ellos (a lo largo de todos los niveles) cuantifico el número de socios que en él participaron y los clasifico en tres categorías distintas: las entidades subnacionales provenientes de la Unión Europea, aquellas provenientes del Cono sur y aquellas pertenecientes a cualquier otro país latinoamericano. Esta delimitación parte de la hipótesis que busco comprobar: si en el Cono sur hay efectivamente mayores niveles de actividad internacional que en el resto de las entidades latinoamericanas, cuantificando el fenómeno. De ahí que estas categorías pongan tanto énfasis en esta subregión del continente.

Por cada uno de los tres momentos de cada nivel elaboro una tabla donde hago el conteo total por origen nacional, por categoría y saco los porcentajes que componen estas

divisiones por relación al total. En la evaluación presento únicamente los resultados más importantes que encontré dejando de lado los cuadros, pues una gran cantidad de datos por momentos sólo distrae el razonamiento del lector. Sin embargo, con esta cuestión práctica no se debe olvidar que los resultados se desprenden de una construcción apoyada en datos precisos que provienen de tanto de la misma Red 7.

La base de la evaluación es fundamentalmente cuantitativa y se apoya en informes, cartas informativas, folletos, boletines, fichas sintéticas de proyectos, entre otros documentos del Proyecto Urbal y de la misma Red 7. Todo este material son fuentes primarias que fui recolectando y que se complementan con mi experiencia como observador en la Segunda Reunión anual del la Red 7, en Barcelona. En esta oportunidad no sólo pude asistir a las ponencias y debates, sino también participar de forma directa en uno de los cuatro talleres de trabajo. Gracias a esta vivencia pude tener un contacto directo con las distintas dinámicas que se desarrollan en este tipo de encuentros de Redes urbanas, lo que me permitió formular intuitivamente varias hipótesis sobre el tema. Esta técnica de "observación participante" ha sido algo completamente nuevo para mí y me ha proporcionado un panorama muy rico. Asimismo, pude llevar a cabo distintas entrevistas que enriquecieron mi material de investigación.

Este capítulo lleva implícita una valoración fundamental en la tesis. Si dedico una atención especial al desempeño y dinámicas de Urbal fue antes que nada porque se trata de una estructura de Redes urbanas. El peso que tiene este tipo de estructuras como mecanismo de inserción internacional para ciudades y municipios ha sido particularmente determinante en el caso latinoamericano.²²⁴ Si bien las redes regionales, como

²²⁴ En este sentido, María del Huerto Romero apunta que "las estrategias de participación en el proceso de integración y de constitución de redes regionales de ciudades parecieran constituir los

Mercociudades, se han probado muy importantes en este sentido, en general las redes urbanas internacionales permiten en mayor o menor medida este fenómeno. Dedico todo un capítulo de esta tesis a este objeto porque me parece que representa un argumento explicativo de mucho peso. Permite entender cómo los factores particulares del Cono sur en materia local se han materializado en estrategias y acciones internacionales de estas entidades subnacionales.

Bajo esta perspectiva en un primer tiempo describo las características generales de la Red temática 7, para presentar a continuación algunos elementos de la Red a partir de los criterios y objetivos anteriormente mencionados. Finalmente, esbozo algunas grandes tendencias y algunos apuntes, como las conclusiones en la última sección.

Si bien es innegable que las ciudades y otras entidades locales han empezado a tener resultados y consecuencias que se desprenden de su participación en el proyecto—y de forma más general de su inserción en la escena internacional—el análisis y cuantificación de estos resultados siguen siendo escasos y muy pobres. El presente análisis no deja de ser una evaluación general que pretende fundamentalmente plantear algunos efectos y tendencias que el proyecto Urbal ha tenido sobre las ciudades que participan en él. Sin embargo, existe una serie de límites de distintos tipos que marca el contexto de este estudio y que, por lo tanto, debe de ser tomada en cuenta para mejor situar y entender sus conclusiones.

Buena parte de estos obstáculos se deben a una distancia temporal insuficiente para evaluar ciertos efectos que comienzan a aparecer en las ciudades, en particular en materia de cooperación y desarrollo. Por el momento, difícilmente se puede decir hasta dónde

mecanismos de inserción internacional más utilizados por los gobiernos locales del área”. (“Gobiernos locales y Mercosur: nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional”, *Territorios*, 8(2002), p.14.

pueden llegar estas bases de cooperación o qué tan duraderas pueden ser. Los vínculos que se han establecido entre ciertas ciudades pueden ir desde un acercamiento hasta la firma de un acuerdo o el desarrollo conjunto de un proyecto, pero en el caso de muchas ciudades participantes los contactos apenas empiezan. Por este hecho, busco sobre todo esbozar algunas grandes tendencias que, hasta el día de hoy, parecen caracterizar las acciones de los participantes del Programa. En este punto, aunque incipientes, algunos resultados son ya visibles y pueden permitir estimar escenarios o tendencias.

Por otra parte, otro de los obstáculos en esta evaluación son los escasos estudios oficiales y académicos en el campo de las Redes urbanas y de participación de entidades locales en la escena internacional. El tratamiento de la información, así como los posibles alcances de las conclusiones que planteo en este capítulo no pretenden más que presentar un primer panorama de cuáles han sido los grandes logros y los límites de la Red 7 en el tiempo que lleva de vida.

II. Características generales: la estructura de la Red y sus proyectos (Objetivos, estructura, evolución)

La red temática número siete es una de las ocho redes de primera generación del proyecto Urbal. Tras una convocatoria de propuestas, la ciudad de Rosario fue seleccionada por la Comisión Europea para coordinar la Red, cuyo Contrato de Subvención se firmó por ambas partes el 10 de febrero del 2000 abriendo así, formalmente, su funcionamiento.²²⁵

²²⁵Boletín de información número 1, Urbal red No7, Municipalidad de Rosario, c2003 (DE, 11 de julio, 2003: <http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/Boletin>). El documento agrega que aunque la Red empezó a funcionar oficialmente en la fecha antes mencionada, fue a partir de entonces que “se inició el

Igual que en los casos de las otras redes, la Red 7 es una estructura de cooperación horizontal entre ciudades y regiones de la Unión Europea y América Latina. En particular, como parte de la propuesta de la Red 7 se busca, más que un debate abstracto, “promover la reflexión sobre las experiencias realizadas en Europa y América Latina en el control y en la gestión del Desarrollo Urbano y las demandas de la sociedad en la ciudad contemporánea, proponiendo nuevas estrategias de gestión que puedan ser universalizadas”. En este sentido, el trabajo de la Red es fundamentalmente propositivo e intenta impulsar el debate y el intercambio de experiencias entre sus miembros, relacionadas con el campo antes mencionado.²²⁶

Parte de los objetivos específicos que persigue son:

multiplicar los intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas entre ciudades latinoamericanas y europeas sobre la temática del “Control y Gestión de la Urbanización”. Se pretende que estos intercambios permitan a los actores locales desarrollar su capacidad para hacer frente a las exigencias planteadas por el fenómeno de urbanización acelerada que se ha registrado en el transcurso de las últimas décadas.

El abordaje de los temas centrales de preocupación de la Red - programas de desarrollo urbano y modelos de gestión - llevará a aplicaciones concretas sobre la ciudad, no como emprendimientos aislados, sino conformando operatorias sistematizadas y ordenadas según los niveles y tipos de intervención, que garanticen resultados exitosos. Para ello es que entendemos que se deben articular en tres instrumentos de gestión.

- Plan general de posicionamiento de la ciudad o Plan Estratégico que proporcione una visión de futuro de la ciudad, que establezca objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos surgidos del consenso entre el gobierno local, la sociedad civil y el sector

establecimiento y puesta en marcha de la Oficina de Coordinación, la cuál fue inaugurada el 2 de mayo” de ese año.

²²⁶Propuestas, Urbal red No7, Municipalidad de Rosario, c2003, pp. 1-2 [documento oficial] (DE, 11 de julio, 2003: http://www.rosario.gov.ar/urbal_castellano/Propuesta). A continuación sólo lo citaré como, Propuestas.

privado. Un proyecto de ciudad que defina su rol en un sistema regional de ciudades y su perfil económico, cultural y social.

- Plan Urbano o Plan Director que territorialice estas propuestas, articulando la materialización de estos proyectos estratégicos de cambio y nuevo perfil de la ciudad, junto al desarrollo de programas específicos de equilibrio urbano y control de la expansión de la ciudad.
- Modernización del Estado local para lograr calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, participación ciudadana en la gestión y liderazgo en el proceso de transformación de la ciudad.²²⁷

Con el fin de alcanzar estas metas y siguiendo la lógica general de Urbal, la Red lleva a cabo una serie de actividades orquestadas desde la Oficina de Coordinación. La función que esta última desempeña es de un enorme peso, pues es el centro neurálgico de toda la estructura. Si bien el título de “Coordinación” implica una organización o conducción entre iguales²²⁸, las responsabilidades y actividades que concentra esta Oficina son muy importantes.

Dentro de las principales tareas que debe cubrir se encuentra la elaboración de los lineamientos generales de funcionamiento de la Red y la vinculación con la Unión Europea. De alguna forma, representa el eslabón entre las distintas autoridades locales y la Comisión Europea. En este punto se debe recordar que es esta última quien selecciona sola las municipalidades que coordinan las Redes, sin que los distintos miembros tengan ingerencia alguna en dicha decisión. En relación a otras responsabilidades que cubre la Oficina de Coordinación se señala que:

Tendrá a su cargo todas las tareas inherentes a la marcha de la Red, garantizará una comunicación permanente, continua y fluida entre sus miembros y difundirá las actividades.

²²⁷ Boletín de información número 1, http://www.rosario.gov.ar/urbal_castellano/Boletin, p.5.

²²⁸ A diferencia de una “dirección”, concepto que por definición implica una conducción jerarquizada.

También deberá ocuparse de la implementación del Seminario de lanzamiento y de la organización de las reuniones anuales, coordinará la labor de los expertos que deben elaborar el documento de base y brindará todo el apoyo logístico necesario para la conformación de las sub-redes y para la elaboración y desarrollo de los proyectos comunes.²²⁹

Aunque el principio fundamental de la Red temática es la cooperación horizontal entre sus miembros, la Coordinación simboliza de alguna forma su andamiaje institucional. La Red no significa únicamente un conjunto de ideas compartidas, se trata también de una materialización física y concreta de acciones y proyectos con una sede que cuenta con recursos y personalidad propios.

En este sentido, una vez seleccionada, la municipalidad de Rosario asignó una serie de recursos para la formación de la Oficina de Coordinación. Un equipo de personal permanente —entre los que se encuentran el Coordinador de la Red y el Gestor Asistente de la misma— fue puesto a disposición del proyecto, así como la posibilidad de contar con personal de corta duración para tareas puntuales.²³⁰ Entre otras infraestructuras, se proporcionaron oficinas con “destino exclusivo para el desarrollo del programa Urbal” con el equipo informático y mobiliario necesarios. De esta forma, la Oficina de Coordinación ha contado con un conjunto de recursos destinados únicamente para el cumplimiento de sus funciones, encarnando así la sede física de la Red.

Otro apoyo importante fue la contratación de tres expertos para la elaboración del documento de base, quienes además debían participar en las reuniones de trabajo de la Red,

²²⁹Dichas responsabilidades se encuentran señaladas en el documento Propuestas antes señalado.

²³⁰“También la oficina contará con personal de apoyo específico—de contratación puntual—para las tareas administrativas, de difusión, para la organización del seminario de lanzamiento y de las reuniones de la Red. En especial, se contará con una secretaria administrativa, un responsable de comunicación y un responsable financiero”. (Documento Propuestas)

asistiendo con respaldo técnico puntual a sus miembros y auxiliando “al coordinador en la evaluación y difusión de los resultados de las actividades de la Red”.²³¹

Una de las principales aportaciones de este equipo técnico fue sin duda la elaboración del documento de base. Este análisis, a la vez teórico y práctico, plantea la problemática general de desarrollo urbano, al igual que retos importantes tanto de ciudades latinoamericanas como europeas. Incluye un capítulo intermedio relacionado con las nuevas estrategias y mecanismos de gestión urbana que plantea de forma práctica y precisa distintas experiencias en donde se han integrado nuevos instrumentos de gestión.²³²

El documento es un referente importante para contextualizar la temática de la Red, así como para encauzar los distintos debates y objetivos hacia los que se intenta encaminar a los miembros. En este sentido, este diagnóstico es una base y apoyo fundamental para la reflexión y la elaboración de los proyectos ulteriores.

Insiste en este aspecto porque denota un rasgo esencial en la naturaleza de la Red. El enfoque pone un peso significativo en la necesidad de crear instrumentos, sin perder de vista las trayectorias históricas, sociales, culturales de las ciudades en las regiones. Pero, sobre todo, insiste implícitamente en adoptar una visión retrospectiva frente a las distintas

²³¹(Propuestas, p.3). Los tres expertos contratados fueron Mario Luis Corea Aiello, Jordi Borja i Sebastià y Herve Huntzinger. Sus referencias aparecen en: Boletín de información 1, p.6.

²³²En este segundo capítulo del documento, se relacionan cinco propuestas de instrumentos de gestión y control de la urbanización con distintas experiencias latinoamericanas que han enfrentado problemas de urbanización concretos. En esta parte del estudio se plantea la frecuente dificultad a la que se ven enfrentadas las autoridades locales para poner en marcha nuevas estrategias y mecanismos de gestión, más adecuadas a las realidades de las ciudades actuales, pero que chocan con marcos legales y otros obstáculos. En esta adecuación de instrumentos de regulación urbana se dejan atrás modelos obsoletos que no corresponden a las condiciones y problemas de “la ciudad real”: “La diversidad de los nuevos instrumentos revela su origen en los problemas y parámetros locales. Pero a pesar de esta diversidad, existe una lógica común que sobrepasa las nuevas experiencias: el objetivo de intervención en los modos de producción de la ciudad real, en lugar de la adopción de modelos ideales a los cuales se quiere llegar”. Documento Base, Urbal Red número 7, Municipalidad de Rosario, (DE, www.rosario.gob.ar/UrbAL/castellano/docbaseintro.html; 25 junio 2003).

experiencias de gestión urbana que permiten hoy comprender que existe toda una evolución reciente en este campo, de la que se puede aprender y en la cuál se inserta la temática del debate urbano.

Una vez realizada la planificación, la Oficina de Coordinación convocó al Seminario de lanzamiento de la Red desarrollando una campaña de difusión e información entre las ciudades interesadas.²³³ Esta reunión tuvo lugar en la ciudad de Rosario los días 8 y 9 de noviembre de 2000 y contó con una nutrida asistencia de más de 50 ciudades integrantes de la Red. Durante este periodo tuvo lugar la Presentación del Programa y de la Red, con una introducción al documento base expuesta por el equipo de expertos internacionales.

Otra parte central del encuentro fueron las primeras reuniones en talleres, dónde se trabajó en torno a seis temas propuestos previamente. Los miembros de la Red y los socios externos²³⁴ se inscriben en un taller con una temática determinada y discuten en torno a sus intereses y preocupaciones particulares, intentando definir subtemas específicos sobre los cuales se puede plantear un perfil de proyecto. No hay restricciones en el número de perfiles que surgen de estos grupos de trabajo. En esta primera ocasión resultaron cerca de 20 perfiles de proyecto que quedaron abiertos a la posterior incorporación de posibles ciudades interesadas.

²³³Respecto a este punto debo aclarar que desconozco por completo cómo ocurrió este proceso de promoción. Sin duda se trata de un factor importante, pues de él dependió la composición por origen nacional de la cual partió la Red. Sin embargo, la información con que dispongo no me ha permitido ahondar en este sentido. Una futura entrevista con funcionarios de la Red podría aclarar este punto.

²³⁴Las redes se componen de las comunidades locales europeas y latinoamericanas, cuyas autoridades hayan sido elegidas democráticamente y que tengan el estatuto de miembro. La participación en las mismas esta abierta a otras entidades que no sean comunidades locales pero que desarrollen sus actividades en el sector urbano: asociaciones, fundaciones, universidades, empresas, sindicatos, ONG y otros organismos que tengan el estatuto de socio externo". Urbai II, Presentación general, Secretaría técnica Urb-AI, s.l., 2001, p.3 [documento oficial].

Subredes y proyectos comunes

El grupo de trabajo con una temática específica se denomina Sub-red y puede elaborar proyectos comunes. El objetivo de estos últimos es dar respuesta a problemas que se identificaron durante las reuniones anuales o que se propusieron ulteriormente con soluciones concretas. Concretamente buscan concebir y realizar un proyecto que mejore, en el caso de la Red 7, los instrumentos relacionados con el control y la gestión urbana. La propia Oficina de Coordinación define:

Su principal objetivo es la creación de subredes en torno a un Proyecto Común. Estos se elaboran y se proponen a la Comisión Europea dentro de las subredes, y bajo el patrocinio del coordinador de la Red Temática. Cuando un Proyecto Común haya sido aprobado por la Comisión, el coordinador de la subred se encargará de su organización y de su ejecución.

Las diferentes etapas de la vida de los Proyectos Comunes que se desarrollan en el marco de la Red Temática N°7, se dividen en :

1) Encuentros Anuales. 2) Construcción de Subredes-Elaboración de propuestas de proyectos comunes. 3) Transmisión de las propuestas de proyectos comunes a EuropAid²⁵⁵-Comisión Europea, a través de la Oficina de Coordinación de la Red. 4) Análisis de elegibilidad de cada propuesta por EuropAid. 5) Análisis técnico por parte de un grupo de expertos. 6) Aprobación por los servicios de EuropAid. 7) Contrato entre la Comisión Europea y el coordinador de la Subred. 8) Ejecución de los proyectos comunes. 9) Evaluación (Intermedia y Final).

Aunque los proyectos comunes están dirigidos principalmente a los miembros de la Red, dentro de las subredes pueden participar ciudades que no sean socias, al igual que los

²⁵⁵La Oficina de Cooperación EuropAid es la agencia de la Comisión Europea encargada de la ayuda exterior, que incluye temas de cooperación y desarrollo. Cabe recordar que "la Unión Europea es el mayor donante mundial de ayuda exterior y los gastos de la CE representan alrededor del 10% del volumen total de la ayuda pública al desarrollo en el mundo. En este informe se da cuenta de los 9 700 millones de euros asignados y de los 7 700 millones de euros desembolsados en 2001". ("EuropeAid, informe anual 2001", Urbal Info, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, 2003, núm. 17, p.8.

Socios Externos, es decir, "socios procedentes de otras entidades vinculadas a las actividades de cooperación".²³⁶ Una subred temática debe incluir de 5 a 15 miembros, con una composición mínima de dos participantes de la Unión Europea y tres de América Latina, provenientes por lo menos de cuatro países diferentes (un mínimo de dos países de la Unión y dos de AL). Otra característica es que puede incluir un miembro externo por cada cinco participantes, aunque sin la posibilidad de coordinar el proyecto. Finalmente, se intenta conservar un equilibrio geográfico entre la Unión Europea y América Latina en una proporción de 1/3—2/3.

Los proyectos comunes pueden ser de dos tipos: A y B. Los primeros están enfocados más hacia la elaboración conjunta de información, intercambio de conocimientos y planificación de estrategias relacionadas con la temática de la Red. En particular, se pueden destacar dentro de estos proyectos el "intercambio de personal para fines de formación, seminarios de formación o de intercambio de experiencias entre expertos y/o funcionarios de colectividades locales, así como las misiones de refuerzo de la visibilidad de las acciones municipales".²³⁷

En cambio, los proyectos de tipo B intentan llevar a cabo acciones tangibles aplicadas a una o varias colectividades, es decir, proyectos concretos que se realizan utilizando las herramientas y experiencias alcanzadas en el proyecto A. Únicamente pueden ser candidatos a proyectos de tipo B ya sean: (1) aquellos de tipo A que hayan concluido y que deseen prolongar la experiencia que realizada enfocándola a un caso concreto o bien

²³⁶Proyectos Comunes, (DE, 11 de julio, 2003; www.rosario.gub.uy/pal/castellano/ProyectoComun.html), p. 3 [documento].

²³⁷Proyectos comunes, pp. 3-6.

(2) proyectos que se deriven “de la experiencia acumulada durante las actividades de coordinación de una red temática de primera o segunda generación”.²³⁸

El financiamiento de ambos tipos de proyectos comunes se divide entre la Comisión Europea y los distintos miembros del proyecto de la subred. En el caso de los proyectos de tipo A la Comisión cubre hasta un 70% del presupuesto total, con un límite de 250 000 euros. En el segundo caso, el porcentaje es el mismo, pero el cofinanciamiento sube a 800000 euros. La duración en el caso del tipo A es de uno a dos años y, en el tipo B, de un máximo de tres.

La información o experiencias producidas benefician al conjunto de los miembros de la subred, quienes obtienen nuevas herramientas para mejorar las estrategias y recursos en sus administraciones. Sin embargo, parte de los objetivos de Urbal es que estos productos queden a disposición de cualquier ciudad que lo desee y, de esa forma, que sean “exportables” o “universalizables” a entidades con problemáticas semejantes.

Para terminar con esta presentación hay que señalar que el periodo de vida de la Red temática ⁷ llega este año a su fin, puesto que se trata de una de las redes de primera generación²³⁹. Además del Seminario de lanzamiento, la Red llevó a cabo dos reuniones de

²³⁸Como ejemplo, algunas de las actividades elegibles para proyectos de tipo B que se destacan en el documento Proyecto Común son: “puesta en funcionamiento de servicios y de equipos colectivos (...), realización de un proyecto piloto, susceptible de ser replicado en otras colectividades locales que participan en el proyecto común (...). Restauración de bienes culturales que tengan un valor patrimonial común (...), transferencia y ajuste de sistemas de gestión abierta de las colectividades locales (por ejemplo: Estado civil, catastro, mantenimiento urbano, finanzas locales, entre muchos otros temas que involucra este ámbito). (www.rosario.gob.ar/urbal/castellano/ProyectoComun.html p. 5-6)

²³⁹El Programa Urbal prevé un periodo de vida limitado a tres años para cada Red temática. Esto se debe en parte a que inició como proyectos puntuales, con objetivos concretos, desarrollo y evaluación de resultados. Aunque se han ido ampliando hacia otras temáticas en las nuevas generaciones, no hay que olvidar que se trata de los primeros proyectos de este tipo por lo que han sido en cierta medida “propuestas piloto”. En la opinión de Marc Rimez, uno de los funcionarios responsables del programa, no se puede decir si el programa se va a volver permanente o no. (Entrevista, Barcelona, 28 de marzo 2003). Por el momento, el

trabajo anuales en abril de 2001 y en marzo de 2003. Los proyectos comunes iniciados en el último encuentro están todavía en funcionamiento, al igual que aquellos de los anteriores que no han terminado sus actividades. En este año la Red inició una evaluación con el fin de analizar los resultados obtenidos en estos tres años, pero todavía no está disponible.

III. Evaluación de los resultados en materia de mayor presencia y actividad internacional de entidades subnacionales de América Latina

La evaluación que presento a continuación pretende analizar en qué medida estos tres años de labor de la Red 7 han aumentado la participación internacional de entidades subnacionales de América Latina—ciudad, municipio o región—. El periodo abarca desde el Seminario de lanzamiento hasta la segunda reunión anual incluida.

Considero que, si bien es cierto que ha habido una mayor actividad de municipios y ciudades latinoamericanas gracias a los encuentros y proyectos promovidos desde la Red, dentro de la composición de entidades latinoamericanas que forman parte de ella ha habido una notoria concentración de responsabilidades y acciones en ciudades pertenecientes al Mercosur. Esta tendencia ha fortalecido fundamentalmente los lazos entre la Unión Europea y el Cono sur.

La justificación de esta idea se basa tanto en la evolución que han tenido las ciudades del Cono sur en el ámbito internacional—estudiada en el capítulo uno—como en la historia de relaciones entre Europa y Cono sur, ahora con un impulso europeo de los canales subnacionales.

éxito de los resultados obtenidos y el aumento en recursos en la segunda fase del programa (Urbal II) parece sugerir una intención de continuidad por parte de la Comisión Europea. Al mismo tiempo, considero que los lazos establecidos en esta estructura seguramente van a continuar en este u otro programa de redes urbanas.

Para los propósitos de este análisis dividiré los miembros latinoamericanos en dos categorías. La primera es la de "ciudad Cono sur" (cCs), con la que me referiré a cualquier entidad subnacional perteneciente a Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.²⁴⁰ La segunda es "ciudades con otro origen latinoamericano", designando cualquier entidad subnacional de América Latina que no entre en la categoría anterior.

Esta Red es una estructura de intercambio y creación de instrumentos técnicos, pero hay que subrayar que el tipo de participación y actividad que pueden tener los miembros dentro de una Red puede variar mucho. En este sentido, algunos de los niveles de participación que he identificado pueden representarse de forma descendente como lo muestra el esquema:

***(1) Miembro nominal de la Red 7**



***(2) Miembro asistente al Seminario de lanzamiento y/o a las dos reuniones anuales.**



***(3) Participaciones en elaboración perfiles de proyectos comunes dentro de talleres en estos encuentros.**



Paso condicionado por la aprobación del proyecto de tipo A por la Comisión Europea.

²⁴⁰ Es preciso diferenciar este concepto del de "mercociudad" que se refiere únicamente a las ciudades que forman parte de la Red Mercociudades que he mencionado anteriormente.

*(4.1) Participación en proyectos comunes de tipo A aprobados (incluye miembros que pudieron no haber participado en la elaboración del perfil de proyecto, pero que se adhirieron posteriormente)

⇒ (4.2) Posible participación como coordinador del proyecto común.



Paso condicionado por la aprobación del proyecto de tipo B por la Comisión Europea.

*(5.1) Participación en proyectos comunes de tipo B aprobado

⇒ (5.2) Posible participación como coordinador del proyecto común.

a) Miembros de la Red

El primer apartado o nivel de participación, que se refiere al número de miembros plenos con que cuenta la Red (1), es un indicador que permite establecer una base de referencia y un punto mínimo de actividad, en cierta forma "nominal" que pueden tener las entidades subnacionales inscritas. Un criterio restrictivo de Urbal es que una Red temática admite un máximo de 200 miembros.²⁴¹ En el caso de esta Red esta cifra asciende actualmente a 150, de las cuales 58 son miembros europeos y 92 latinoamericanos.²⁴²

²⁴¹ Urbal, Guía del Programa, IIª Fase, Bruselas, Comisión Europea/EuropeAid Oficina de Cooperación, s.f. [folleto], p.6.

²⁴² Las cifras actuales relacionadas con los miembros de la Red aparecen en el programa conjunto Las ciudades en Barcelona, 26, 27, 28 marzo 2003, palacio de congresos, Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona, s.f., pp.25-26. En la página internet de la Red, el listado de miembros no estaba todavía actualizado al momento de la consulta (DE: 15 de julio de 2003, www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/Integrantes).

De estos últimos hay una repartición 50-42 entre ciudades del Cono sur (cCs) y ciudades pertenecientes a países de "otro origen latinoamericano", respectivamente.²⁴³ Aunque aparentemente existe un equilibrio entre estas dos categorías, un dato relevante es que sólo dos países del grupo cCs, Argentina y Brasil, cuentan con 35 de los 50 miembros, apenas inferior a los 42 miembros originarios de los 13 países de la categoría "otro origen latinoamericano". Por lo tanto, si bien se trata de una composición de Red que involucra 18 países latinoamericanos, las concentraciones por país de origen muestran fuertes disparidades.

Hay que subrayar el poder de convocatoria que logró alcanzar la Oficina de Coordinación en la primera etapa de conformación de la Red. Al momento del Seminario de lanzamiento, como resultado de la convocatoria y la promoción que llevó a cabo la Coordinación, se contaba con 137 entidades subnacionales como miembros plenos. Sin embargo, durante los tres años siguientes, la adhesión de nuevos miembros fue mínima, pues considerando los 150 integrantes con que actualmente cuenta, hubo un aumento de solamente 5.6%, aun cuando se podía haber llegado hasta 200. Probablemente una vez establecida la Red, las nuevas adhesiones no constituyeron un objetivo o prioridad de la Coordinación, pero los desequilibrios relacionados a concentraciones por origen nacional han persistido.

b) Asistencia a los encuentros

La asistencia a los distintos encuentros anuales (2) es un indicador significativo de la actividad que pueden tener los miembros dentro de la Red. Estas reuniones son uno de

²⁴³En esta según la categoría hay 6 miembros colombianos, leostarcence, 3 cubanos, 2 ecuatorianos, 1 salvadoreño, 3 guatemaltecos, 9 mexicanos, 4 nicaragüenses, 1 panameño, 6 peruanos y dos venezolanos. La lista de miembros puede ser consultada en la página señalada en la nota anterior.

los objetivos centrales de cualquier Red Urbal, pues representan el mayor punto de encuentro entre los distintos actores involucrados en el proyecto. Más allá de los distintos representantes de las ciudades miembros, que son sin duda los participantes más importantes de los encuentros, también se puede destacar la participación de los distintos socios externos, de ciudades observadoras, de representantes de la Unión Europea, del Mercosur, de distintas organizaciones internacionales, de ONGs, de expertos y estudiantes. La heterogeneidad de los asistentes es en si misma un factor enriquecedor al permitir contactos entre actores muy distintos.

Al seminario de lanzamiento de la Red asistieron 59 entidades²⁴⁴, de las cuales 7 eran ciudades observadoras y las 52 restantes, miembros plenos de la Red. Sin embargo, considerando que en ese momento eran 137 las ciudades miembro, la asistencia fue escasa al no alcanzar ni siquiera la mitad del total. De los 52 miembros que participaron, 14 eran europeos, 27 cCs y 11 de otro origen latinoamericano. Por tanto, las entidades del Cono sur fueron mayoritarias y concentraron principalmente ciudades argentinas (17 de 27).

Esta concentración dentro de la composición de entidades asistentes contrasta con el aparente equilibrio encontrado en la lista de miembros latinoamericanos inscritos en la Red. Estas características en parte se pueden explicar por los costos de desplazamiento que implica enviar un representante hasta Rosario, donde tuvo lugar esta cumbre. Sin embargo, en todas las reuniones de las redes Urbal esta es una constante que tienen que afrontar los distintos miembros que integran el programa. En buena medida el contacto internacional es uno de los componentes que caracterizan este tipo de cooperación.

²⁴⁴Aunque en la carta informativa 5 de la Red se afirma que fueron 59 ciudades asistentes, en el listado que presentan como anexo solamente aparecen 56, que con Rosario hacen 57.

En el caso de la primera reunión anual, abril de 2002, el número de asistentes fue todavía menor. Las ciudades participantes en esta ocasión bajaron a 45²⁴⁵, 35 latinoamericanas y 10 europeas. Entre el primer y el segundo evento hubo una ligera reducción de 15%²⁴⁶, pero sobre un número que ya era bajo. En la composición de estas 45 entidades, las cCs eran 55%, las ciudades ool 22% y las europeas otro 22%. Nuevamente, aunque se trata de una parte del total de miembros, el Cono sur concentra poco más de la mitad de las asistencias y las entidades argentinas llegan a 35% del total. Este dato es indicativo del peso que tienen las ciudades con este origen, pues rebasa en una medida significativa tanto a las ciudades europeas como a aquellas pertenecientes a la categoría “otro origen latinoamericano”.

Finalmente, en la Segunda y última reunión de la Red hubo una asistencia total de 47 miembros, 22 europeos (47%) y 25 de América Latina (53%). A su vez, estos últimos eran 14 cCs (30%) y 11 ool (23%). Si bien el número de participantes se mantuvo prácticamente estable, la composición se caracterizó por un importante aumento de miembros europeos. El factor geográfico puede nuevamente explicar este cambio, pues al celebrarse en Barcelona la última reunión de la Red, facilitó el desplazamiento de las representaciones europeas y sobre todo españolas (21%). La proporción de ciudades con otro origen latinoamericano no presentó cambios por relación al encuentro anterior, al pasar sólo de 22 a 23%. Tomando en cuenta este dato cabe preguntarse por qué entonces las cCs pasaron de 55% a 30%, si la geografía parece no haber afectado la afluencia de entidades con otro origen latinoamericano.

²⁴⁵El detalle de las ciudades asistentes lo obtuve a partir de los datos de asistencias totales y las participaciones en los cuatro talleres de la Primer reunión. Carta informativa N°24-Resultados de la Primer reunión Anual, enviada por la Oficina de Coordinación el 9 de mayo 2002 a: pgu@impsat.net.ec.

²⁴⁶Tomando estas 44 ciudades como asistentes miembros, aunque probablemente pudiesen haber entre estas algunas observadoras.

Se ha identificado en este trabajo que un componente importante de las cCs son las entidades argentinas que, en las dos primeras reuniones, tuvieron un peso significativo: 32 y 35% del total respectivamente. En la Segunda reunión anual esta misma cifra cayó a 13%, pasando de 16 a sólo 6 entidades asistentes entre la primera y la segunda reunión. Todas las demás cCs sostuvieron su proporción casi constante en las tres reuniones. Las entidades brasileñas, por ejemplo, fueron invariablemente 5 en cada reunión, aunque no las mismas en cada ocasión.

Una posible explicación al comportamiento de las entidades argentinas es el presupuesto. Varias son municipalidades pequeñas con presupuesto limitado para actividades internacionales. Las entidades que asistieron a la Segunda Reunión, por su tamaño, no parecen haberse frenado por esta última restricción: Buenos Aires, Córdoba, Malvinas Argentinas, Esperanza y Bahía Blanca (que se encuentra al frente de un proyecto común).

La crisis económica que se ha tenido lugar desde hace algunos años en Argentina, también reduce la capacidad de acción de las entidades subnacionales, lo que las diferencia de otras en el mismo Cono sur. Sin embargo, el interés y dinamismo de muchas de ellas las llevaron a participar en las dos primeras reuniones en Rosario, pues en parte la proximidad geográfica con esta ciudad se los facilitaba. Esta es una muestra importante del impacto que puede llegar a tener la situación de un Estado sobre la acción internacional de las entidades subnacionales, en especial de las más pequeñas.

Las provincias o municipalidades de mayor tamaño y recursos soportan mejor los posibles embates que pueden tocar al país. Sin embargo, entidades subnacionales con estas características en muchos casos ya cuentan con un departamento o equipo destinado a las relaciones internacionales. Por lo tanto, la capacidad de una municipalidad o provincia para

mantener sostenidamente sus vínculos y compromisos con el exterior dependa tanto de su tamaño y recursos como del nivel de planificación e institucionalización que destine a su inserción internacional.

Para terminar esta sección, solamente se debe precisar que aunque existe una tendencia en la cual las ciudades del Cono sur tienden a ser protagónicas en términos de asistencias a los encuentros, no es una hecho siempre cierto y constante. Además, existen grandes diferencias dentro del mismo grupo de entidades subnacionales del Cono sur, como he intentado destacar.

Hay un grupo de ciudades argentinas y brasileñas²⁴⁷ que invariablemente participan en los encuentros, aun con las condicionantes geográficas que puede imponer un encuentro en Europa. Por tanto, otra conclusión es que son estas ciudades las que concentran la mayor parte de la actividad internacional de las cCs en términos de asistencia. Además, entidades con este origen, aun sin ser medianas o grandes, pueden aumentar su número en las asistencias a encuentros internacionales si el factor geográfico no les es muy desfavorable o si la situación de su país de origen tiene un impacto significativo en el desarrollo de su actividad internacional.

c) Participación en perfiles de proyectos comunes

No todos los asistentes a estos encuentros pueden inscribirse en los talleres de trabajo, donde se debate y se elaboran los distintos perfiles de proyectos. Únicamente miembros y socios externos pueden participar en estos talleres e incorporarse en los proyectos comunes

²⁴⁷ En el caso de las ciudades y municipalidades brasileñas una característica observada es que aunque su número total no varía prácticamente de un encuentro a otro, existe una alternancia de las ciudades involucradas. En otras palabras, no siempre se trata de las mismas entidades, aunque las más constantes son aquellas de mayor tamaño.

que surjan al final. En este tercer nivel de actividad los miembros pasan de ser participantes espectadores a actores propositivos que se involucran directamente en las distintas propuestas específicas y en los diferentes debates. Este cambio implica un tipo de participación muy distinto, pues demanda de las delegaciones participantes un alto nivel de conocimientos técnicos, muy específicos, así como una serie de cualidades importantes para el debate y la elaboración de los proyectos.

En esta sección, aunque más tarde señalaré algunos puntos específicos sobre el desarrollo de las dinámicas en talleres, me voy a concentrar únicamente en la adhesión de miembros a los perfiles de proyectos comunes durante los encuentros. Esta elección se basa, por un lado, en una facilidad técnica, pues no cuento con los listados de participantes en talleres de todos los encuentros. Por otro lado, mi experiencia en uno de los talleres de la Segunda Reunión me mostró que el tipo de participaciones y debate que tiene lugar en estos grupos de trabajo es muy variable de un representante a otro. No por estar inscrito un miembro es sinónimo de debate y propuesta, ni tampoco que se involucre en las iniciativas que ahí se gestan. Estas realidades tan desiguales complican e imposibilitan la cuantificación y evaluación de la actividad de los miembros en estos talleres.

Por esta razón, considero más apropiado medir las adhesiones a los perfiles de proyectos comunes que se producen al final de cada encuentro que la simple inscripción de los miembros en algún taller de trabajo. Las adhesiones a los perfiles de proyectos comunes significan en este sentido una participación más concreta y tangible, al igual que un grado de compromiso mayor por parte de los miembros en los futuros proyectos.

He designado como “participaciones” las adhesiones a perfiles de proyectos comunes que los miembros pueden contraer, una vez elaborados al final de los encuentros. Al poder participar en distintos proyectos comunes, cada entidad subnacional puede tener

varias de estas “participaciones” en una misma reunión. El interés de este concepto es ver qué tanta actividad de estas características tienen miembros de un mismo origen nacional y en que medida estos se involucran en las propuestas de proyectos. Si bien estos últimos todavía no están aprobados por la Comisión, la noción de “participación” involucra un componente de “compromiso”. Al formar parte de una propuesta o perfil de proyecto hay una voluntad formalizada, un tipo de “voluntad de contrato” de las distintas partes ante un futuro proyecto.

Como resultado del trabajo en talleres del Seminario de lanzamiento se concretaron 14 perfiles de proyectos comunes, dentro de los que contabilicé 97 participaciones. Las cCs concentraron el 75.25% (73) del total, de las cuales (63) 65% fueron argentinas y brasileñas. El resto se repartió en 9.27% para el resto de ciudades ool y el 15.5% para las ciudades europeas.

El peso en asistencias que tuvieron las cCs durante este encuentro fue sin duda importante. Sin embargo, al contrastar esta asistencia a la reunión con las participaciones recién mencionadas hay un incremento muy significativo en su concentración en relación al total de miembros entre estos dos niveles de actividad. Así, las cCs representaban ya más de la mitad de las ciudades asistentes, pero alcanzaron a concentrar tres cuartas partes del total de participaciones en los perfiles de proyectos comunes.

En el caso de la Primera Reunión anual, resultado del trabajo en cuatro talleres de trabajo, se cristalizaron 12 propuestas de perfiles de proyectos comunes. En esta ocasión hubo un total de 61 participaciones repartidas en 69% en cCs, 15% ciudades ool y 16% fueron ciudades europeas. Por lo tanto, nuevamente el Cono sur aglutinó la mayor parte de las participaciones en perfiles de proyectos comunes al mantener prácticamente las tres cuartas partes que tuvo en la primera reunión. Además el componente de ciudades

argentinas rebasó por mucho los otros orígenes nacionales, pues después de las 30 participaciones que tuvieron los miembros argentinos el siguiente origen más importante fue el de las entidades brasileñas con tan sólo 6 participaciones.

Si además se analiza qué entidades miembro se propusieron como coordinadoras de estos perfiles de proyectos, la tendencia se mantiene. De 12 coordinaciones de proyecto Argentina tiene 5, Chile 2, México 1, Italia 2 y España 2. Las ciudades del Cono sur se mantienen por arriba de la mitad del total al concentrar cerca de 60% de las coordinaciones, mientras que las ciudades conool no alcanzan ni siquiera el 10%.

Por lo tanto, estos datos, tanto el número de las participaciones como el de las coordinaciones de perfiles de proyectos, denotan no sólo una concentración numérica de cCs, sino también una continuidad de esta tendencia en niveles de actividad más importantes dentro de la Red.

En la segunda y última reunión anual que tuvo lugar en Barcelona, surgieron 9 perfiles de proyectos comunes con un total de 51 participaciones. En esta ocasión, al igual que en el caso de la asistencia, las proporciones de participaciones de ciudades por origen nacional fueron muy distintas al de los dos encuentros anteriores. En particular, se debe de resaltar la baja cantidad de participaciones de cCs (11) que sólo llegaron al 22%. En contraparte, hubo un fuerte aumento de las ciudades pertenecientes a las dos otras categorías, 37% (19) de ciudades conool (más del doble del registrado en la reunión anterior) y, sobre todo, 41% (21) de entidades europeas.

El aumento de estas últimas se puede explicar en buena medida por el factor geográfico, ya que la reunión tuvo lugar en Barcelona. En este sentido, las entidades italianas y españolas contribuyeron ellas solas con el 33% del total de participaciones.

De la misma forma, la baja proporción de asistencia de ciudades del Cono sur, en particular argentinas, influyó de forma determinante en las participaciones dentro de perfiles de proyectos comunes. Cabe preguntarse, entonces, por qué entidades con otro origen latinoamericano aumentaron significativamente tanto su asistencia como sus participaciones en los perfiles de proyectos.

Una primera explicación tiene que ver con el momento de madurez que vive la Red. En el momento en que tuvo lugar la segunda Reunión los distintos miembros ya habían tenido asistencia a las reuniones anteriores, y/o habían formado parte de los grupos de trabajo y/o habían tenido participaciones en los perfiles de proyectos. Por lo tanto existían incentivos importantes para asistir e involucrarse en mayor medida en la última reunión anual, lo que explica el aumento de participaciones de miembros provenientes de Colombia (5), Perú (5) y México (5). Sin embargo, como he mencionado, aun con estos incentivos los problemas económicos que enfrenta Argentina disminuyeron la afluencia de entidades de este origen, que de otra forma probablemente hubieran mantenido o aumentado su asistencia y participaciones.

Además, la evolución temporal de la Red permitió por un lado que fuera más conocida y por otro que las distintas experiencias y proyectos evolucionaran y rindieran frutos. Si bien es cierto que la Red no aumentó significativamente su número de miembros nominales, sí logró atraer algunas entidades. Las buenas experiencias resultantes de los proyectos lanzados con anterioridad también se convirtieron en incentivos importantes para aumentar las participaciones de algunos miembros que habían participado en talleres.

Bogotá y Pasto, las únicas entidades colombianas en participaciones, tuvieron dos y tres participaciones respectivamente, lo que en conjunto aumentó de forma importante el

grado de actividad de miembros colombianos.²⁴⁸ De la misma forma, tres entidades peruanas—Moro, Lima y Paita—juntaron cinco participaciones en perfiles de proyectos, una de las cuales es una coordinación de proyecto. Tepic, Ciudad Victoria y Durango, sólo tres miembros mexicanos, también consiguieron cinco participaciones y dos coordinaciones de proyecto.

Así, queda claro que hay un aumento en las participaciones de ciertas ciudades conool, pero son pocas (máximo tres por origen nacional) y se limitan a unos cuantos países (Colombia, Perú, México). El resto de entidades de América Latina prácticamente se desvanece de las participaciones en perfiles de proyectos.

Al analizar el conjunto de coordinaciones de perfiles de proyectos comunes de esta última reunión resalta el hecho que las cCs, aun con su baja proporción de participaciones, guardan una parte importante de las coordinaciones. Con sólo el 22% de las primeras, dirigen cuatro de los nueve proyectos propuestos. Este hecho podría significar que aunque reducidas en número, ciertas ciudades del Cono sur guardan un papel protagónico en las actividades más importantes dentro de la Red. Aunque en menor medida que en la reunión anterior—4 de 9 coordinaciones en lugar de 7 de 12—estas entidades conservaron un peso significativo en este nivel de actividad dentro de la Red.

Cabe precisar que las cuatro entidades que se propusieron para dirigir estos perfiles de proyectos fueron tres brasileñas (São Paulo, Juiz de Fora y Río de Janeiro) y una argentina (Malvinas Argentinas), con lo cuál son nuevamente estos dos orígenes que priman en el conjunto del Cono sur. Además, si se analiza el conjunto de cCs con participaciones en este encuentro en general se trata de ciudades grandes:

²⁴⁸Bogotá se propuso además como ciudad coordinadora de uno de los perfiles de proyectos comunes.

Brasil: Sao Paulo (c/coordinación), Rio de Janeiro (c coordinación), Belo Horizonte,
Juiz de Fora (c/coordinación)

Chile: Santiago, Talcahuano

Argentina: Buenos Aires, Bahía Blanca, Malvinas Argentinas (c/coordinación)

Uruguay: Colonia

d) Proyectos A aprobados

Este nivel de actividad, “participación en proyectos comunes de tipo A (4.1), involucra la previa selección y aprobación de la propuesta por parte de la Comisión Europea. Esta selección depende en buena medida de la solidez y contenido que sostenga el proyecto común propuesto, no sólo en su estructura técnica (objetivos, estructura, presupuesto, etc.), sino también en la pertinencia y alcances de las propuestas que promueva.

Sin embargo, únicamente la Comisión Europea, por la vía de la Oficina de Cooperación EuropeAid, selecciona, procesa y aprueba los proyectos. Este filtro discrecional tiene la capacidad de incentivar o frenar propuestas, lo que también significa un poder político. Por lo tanto, si bien es cierto que cualquier miembro puede participar en un proyecto A, tanto la propuesta, como la ciudad coordinadora y los socios del proyecto son elementos que pueden influir en el éxito de cualquier plan. Por tanto, participar pero sobre todo coordinar un proyecto A implica no solamente la intención de algún miembro, sino también el respaldo de una voluntad política materializada en esta condicionalidad.

Hasta el momento la última convocatoria 2003 sigue todavía abierta por lo que en esta sección únicamente estudiaré las dos primeras convocatorias de proyectos comunes.²⁴⁹

Como resultado de la primera convocatoria de proyectos comunes se propusieron 12 perfiles²⁵⁰, de los cuales tres fueron aprobados. Las ciudades coordinadoras fueron Ciudad Victoria (México), Barcelona (España) y Florianópolis (Brasil). Estos tres proyectos reunieron 19 participaciones, de las cuales 7 (37%) eran europeas, 8 (42%) cCs y 4 (21%) ciudades ool. Sin embargo, sólo las participaciones argentinas abarcan más de una cuarta parte del total, superior a la proporción de las ool. Por lo tanto, si bien cada categoría de origen tuvo una coordinación, las participaciones latinoamericanas estuvieron dominadas por entidades provenientes del Cono sur.

En la segunda convocatoria se plantearon 10 propuestas a la Comisión, de las cuales sólo cinco fueron aprobadas, aumentando ligeramente el número de proyectos A respaldados. Las coordinaciones de estos últimos fueron Bahía Blanca (Argentina), Leida (España), la Habana (Cuba), Marseille (Francia) y la región Toscana (Italia). En relación con las participaciones, hubo un total de 31, repartidas en 55% para cCs, 38% en entidades europeas y 14% en ciudades ool.

²⁴⁹La última convocatoria que incluye los perfiles de proyectos resultantes de la segunda reunión anual, así como de propuestas ulteriores que pudieron aparecer durante este año, tiene como fecha límite de entrega el 31 de octubre 2003.

²⁵⁰Estos perfiles de proyectos fueron: 1) Estrategias de ordenamiento y gestión urbana para garantizar la compatibilidad de los usos del suelo, 2) Evaluación de instrumentos de participación en los procesos de planificación para gestión y control de la urbanización, 3) Observatorio de la dinámica territorial para la gestión y control de la urbanización a nivel municipal, 4) Redistribución social de la renta urbana. Sus instrumentos, 5) Actualización de la normativa de usos de territoriales que eviten la ocupación irregular del suelo, 6) Estrategias participativas para la gestión y control de la urbanización, 7) Modalidades de gestión en el ámbito local para el control de la fragmentación y degradación urbana, 8) Nuevos mecanismos de financiamiento para la gestión local de la urbanización, 9) Sistema de información para la Gestión Urbana, 10) Impacto Urbano - Territorial de las actividades logísticas en ciudades intermedias, 11) La concertación de los actores en la toma de decisiones en la agenda de gestión y control de la urbanización, 12) Ámbitos intercomunales para el ordenamiento territorial en pequeñas y medianas localidades. (Carta informativa 24-Fichas sintéticas anexas, enviada por la Oficina de Coordinación el 9 de mayo 2002 a: pgu@impstat.net.ec).

Por tanto, las ciudades europeas tuvieron una nutrida parte de las coordinaciones (3 de 5), pero la proporción de participaciones provenientes del Cono sur mantuvo una importante parte al cubrir más de la mitad del total. Analizando la composición de los miembros provenientes de esa región resulta relevante que sólo las argentinas y brasileñas representan el 40% del total.

Otro dato significativo fue que tanto las tres coordinaciones como el 38% de participaciones que tuvieron las ciudades europeas sólo provinieron de tres países: Francia, España e Italia. Este hecho lleva a repensar el tipo de vínculos que esta cooperación establece entre las dos regiones, pues si bien se trata de un proyecto europeo, sólo unas cuantas entidades de tres de los 15 países de la Unión Europea participan de forma dinámica en este nivel de actividad de la Red.

Este protagonismo de entidades españolas, francesas e italianas, por la parte europea sólo encuentra una contraparte en la actividad de entidades provenientes del Cono sur, fundamentalmente Brasil y Argentina. Si se considera el conjunto latinoamericano, además de los dos últimos orígenes mencionados, no hay ningún otro que tenga un peso relevante en estos ocho proyectos aprobados. Si bien México y Cuba tuvieron cada uno una coordinación, en conjunto las participaciones se limitaron a los orígenes antes citados.

e) Participación en proyecto común de tipo B

Hasta el momento la Red 7 no ha tenido proyectos de este tipo, pues los primeros proyectos de tipo A no han concluido su experiencia y no se han lanzado como propuestas de tipo B. En la actualidad existen muy pocos proyectos de esta clase en el conjunto de Redes del proyecto Urbal, aunque en la opinión de Marc Rimez, funcionario de la Oficina de Cooperación EuropeAid, este es uno de los objetivos deseables hacia donde debería

dirigirse el programa. Por lo tanto, no he podido medir cuál ha sido el impacto en la actividad de las entidades de América Latina en este nivel de acción de la Red.²⁵¹

Aunque sólo cuento con los resultados de las dos primeras convocatorias de proyectos comunes, cabe señalar que observando las diferencias que hubo entre las dos primeras reuniones y la última, probablemente los resultados de la última convocatoria pudieran también mostrar nuevos resultados. Sin embargo, este hecho no deja de ser más que una posibilidad que se debe de tener presente, pero sobre el que no se puede trabajar de forma empírica. Es muy probable que haya una tendencia semejante a los resultados que se encontraron en las participaciones de perfiles de proyecto de la segunda reunión. Sin embargo, será interesante analizar en qué medida se mantendrá el protagonismo del Cono sur, a pesar de su baja cantidad de participaciones, en las nueve coordinaciones de proyecto propuestas.

IV. Consideraciones finales

Los distintos niveles de actividad han permitido magnificar la dimensión del papel que están teniendo las ciudades del Cono sur—fundamentalmente brasileñas y argentinas—dentro de la Red.²⁵² Si bien este protagonismo está condicionado a factores como la geografía o la situación coyuntural que atraviesan los países de origen, ha quedado comprobado que en los últimos años, dentro del panorama latinoamericano, ciertas entidades subnacionales del Cono sur han seguido aumentando tanto su número de

²⁵¹Decidí incluirlo en la tabla de niveles de actividad porque aunque es un escalón casi inexistente en la realidad actual de la Red es una posibilidad de acción que pueden tener los miembros dentro de ella y un modelo de experiencia que ha encontrado cada vez más apoyo de la Comisión. Sin embargo, la observación de datos que hago solamente puede llegar hasta el escalón 4.1 y 4.2, es decir, los proyectos aprobados de tipo A.

participaciones en estas estructuras como los niveles de actividad internacional en los que incursionan.

La hipótesis de que la Red ha fomentado un incremento de la actividad internacional de las entidades subnacionales de América Latina, pero a partir de una estrategia "Cono sur", ha quedado comprobada. Las concentraciones numéricas totales y en los distintos niveles de actividad de la Red muestran que ha existido un énfasis tanto de la Comisión Europea, como de la Oficina de Coordinación del Programa en promover y apoyar a ciudades del Cono sur en su desarrollo internacional.

Es importante subrayar que esta estrategia se ha basado en reforzar las tendencias existentes en la región y no de revertirlas. El resultado de este matiz es que, aunque no hubiera apoyos directos específicos para ciertas entidades, las diferencias en las evoluciones internacionales de entidades en América Latina hacen que la cooperación y apoyos que la Red da por igual benefician fundamentalmente a quién ha tenido un mayor desarrollo internacional. Sin embargo, en ciertos momentos el papel de la Comisión ha condicionado sustancialmente la evolución de los procesos, pues la aprobación de proyectos comunes depende de ella. En este sentido, fue notorio el elevado número de coordinaciones brasileñas y argentinas, dentro del conjunto latinoamericano.

Es una realidad que con este camino la Unión Europea ha fortalecido su presencia y lazos con América Latina, pero fundamentalmente con el Cono sur. Por tanto, la idea de que esta estructura de cooperación materializa también una herramienta política es hoy palpable. Hay que señalar que en el tema de la cooperación en el campo del desarrollo urbano, más allá del cambio puntual que se puede producir por medio de un proyecto, a mediano o largo plazo se está definiendo un tipo particular de cómo construir y administrar la ciudad. Esta influencia es, por sí misma, un potencial político. El hecho de que en diez

años, por ejemplo, ciertos aspectos de las ciudades de la región puedan ser más próximos a aquellos de sus equivalentes europeas que al de ciudades norteamericanas, no es un dato menor.

Las repercusiones de este tipo de vínculos, al igual que buen número de temas relacionados con las redes urbanas, son fenómenos actuales que tienen hoy una incidencia cada vez mayor tanto en la esfera internacional, como en la local, por lo que es importante promover los estudios en estas áreas.

A continuación presento algunos apuntes sobre las problemáticas que han influido en la inserción internacional de las ciudades latinoamericanas, así como algunos fenómenos que se han desprendido de las tendencias actuales.

Un punto relevante que se desprende de este estudio es la madurez y experiencia que van acumulando en el tiempo las ciudades. Fue notorio que entidades que en un inicio prácticamente no figuraban ni en asistencias ni en participaciones tuvieron un aumento importante de ambos niveles de actividad, incluso a pesar de contar en la última reunión con una distancia geográfica adversa. Los casos de entidades mexicanas principalmente, pero también colombianas y peruanas, tienen una actividad internacional que viene en claro aumento.

En este sentido, existe un dinamismo reciente y muy importante de socios sin una evolución semejante a aquella de los gobiernos subnacionales del Cono sur. En este sentido, las entidades mexicanas han aumentado significativamente sus niveles de actividad dentro de la Red 7, un fenómeno nuevo que no se puede explicar a partir de los mismos factores históricos que se utilizaron para las ciudades mercosureñas. Por lo tanto, el dinamismo de esta problemática la convierte en un objeto de estudio de gran interés que merece atención.

Las otras ciudades que forman parte del conjunto “otro origen latinoamericano” han ganado sobre todo un primer contacto con el exterior, un conocimiento de las posibilidades que ofrece la cooperación dentro de las Redes de ciudades. Sin embargo, no dejan de ser unas cuantas las que consiguen dar estos primeros pasos en el conjunto latinoamericano. Las distintas actividades de la Red 7 sobre todo acentuaron las dinámicas internacionales existentes.

Son muy notorias las diferencias entre los distintos miembros de América Latina en esta Red. En muchos casos los gobiernos de las entidades subnacionales no cuentan con un departamento especializado en asuntos internacionales, por lo que sus primeros contactos en este dominio ocurren de forma espontánea y poco planeada. Una de las posibles consecuencias que se desprenden de este fenómeno es que, al no tener un equipo y un presupuesto fijo para estas funciones, cualquier situación de recesión o crisis a la escala Estatal, va a afectar más el desempeño internacional de una entidad con estas características que de una que a una con recursos e infraestructura específicos.

Así, una conclusión importante es que la velocidad y solidez de la presencia y actividad internacional de una provincia, ciudad o de un municipio depende en buena medida del grado de institucionalización con que estas entidades subnacionales construyan sus vínculos exteriores. Otro factor es la formación y especialización profesional de los funcionarios que integran el equipo técnico que se ocupa de estas funciones.

Este factor funciona como catalizador en los contactos y actividades internacionales de una ciudad, pues al tener un equipo de personal sólido y profesional con buen conocimiento de las problemáticas urbanas, pero también de las condicionantes, dinámicas y mecanismos de la cooperación urbana internacional, puede alcanzar mayores logros y más rápidos.

Un ejemplo puede ser el intercambio y formación de personal y expertos en un proyecto de tipo A del Programa Urbal. Funcionarios mejor preparados tienen más posibilidades de participar de forma activa en las actividades de un proyecto de este tipo. El resultado será más experiencia y una formación todavía mayor para estos profesionales, aumentando tanto sus capacidades técnicas de acción en su entidad de origen, como sus estrategias, vínculos y acciones en su cooperación con el exterior.

En el caso opuesto, un funcionario con un conocimiento limitado de las problemáticas urbanas y de la cooperación urbana internacional tendrá menor actividad y probablemente tienda a involucrarse en menor medida en proyectos más complejos o con un grado de especificidad técnica elevado. Este hecho frenará la actividad e inserción internacional de su entidad de origen y, sobre todo, los beneficios que ésta pueda obtener.

Aun cuando un funcionario conoce ciertos aspectos de la problemática urbana, nada garantiza que pueda tener resultados exitosos que se desprendan de sus contactos en la Red. Si, por ejemplo, desconoce de las posibilidades y mecanismos que esta estructura ofrece y, de forma general, de las dinámicas de cooperación urbana internacional, el representante de la entidad no explotará como podría sus conocimientos en materia urbana. Por lo tanto, queda claro que necesita tanto de un ingrediente como del otro para tener un desempeño óptimo.

Esta condicionante tiene implicaciones significativas en la evolución que han tenido algunas ciudades y regiones en su interacción con el exterior. Municipios pequeños y/o con poco presupuesto no van a contar con las mismas posibilidades técnicas y recursos que una ciudad de peso regional importante, con un dinamismo económico mucho mayor. Esta desigualdad no sólo está vinculada al tamaño de la entidad subnacional, sino también en la realidad nacional que la caracteriza. En otras palabras, las circunstancias coyunturales y

estructurales que definen a un país determinado, condicionan inevitablemente el desarrollo internacional de sus entidades subnacionales.

La riqueza de Perú es mucho menor que la de Brasil. Por lo tanto, aun cuando los recursos que se destinan a municipios fueran iguales en ambos casos, hay como punto de partida una desigualdad de riqueza muy clara que influye en los recursos con que unos y otros municipios cuentan. En este sentido, de no haber un acento explícito en ciudades y municipios pequeños y/o que no cuentan con el bagaje técnico e internacional óptimo para una cooperación entre ciudades, el resultado es una actividad exterior limitada y lenta, lo que sólo refuerza las tendencias existentes, en este caso, concentración de la actividad internacional en unas cuantas ciudades y municipios dinámicos del Cono sur.

Un punto sensible pero importante es que la exclusión no viene de la posibilidad oficial de entrar y participar en una Red de cooperación—pues no existe una limitante oficial de actividad o restricciones de ingreso desiguales²⁵²—sino de los instrumentos con que cuenta un municipio o ciudad para desarrollar acciones internacionales exitosas. Esta capacidad no es una condición o dato menor, pues como se pudo observar a lo largo de la evaluación tiene una incidencia determinante en el desarrollo de ciertas regiones, así como en los vínculos y beneficios que se pueden obtener de otros actores internacionales (en este caso beneficios compartidos).

Los resultados concretos que hoy mostrarían un nuevo rumbo en la planeación de las ciudades latinoamericanas, a partir de la influencia del Programa Urbal, son todavía

²⁵²Generalmente las Redes urbanas guardan solamente restricciones de tamaño, es decir, las ciudades socias deben de contar con una dimensión de determinado número de habitantes. En el caso de Mercociudades y Metrópolis este tamaño debe de ser de medio y un millón de habitantes, respectivamente. Como he mencionado, en el caso de Urbal no existe ninguna restricción de esta índole, por lo que pueden participar desde municipios de dos o tres mil habitantes, hasta representaciones de provincias enteras. Sin embargo, aun en las Redes donde existe este criterio de selectividad, cualquier ciudad que cuente con las características específicas de cada estructura tiene el derecho formal de participar. En otras palabras, existen criterios objetivos de ingreso.

incipientes. Los proyectos A, que son el primer paso en la formación de técnicos, construcción, intercambio o sistematización de experiencias existentes en mejores prácticas de gestión urbana, quizás son los primeros aspectos sobre los que se puede analizar la influencia europea sobre algunas ciudades de América Latina.

En la Red temática 7, pero también en otras donde tuve la oportunidad de estar en contacto, es notorio el tipo de enfoques y temáticas que se discuten. En el seminario de lanzamiento de la Red 7 los cuatro talleres de trabajo estaban enfocados a analizar los instrumentos, los actores, el cuadro de operación y la complejidad de la lectura e interpretación del fenómeno, así como las nuevas tecnologías con las que se cuenta para hacer frente a los nuevos retos que supone una gestión urbana consistente y moderna. El resultado de este primer encuentro fueron proyectos muy concretos sobre problemáticas que se definieron y enfrentaron entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. “Gestión de la urbanización en ciudades turísticas”, por ejemplo, es un proyecto coordinado por la ciudad de Florianópolis, Brasil, que propone desarrollar estrategias de gestión urbana específicas a las características de ciudades turísticas a partir de experiencias que se han iniciado en gobiernos locales de las dos regiones. Las nuevas políticas significarían estrategias mejor adaptadas en planeación de espacios y servicios.

Del otro lado del océano, la Mancomunidad del Área Metropolitana de Barcelona coordinó el proyecto “Organización de regiones metropolitanas e instrumentos de intervención”. El desarrollo de políticas en las metrópolis requiere de una logística compleja que, muchas veces en la experiencia latinoamericana, ha sido sinónimo de improvisación o, en el mejor de los casos, de una planeación limitada. Ante la frecuente ausencia de instrumentos técnicos para enfrentar estas problemáticas en el proyecto se propuso sistematizar, a partir de casos de estudio, las experiencias exitosas que han

avanzado en este ámbito. Uno de los casos paradigmáticos, pero que se mantiene en constante perfeccionamiento, es precisamente el de la Mancomunidad del Área Metropolitana de Barcelona. Parte de los objetivos es que los instrumentos técnicos que generó este, al igual que otros proyectos Urbanos, beneficien directamente a los socios que ahí participaron, pero que pueda tener efectos multiplicadores sobre otras ciudades de América Latina y Europa. Así, las herramientas de gestión que compartió el Área Metropolitana de Barcelona constituyen un insumo que se reproduce en gobiernos locales latinoamericanos.

Sin embargo, si se analiza la influencia del Programa Urbano desde una perspectiva más general, es notorio el énfasis que se tienen en distintas Redes temáticas sobre las estrategias en políticas participativas e incluyentes que hoy son un componente común en ciudades de ambas regiones. El presupuesto participativo y la seguridad ciudadana participativa, temas de las Redes 9 y 14 respectivamente, caracterizan este tipo de gestiones urbanas que se han desarrollado en las dos regiones y no en otras partes. En el primer caso, las experiencias de Porto Alegre, pero también de Santo André, Montevideo, Rosario, Cuenca, son solamente unos cuantos ejemplos de las 250 ciudades latinoamericanas que han avanzado en estas políticas y que encuentran experiencias complementarias en Córdoba, Barcelona, Saint Denis, entre muchos otros ejemplos europeos.

En el segundo caso, el de la Red 14 sobre seguridad ciudadana participativa, se puede ver claramente la pugna de influencias europeas y norteamericanas sobre el desarrollo de políticas de gestión urbana en América Latina. Mientras el paradigma de “tolerancia cero” de Nueva York ha sido exportado y adoptado por varias ciudades latinoamericanas, el modelo participativo europeo—eje central de las estrategias que propone esta Red—constituye precisamente la antítesis de concebir la seguridad como un problema de armamento de los cuerpos policíacos.

Así, aunque la influencia europea no tiene todavía resultados tangibles, las políticas que resultan de los proyectos pero también del contacto y las experiencias expuestas en los seminarios, aproximan el tipo de experiencias de gestión urbana de las dos regiones.

CONCLUSIÓN

El escenario general

La actividad internacional de los gobiernos locales se presenta hoy como un gran tejido de iniciativas e interacciones que se vuelven cada vez más complejas. Su rápida expansión muestra la existencia de beneficios e incentivos que sostendrán estas tendencias en el futuro. Sin embargo, este horizonte también está lleno de nuevas problemáticas y tensiones que abren el debate y un gran campo de estudio a muchos actores que, directa o indirectamente, están involucrados, afectados o sencillamente interesados por esta nueva realidad.

Dentro del contexto latinoamericano, el desarrollo de estos vínculos externos de los gobiernos locales con sus equivalentes en otros países o en otras regiones también constituye hoy un fenómeno en plena expansión. Sin embargo, esta incipiente pero cada vez más acelerada actividad internacional tiende a mayor dinamismo en ciertos países. Los casos de Argentina y Brasil son notorios en este sentido.

Empero, según lo que se ha planteado en este trabajo, probablemente sea más adecuado hablar en términos de subregiones o, incluso, de conjuntos metropolitanos latinoamericanos que hoy mantienen un lugar protagónico frente al exterior. Este eje parece estructurarse por medio de ciudades de tamaño medio o grande que concentran la mayor parte de las iniciativas de cooperación extra-regional y la principal atención *desde el exterior*.

Esta dinámica ha alimentado el desarrollo de vínculos entre gobiernos locales que pertenecen a estos conjuntos y que, aun siendo municipios medianos o chicos, se encuentran bajo la influencia de estas inercias urbanas y/o metropolitanas. El resultado de

este protagonismo muestra un claro desequilibrio en las relaciones internacionales de las entidades locales dentro del conjunto latinoamericano.

El corazón económico del Mercosur mantiene hoy el principal eje de esta proyección hacia el exterior. El corredor Río de Janeiro—Buenos Aires, que pasa por Sao Paulo, Porto Alegre y Montevideo, pero que también integra buen número de ciudades como Córdoba o Rosario, es la plataforma internacional más dinámica del conjunto subnacional latinoamericano. Bajo la influencia de estas fuerzas, algunas entidades de menor tamaño se incorporan a esta proyección, pero sólo de forma marginal.

Fuera de este eje mercosureño algunos gobiernos locales de otras regiones dan muestras de dinamismo, como en la zona andina los casos de Colombia, Ecuador o Perú. Sin embargo, en todos estos casos se trata de algunos municipios en emergencia que, aunque empiezan a tener gran presencia internacional no forman parte de un *corredor* de ciudades internacionales y de sus inercias, sino que se trata de casos más bien aislados.

La proyección de los gobiernos locales mexicanos parece mostrar un caso singular en América Latina por la rapidez del proceso y por la magnitud del mismo. En unos cuantos años se han multiplicado los casos de municipios mexicanos que cooperan con el exterior. Éstos han alcanzado, paralelamente, mayores niveles en la escala de actividad, es decir, niveles más complejos de actividad. Este es el caso de Ciudad Victoria que, en el caso de la Red temática 7, coordinó desde la primer convocatoria un proyecto de tipo A. Así, los gobiernos mexicanos han escalado con rapidez el ámbito internacional, consiguiendo un protagonismo en distintas estructuras de redes dentro del Programa Urbal.

Estos fenómenos parecen abrir otros polos locales de actividad internacional, de menor intensidad, todavía incipiente, pero en rápido desarrollo. Aunque la solidez de esta

evolución está por confirmarse, las iniciativas que están teniendo distintos gobiernos locales vienen fortaleciendo la cooperación subnacional latinoamericana. Sin embargo, queda todavía mucho por estudiar frente a la rápida y cada vez más compleja interacción de estos gobiernos locales.

Cabe subrayar que a pesar de esta aparente diversidad dentro del panorama latinoamericano, no deja de persistir un claro desequilibrio de la actividad internacional de los gobiernos locales, pues el eje mercosureño mantiene un papel protagónico.

La cooperación a través del Programa Urbal también permite valorar el papel de esta estructura frente a las tendencias regionales antes descritas. Su vinculación con las ciudades del Cono sur no disminuye el desequilibrio que existe en la actividad internacional de los gobiernos locales, sino que, por el contrario, lo acrecienta. Si bien algunos casos como el mexicano, el ecuatoriano o el peruano también han mostrado un claro dinamismo, Urbal no tiene políticas que intenten hacer un énfasis en la inclusión de municipios que no forman parte de los "circuitos internacionales" que ya existen.

Lo positivo

No se puede negar en un balance general que, aunque desequilibrada, existe una enorme emergencia de gobiernos locales de América Latina en la esfera internacional. Este fenómeno se ha fortalecido en muy poco tiempo. Hoy se puede decir que en la región se está tejiendo una *cultura* del gobierno local hacia el exterior, hacia lo internacional. Aunque el proceso se encuentra todavía frente a grandes obstáculos y fallas, la presencia de un debate entre distintos actores —funcionarios municipales, académicos, expertos de ONGs— es una realidad importante que abre perspectivas de crecimiento y perfeccionamiento.

En materia de cooperación técnica, muchos casos o experiencias exitosas sobre distintas temáticas se han podido reproducir en otros lugares. En algunos casos, gracias a Urbal se han elaborado mecanismos innovadores, que permiten mejorar de forma específica y adecuada problemáticas compartidas entre gobiernos locales, separados por grandes distancias físicas, pero muy próximos en sus necesidades y en su voluntad de cooperar y encontrar mejores soluciones. Los beneficios, en muchos casos, se pueden reproducir en el conjunto de actores involucrados en un proyecto y así detonar los efectos multiplicadores que pueden generar. Sin embargo, no deja de ser cierto que, efectivamente, las vías de difusión y promoción de estas prácticas innovadoras son todavía limitadas. Por lo tanto, si bien las redes urbanas constituyen en sí mismas un logro importante, existe todavía un potencial inexplorado que merece toda la atención de investigadores y funcionarios públicos.

En relación con el Programa Urbal, hay un conjunto de iniciativas valiosas e innovadoras que merecen ser correctamente valoradas. En primer lugar, aunque la tradición de relaciones en materia de cooperación entre Europa y América Latina es muy larga, Urbal es el primer intento de gran escala por institucionalizar las relaciones entre gobiernos locales de las dos regiones.

Esta primera gran iniciativa ha tenido la virtud de incorporar temáticas y debates urbanos muy actuales. No se trata de un logro menor si se considera lo reciente y complejo de estos nuevos asuntos que inciden en lo regional y, sobre todo, en lo local. Reunir las piezas exitosas y las no tan afortunadas de la experiencia local, para armar un rompecabezas europeo y latinoamericano, implica preguntarse si los gobiernos de las dos

regiones tienen algo que compartir. La respuesta no sólo ha sido afirmativa, sino que parece mantener un gran potencial para el fortalecimiento de la gestión pública en ambas regiones.

La cooperación a través del modelo de las redes urbanas también ha ganado fuerza. La flexibilidad, el dinamismo y los logros que éstas pueden alcanzar se ponen a prueba, pero también consiguen grandes éxitos. Prueba de ello fue el respaldo de la Comisión Europea a la segunda fase del Programa Urbal—que está por terminar en este año—y a una tercera que podría empezar en 2005.

Lo menos afortunado

No es posible dejar de considerar que estos primeros pasos también tienen limitaciones, obstáculos y, en general, una serie de contrapartes negativas. La situación de los gobiernos locales en América Latina se caracteriza por el desequilibrio de inserción y actividad internacional ya descritos, por lo que cabe preguntarse cuál es y deberá ser el papel y la proyección de Urbal y otras estructuras de cooperación local en un futuro no tan lejano.

Por el momento, la falta de políticas de inclusión de municipios pequeños y medianos en los polos de proyección internacional mantiene su aislamiento y aumenta la distancia en el desarrollo que tienen por relación a aquellas entidades en plena expansión regional e internacional.

En el caso de la Red 7 de Urbal queda claro que las autoridades de la Comisión Europea no han sido las únicas responsables de esta limitada política. La Oficina de Coordinación en Rosario, al tener la responsabilidad de promoción y organización de la Red y de sus distintos encuentros, ha sido un actor determinante en la composición de los distintos miembros que ahí participan. Por tanto, la ausencia de un énfasis en la diversificación e inclusión de otros miembros se determinó parcialmente en Rosario. Sin

embargo, este estudio no puede determinar si fue debido a que había una falta de interés, de capacidad o de voluntad en este punto.

Las autoridades responsables del Programa, en cambio, sí han tenido una responsabilidad determinante al favorecer y aprobar proyectos coordinados o con gran participación de ciertas ciudades mercosureñas. Distintos proyectos y, sobre todo, las coordinaciones, se concentran en dichas ciudades mercosureñas, reflejando así una voluntad por promover la actividad y la cooperación con estas.

Aunque Urbal representa un primer paso en la construcción de vínculos de cooperación entre los gobiernos locales de las dos regiones, el resultado es extremadamente limitado por relación al total de municipios latinoamericanos. Queda claro que el objetivo del Programa no es incorporar al mayor número posible, pero los resultados no dejan de ser muy relativos si se considera que sólo los gobiernos locales brasileños son casi 5000 y el total latinoamericano cerca de 16000.

Se pueden hacer algunas observaciones sobre límites que claramente tiene el Programa. En primer lugar, es importante evaluar de forma mucho más crítica el desempeño y los resultados obtenidos, a partir de una visión que vincule costos y beneficios de los encuentros y proyectos. Sólo de esta forma se puede evaluar la eficiencia que realmente está teniendo Urbal. En la entrevista con uno de los funcionarios de la Comisión Europea, Marc Rimez, éste sugería que hay resultados intangibles que es difícil evaluar a corto plazo. Muchos de los contactos que se tejen en pasillos durante los encuentros, son resultados en sí mismos y pueden llevar a cooperaciones de distintos tipos, dentro o fuera de la Red.

No obstante, este tipo de argumentos parecen dejar de lado los proyectos y actividades que estructuran el Programa. Los resultados tangibles, los mejores y más

eficientes instrumentos de gestión, son elementos concretos que se debe de evaluar. Algunas de las consecuencias a que puede llevar el conformismo en las evaluaciones es un estancamiento en la evolución del Programa y en sus resultados. Es igualmente necesario dar mayor monitoreo y supervisión a los proyectos, evaluando resultados y dándoles mayor difusión.

Otro aspecto que se debe de reconsiderar es el papel de los técnicos y de los métodos de trabajo durante y después de los encuentros. Los dos días que duran las reuniones anuales de una Red representan una gran restricción temporal. El trabajo efectivo en talleres enfrenta distintos obstáculos que podrían resolverse con mayor asesoría técnica y difusión de información previa, con el fin de que los representantes de los gobiernos locales preparen y aborden con mayor eficiencia el trabajo del encuentro, pues con frecuencia existe un desconocimiento total de los mecanismos y el trabajo que se desarrolla en los talleres.

Otro elemento a considerar es el papel de los socios externos. Aunque estos pueden participar, incluso en proyectos, no dejan de tener un papel muy secundario. El potencial que pueden aportar estos actores, por el momento, no deja de ser limitado en los encuentros. Aunque el Programa tiene su énfasis en los gobiernos locales, otras instituciones, como el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, pueden enriquecer sustancialmente los debates y la formulación de proyectos.

Estudios futuros

El análisis de la actividad internacional de los gobiernos locales sigue siendo un área prácticamente inexplorada. La dimensión que está teniendo este fenómeno requiere, en

embargo, mayor atención y estudios. Bajo esta perspectiva, será necesario considerar la dimensión real de esta actividad internacional, es decir, no perder de vista que se trata, por el momento, de actividades que están teniendo unos cuantos gobiernos dentro del total del conjunto latinoamericano.

Aunque esta tesis se centró en la actividad en el Cono sur, queda mucho todavía por trabajar sobre otras iniciativas latinoamericanas que se están desarrollando y, en particular, sobre la rápida emergencia de los gobiernos locales andinos y mexicanos. Sobre estos últimos es importante considerar la emergencia que individualmente están teniendo, pero también de forma colectiva dentro de las redes urbanas. En el caso de Urbal, este tipo de análisis sería particularmente interesante, pues dichos gobiernos parecen mostrar claros rasgos de protagonismo en las actividades que desarrollan, como se pudo notar en el caso de la Red 7.

El papel de los gobiernos locales europeos también merece la atención de futuros estudios, pues esta tesis no abordó en ningún momento la actividad que se está desarrollando del otro lado del océano. Este tipo de contactos entre las dos regiones apenas inicia, pero el dinamismo del modelo parece vaticinar sólidas perspectivas para esta cooperación. Por el momento, queda todavía por ver cuál ha sido el papel de los gobiernos europeos dentro de las redes de Urbal y cuál ha sido su impacto.

En el caso de la Red 7, la mayor parte de los miembros europeos eran españoles. Fundamentalmente ha sido Europa del sur quién ha participado en esta cooperación. Sin embargo, un estudio comparativo entre Redes de Urbal permitiría comprobar si, efectivamente, esta idea es generalizable o si sólo se trata de la experiencia de la Red 7.

En general, el caso de la cooperación a través de las redes urbanas necesita mucho más atención. Urbal no es una estructura de cooperación estudiada. Por tanto, es

fundamental analizar con cuidado los resultados alcanzados, pero también todas las potencialidades que el modelo de Urbal puede ofrecer a la cooperación de gobiernos locales.

La perspectiva deseable

¿Cuál sería el futuro deseable dentro de diez años?

Aunque la respuesta no es evidente, probablemente sería que los gobiernos subnacionales alcanzaran conjuntamente una actividad internacional dinámica y equilibrada, con el fin de fortalecer su cooperación y seguir consolidando su desarrollo interno. Además, sería deseable que existiera una transferencia de información y experiencias de forma dinámica y eficiente, que contribuyera de forma permanente a mejores prácticas de la administración pública local.

Para alcanzar estos objetivos se debe de seguir trabajando en mejorar los mecanismos de cooperación internacional entre autoridades subnacionales, pero también en establecer políticas generales dirigidas a construir estas metas. El actual desequilibrio de la actividad internacional de gobiernos subnacionales debe de priorizarse como un objetivo a solucionar a partir de una política general que promueva y estimule la inclusión de las entidades, hasta ahora, ajenas a estas actividades. Es necesario que organizaciones y redes apoyen este reequilibrio territorial en América Latina dando prioridad a los municipios más marginados en el proceso.

Cabe subrayar que Urbal es una estructura cuyas grandes directivas se definen de arriba hacia abajo, es decir, es la Comisión Europea quien define las políticas que debe de cubrir el conjunto del Programa. En este sentido, sería deseable redefinir la participación de

los gobiernos locales latinoamericanos de modo que interactúen en la definición de estas directivas que los conciernen directamente.

Sería igualmente necesario considerar aspectos internos de las administraciones locales que, actualmente, impiden su buen desarrollo internacional. Probablemente, uno de los obstáculos más frecuentes es la falta de personal calificado para coordinar y desarrollar estas funciones. ¿Cómo hacer para dar continuidad a la actividad internacional de las administraciones locales en América Latina?

Este es uno de los debates actuales sin respuesta clara. En este trabajo se avanzaron algunas ideas sobre el tipo de perfil técnico del funcionario que es importante tener para un óptimo desempeño durante los encuentros de Urbal. No obstante, esta no es una respuesta suficiente a la inquietud de continuidad. Probablemente, al contar con una unidad u departamento en el gobierno local, dedicado a las funciones internacionales, se crea una estructura institucional que puede trascender hasta las administraciones futuras.

Anexo 1. DICTADURAS SUDAMERICANAS DEL SIGLO XX

PAIS									
Argentina		Uriburu 1930-1932	Ravson-Ramírez-Farrel 1943	Lonardi-Aramburu 1943-1944-1944-1946	Onganía-Levingston-Lanusse 1955/1955-1958	1966-1970/1970	1971/1971-1973	Videla-Viola-Gartieri-Bignone 1976-1981/1981/1981-1982/1982-1983	
Bolivia			Busch 1937-1939			Barrientos 1964-1969	Banzer 1971-1978	Meza 1980-1981	
Brasil			Vargas 1937-1945	Vargas 1951-1954	Castelo-Costa e Silva-Garrastazu Médici-Geisel-Batista Figueiredo 1964-1969/1969-1974/1974-1979/1979-1985				
Chile							Pinochet 1973-1990		
Colombia					Rojas Pinilla 1953-1957				
Ecuador		Ayola Cueva 1926-1929	Páez-Gallo 1935-1937 / 1937-1938	Ilaza 1938-1952	Castro Jijón 1963-1966	Rodríguez Lara-Trinvirato 1972-1976/1976-1979			
Paraguay					Stroessner 1954-1989				
Perú		Leguía-Sánchez Cerro 1919-1932/1932-1933				Velasco Alvarado-Morales Bermúdez 1968-1975/1975-1980			
Uruguay			Terra 1931-1938			Bordaberry-Demichelli-Méndez-Álvarez 1972-1976/1976/1976-1980/1981-1985			
Venezuela		Gómez 1913-1936		Pérez Jiménez 1948-1958					
Años	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aghón, Gabriel y Patricia Cortés, "Descentralización y gobiernos locales en América Latina", en: Ricardo Jordan y Daniela Simioni (coords.), Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. CEPAL/MAE. Santiago de Chile. 1998.
- Alba, Carlos. "Federalismo, centralismo y regionalismo en México", en: Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luis Barros (Coords.). A Federação em perspectiva. ensaios selecionados, São Paulo, FUNDAP, 1995.
- Alba, Carlos e Ilán Bizberg (Coords.), Democracia y globalización en México y Brasil, México, El Colegio de México, 2004.
- Aguirre, Iñaki. "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en: Keating, Michael y Francisco Aldecoa. Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons. 2000, pp.203-235.
- Barbosa, Rubens A., "Intentos de integración en el Cono sur hasta el Tratado de Asunción". Contribuciones. 2(1993). pp.15-27.
- Barkin, David. "Ganadores y perdedores en el crecimiento urbano latinoamericano", en: De Mattos, Hiernaux y Restrepo (Coords.). Globalización y territorio: impactos y perspectivas. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile-FCE. 1998, pp. 443-457.
- Bellet, Carmen y Joseph M. Llop (Coords.), Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad, Leida, Milenio. 2000.
- Benecke, Dieter W., "ALCA y la integración latinoamericana. La situación post-Quebec". Contribuciones. 3(2001). pp.9-43.
- Boisier, Sergio. "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno". Economía, sociedad y territorio. 4(1998), pp. 755-775.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Taurus/UN- Habitat, 3ª ed., 1998.
- Borja, Jordi, Fernando Calderón *et al.* (Coords), Descentralización y democracia, gobiernos locales en América Latina, Santiago de Chile, CLACSO/Sur/CEUMT-Barcelona. 1989.
- Borja, Jordi, Descentralización y participación ciudadana, México, CESEM, 2000.
- Borja, Jordi *et al.*, Documento Base de la Red 7 Urbal, Intendencia de Rosario (DE,

www.rosario.gob.ar/UrbAL.castellano/docbascintro.html: 25 de junio de 2003).

Boletín de información número 1, Urbal red No7, Municipalidad de Rosario. c2003 (DE, 11 de julio, 2003: <http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/Boletin>).

Bouzas, Roberto. "Mercosur y liberalización comercial preferencial en América del sur: resultados, temas y proyecciones", en: Richard Lipsey y Patricio Meller (Coords.), Nafta y Mercosur, un diálogo canadiense-latinoamericano, Santiago de Chile, Dolmen CIEPLAN, 1996, pp.89-121.

Brewer, Allan R.. "El proceso de descentralización política en América Latina: la perspectiva federal", Revista Iberoamericana de Administración Pública, 1 (1998), pp.69-96.

Burchardt, Hans-Jürgen y Haroldo Dilla (Coords), Mercados globales y gobernabilidad local, retos para la descentralización, Caracas, Nueva Sociedad, 2001.

Burchardt, Hans-Jürgen, "Mercados globales y descentralización en América Latina: paradigma, práctica y evolución de una promesa", en: Hans-Jürgen Burchardt y Haroldo Dilla (coords.), Mercados globales y gobernabilidad local, retos para la descentralización, Caracas, Nueva Sociedad, 2001.

Buve, Raymond y Marianne Wiesebron (Coord.), Procesos de integración en América Latina: Perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas, México, UIA CEDLA, 1999.

Cabannes, Yves *et al.*, Intermediación urbana: ciudades de América Latina en su entorno, Quito, COSUDE LaSUR/EPFL/PGU, 2003.

Cabannes, Yves. "Guía para el análisis de casos de presupuesto participativo". [Inédito].

Cabrero, Enrique y Rodolfo García, "La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N°15.

Cabrero, Enrique. "Políticas de modernización de la administración pública municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N°128.

-----, "Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N° 129.

-----, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países", Documentos de trabajo del CIDE, 2003, N°19.

Calame, Pierre, La démocratie en miettes, Paris, Descartes & Cie, 2003.

Carrera Jorge y Federico Sturzenegger (Coords.), Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur, Buenos Aires. FCE/Fundación Gobierno y Sociedad, 2000, pp. 311.

Casanova Lourdes, "Lazos de familia. Las inversiones españolas en Iberoamerica", Foreign Affairs En Español, 2 (2002). pp.65-77.

Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001, Londres. HABITAT, 2001.

Croizat, Maurice, "El federalismo y la Unión Europea", Foro Internacional, 2(2002), pp. 350-369.

Cruz. Cesar Nicandro: Maria Antonieta Huerta (Coord.), Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala, Bogotá, CEJA, 2000, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC), (DE. 07/11/03: www.iigob.org/reseñas).

Consultas Urbanas. Hacia una Gestión Urbana participativa en Ciudades latinoamericanas y del Caribe, Quito. PGU/PNUD/HABITAT. 2001. [Publicación informativa].

De Mattos. Carlos A., Daniel Hiernaux y Dario Restrepo (Coords.), Globalización y territorio: impactos y perspectivas, Santiago de Chile. Universidad Católica de Chile FCE. 1998.

De los Campos, Ernesto. "La recesión económica es una prueba de fuego para la descentralización". trabajo presentado para el "Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario, gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo", celebrado en esa ciudad el 15 y 16 de junio del 2001 (DE: <http://www.chasque.net/guifont/idsemi0.htm> consultado 10/10/03).

De la Maza, Gonzalo, "Sociedad civil y democracia en Chile" en: Panfichi, Aldo (coord.), Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono sur, México, FCE/Universidad Católica del Perú, 2002, pp. 225-239.

Dehesa, Guillermo de la. "Ganadores y perdedores de la crisis argentina". Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.117-121.

Diagnóstico de la Consulta Urbana en Mejoramiento Barrial Integral, Córdoba, Argentina. Quito. PGU/Fedevivienda/Serviproh, 2003.

Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. División de evaluación y cuentas públicas. Subsecretaría de Desarrollo regional y administrativo, Ministerio del Interior, junio de 2000, (DE.

Duchacek, Ivo, "Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations", en: Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (Coords.), Federalism and International Relations: The role of Subnational Units. Oxford, Clarendon Press, 1990.

Durazo, Julián "Una propuesta para el análisis de la regionalización de las relaciones internacionales", Foro Internacional, 2(2003), pp.442-473.

Eaton, Kent, "El enlace entre descentralización política y fiscal en Sur América", en: Alfred Montero y David Samuels (Coords.), Decentralization and democracy in Latin America, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.

El proceso de la descentralización en la República del Paraguay, Unit for the Promotion of Democracy (UPD), (DE, www.upd.oas.org/decentralization/ministros/webdocs/paraguav.pdf: 23 de diciembre 2003).

Embovedamiento del Río de los Remedios. un paso hacia el futuro, México, Municipio de Tlanepantla de Baz/BID, 2001.

"Europa del Norte se informa. Odense Dinamarca—EU Office recibió una sesión de información sobre Urbal", Urbal Info, 2002, N°16, p.7

"EuropeAid, informe anual 2001". Urbal Info, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, 2003, núm. 17, p.8.

Falero, Alfredo, "La sociedad civil, globalización y regionalización. Reflexiones a partir del movimiento sindical", Nueva Sociedad, 1(2001), pp.88-100.

Feldstein Martin, "El desplome de Argentina. Lecciones de la última crisis financiera", Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.110-116.

Gallicchio, Enrique, "Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur", Ponencia magistral durante la Conferencia por la descentralización del Estado y el desarrollo local, Guatemala, 24 de octubre 2002, (DE, www.confedelca.com/documentos/III%20confedelca/ponencias%20magistrales/:25/11/2003).

Garza, Gustavo, Saskia Sassen *et al.*, "The Urban Economy Transformed", en: Montgomery, Mark, Richard Stern *et al.* (Coords.), Cities Transformed. Demographic Change and its Implications in the Developing World, Londres, Earthscan, 2003, pp. 300-354.

Gascó, Milá, "Descentralización en el Paraguay: La asignatura pendiente", Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, N°24 (Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad), 2001, pp.2-4 (DE: <http://iigov.org/dhial/?p=24> 02 consultado el 31/10/03).

Gauthier, André, La construction européenne, Paris, Bréal, 2000.

Gobernabilidad Participativa par el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local. Descentralización y servicios públicos, Montevideo, Uruguay, Quito, PGU/Reppol/Intendencia Municipal de Montevideo, 2003.

Gonzales, Felipe y Noé Cornago, "Cooperación Internacional y entidades subestatales", en: Francisco Aldecoa (Coord.), La Cooperación Internacional, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1993.

Grandi, Jorge. "Déficit democrático y social en los procesos de integración de América Latina", Revista Iberoamericana de Administración pública, 2(1999), pp.15-55.

Gratius, Susanne, "Perspectivas para una asociación entre América Latina y Europa". Contribuciones, 4(2001), pp. 89-105.

Guigou, Jean-Luis, Aménager la France de 2020, Paris. La Documentation française, 2002.

Harris, Richard L.. "Centralization and Decentralization in Latin America", en Cheema y Rondinelli (coords.), Decentralization and Development: Policy implications in Development Countries, Berkley, 1983.

Hiernaux Nicolas, Daniel, "Apertura económica y regiones. ¿Nuevas perspectivas?", Ciudades, 1994, N°22, pp. 42-50.

-----, "La economía de la ciudad de México en la perspectiva de la globalización", Economía, Sociedad.y Territorio, 4(1998), pp. 671-694.

Hocking, Brian, Foreign Relations and Federal Status, Londres, Leicester University Press, 1993.

-----, Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments, Londres y Nueva York, Macmillan and St. Martin's Press, 1993.

Hueglin, Thomas O., "Democracia, federalismo y gobernabilidad: lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño", Foro Internacional, 3(2001), pp. 501-529.

Informe sobre desarrollo humano 2003, Nueva York, PNUD, 2003.

- Iracheta, Alfonso. Planeación y desarrollo. Una visión del futuro, México, Plaza y Valdez, 1997.
- Iracheta, Alfonso y Martin Smoka (Coords.), Los pobres de la ciudad y la tierra, México, El Colegio Mexiquense/Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- Kaufman, Susan y Françoise Simon (Coords.), Europe and Latin America in the World Economy, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Keating, Michael y Francisco Aldecoa, Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye, Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston. 1977.
- Krause, Charles. “El ying y el yang del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, Foreign Affairs En Español, 1(2003), pp.78-83.
- Las ciudades en Barcelona, 26, 27 y 28 de marzo 2003, palacio de congresos, Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona, s.f. [Programa de evento].
- Laurelli, Elsa *et al.*, “El despliegue territorial de la reestructuración económica y los procesos de integración”, en: De Mattos, Hiernaux y Restrepo (Coords.), Globalización y territorio: impactos y perspectivas, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile/FCE, 1998, pp. 503-533.
- Litvack, Jennie *et al.*, Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington, World Bank, 1998.
- Lula da Silva, Luiz Inácio, “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, Foreign Affairs En Español, 1(2003), pp. 2-6.
- McKinley, Terry (Coord.), Informe del PNUD sobre la pobreza 2000, PNUD, Nueva York, 2000.
- Mangin, Chantal, Les coopérations interrégionales, Paris, La Documentation française, 2002.
- Manière de voir: “L’Amérique Latine en effervescence”, 2003, núm. 69.
- Marichal, Carlos, Historia de la deuda externa de América Latina, Madrid, Alianza, 1992.
- Máttar, Joge *et al.*, “Foreign Investment in México after Economic Reform” en: Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (Coords.), Confronting Development. Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges, San Diego, Stanford University Press. 2003, pp.130-137.

Medeiros, Marcelo de A., La genèse du Mercosud, Paris, L'Harmattan, 2000.

Merino, Mauricio, La transición votada, México, FCE, 2003.

-----, "Algunos dilemas de la descentralización en México" en: Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe: ponencias presentadas en el I Foro del Ajusco, México, El Colegio de México/Programa de Naciones Unidas para el medio Ambiente, pp.169-170.

Montgomery, Mark, Richard Stern *et al.* (Coords.), Cities Transformed. Demographic Change and its Implications in the Developing World, Londres, Earthscan, 2003.

Murillo, Victoria, "Crónica de un desencanto anunciado", Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.98-109.

Nickson, R. Andrew, Local Government in Latin America, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

Obras hidroeléctricas binacionales en América Latina, Buenos Aires, BID/INTAL, 1985.

Olivera, Ana Maria, "Descentralización: ¿Cuál? ¿Cómo? ¿Por qué?", trabajo presentado para el "Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario, gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo", celebrado en esa ciudad el 15 y 16 de junio del 2001 (DE: <http://www.chasque.net/guifont/idsemi0.htm> consultado 10/10/03).

Ortiz Herrasti, Enrique *et al.*, Asociaciones de Gobiernos Locales, México, CESEM FMCU, 2001.

Ramonet, Ignacio, Géopolitique du chaos, Paris, Galilée, 1997.

Panfichi, Aldo (coord.), Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono sur, México, FCE/Universidad Católica del Perú, 2002.

Panfichi, Aldo, "Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono sur a inicios del siglo XXI" en Aldo Panfichi (coord.), Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono sur, México, FCE/Universidad Católica del Perú, 2002, pp.13-43.

Pardo, María del Carmen (Coord.), Federalización e innovación educativa en México, México, El Colegio de México, 1999.

Peña, Félix, "La relación entre el Mercosur y la Unión Europea: una perspectiva del sentido estratégico de la negociación interregional", Contribuciones, 3(2001), pp. 89-105.

Pérez, Manuel y Clemente Navarro, "Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo", Foro Internacional, 3(2000), pp.451-466.

Pinot, Florence. "Las representaciones de Europa y de Argentina a la hora de la crisis", en: Denis Rolland y Joëlle Chassin (Coords.), Pour comprendre la crise argentine, Paris, l'Harmattan IEP-Strasbourg, 2003, pp. 258-259.

Piore, Michael J. y Charles F. Sabel, La segunda ruptura industrial, Buenos Aires, Alianza, 1990.

Pírez, Pedro, Municipio, necesidades sociales y política local, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991

Pyke, F. y G. Becattini, Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1992.

Pike, F. *et al.*, Local and Regional Response to Global Pressure: The case of Italy and its Industrial Districts, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1996.

Propuestas, Urbal red No7. Municipalidad de Rosario, c2003, pp. 1-2 [documento oficial] (DE, 11 de julio, 2003: <http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/Propuesta>).

Proyectos Comunes. (DE, 11 de julio, 2003: www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/ProyectoComun.html), [documento].

Reis da Silva, André Luiz, "Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integración hemisférica". Foro Internacional, 1(2001). pp.137-167.

Rémond, Bruno. "La montée des pouvoirs locaux". Manière de voir, 2002, N° 61, pp. 64-67.

Risse, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Rivière d'Arc, Hélène, "El municipio en primera línea: ¿una alternativa territorial? Contenido comparado de la descentralización en Brasil y México" en: Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (Coords.), Democracia y globalización en México y Brasil, México. El Colegio de México, 2004, pp. 221-254.

Roett, Riordan. "La política de los Estados Unidos frente a la integración continental", Contribuciones, 3(2001), pp.50-51.

Rolland, Denis y Joëlle Chassin (Coords.), Pour comprendre la crise argentine, Paris, l'Harmattan/IEP-Strasbourg, 2003.

Romero, María del Huerto, "Gobiernos locales y Mercosur", Territorios, 8 (2002).

-----, Nuevos enfoques de la cooperación internacional>, La cooperación

descentralizada y el Programa Urb-AI de la Comisión Europea”, Urb-AI, (DE, www.europa.eu.int/comm/comm/EUROPAID/provects/Urbal/reader/index.es: 15 julio, 2003:).

Rosenfeld, Alex, Descentralización y gobiernos locales en América Latina, Quito, PGU/Banco Mundial/GTZ, 1994.

Salafranca Sánchez-Neyra, José Ignacio, “Cumbre de Madrid, trascendencia para España y América Latina”, Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.3-40.

Sallum Jr., Brasilio, “Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo”, Foro Internacional, 4(2000), pp.743-775.

Sanchez Avendaño, Gabriel, “Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización”, Nueva Sociedad, 2(2000), pp. 96-110.

Sassen, Saskia, “Cities in the global economy”, en: Roger Simmonds y Gary Hack (Coords.), Global city Regions. Their emerging forms, Londres, Spon Press, 2000, 269-273.

-----, Cities in a World Economy, Thousand Oaks, Pine Fore Press/Sage, 2ª ed., 2000.

-----, The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 1991.

Savini Marcos, “Le Mercosud n’est pas mort”, en: Rolland, Denis y Joëlle Chassin (Coords.), Pour comprendre la crise argentine, Paris, l’Harmattan/IEP-Strasbourg, 2003, pp.232-238.

Sberro, Stephan y Jordi Bacaria Colom “La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense”, Foreign Affairs En Español, 2(2002), pp.52-66.

Schutt, Daniel, “Argentina 2001-2002: Agonía, estallido y naufragio”, Foro Internacional, 2(2003), pp.475-493.

Schvarzer, Jorge, “Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande”, Nueva Sociedad, 1999, N°162, pp.93-95.

-----, “Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: Reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur”, Contribuciones, 1(1999), pp.19-35.

“Situación Urbal en la Unión Europea”, Urbal Info, 2002, N°16, p.3.

Sosa, José, sobre: Rodolfo García del Castillo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999, Foro Internacional, 3(2000), pp.552-555.

- , "El gobierno más cercano: percepciones ciudadanas sobre la administración pública en México", Foro Internacional, 4(2002), pp. 809-830.
- Stern, Richard y Judith Kjellberg Bell (Coords.), Urban Research in the Developing World, Volume four: Perspectives on the City, Toronto. University of Toronto, 1995.
- Torres, Blanca, "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", Foro Internacional, 4(1999), pp.453-477.
- União Européia – Mercosul. Uma Associação para o Futuro, Montevideo, Comisión Europea, 2002, pp.16-17 [folleto].
- União Européia – Brasil. As diversas faces de uma parceria, Brasilia, Comisión Europea, 2002.
- Urbal II, Presentación general, Secretaria técnica Urb-AI, s.l., 2001, [documento oficial].
- Urbal Guía del Programa, IIª Fase, Bruselas, Comisión Europea/EuropeAid Oficina de Cooperación, s. a.
- Vals Pereira, Lia, "Mercosur y ALCA: principales temas de debate", Contribuciones, 4(2001) pp.69-86.
- Valenzuela, Jaime (Coord.), Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina, Quito, IULA/CELCADEL/BID. 1994.
- Vencziano, Alicia, "La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión", ponencia presentada en el Seminario "Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos" organizado por la Presidencia de la Cámara de representantes y la Universidad de la República de Uruguay, 25 de septiembre 2002. (DE: www.arapey.unorte.edu.uv/ccss/Seminario/html consultado 3/11/03).
- , "La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora", trabajo presentado para el Seminario "Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos" organizado por la Presidencia de la Cámara de representantes y la Universidad de la República de Uruguay, 25 de septiembre 2002. (DE: <http://www.chasque.net/guifont/idsemi0.htm> consultado 10/10/03).
- Vidal, Florence, "Les districts italiens. Un modèle de développement local exemplaire", Futuribles, 2000, N° 256, pp.5-21.
- Yeung, Yue-Man, "Globalization and World Cities in Developing Countries", en: Stern y Kjellberg (Coords.), op.cit., pp. 191-221.
- Ziccardi, Alicia (Coord.), Ciudades y gobiernos locales, en la América Latina de los

noventa, México, FLACSO/Porrúa/Instituto Mora, 1991.

-----, Municipio y región. México, IIS-UNAM, 2000.

Entrevista con Marc Rimez, Barcelona, 28 de marzo de 2003