



LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: MODELOS EN EVOLUCIÓN PARA UN MEJOR IMPACTO

Jean-Pierre MALÉ*

Presentación

En la I Conferencia del Observatorio celebrada en Montevideo y en las publicaciones del Observatorio se ha ido delimitando indicativamente lo que se entiende por cooperación descentralizada pública (CDP), se ha identificado el mapa de las relaciones entre los gobiernos locales (GL) de Europa y de América Latina y se ha clarificado el contexto general en el cual se sitúa este fenómeno. En la Conferencia de Guatemala empezamos a abordar y discutir el contenido mismo de estas relaciones. En este terreno, el trabajo del Observatorio está todavía en su inicio y sólo podemos presentar aquí unas primeras reflexiones que pueden ayudar a situar los diferentes tipos de CD y permitir un debate sobre la mejora cualitativa de los mismos.

Recordemos, como puntos de partida, que:

Nos interesamos esencialmente por la cooperación descentralizada (CD) entre administraciones públicas y, de manera muy especial por la CD que pone en relación de manera directa a las instituciones públicas municipales y regionales de ambos continentes. La llamaremos cooperación descentralizada pública (CDP) de aquí en adelante.

Esta cooperación es un fenómeno emergente que tiene rasgos absolutamente específicos tanto por el tipo de actores que intervienen como por el tipo de cooperación que pueden establecer entre ellos. Necesitamos situar y entender lo mejor posible la especificidad y el valor añadido de esta cooperación¹.

* Director Ejecutivo del Observatorio. La materia a partir de la cual se ha elaborado este documento es el trabajo realizado por el conjunto del equipo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL a lo largo del segundo año del proyecto. Se agradece en particular a Arnau Gutiérrez, Sara López y Santiago Sarraute sus aportaciones.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

¹ Este es un punto muy importante a discutir y precisar para evitar malentendidos y falsas expectativas. La CD puede y ha de ser solicitada para lo que puede realmente cubrir. Es necesario progresar en el conocimiento de la especificidad de la CD para ajustar las ofertas y demandas procedentes de los GL del Norte y del Sur.

En efecto, la CDP pone en relación actores locales autónomos, políticamente independientes, técnicamente competentes en temas de gestión local y políticas urbanas en general y garantes o responsables de la cohesión social y del desarrollo de su sociedad local. Se trata realmente de “gobiernos” locales o regionales, que pueden comprometerse en las acciones, tanto desde el punto de vista de su financiación como de su ejecución. Estas administraciones locales, en virtud de su autonomía crean, configuran o adoptan ciertas maneras de cooperar, a partir de estrategias y decisiones propias.

En consecuencia, el mundo de la CD se presenta como complejo y multiforma, porque la relación que se establece entre dos actores depende de la voluntad y motivación de cada uno. Existe por tanto un amplio abanico de casos y situaciones específicas que responden a situaciones y motivaciones particulares.

Desde el Observatorio, necesitamos ver el fenómeno de la CDP en toda su diversidad pero necesitamos al mismo tiempo, para avanzar hacia una mejor comprensión del fenómeno y de sus potencialidades, identificar también sus manifestaciones más frecuentes. En efecto, la reiteración frecuente de ciertas prácticas permite hablar de modelos de CD, entendiendo que la palabra “modelos” no se utiliza en un sentido normativo (“modelos a imitar”) sino desde un punto de vista descriptivo (los principales “tipos” que existen).

Este esfuerzo de identificación de modelos o prácticas-tipo lo hemos de mirar desde una perspectiva muy dinámica y evolutiva. Como se ha señalado, este tipo de relación no es rígida sino que puede y suele evolucionar y transformarse a lo largo del tiempo. De aquí el interés en estudiar tanto las características iniciales de un tipo de relación como sus tendencias y posibilidades de evolución y maduración.

Contenido del Documento

En este *paper* no entramos en una descripción pormenorizada, ni en la casuística. Intentamos, en cambio:

1. identificar, de manera indicativa y forzosamente esquemática, algunos ejes vertebradores o perspectivas principales que orientan la cooperación que se establece entre las administraciones locales europeas y latinoamericanas,
2. apuntar, para cada uno de los ejes, cuáles son las principales formas o modalidades de cooperación y sus perspectivas de evolución, y
3. situar cada uno de ellos en términos de impacto, es decir, distinguir a qué nivel se sitúa el posible impacto de esta cooperación y si realmente la CDP puede o no pretender tener una incidencia significativa en este contexto.

Con ello, pretendemos ofrecer algunos elementos sobre la amplitud y diversidad del fenómeno y apuntar algunas tendencias de evolución, para poder discutir en los talleres de la Conferencia cuáles pueden ser las líneas directrices para un fortalecimiento cuantitativo y, sobre todo, cualitativo de la CD.

¿En qué cooperan los GL? Ejes vertebrados de la CDP actual

Distinguimos cinco ejes que nos parecen representar los “polos” principales alrededor de los cuales se conciben, justifican y estructuran las acciones de CDP:

- A. la ayuda humanitaria y la ayuda asistencial,
- B. el apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo económico y territorial y de cohesión social,
- C. el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales,
- D. la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local, y
- E. el cambio cultural y relación con la ciudadanía.

Se podrían entender en cierta manera como ejes “temáticos”, pero esta tipología va más allá ya que, junto con cada uno de estos ejes, va ligada una cierta visión, una cierta filosofía y, en definitiva, una cierta práctica de la cooperación. De aquí el interés de tomar estos ejes como puntos de partida o referentes iniciales de nuestra reflexión. A continuación, describimos y analizamos estos cinco ejes, haciendo especial hincapié en el primero que es el que aparece como el más difundido o el más inmediato, pero que requiere, en nuestra opinión, una reflexión bastante seria, tratándose de la CDP.

Conviene precisar que los ejes que mencionamos no son excluyentes. En las acciones de CD, dichos ejes suelen solaparse y puede existir, como se verá, una gran fluidez y flexibilidad que hacen que una institución pueda ir evolucionando y situándose de manera diferente en el tiempo, adaptando también sus acciones al contexto concreto en el cual se sitúan.

¿Cómo cooperan los GL? Formas, modalidades, impacto

A. Ayuda Asistencial y Humanitaria

En este primer eje, se pone énfasis en las situaciones de pobreza y emergencia y se busca esencialmente una incidencia sobre las condiciones materiales de determinados grupos de la población.

Principales características

La conjunción de ciertas demandas o motivaciones en los dos actores de la relación es lo que determina el tipo de relación que se establece entre ellos, al menos en un inicio. Si hay correspondencia entre las expectativas de uno y otro, se construye una relación que responde a esta situación y que tiene un referente o un horizonte común. Así, para que la lucha contra la pobreza sea el referente central de la relación de CD, hace falta que se dé una conjunción entre una cierta demanda del GL del Sur (obtener recursos externos para solucionar sus problemas sociales más apremiantes) y la actitud del GL del Norte (concebir su acción de cooperación como ayuda y transferencia de recursos para luchar contra la pobreza).

En este caso, se focaliza la atención en los flujos de ayuda. Se puede decir que la relación se construye alrededor de un eje que es la transferencia de recursos materiales.

¿Cómo se actúa? Principales modalidades actuales

Diferentes modalidades de cooperación se pueden utilizar, y se constata en general una evolución que podemos apuntar indicativamente:

- 1) Se trata a menudo –sobre todo al inicio- de una cooperación “indirecta”, vía convocatoria de ONGD².

En este caso, el GL del Norte es un financiador de acciones de cooperación tradicionales, de tipo asistencial, que han sido propuestas y serán llevadas a cabo por ONGD. No necesita establecer una relación directa con el GL del Sur, ni implicarse desde la institución municipal más que en términos financieros.

- 2) Una variante del modelo anterior -más interesante desde nuestro punto de vista por su contenido y su potencial de evolución positiva- se da cuando este modelo de cooperación centrado en la lucha contra la pobreza se hace mediante una cooperación directa de municipio a municipio, en la cual la administración local del Norte se implica ella misma y no actúa mediante convocatoria de proyectos a ONGD.³

- 3) Cuando esta relación entre las dos instituciones se oficializa y se inscribe en el medio y largo plazo, puede dar lugar o expresarse a través de un hermanamiento.

En ciertos países de América Latina, el hermanamiento es una figura muy frecuente a través de la cual se puede expresar la relación de cooperación directa. Hay, por ejemplo, muchos hermanamientos que se centran en la cobertura de las necesidades básicas de la población

² Estrictamente, esta manera de hacer cooperación no estaría incluida dentro de lo que llamamos CDP, ya que no garantiza el establecimiento de una relación directa entre las dos instituciones públicas.

³ Este es el caso, por ejemplo, cuando un municipio europeo lleva directamente proyectos destinados a la población pobre de un municipio de AL, o cuando financia la reconstrucción de viviendas después del huracán Mitch.

del Sur, aunque esta fórmula pueda servir también para otros tipos de cooperación, no centrados en la lucha contra la pobreza⁴.

- 4) Dichos hermanamientos consiguen en ciertos casos movilizar alrededor de este eje de ayuda asistencial no solamente sus propios esfuerzos institucionales sino también los esfuerzos “solidarios” de diferentes agentes locales (escuelas, hospitales, empresas, etc.), con lo cual se potencia una relación más amplia: “de sociedad local a sociedad local”.
- 5) Finalmente, a veces, estos hermanamientos de ciudad a ciudad evolucionan hacia una especie de red de las ciudades hermanadas con el municipio del Sur o, al revés, hacia una red informal de ciudades del Sur hermanadas con un municipio europeo.

¿Qué impacto se busca?

La incidencia de la CD se busca en este caso en la población pobre o vulnerable. En efecto, la justificación de esta transferencia es la situación material de determinados grupos de población (debido por ejemplo a la pobreza, los fenómenos de exclusión social o los desastres naturales) y se espera de la cooperación que incida o que se materialice, en general, en una mejora inmediata de las condiciones de vida de dichos grupos vulnerables o situados por debajo de ciertos umbrales. El contenido de las acciones incluye, en general, ayudas directas a la población (agua, vivienda, salud, etc.), cobertura de ciertos servicios básicos, construcción o rehabilitación de infraestructuras sociales, pequeñas ayudas productivas, etc.

El nivel del impacto que se busca es, por lo tanto, perfectamente definido. Sin embargo, la capacidad real de la CDP de tener una incidencia significativa frente a la pobreza a través de este tipo de intervenciones destinadas a las poblaciones-meta deja muchos interrogantes, como se verá a continuación.

¿Cuál es la capacidad de incidencia real de este tipo de CD?

- Ante las necesidades de los diferentes colectivos de población, que son inmensas, los recursos que los GL del Norte pueden dedicar a la cooperación se encuentran rápidamente superados.
- Además, dichos gobiernos no pueden cubrir estas necesidades de manera efectiva, con esquemas públicos de cobertura universal de las necesidades sociales y de manera sostenible.
- Sólo se pueden realizar acciones limitadas, de carácter paliativo, que tienen el riesgo de introducir desigualdades en la cobertura de los servicios sociales.

⁴ No abordaremos aquí la historia de los hermanamientos, muchos de los cuales se fundamentan en la solidaridad política, en particular en Nicaragua, Cuba, El Salvador, etc.

Estas acciones limitadas y puntuales no son la mejor manera de afrontar el desafío de la pobreza en el mundo. En este sentido, la CD ha recibido y recibe regularmente una serie de críticas que giran en torno a su dispersión y atomización.

Valoración cualitativa

- Este “modelo” de cooperación es el que permite, en el Norte, asociar más fácilmente la opinión pública y las ONGD a la labor del gobierno local porque la opinión pública está muy deseosa de ver resultados tangibles, aunque sean limitados y poco sostenibles.
- Además, tiene un carácter simbólico basado en la expresión de una solidaridad material - que se puede expresar, en este caso, como una relación de ciudadanía a ciudadanía- pero no deja de suscitar muchos interrogantes.
- La demanda de recursos que ciertos GL del Sur dirigen a sus contrapartes del Norte es legítima pero corresponde en parte, en nuestra opinión, a una cierta falta de experiencia en el campo de la cooperación⁵. En los primeros contactos que establecen con actores extranjeros, los GL latinoamericanos suelen hacer una demanda indiferenciada, considerando que los gobiernos locales son una fuente más de ayuda al desarrollo, sin tener claro lo que se puede esperar específicamente de la CD, y sin distinguirla de la cooperación bilateral de los Estados y de la cooperación multilateral.
- Lo más importante, quizás, es que, al pedir a los municipios del Norte una función de simples financiadores de acciones, se les pone en una posición que no responde a su especificidad y se desprecia el potencial específico y el valor añadido de la cooperación que pueden aportar.
- En el caso de la cooperación indirecta vía ONGD, se procede de hecho a una sustitución de la institución local por agentes privados. Los GL del Norte apoyan y potencian con dinero público estos actores en lugar de reforzar la institucionalización y mejorar la gobernabilidad local.
- Existe una gran dificultad para la sostenibilidad de las acciones, en particular cuando el GL no está implicado ni comprometido.
- En las dos modalidades citadas (cooperación indirecta vía ONGD y cooperación directa, por ejemplo en el marco de hermanamientos), cuando la preocupación central tiene que ver con la cooperación al desarrollo en su faceta más clásica, se trata de una cooperación evidentemente unidireccional, ya que el flujo de recursos es el elemento central de la relación.
- En el mejor de los casos, se establece una relación directa entre los GL de Europa y AL, pero sobre la base de un esquema asimétrico donante-receptor.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

⁵ Falta experiencia y conocimiento de los diferentes actores de la cooperación. Desde muchos GL, no se logra distinguir claramente entre los actores de la CD y las diferentes “agencias” de cooperación. Por esta razón, se formula a menudo una demanda indiferenciada, que puede dirigirse por igual a un gobierno local, a un gobierno estatal o a una institución multilateral.

Contrariamente a la cooperación indirecta, la modalidad de cooperación directa entre instituciones locales ofrece más perspectivas de evolución. Tiene la ventaja de poder, con el paso del tiempo, desembocar en otras formas de cooperación porque las dos instituciones están implicadas y pueden revisar su enfoque inicial, a la luz de los resultados y en función de la maduración y adquisición de experiencia en este campo.

Cuando se experimentan las limitaciones indicadas, los actores implicados pueden hacer evolucionar su relación en dos direcciones. En primer lugar, hay una toma de conciencia progresiva de que es más importante reforzar la institución del Sur y centrar los esfuerzos en el fortalecimiento institucional, para que el GL esté capacitado para elaborar y poner en ejecución sus propias políticas de lucha contra pobreza y de cohesión social.

Por otro lado, se ve también que la lucha contra la pobreza, para ser real y sostenible, debe enfocarse también y sobre todo hacia el acceso al empleo, la mejora de las rentas para los colectivos pobres o marginales y los temas de cohesión social en general. Se percibe así la posibilidad de que los actores se orienten progresivamente hacia el eje B (políticas públicas locales de desarrollo) o se inclinen hacia el eje C (fortalecimiento institucional).

B. Apoyo a las Políticas Públicas Locales de Desarrollo

En este segundo eje, el énfasis se pone en las diferentes políticas locales de desarrollo económico y social y se busca esencialmente una incidencia sobre la población en general, los agentes económicos y sociales y las condiciones del territorio.

Principales características

Cuando se supera la visión de asistencia inmediata, la lucha contra la pobreza se enmarca dentro de una visión más amplia de cohesión social y de desarrollo integral del territorio. Para ello, los gobiernos locales cuentan con todo un abanico de políticas locales que inciden en temas de cohesión social, promoción económica y fomento del empleo, desarrollo urbano, equilibrio territorial, etc.

Progresivamente, los GL se dan cuenta que son los actores centrales del desarrollo local, en todas sus vertientes: económica, social, territorial y cultural. Esto abre un campo muy amplio de cooperación posible entre GL. Por ejemplo, una política integral de cohesión social llevada a cabo por un gobierno local debe tender a asegurar la mayor accesibilidad posible de la población a los servicios sociales, el acceso al empleo, la no discriminación de las personas, un hábitat digno y no excluyente, la máxima seguridad humana, la consolidación de la ciudadanía y del sentimiento de pertenencia a una comunidad, etc. Esto puede declinarse mediante toda una

serie de políticas públicas que van desde el urbanismo a la cultura, pasando evidentemente por los sectores sociales y por la promoción económica.

En este apartado, nos centraremos, a título de ejemplo, en el aspecto económico, pero hemos de tener presente que la CD que intenta dar apoyo a las políticas públicas locales puede expresarse de manera mucho más amplia que a través de acciones de carácter económico.

La preocupación para el desarrollo económico local como punto focal de la relación de CDP proviene de manera preferente de actores que tienen competencias y/o experiencias en este campo –es decir, principalmente los gobiernos regionales y las metrópolis urbanas que han empezado a tener intervenciones concretas en materia de promoción económica, creación de empleo, marketing de productos locales, fomento del turismo o de actividades productivas, intervenciones en situaciones de localizaciones industriales, etc.-.

Pero este eje puede también ser desarrollado desde los municipios medianos, en particular por los gobiernos locales que se dan cuenta progresivamente que la lucha contra la pobreza les obliga a intervenir en este campo.

En el caso de los municipios, es razonable pensar que los europeos tienen en general más experiencia en este terreno. En efecto los GL europeos han tomado progresivamente más protagonismo en este campo y están actuando en muchos casos como promotores del desarrollo local, lo que constituye una nueva función de los GL en Europa. De aquí viene su interés y su disposición a dar apoyo a los procesos de desarrollo local.

Esta experiencia los ha llevado a experimentar y poner a la práctica tres ideas-fuerza:

1. el desarrollo económico se suele inscribir en un entorno más amplio que el municipio
2. la puesta en valor del territorio es un factor esencial de desarrollo
3. es indispensable trabajar en estrecha relación con los agentes económicos y sociales

Estas ideas inspiran hoy en día muchas de las acciones de los gobiernos locales europeos en materia de desarrollo económico local y determinan al mismo tiempo su manera de cooperar con los gobiernos locales latinoamericanos.

Principales modalidades actuales

En este eje también coexisten diferentes modalidades, que situamos más o menos desde las más conocidas a las más innovadoras:

- 1) Ciertas relaciones bilaterales, de municipio a municipio o, sobre todo, de región a región, se centran en el desarrollo económico. Promueven una información mutua sobre las

condiciones de desarrollo, el intercambio de métodos de planificación y gestión territorial y, en ciertos casos, proyectos de desarrollo productivo, con posibles interacciones entre los socios del Norte y del Sur.

- 2) Junto con las relaciones bilaterales -que se ejercen a través de proyectos puntuales o en el marco de los hermanamientos que han evolucionado hacia este tipo de contenidos- se ha de señalar la aparición y el fortalecimiento de redes de gobiernos locales que se constituyen sobre la base de intereses comunes a defender o de una similitud en las situaciones. Esta dinámica se ha desarrollado bastante en Europa (red de regiones periféricas, asociación de las regiones productoras de textil, regiones y gobiernos locales del Arco Latino, etc.) y se podría extender en el contexto de la CD UE-AL.
- 3) Aparecen también experiencias interesantes de relaciones “multilaterales”, entre grupos de municipios, sobre la base de la proximidad geográfica, es decir, de la pertenencia a un mismo espacio o territorio.
Éste es el caso, por ejemplo, de acciones de CD llevadas desde una perspectiva supramunicipal o comarcal para apoyar la elaboración y puesta en marcha de planes estratégicos en un grupo de municipios o en una zona de AL. También se pueden citar las experiencias de asociaciones intercomunales desarrolladas en Francia y que se empiezan a difundir, en especial en el Cono Sur, o los sistemas de cooperación de ámbito regional con coordinación entre los niveles regionales y municipales, puestos a punto por ciertas regiones de Italia. Este tipo de CD favorece la colaboración entre gobiernos locales sobre una base geográfica. La variable que aglutina y determina estas colaboraciones, tanto en el Norte como en el Sur, es la proximidad territorial y el sentido de formar parte de una realidad común (cuenca de empleo, región económica, etc.)⁶
- 4) Se ve además que la lógica de desarrollo territorial –que conduce a menudo a trabajar en un nivel supramunicipal- obliga a poner a punto esquemas de coordinación institucional multinivel y con procesos de concertación con otros agentes locales, no limitados a las ONGD. Así, se puede decir que la CD se desplaza desde una visión de ciudad a ciudad hacia una visión de territorio a territorio⁷.

¿Qué impacto se busca?

Se busca en primer lugar la dinamización del tejido productivo y la creación de lugares de trabajo duraderos, mediante la creación de actividades, el fomento de las empresas, etc. Pero,

⁶ Como ejemplo, se puede indicar que, desde 2003, un convenio de cooperación vincula al Consejo General de Hautes Pyrénées con la AMSAT, la Asociación de Municipios de la cuenca del Río Santo Tomás, que agrupa a dos distritos y cinco municipios peruanos, con el objetivo de lograr una gestión concertada del desarrollo rural de la cuenca a través del diseño de planes comunales. La intervención de Hautes Pyrénées se concreta, entre otras, en acciones de capacitación institucional, de formación e intercambio entre ganaderos y de lucha contra la mortalidad perinatal.

⁷ Un ejemplo, en este sentido, es la Alianza Madrid-Madriz en la cual participan la Comunidad Autónoma de Madrid, la Federación de Municipios de Madrid, 22 municipios españoles, el INIFOM de Nicaragua y 9 municipios nicaragüenses.

más allá de los efectos materiales, se busca una mejora cualitativa en la capacidad de concertación y articulación entre actores económicos y sociales y en la conciencia de dichos actores de sentirse co-responsables del futuro económico y social de un territorio.

Para ello, las acciones emprendidas dentro de este eje suelen asociar los agentes económicos y sociales locales y esto constituye probablemente el punto específico de este modelo de cooperación, en relación al anterior.

¿Cuál es la capacidad de incidencia real de este tipo de CD?

Como se ha mencionado a propósito de la lucha contra la pobreza, los recursos que los GL del Norte pueden dedicar a la cooperación son escasos. Por ello, no se puede pensar en que los GL desarrollen por ellos mismos proyectos productivos o de comercialización de una cierta envergadura. Ahora bien, se ha de tener presente que el papel específico de los GL no es el de promover directamente las actividades productivas sino de impulsar y dinamizar el tejido productivo (empresas, cooperativas, grupos de productores, etc.) y el tejido social.

Dentro de este marco y para que el GL pueda cumplir esta función, el papel de la CD puede ser determinante. Se trata de:

- transmitir o compartir la experiencia del GL en materia de promoción económica, ayuda a la creación de empresas, incentivos a las implantaciones de actividades productivas, etc.⁸
- capacitar a los técnicos locales
- diseñar e impulsar proyectos de interés común para los dos territorios
- poner en relación los agentes económicos de ambas ciudades o regiones.

Los obstáculos que limitan la incidencia de la CD son las limitaciones existentes por la escasez de competencias formalmente reconocidas a los gobiernos locales en este terreno, por la falta de cultura de concertación público-privado, etc.

Pero, si la administración local supera estos obstáculos, la CDP puede tener incidencia real porque los GL europeos pueden compartir su experiencia como agente animador y catalizador del dinamismo económico de su territorio.

Valoración cualitativa

- El papel de las administraciones locales en materia de desarrollo local es aún emergente. En los países de AL, las competencias municipales y regionales en este campo son limitadas y no son homogéneas según los diferentes países.
- Hay, por tanto, ciertas dificultades para articular una CD UE-AL dadas las asimetrías existentes, y la cooperación "territorial" se abre camino de manera relativamente lenta.

⁸ Diversos programas de CD se refieren por ejemplo a la implantación de redes de agentes de desarrollo local, por ejemplo en el Área Metropolitana de San Salvador.

- Pero este espacio de cooperación es muy importante y ofrece además unos rasgos muy interesantes por el hecho de que puede escapar, potencialmente, a una concepción unidireccional donante-receptor, ya que ofrece campos de actuación basados en intereses comunes y reciprocidad⁹.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

A partir de las prácticas de cooperación basadas en el desarrollo local, se pueden mencionar diferentes líneas de evolución:

- 1) En este campo, se puede evolucionar progresivamente desde la visión clásica de transmisión unidireccional de conocimientos y técnicas, hacia el diseño y propuesta de acciones de interés mutuo, lo que contribuye a hacer avanzar las instituciones hacia una visión de partenariat más concreta (y hacia un desarrollo local integral, incluyendo las dimensiones sociales y culturales).
- 2) La preocupación por el desarrollo local conduce a veces a identificar mejor las deficiencias o la inexperiencia de las administraciones locales y regionales del Sur en estos temas -ya que muy a menudo no han sido asociados a la elaboración y puesta en marcha de las estrategias regionales y nacionales-. En consecuencia, se dan casos de relaciones que evolucionan hacia el fortalecimiento institucional, o que combinan este tema con el del desarrollo local.
- 3) Este eje permite también avanzar de manera innovadora en la concertación con los agentes económicos y sociales para afrentar conjuntamente los desafíos que la globalización plantea a los tejidos económicos y sociales locales.
- 4) Otra línea que se deriva de lo anterior es desarrollar progresivamente una mayor presión política para hacer reconocer el rol de los gobiernos locales en el desarrollo, lo que establece una conexión con el eje D que se examinará más adelante.

Recordemos en conclusión que hemos focalizado este apartado sobre el tema del desarrollo económico local, pero que tiene un sentido más amplio, en relación al conjunto de políticas públicas locales que puede poner en marcha un gobierno local.

⁹ Así, se han detectado muchos ejemplos de cooperación entre regiones en temas productivos, como por ejemplo la implantación de razas bovinas, el desarrollo de cultivos vinícolas o la difusión de la acuicultura, en el marco de los encuentros franco-brasileños.

C. Fortalecimiento Institucional

En este tercer eje, se pone énfasis en la construcción de capacidades locales y se busca esencialmente una incidencia sobre la institución local, con una doble vertiente de fortalecimiento técnico y político.

Principales características

Muchos GL han establecido y experimentado ya una relación de CD que les ha puesto en contacto con una institución “homóloga”. Dentro de esta relación bilateral existente -y quizás después de una etapa de proyectos puntuales orientados a cubrir necesidades de la población o a tratar temas de desarrollo local- se percibe poco a poco que el objetivo central de la cooperación ha de ser el fortalecimiento institucional del *partner* en el Sur ya que dicho fortalecimiento es indispensable como:

- garantía de continuidad y sostenibilidad
- condición para la elaboración, gestión y evaluación de las políticas públicas locales
- ejercicio de la especificidad de la CD
- voluntad de crear y reforzar el tejido público

Además crece la convicción de que el objetivo central de la CDP ha de ser, para ambas partes, reforzarse mutuamente a través de esta relación y mediante ella.

Principales modalidades actuales

Como para los ejes anteriores, las modalidades son diversas y evolutivas. Se pueden mencionar las principales:

1. Relaciones bilaterales “verticales” centradas en el apoyo material a la institución del Sur
Muchas veces, al inicio de las relaciones entre ciudades del Norte y del Sur, el fortalecimiento de la institución del Sur se ha limitado a dotarla de materiales, equipamientos o edificios, es decir que se ha centrado la atención, otra vez, en la transmisión de recursos materiales. Se ha hablado de una “cooperación-contenedor” porque se materializaba en gran parte en el envío de ambulancias, camiones de basura, ordenadores, etc.
2. Relaciones bilaterales “verticales” centradas en la transmisión de conocimientos y técnicas del Norte al Sur
Una vez superada la visión anterior, muchos GL del Norte adoptan como eje de su acción la transmisión de *know-how*, considerando que la experiencia que tienen de la gestión de los problemas locales es transmisible a los socios del Sur. Esta transmisión

se realiza en general de institución a institución, entre administraciones de nivel homólogo (ciudad a ciudad, región a región) pero se puede dar también a otro nivel, por ejemplo entre las asociaciones de municipios. Esta visión se concreta en forma de “asistencia técnica” que el gobierno local del Norte ofrece al del Sur:

- Asistencia técnica en materia de gestión de los servicios públicos locales
- Capacitación del personal local
- Asesoramiento para la planificación y gestión estratégica,
- etc.

3. Relaciones bilaterales “horizontales” basadas en el intercambio y en la reciprocidad

Las tendencias actuales, basadas en la lógica de proyección internacional de las ciudades van más allá de la visión Norte-Sur de corte clásico. Se pueden citar casos en los cuales las dos instituciones expresan su voluntad de intercambio en un plano de igualdad y buscan de manera explícita una relación simétrica y de doble sentido, porque valoran que conduce a un enriquecimiento mutuo, a una apertura sobre sistemas de organización y contextos culturales diferentes y permite un aprendizaje mutuo mucho más rico.

4. Estas relaciones más horizontales se pueden ampliar aún más cuando se enmarcan dentro de verdaderas redes de gobiernos locales, constituidas precisamente para favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y, en ciertos casos, la realización de proyectos conjuntos. Se trata en este caso de redes temáticas dedicadas a cuestiones directamente vinculadas al campo de actividades y competencias de los gobiernos locales. Algunas redes de esta naturaleza se han creado y mantenido de manera autónoma pero el ejemplo más destacado ha sido el de las redes constituidas en el marco del Programa Urb-AL.

Junto a estas modalidades que movilizan la participación activa de los GL del Norte y del Sur, se pueden mencionar, en contraposición, los programas de fortalecimiento institucional local que realizan la cooperación multilateral y la cooperación bilateral de los Estados. No se trata en este caso de CD, pero es un hecho a tener en cuenta porque incide e interfiere en este mismo terreno. En efecto, hay una toma de conciencia progresiva, por parte de estos actores, de que la transformación del Estado y la presión de los problemas sociales en el ámbito local aconsejan un fortalecimiento de este nivel de la Administración¹⁰. Es importante que los GL latinoamericanos sepan distinguir claramente entre los programas de descentralización y de apoyo técnico a las administraciones locales que llevan a cabo los actores centrales y las relaciones directas establecidas de manera autónoma con GL que pueden aportar su experiencia directa y su apoyo institucional y político.

¹⁰ En este caso, los técnicos municipales pueden ser llamados a actuar como asesores, expertos o formadores en los programas que los gobiernos nacionales o los organismos multilaterales empiezan a ofrecer para reforzar las capacidades técnicas locales.

¿Qué impacto se busca?

En todas las variantes mencionadas, el beneficiario principal de este tipo de cooperación es la institución local o regional del Sur -o las dos instituciones (Norte y Sur) si se establece una relación recíproca-. Este eje pone en efecto en el centro de la relación la transferencia –o el intercambio- de elementos materiales (dotación de materiales y equipamientos, infraestructuras, etc.) y/o inmateriales (capacitación, transmisión de experiencias, empoderamiento, etc.) que permita reforzar la institución municipal o regional.

El fortalecimiento se puede concebir desde un punto de vista estrictamente técnico (fortalecimiento de las capacidades de la administración local como gestora de los servicios públicos de agua, saneamiento, urbanismo, transporte urbano, vivienda, etc.) o desde un punto de vista más político (fortalecimiento de la institución pública local, profundización de la democracia local, formas de participación y concertación, etc.).

En el taller dedicado a este tema, se precisará en qué consisten estos dos tipos de apoyo y qué tipo de relación (unidireccional o recíproca se construye para ello).

¿Cuál es la capacidad de incidencia real de este tipo de CD?

En este terreno del fortalecimiento institucional, la CDP puede tener una capacidad de incidencia real a pesar de la limitación de sus recursos económicos, porque está actuando realmente en su campo de competencias y es insustituible para aportar conocimientos, experiencias, etc. en relación a las situaciones concretas.

Estas observaciones se aplican tanto a las relaciones bilaterales, de institución a institución, como a las modalidades de redes de ciudades.

Se puede decir que, en este eje, la CDP es realmente el instrumento privilegiado para un fortalecimiento mutuo de los gobiernos locales y que su dimensión y sus formas de actuación le permiten ser eficiente en este campo concreto. Este tipo de acciones tiene un efecto amplificador, porque el fortalecimiento de las capacidades institucionales va a permitir una ampliación y mejora de las políticas públicas locales en general.

En cambio, los límites de este tipo de intervención se sitúan en la dificultad que tiene actualmente para superar el esquema simple de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad y poder dar respuesta a los mismos problemas a mayor escala. ¿Cómo abarcar en efecto las necesidades globales de la administración local a escala de todo un país o de todo el continente sin necesitar otras modalidades de cooperación, que puedan incidir a un nivel más general?

Valoración cualitativa

- Este tipo de cooperación tiene la ventaja de incidir en la construcción de capacidades y no en la cobertura directa de las necesidades desde el Norte. Es una acción indirecta pero que puede ser más positiva a medio plazo sobre la pobreza y también sobre todos los problemas generados por las deficiencias encontradas a la hora de llevar a cabo políticas públicas consistentes.
- Este modelo de cooperación reconoce así que el responsable político y operativo de la situación de la población es el GL del Sur y tiende a reforzar este actor y no actores privados.
- Desde este punto de vista representa un avance claro en términos de sostenibilidad y de fortalecimiento del espacio público, sobre todo si se trabajan los temas de mantenimiento, gestión, etc.
- Sin embargo, puede continuar siendo una visión unidireccional: transmisión de conocimientos o de sistemas desde el Norte y, como tal, puede chocar en muchos casos con la dificultad de “exportar” modelos a otros contextos social y económicamente muy diferentes.
- En ciertos casos este enfoque unidireccional puede justificarse. En otros, parece inadaptado a la realidad. Este flujo Norte-Sur en sentido único no se justifica, en particular, en el caso de las ciudades latinoamericanas grandes, que tienen muchas veces medios y experiencia superiores a los de sus corresponsales europeos.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

- Este tipo de cooperación debería evolucionar hacia un modelo más equilibrado, con reciprocidad y más basado en el interés mutuo, para que el fortalecimiento institucional se haga a través del reconocimiento y aprendizaje mutuos, desde dos instituciones que se reconocen en igualdad de trato.
- Puede evolucionar en el futuro hacia unas intervenciones más amplias dirigidas a todo un conjunto de gobiernos locales (por ejemplo la creación de una Escuela de Administración Pública Local para capacitar el personal electo y técnico de los municipios y regiones, o la elaboración de manuales y guías para el ejercicio de las responsabilidades locales). También puede conducir a intentar incidir sobre las condiciones generales que impiden o dificultan el fortalecimiento técnico y político de los gobiernos locales (Eje D: presión política).

D. Presión política

En este eje, se pone énfasis en la necesidad de cambiar las condiciones generales (competencias, autonomía, financiación, etc.) que limitan la acción de los poderes locales. Se busca una incidencia sobre los gobiernos nacionales y los órganos legisladores para que reconozcan esta realidad y consideren a los gobiernos locales como actores relevantes de las políticas de cohesión social y desarrollo económico y territorial.

Características generales

Los gobiernos locales que están implicados en una relación de ciudad a ciudad o de región a región pueden tener una percepción de la incidencia o impacto de su acción individual. Perciben normalmente los efectos o consecuencias de la relación bilateral que desarrollan. Pueden evaluar las transformaciones conseguidas a este nivel, las mejoras en la situación local, etc.

Ahora bien, la suma de una serie de relaciones bilaterales puede dar lugar a un fenómeno más global que adquiera, por su propia dimensión, otro nivel o ámbito de incidencia. Cuando se dice por ejemplo que los hermanamientos nacidos después de la segunda guerra mundial entre ciudades francesas y alemanas han contribuido de manera decisiva a la construcción europea, se ve claramente que la acumulación de casos puntuales ha podido generar un “movimiento” o un efecto global que superaba la percepción “micro”, caso por caso. El árbol y el bosque son aquí dos realidades que coexisten: es necesario entender las motivaciones individuales de los actores y su propia percepción, pero esto no agota la comprensión del fenómeno político que representa la CD.

A partir del momento en que se pone de relieve esta dimensión global de la CD y su capacidad de incidir sobre determinados ámbitos o niveles de decisión, más allá del simple nivel local, los actores de la CD pueden visualizar otras formas o modalidades de intervención, capaces de superar la relación bilateral “tradicional” de institución local a institución local.

Las administraciones locales mejor situadas para dar este paso son las administraciones de nivel supramunicipal, que tienen una visión más global del fenómeno de CD y de sus implicaciones políticas e institucionales. Ellas pueden plantear acciones multinivel -destinadas a tener una incidencia sobre la situación de conjunto de los gobiernos locales y el ejercicio del poder local- y pueden ofrecer a los municipios un marco de actuación más coherente.

Por otra parte, los gobiernos locales y regionales, como organizaciones de representación política que son, se posicionan ante fenómenos que van más allá de su territorio. Así, problemas como el cambio climático, la paz mundial, los desequilibrios económicos o las desigualdades hombre-mujer, no les son ajenos. Dicho posicionamiento político puede llevar a incidir en determinadas políticas públicas que se llevan a cabo. Un posible ámbito de incidencia

es precisamente la orientación de sus políticas de relaciones internacionales hacia alguno de dichos fenómenos.

Principales modalidades actuales

Este eje es una actividad emergente y prometedora para los actores de la CD que tienen que abrirse camino en un campo todavía poco conocido. Asimismo, algunas instituciones pioneras del mundo local han empezado a intervenir en este terreno a través de diversas modalidades, como por ejemplo:

1. Creación y animación de foros y/o espacios de diálogo o de concertación a nivel nacional o regional, entre los diferentes niveles de la Administración, los partidos políticos, los agentes económicos y sociales, las ONGD, los grupos sociales, etc. Ejemplos de esta modalidad concreta son el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales o la CONFEDELCA.
2. Creación de instrumentos para potenciar la reflexión y la investigación en este campo, como por ejemplo el IDELCA en Centroamérica.
3. Acciones de lobby para lograr una representación creciente de los gobiernos locales en las instituciones europeas o de integración regional latinoamericana, como Mercociudades.
4. Fortalecimiento de las asociaciones representativas de los gobiernos locales (CGLU, CEMR, FLACMA, etc.) y fomento del municipalismo.
5. Participación en campañas sobre temas globales de sensibilización y de diplomacia ciudadana (paz, medio ambiente, etc.).

¿Qué impacto se busca?

Con este tipo de actuaciones, se persigue en primer lugar, a nivel de cada país, una transformación favorable a los gobiernos locales en lo que se refiere en particular a:

- a. la distribución de los recursos públicos,
- b. el reparto de competencias, y
- c. las relaciones de poder

entre el gobierno central y los gobiernos locales. Este tipo de demandas pueden quedar designadas globalmente como: una mayor descentralización del Estado, aunque se extiendan

también a otros ámbitos. Se entiende que el objetivo es que los gobiernos locales estén en unas mejores condiciones generales para ejercer el poder local.

Un segundo tipo de impacto que se busca en este eje es contribuir a una mayor presencia y representación del mundo local en el sistema de toma de decisiones públicas.

Se busca también incidir en el conjunto de las políticas nacionales y regionales para dar voz de los responsables locales y modificar en consecuencia las agendas nacionales y regionales que no suelen tener en cuenta las preocupaciones nacidas de la vida local y de la proximidad con los ciudadanos.

Este tipo de cooperación puede también, mediante un trabajo de lobby o de presión política y de opinión pública, incidir en un ámbito que supera los niveles nacionales y se refiere a las condiciones globales de desarrollo (paz, medio ambiente, etc.).

Así, la acción conjunta de gobiernos no se agota en sus intereses “corporativos” como instituciones locales. De hecho, existen otros ámbitos de interés común, como por ejemplo los problemas medio ambientales -con redes como ICLEI o la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible-, la promoción de la paz -en la que se encuentra por ejemplo la red “Mayors for Peace” liderada por Hiroshima que impulsa la abolición de las armas nucleares-, etc.¹¹

En este eje, los agentes sobre los cuales se quiere tener una incidencia son, por lo tanto, los gobiernos nacionales, representantes electos, centros de poder y de creación de opinión, organismos multilaterales, asociaciones de municipios y gobiernos locales, representantes de la sociedad civil, etc. El ámbito del impacto buscado ha dejado de ser local o territorial para situarse a escala nacional e internacional y, en ciertos casos, planetaria.

¿Cuál es la capacidad de incidencia real de este tipo de CD?

La incidencia de actuaciones de este tipo no depende mecánicamente de los montos invertidos, sino del impacto político que se puede conseguir. En este sentido, sin grandes recursos financieros pero con una fuerte voluntad política, la CDP puede ayudar a acompañar los procesos de cambio en curso en los diferentes países y jugar un rol decisivo en la creación, por ejemplo, de espacios de diálogo entre los sectores o partidos opuestos. En este sentido, la presencia de actores europeos en ciertos procesos puede tener un efecto catalizador importante.

¹¹ En otro orden de ideas, se puede citar también el fomento de Software Libre en la administración pública que impulsa la Junta de Extremadura a través de su Red Iberoamericana para la Cooperación Tecnológica.

Valoración cualitativa

La toma de conciencia, por parte de los gobiernos locales, que la CD no se reduce a las relaciones bilaterales que un municipio o una región puede crear con su(s) homólogo(s) nos parece un paso decisivo para acceder a otro nivel de intervención más global a través del cual se puede pretender incidir en procesos políticos y ayudar a modificar las condiciones estructurales en las cuales los gobiernos locales quedan enmarcados y limitados.

De la misma manera el posicionamiento público de los gobiernos locales a favor de la paz o de una política más audaz de protección ambiental puede tener efectos políticos importantes.

Perspectivas de evolución y mejora de la calidad

Este eje de presión política es un eje emergente que debe reforzarse progresivamente tanto a nivel del número de gobiernos locales comprometidos en esta vía como en lo que se refiere a construir un discurso que explique claramente por qué los gobiernos locales no se pueden limitar ya a relaciones bilaterales, por muy productivas y gratificantes que sean.

En esta perspectiva, el reto que se presenta es la necesidad de hacer partícipes a cada uno de los actores locales elementales de una visión estructural y de conjunto que les permita superar la visión limitada a sus propios intereses inmediatos.

E. Cambio Cultural y Relación con la Ciudadanía

<p>En este quinto y último eje, el énfasis se pone en el cambio cultural y en la posibilidad, a través de la CD, de incidir en una transformación de las mentalidades y representaciones. Se busca un impacto en la apertura y formación de la ciudadanía, un mejor conocimiento por su parte de la situación internacional, una mayor sensibilidad a la diversidad cultural y una participación en las campañas orientadas a conseguir cambios globales.</p>

Características generales

El conocimiento de la realidad internacional y de la situación de los diferentes pueblos representa uno de los factores determinantes que favorecen transformaciones globales. Las relaciones de CDP representan una oportunidad de abrir una ventana al mundo a través de la interacción de ciudadanos y expresiones culturales. Se trata de un acercamiento a la realidad del mundo y de una transformación progresiva de las actitudes mediante una interrelación directa entre grupos y personas.

Las migraciones y los desplazamientos masivos de personas procedentes de culturas y de situaciones socio-económicas diferentes han sido también un estímulo para desarrollar, dentro

de la CD, esta vertiente. Muchas veces son los colectivos de inmigrantes que, en Europa, presionan para el establecimiento de relaciones con sus ciudades de origen y participan activamente en el fortalecimiento de la relación.

Principales modalidades actuales

1. La modalidad más extendida es la de los intercambios culturales por el canal de las relaciones bilaterales, particularmente entre gobiernos locales por ser los más cercanos a los ciudadanos.

Estas relaciones bilaterales con orientación cultural –y particularmente los hermanamientos- han sido en general una ocasión para desarrollar una participación activa de grupos locales y representantes de la ciudadanía. Efectivamente, múltiples hermanamientos entre municipios han estado liderados por comités ciudadanos apoyados por los gobiernos municipales, lo que ha favorecido la participación directa de instituciones educativas o sanitarias, asociaciones de vecinos, grupos de estudiantes universitarios, alumnos de escuelas y otros grupos locales .

Entre las prácticas más comunes que se han llevado a cabo en este marco se encuentra en particular la interrelación directa entre ciudadanos individuales o entre colectivos de ciudadanos (viajes, estancias solidarias, etc.) y los intercambios culturales de todo tipo, como por ejemplo la organización de eventos en los que se ofrece un panorama de la realidad de la ciudadana y/o de sus expresiones culturales¹².

Como muestra de la apertura que puede potenciar este tipo de cooperación, resalta particularmente que muchos hermanamientos en Nicaragua se hicieron con municipios con cultura y lengua tan diferentes como los de países de Bélgica, Alemania, Reino Unido, Holanda o Austria.

Otra práctica derivada de las anteriores es cuando los gobiernos locales implicados introducen el potencial de apertura al mundo que ofrecen sus relaciones de CDP para aplicarlas en políticas concretas. El ámbito más propicio suele ser el de las escuelas, donde en algunos casos, se han elaborado nuevas actividades a través de la relación¹³.

2. A partir de estas relaciones bilaterales, empiezan a aparecer redes de ciudades centradas en el intercambio y el trabajo cultural en común, como por ejemplo la red

¹² Por ejemplo en el marco del hermanamiento entre Fougères y Somoto que comenzó en el 1986, cada dos años la ciudad de Fougères organiza el festival "Tierra y paz", esta iniciativa tiene como objetivo promover la paz implicando directamente a los niños y a los jóvenes de Fougères. A estas jornadas son invitados jóvenes (20) de Nicaragua y de ciudades de otros continentes.

¹³ En el caso de un municipio guatemalteco con otro centro-europeo los alumnos desarrollan una actividad consistente en intercambios de reportajes fotográficos de la vida cotidiana de los alumnos, realizados por los propios alumnos.

Interlocal, que agrupa a municipios de Europa y América Latina y que se plantea profundizar en el rol de la cultura dentro del desarrollo integral de las poblaciones.

3. Se están buscando también fórmulas originales de “co-desarrollo” para asociar los territorios de origen y destino de los inmigrantes, que vayan más allá de la repetición de fórmulas de proyectos bilaterales con contenidos asistenciales.

¿Qué impacto se busca?

Mediante este tipo de cooperación, se busca generalmente un impacto sobre la población en general o la ciudadanía. Asimismo, el énfasis no está puesto en las necesidades y beneficios materiales, sino mucho más hacia los efectos de la cultura en términos de identidad, apertura, transformación personal y social.

Se busca un acercamiento entre poblaciones de cultura diferente y una transformación de los estereotipos o representaciones sociales que tienden a introducir diferencias o barreras entre los colectivos. Las acciones culturales inciden a la vez sobre el reforzamiento de la identidad colectiva al mismo tiempo que se abre un diálogo intercultural basado en situaciones concretas.

¿Cuál es la capacidad de incidencia real de este tipo de CD?

En este campo, la cooperación es realmente un vector privilegiado para el cambio que se propone, porque ofrece y pone al alcance de las poblaciones de las ciudades que entran en relación el contacto directo con otro(s) mundo(s), que es clave para que la cultura evolucione y que las mentalidades se transformen.

Observaciones finales sobre la evolución de los modelos de CD

Después de esta panorámica indicativa de las diferentes actuaciones en el campo de la CD, se pueden destacar tres puntos importantes:

A. La CD es un fenómeno complejo y muy dinámico

Como en todos los campos en los que intervienen una multitud de actores independientes, la CDP aparece como un fenómeno complejo, multiforme y evolutivo. Los modelos no son rígidos ni estancos. Cada actor experimenta, asimila sus propias experiencias y evoluciona. El análisis de los cinco ejes de la CD ha puesto de manifiesto la capacidad de evolución de cada modelo y la posibilidad constante de evolucionar de un modelo a otro. Desde este punto de vista, el presente *paper* ha intentado poner de relieve el carácter extremadamente dinámico de la CD y su capacidad de cambio interno, al mismo tiempo que su capacidad creciente de incidir en el contexto general.

B. Se han producido dos saltos cualitativos en las modalidades de actuación

De la evolución de las modalidades de actuación, se puede constatar que las relaciones se han establecido tradicionalmente de ciudad a ciudad o de región a región, estableciendo como figura principal la relación “bilateral” entre homólogos.

Asimismo, de la evolución de las prácticas que hemos realizado destacan dos cambios importantes que representan unos verdaderos “saltos cualitativos” en la CD.

En primer lugar, se ha introducido y desarrollado la figura de las relaciones múltiples entre ciudades y regiones, siguiendo un esquema de redes, a partir de diversas preocupaciones que hemos mencionado (proximidad territorial, interés temático común, características semejantes, intereses comunes a defender, etc.). Esta fórmula ha ampliado las posibilidades de contacto e intercambio entre los gobiernos locales y ha favorecido el establecimiento de relaciones que ponen en principio sobre un pié de igualdad a los diferentes participantes. Éste es sin dudas un instrumento importante para el avance hacia relaciones horizontales y de mayor reciprocidad.

En segundo lugar, se ha visto la necesidad, más allá de los simples intercambios entre gobiernos locales, de intentar incidir sobre la situación general y sobre las condiciones estructurales que, en cada país limitan la autonomía local y el ejercicio del poder local para responder a las demandas crecientes de los ciudadanos, lo que ha obligado a su vez a tener otro tipo de intervención, de carácter más global y político y a tratar con otros tipos de actores.

C. Se detectan algunas tendencias y líneas de futuro que convendría potenciar

En conclusión, podríamos destacar algunos fenómenos emergentes que pueden marcar tendencias de futuro, que el Observatorio intentará acompañar, seguir y estimular:

- Desde la búsqueda de un impacto sobre las condiciones materiales locales del *partner*, se va hacia un impacto más amplio sobre el territorio y sobre las condiciones generales de ejercicio del poder local en cada país.
- Desde la voluntad inicial de reforzar material o técnicamente al gobierno local, se avanza hacia un fortalecimiento del espacio público y de los actores políticos locales.
- Desde el fortalecimiento de la sola institución se va hacia una profundización de la democracia local y de la participación ciudadana.
- Desde el fortalecimiento del poder local a nivel “micro” de cada municipio, se va hacia la construcción progresiva de instrumentos de representación, defensa y promoción del municipalismo a nivel global.

- Desde la visión unidireccional Norte-Sur, se avanza hacia la creación de modelos horizontales en los cuales los participantes están situados en pié de igualdad y pueden plantear una mayor reciprocidad en la relación.

A. AYUDA ASISTENCIAL Y HUMANITARIA			
ÁMBITO DEL IMPACTO	FORMAS O MODALIDADES ACTUALES	INCIDENCIA REAL Y LÍMITES DE ESTE TIPO DE CD	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
<p>Focalizado en:</p> <p>GRUPOS DE POBLACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Población pobre (cobertura de necesidades básicas) <input type="checkbox"/> Grupos vulnerables <input type="checkbox"/> Colectivos específicos (jóvenes, mujeres, etc.) <input type="checkbox"/> Minorías desfavorecidas o marginadas <input type="checkbox"/> Víctimas de catástrofes y desastres naturales, refugiados, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cooperación municipal indirecta, vía proyectos de ONGD <input type="checkbox"/> Aportaciones materiales y financieras (puntuales en relación a una emergencia o repetidas) <input type="checkbox"/> Cooperación municipal directa vía proyectos municipales con fuerte contenido asistencial (¿ciertos hermanamientos?) <input type="checkbox"/> Redes de ciudades hermanadas 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acciones puntuales con bastante visibilidad, que sirven como símbolos de la solidaridad activa entre poblaciones del Norte y del Sur <input type="checkbox"/> Problemas de limitación e insuficiencia de los recursos locales frente al tema de la pobreza o de la emergencia <input type="checkbox"/> Riesgo de no sostenibilidad: acciones puntuales, que se llevan a cabo a veces de espalda a la institución local <input type="checkbox"/> Problemas de dispersión, atomización (ante la magnitud y generalidad de los problemas que afronta, la CD aparece como insuficiente, dispersa y caótica) <input type="checkbox"/> En este tipo de cooperación, se percibe al GL como una fuente de ayuda material en lugar de sacar provecho de su especificidad: el potencial de la CD está desaprovechado. Al 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Búsqueda de formas de coordinación entre los actores locales desde el Norte (Fondos de cooperación municipal, coordinación entre asociaciones nacionales de municipios) o desde los organismos de ayuda al desarrollo (PNUD, etc.) en el afán de hacer más efectiva la CD, considerada siempre como un elemento de AOD <input type="checkbox"/> A veces se intenta una cierta coordinación desde el GL del Sur (coordinación de los “donantes” o creación de una red de ciudades “hermanas”) <input type="checkbox"/> Evolución hacia un modelo más específico y más sostenible (es decir: apoyar la institución local y especializar la CD en lo que puede realmente ofrecer) <input type="checkbox"/> Evolución también desde el punto de vista temático: de la lucha contra la pobreza se

		mismo tiempo, se genera una frustración porque la CD no puede responder a las expectativas materiales creadas	pasa a la necesidad de sostener y acompañar el desarrollo productivo y la creación de lugares de trabajo
B. PROMOCIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO LOCAL			
ÁMBITO DEL IMPACTO	FORMAS O MODALIDADES ACTUALES	INCIDENCIA REAL Y LÍMITES DE ESTE TIPO DE CD	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
Focalizado en: PROMOCIÓN ECONÓMICA, ACTIVIDADES y TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cooperación bilateral (sobre todo entre regiones) <input type="checkbox"/> Agrupaciones territoriales de municipios para trabajar sobre una base supramunicipal (cuencas de empleo, comarcas, etc.) <input type="checkbox"/> Concertación con agentes económicos y sociales del territorio <input type="checkbox"/> Iniciativas de coordinación multinivel 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La CD UE-AL está limitada por la asimetría existente: en AL, el marco competencial no da al municipio y a la región los mismos poderes y recursos que en Europa <input type="checkbox"/> Es por tanto un tema emergente. Los municipios AL deben abrirse camino en este campo de nuevas funciones, en las cuales no tienen competencias reconocidas oficialmente <input type="checkbox"/> La CD puede aportar en este campo la experiencia más extensa de Europa en temas de desarrollo local y de articulación de actores alrededor de la institución pública 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Hacia una cooperación multiactores y multinivel (de territorio a territorio, articulando diversos tipos de actores) <input type="checkbox"/> Reconocimiento progresivo de los municipios como actores importantes del desarrollo local y territorial tanto en la ejecución de acciones como en la definición y orientación de políticas y estrategias. (Evolución hacia los temas de presión política) <input type="checkbox"/> Se puede evolucionar hacia buscar una incidencia en el marco competencial y la financiación local <input type="checkbox"/> Se puede ir hacia redes de ciudades o de regiones que

			tienen características comunes o que tienen intereses compartidos que quieren defender
C. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES LOCALES			
ÁMBITO DEL IMPACTO	FORMAS O MODALIDADES ACTUALES	INCIDENCIA REAL Y LÍMITES DE ESTE TIPO DE CD	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
Focalizado en: APOYO A LA INSTITUCIÓN LOCAL Fortalecimiento técnico (como administración gestora de servicios públicos) Fortalecimiento político (como lugar de ejercicio de la democracia y del poder local)	Diferentes contenidos y formas de cooperar: <input type="checkbox"/> Apoyo material a la institución (envío de materiales y equipos, construcción o rehabilitación de infraestructuras municipales, etc.) <input type="checkbox"/> Asistencia técnica y capacitación en temas de gestión local, desde las administraciones locales del Norte <input type="checkbox"/> Intercambio de experiencias, aprendizaje mutuo sobre la elaboración y ejecución de políticas públicas locales <input type="checkbox"/> Acompañamiento y reflexión conjunta sobre procesos políticos en los cuales están implicadas las	<input type="checkbox"/> Éste es un campo específico de cooperación por parte de los gobiernos locales en el cual se desarrollan sus propias capacidades <input type="checkbox"/> Puede dar lugar a una aportación técnica unidireccional desde el Norte o a un intercambio recíproco de experiencias y aprendizaje mutuo	<input type="checkbox"/> Se evoluciona desde el apoyo material (apadrinamiento de la institución municipal pobre por la institución local rica) o desde la “ayuda-container” (envío de materiales o de equipos usados) hacia formas de asistencia técnica unidireccional (transferencia de <i>know-how</i> y de sistemas organizativos) y, de aquí, hacia formas de intercambio horizontal y recíproco en temas técnicos (redes Urb-AL) <input type="checkbox"/> ¿De la relación bilateral a las redes temáticas? Esto plantea el problema de la creación y mantenimiento de las redes y

	administraciones locales (municipalización, democracia local, descentralización del Estado, etc.)		de los mecanismos de acceso a las mismas
D. PRESIÓN POLÍTICA EN FAVOR DE LOS PODERES LOCALES			
ÁMBITO DEL IMPACTO	FORMAS O MODALIDADES ACTUALES	INCIDENCIA REAL Y LÍMITES DE ESTE TIPO DE CD	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
Focalizado en:	<input type="checkbox"/> Apertura y dinamización de foros y espacios de diálogo entre los diferentes niveles de la administración, los agentes económicos y sociales y las ONGD <input type="checkbox"/> Creación de instrumentos técnico-políticos para dar soporte a estas líneas <input type="checkbox"/> Reforzamiento y “empoderamiento” de las asociaciones de municipios, de los organismos representativos del mundo local (CGLU, etc.) y de los órganos de concertación entre gobiernos locales y la Administración (Comité de las Regiones, Mercociudades, etc.) <input type="checkbox"/> Campañas sobre temas globales	<input type="checkbox"/> Este eje se desarrolla bajo el liderazgo de los actores que tienen una visión de conjunto de la CD y que quieren actuar sobre las condiciones generales que limitan u obstaculizan la labor de cooperación de las ciudades y regiones individuales <input type="checkbox"/> Estos actores supramunicipales no siempre pueden disponer de recursos propios para financiar esta línea (CGLU, Asociaciones nacionales de municipios, etc.) <input type="checkbox"/> En ciertos países, se ve con reticencia que los gobiernos locales intervengan a niveles que no corresponden a su campo estricto de competencias	<input type="checkbox"/>
CAMBIOS EN LAS CONDICIONES GENERALES DE EJERCICIO DEL PODER LOCAL			
Impacto sobre las agendas y las políticas nacionales. Reformas estructurales (descentralización del Estado) Impulsión del municipalismo			

E. CAMBIO CULTURAL Y RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA			
ÁMBITO DEL IMPACTO	FORMAS O MODALIDADES ACTUALES	INCIDENCIA REAL Y LÍMITES DE ESTE TIPO DE CD	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE EVOLUCIÓN
Focalizado en: EFECTO SOBRE LA CIUDADANÍA EN GENERAL Búsqueda de apertura de la población al mundo, diálogo intercultural, reforzamiento de la identidad colectiva, cambios de actitudes y toma de consciencia ciudadana, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Intercambios culturales bilaterales (intercambio de población, eventos, etc.) <input type="checkbox"/> Incorporación de temas interculturales en las dos sociedades locales <input type="checkbox"/> Redes de ciudades sobre temas culturales <input type="checkbox"/> Búsqueda de modos de “co-desarrollo” 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La CD como vector de cambio de actitudes y de sensibilización de la sociedad europea <input type="checkbox"/> Hacia una mayor formación y apertura cultural de la ciudadanía en ambas ciudades <input type="checkbox"/> Integración de la dimensión cultural en una visión de cohesión social y desarrollo integral 	